

CORTE DEI CONTI

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle
tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi
pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2005**

(Articolo 11 – ter, comma 6 della legge 5 agosto 1978, n. 468,
introdotto dalla legge 23 agosto 1988, n. 362)

INDICE

Deliberazione	Pag.	3
L'economia e i conti pubblici nel 2005	"	5
La legge finanziaria per il 2006	"	16
La manovra correttiva per il 2006: considerazioni di sintesi	"	23
Il contenimento della spesa statale	"	27
Il controllo della spesa delle amministrazioni territoriali: patto di stabilità interno e spesa sanitaria:	"	32
I principali provvedimenti in materia di entrate	"	65
La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente	"	94
Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre	"	95
I decreti legislativi	"	103
Tavole allegate e schede di copertura	"	111

La

N.15/CONTR./R.Q./06

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione:	dott.	Tullio	LAZZARO
		Danilo	DELFINI
	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Rosario Elio	BALDANZA
	dott.	Giuseppe S. Maurizio	LAROSA MELONI
Consiglieri:	dott.	Laura	DI CARO
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Pietro	RUSSO
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Renzo	LIBERATI
	dott.	Valeria	CHIAROTTI
	dott.	Gabriele	AURISICCHIO
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Fabio	VIOLA
	dott.	Stefano	SIRAGUSA
	dott.	Giovanni	MARROCCO
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Antonio	MEZZERA
	dott.	Vincenzo	PALOMBA
I Refendario:	dott.	Luisa	D'EVOLI

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n.

20;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITI, nella Camera di Consiglio del 5 maggio 2006, i relatori dott. Luigi MAZZILLO, dott. Paolo NERI, dott. Maurizio PALA, dott. Enrico FLACCADORO;

ha approvato la

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2005

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) idem, in relazione alla natura della spesa (corrente o di investimento);
- 5) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 6) 22 schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI

F.to Luigi Mazzillo
F.to Paolo Neri
F.to Maurizio Pala
F.to Enrico Flaccadoro

IL PRESIDENTE

F.to Francesco Staderini

Depositato in segreteria il 10 maggio 2006.

IL DIRIGENTE

F.to Antonino Fusco

L'economia e i conti pubblici nel 2005.

1.

In occasione della presentazione del DPEF 2006-2009 (luglio 2005), il Governo aveva ritenuto di evidenziare un netto peggioramento dell'andamento dei conti pubblici nel 2005, giustificato sia dalla crescita economica molto inferiore alle previsioni formulate a fine 2004 (zero contro 2,1 per cento), sia dalle conseguenze di ampie revisioni contabili concordate con Eurostat sia, infine, dalla percezione di inefficacia di alcuni provvedimenti disposti con la finanziaria per il 2005 (segnatamente, il programma di cessione di immobili pubblici).

Ne è derivato un quadro di preconsuntivo di finanza pubblica molto critico:

- l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche era stimato al 4,3 per cento del Pil (2,7 nel Programma di stabilità di sei mesi prima);
- l'avanzo primario era sostanzialmente azzerato (a fronte di un valore superiore al 2 per cento del Programma di stabilità del dicembre 2004);
- il debito pubblico, in particolare, segnava una preoccupante impennata in rapporto al Pil (108,5 per cento contro 104,1 per cento del Programma di stabilità).

Per tutti gli indicatori si deve osservare che le indicazioni di preconsuntivo implicavano una inversione di tendenza rispetto al 2004, con peggioramenti (in rapporto al Pil) di oltre un punto per l'indebitamento, di più di un punto e mezzo per l'avanzo primario e di due punti per il debito.

Pur essendosi attestato su un'ipotesi di consuntivo 2005 molto più negativa dei precedenti scenari, il Governo ha ritenuto, nel pieno dell'esame della finanziaria per il 2006, di dover intervenire con urgenza per correggere gli andamenti tendenziali di finanza pubblica del 2005, al fine di mantenere il quadro di preconsuntivo suindicato, anche a seguito delle pressioni esercitate dalla Commissione europea nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo.

Va sottolineato, peraltro, che queste proiezioni negative incorporavano anche l'ipotesi di conclusione entro il dicembre 2005 delle stipule di tutti i contratti del pubblico impiego relativi alle "code" 2002-2003 e alla tornata 2004-2005: i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche erano, infatti, stimati crescere di oltre il 6,5 per cento rispetto al 2004. Ne discendeva un forte alleggerimento degli oneri per il personale nello scenario tendenziale per il 2006, anno per il quale si proiettava, infatti, una riduzione di tale categoria di spesa pari a circa il 3 per cento.

In realtà, tra la data del Dpef e la fine 2005, sono stati stipulati i contratti relativi ai principali comparti del settore statale per il biennio 2004-2005 (ministeri, aziende e scuola).

Si può stimare che lo slittamento agli anni successivi dei contratti relativi al biennio 2004-2005 per i restanti comparti di personale pubblico (SSN, Regioni e autonomie, enti pubblici non economici, università, enti di ricerca), nonché di quelli relativi al personale dirigenziale per il biennio 2002-2003, corrisponda ad un risparmio di spesa (in termini di competenza economica) superiore ai 5 miliardi di euro, vale a dire 0,3-0,4 punti percentuali di Pil.

2.

Il Comunicato dell'ISTAT del 1 marzo scorso – integrato dalle rilevazioni sul debito pubblico rese note a metà marzo sul Bollettino economico della Banca d'Italia – costituisce la base informativa del consuntivo relativo al 2005 trasmesso alla Ue, nel quadro della prevista Notifica annuale.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma la prevista stagnazione: il Pil ha registrato una "crescita zero" rispetto al 2004, un risultato inferiore a quello dell'anno precedente (1,1 per cento) e, ancora di più, alle proiezioni contenute nel Programma di stabilità del dicembre 2004 (2,1 per cento).

Particolarmente negativo è risultato il contributo della domanda interna, segnato da una modesta crescita dei consumi (0,3 per cento) e da una flessione degli investimenti fissi lordi (- 0,6 per cento). In ripresa, invece, le esportazioni di beni e servizi (7,6 per cento).

Il quadro di finanza pubblica presenta i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si è attestato intorno ai 58 miliardi di euro, collocandosi al 4,1 per cento del Pil, valore lontano dall'obiettivo programmato nel Dpef 2005-2008 (2,7 per cento) e appena inferiore a quello rivisto in sede di Dpef 2006-2009 (4,3 per cento);
- l'avanzo primario - cioè l'indicatore più efficace per valutare, soprattutto in presenza di bassa crescita economica, lo stato della finanza pubblica e la capacità di riduzione del rapporto tra debito e prodotto - si è quasi azzerato, mantenendo un limitato valore positivo rispetto al Pil (0,4 per cento), solo per effetto delle misure di natura temporanea ancora attivate nel 2005;
- il rapporto debito/Pil è aumentato in misura anche maggiore rispetto alle previsioni non favorevoli del Dpef 2006-2009 (2,6 punti contro 2 punti), collocandosi al 106,4 per cento. Il livello assoluto di tale rapporto, sia nel 2004 che nel 2005, risulta più basso delle stime contenute nei precedenti documenti programmatici essenzialmente per effetto della revisione al rialzo delle serie storiche del Pil effettuata dall'Istat in occasione della Notifica;
- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 2004 (dal 40,7 al 40,6 per cento), soprattutto per il venir meno degli introiti dei condoni fiscali;
- il saldo strutturale - vale a dire il disavanzo depurato dagli effetti negativi del ciclo economico - è stato pari al 3,4 per cento (a fronte del 3,2 per cento del 2004).

I risultati conseguiti nel 2005 - che saranno più compiutamente analizzati in occasione dell'annuale relazione sul rendiconto generale dello Stato - si prestano ad alcune prime considerazioni.

In termini generali, si deve osservare che ad una positiva tenuta delle entrate al netto dei condoni (imposte dirette, indirette e contributi sociali sono cresciuti più del prodotto interno a prezzi correnti) fa riscontro un andamento largamente insoddisfacente della spesa.

L'incidenza sul Pil della spesa primaria corrente ha quasi raggiunto il 40 per cento (0,6 punti più che nel 2004), ritornando su un livello prossimo a quello del 1993.

E' stato, pertanto, mancato l'obiettivo di finanza pubblica definito nella legge finanziaria per il 2005 che (art.1, comma 5) fissava un tetto del 2 per cento alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche – espresse in termini di contabilità nazionale – con la sola esclusione (comma 6) delle spese per gli organi costituzionali, per il CSM, per gli interessi sui titoli di Stato, per le prestazioni sociali in denaro e per i trasferimenti all'UE a titolo di risorse proprie.

In tal modo, la spesa pubblica complessiva sarebbe aumentata, nel 2005, ad un tasso pari a meno della metà dell'incremento nominale previsto, a quella data, per il Pil (2,1 contro 4,4 per cento), consentendo quindi una forte riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto.

La tenuta di questo impegnativo obiettivo appariva, all'epoca, assicurata sia dal favorevole andamento tendenziale di alcune rilevanti categorie di spesa (in primo luogo, i redditi da lavoro dipendente) che dall'adozione, con la stessa finanziaria, di strumenti di correzione per le altre categorie tendenzialmente “fuori linea” (la “regola del 2 per cento”, il rafforzamento del Patto di stabilità interno e il potenziamento delle norme di responsabilizzazione degli enti territoriali in materia di spesa sanitaria).

Nella realtà, si è andato componendo un quadro di risultati molto articolato.

Infatti, mentre – come si dirà più avanti – si sono realizzati apprezzabili risultati, almeno a livello aggregato, nel controllo dei flussi di spesa sottoposti direttamente alla regola del 2 per cento (nel caso della spesa statale) e al nuovo Patto di stabilità interno (nel caso delle amministrazioni locali), si registrano rilevanti scostamenti nella dinamica delle spese per il pubblico impiego e nella spesa sanitaria.

Ne è derivata una crescita complessiva, nel 2005, della spesa delle Amministrazioni pubbliche (al netto delle categorie espressamente escluse dalla citata norma della legge finanziaria) pari al 4 per cento, a fronte di un incremento del Pil nominale di solo il 2,1 per cento.

3.

Con riguardo alle spese, si deve osservare, in primo luogo, che è ancora proseguita la flessione della spesa per interessi anche se ad un ritmo più contenuto degli anni precedenti. La riduzione degli oneri per il servizio del debito ha, dunque, contribuito a contenere la dinamica delle spese totali delle amministrazioni pubbliche, cresciute del 3,1 per cento rispetto al 2004. Se si guarda, invece, alla spesa al netto degli interessi, l'aumento è superiore al 3,5 per cento, in un quadro che evidenzia un minore incremento degli oneri per prestazioni sociali (e, soprattutto, della spesa pensionistica) - che risultano cresciute del 3 per cento (contro un incremento del 4,5 per cento del 2004) - e, invece, una dinamica sostenuta dei consumi finali, categoria di spesa che comprende le spese di personale, gli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi), la spesa per l'assistenza sanitaria convenzionata e la spesa farmaceutica. Nel complesso, queste voci sono aumentate del 4,4 per cento, a fronte di una crescita nominale del Pil del 2,1 per cento, con incrementi di quasi il 5 per cento per le prestazioni sociali in natura (assistenza convenzionata e farmaceutica), del 4 per cento per i redditi da lavoro e del 3,6 per cento per i consumi intermedi.

Va sottolineato che il principale fattore di espansione della spesa è da riferire ai rinnovi contrattuali stipulati nel corso del 2005 (soprattutto per il personale della scuola e dei ministeri e delle convenzioni con i medici di base): come si è ricordato, la forte dinamica delle spese di personale si è registrata nonostante il rinvio del rinnovo di un consistente numero di contratti relativi al biennio 2004-2005, i cui oneri graveranno sul 2006. Il sistematico scostamento negativo tra gli obiettivi posti alla crescita dei redditi da lavoro dipendente e i risultati conseguiti in questi anni pone in luce la difficoltà di governare non tanto gli effetti diretti degli accordi contrattuali, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori extra-contrattuali (contrattazione integrativa, progressioni di carriera ecc.) e il rispetto dell'obiettivo - sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle amministrazioni pubbliche.

In occasione del comunicato del 1 marzo scorso, l'ISTAT ha reso noti i risultati di rilevanti revisioni delle serie storiche del prodotto interno lordo e dei conti pubblici,

determinate sia dalla disponibilità di nuove fonti che dall'applicazione di alcuni nuovi criteri di contabilizzazione decisi in sede comunitaria.

Con riguardo al quadro di finanza pubblica, le implicazioni di maggiore rilievo discendono dalla nuova metodologia di calcolo degli ammortamenti (fondata, essenzialmente, sulla riduzione della vita media dei beni immobili) e dallo scorporo dalla spesa per interessi dei c.d “servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati “ (SIFIM), inclusi nella stima dei consumi intermedi in quanto spesa per servizi. Con tale precisazione si può osservare che i consumi intermedi (che hanno, altresì, registrato la contabilizzazione di alcune spese militari, in precedenza comprese nelle spese per investimento) risultano aumentati nel 2005 del 3,6 per cento, contro la crescita del 5,4 per cento segnata nel 2004.

A contenere la crescita – comunque superiore all'obiettivo del 2 per cento – ha contribuito l'andamento dei consumi intermedi dello Stato, aumentati del 2,1 per cento, a seguito dell'efficacia degli strumenti di controllo attivati (la “regola del 2 per cento” più avanti analizzata).

La limitata crescita della spesa statale nel 2005 fa seguito, come è noto, ad un biennio nel quale, dopo la restrizione imposta dal decreto taglia-spesa del 2002, si è verificato un recupero che, nella nuova serie, è complessivamente di circa il 35 per cento. Non può, in ogni caso, essere sottovalutato che – anche in caso di successo delle misure di contenimento – la spesa per consumi intermedi rappresenta meno del 3 per cento della spesa finale del bilancio statale.

Resta, invece, più sostenuta la dinamica di questa categoria di spesa nelle risultanze delle amministrazioni territoriali, con un incremento del 4,4 per cento, che fa seguito alla crescita del 7,5 per cento del 2004.

Come si è accennato, molto elevata è stata la crescita delle prestazioni sociali in natura – una voce di spesa che contiene la spesa farmaceutica e l'assistenza sanitaria in convenzione – che è risultata di quasi il 5 per cento rispetto al 2004. Vi è da osservare che, anche in questo caso, il fattore espansivo (+22 per cento) è da riferire, sostanzialmente, a maggiori costi di personale, in quanto è in questa categoria che sono classificati gli oneri per i rinnovi delle convenzioni relative alla medicina di base. Le

prestazioni farmaceutiche e quelle ospedaliere sono, infatti, risultate in leggera flessione.

Il rallentamento della spesa per pensioni (3 per cento contro il 4,5 per cento del 2004) è da ricondurre alla flessione del numero di pensionamenti indotto, nel settore privato, dall'operare del c.d. "superbonus".

L'andamento delle spese in conto capitale, infine, deve essere valutato escludendo gli introiti da dismissioni immobiliari che, nel conto delle amministrazioni pubbliche, sono contabilizzati a riduzione degli investimenti fissi lordi. Come è noto, tali introiti hanno segnato, negli anni trascorsi, andamenti molto differenziati (circa 2 miliardi nel 2001, 11 miliardi nel 2002, 2,7 miliardi nel 2003, 4,5 miliardi nel 2004 e 2,7 miliardi nel 2005). Al netto di questa posta, gli investimenti hanno registrato, nel 2005, una flessione del 4 per cento, che fa seguito ad un periodo triennale di incrementi sostenuti, dell'ordine del 6 per cento medio all'anno. La caduta degli investimenti appare molto netta (-7,2 per cento) nel conto delle amministrazioni locali, che negli anni scorsi avevano contribuito, invece, ad una apprezzabile ripresa del ciclo di accumulazione.

4.

La crescita delle entrate complessive delle amministrazioni pubbliche è stata, nel 2005, inferiore all'incremento del Prodotto lordo in termini nominali (1,7 contro 2,0 per cento), e la pressione fiscale è ancora lievemente diminuita dal 40,7 al 40,6 per cento.

Il fattore determinante di quest'andamento è costituito dalla forte caduta del gettito delle imposte in conto capitale (che contabilizzano tutte le entrate da condoni e sanatorie), ridottosi di oltre il 49 per cento rispetto al 2004, anno che già aveva segnato una contrazione di dimensioni pressoché analoghe.

Se si escludono gli introiti straordinari dei condoni fiscali, si può osservare una dinamica del gettito tributario e contributivo più rapida del Pil, per effetto soprattutto del buon risultato delle imposte indirette e dei contributi sociali.

Le imposte dirette, infatti, risultano aver mantenuta invariata la propria incidenza sul prodotto lordo, essendo complessivamente aumentate, rispetto al 2004, del 2,0 per cento, per effetto di un positivo contributo di IRPEF ed IRES.

Le imposte indirette sono aumentate del 3,3 per cento, sospinte dalla crescita del gettito dell'IVA e dell'IRAP. I contributi sociali, infine, sono aumentati del 3,3 per cento, una dinamica comunque inferiore a quella registrata dalle retribuzioni lorde (4,4 per cento).

5.

Il 2005, anno difficile per la finanza pubblica, chiude, allo stesso tempo, una legislatura e poco meno di un decennio dall'ingresso dell'Italia nell'Unione economica monetaria. L'esame del consuntivo dell'anno può, pertanto, essere utilmente ricompreso in una più ampia riconsiderazione delle vicende dei conti pubblici negli ultimi dieci anni. Un riesame che consente di segnalare i punti di fragilità e le questioni complesse che si presentano all'Italia nella prospettiva di medio periodo, in considerazione della particolare rigidità che emerge dalla struttura della spesa pubblica in ragione della crescente incidenza delle risorse da destinare ad impieghi derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

I dati evidenziano come, in Italia, già all'indomani dell'ammissione alla terza fase dell'Unione monetaria europea (Ume), l'attenzione verso il tema del riequilibrio della finanza pubblica si sia significativamente abbassata. Gli obiettivi posti sono stati quasi sempre mancati e, quel che più rileva, ciò è accaduto solo in parte a causa dell'insoddisfacente andamento macroeconomico, come confermano i dati relativi ai saldi aggiustati per tener conto degli effetti del ciclo economico. Inoltre, il divario tra obiettivi e risultati si è registrato nonostante le molte misure a carattere straordinario. Ne è derivato un significativo peggioramento - fino ad un sostanziale azzeramento - dell'indicatore più affidabile dello stato di salute di un bilancio pubblico: il saldo primario "strutturale" (vale a dire, corretto per tener conto sia delle maggiori uscite e delle minori entrate dovute all'andamento del ciclo economico e sia dei provvedimenti una tantum).

Le difficoltà del processo di riequilibrio dei conti sono confermate dall'inadeguato ritmo con il quale si è andato riducendo il rapporto tra debito e prodotto interno lordo. Dopo il passo apprezzabile mantenuto tra il 1996 ed il 2000 la discesa si è fatta via via meno ripida fino all'inversione di tendenza registrata nel 2005. Nella seconda metà degli anni novanta l'incidenza del debito sul prodotto si è ridotta di circa 12 punti mentre tra il 2000 e il 2005 il calo è stato inferiore ai 3 punti. L'analisi dei fattori alla base della riduzione conferma il graduale indebolimento dell'apporto dell'avanzo primario.

6.

Per meglio valutare i risultati di finanza pubblica conseguiti in questi anni è utile riportarsi alla fase immediatamente precedente l'ingresso nell'Ume, evidenziando i tratti principali dei conti dell'Italia, nel confronto europeo.

Nel 1996 l'Italia, presentava un rapporto tra spesa primaria corrente e Pil piuttosto contenuto se valutato rispetto ai principali paesi partners europei (37,7 per cento in Italia contro 40,7 nella media dell'area euro, 41,9 in Germania e 50,5 in Francia). La distribuzione della spesa, però, segnalava forti differenze. Così, mentre la quota di spese per protezione sociale risultava ben inferiore ai livelli di Francia e Germania (rispettivamente 23,9 contro 29 e 29,3 per cento), si evidenziava una composizione squilibrata, con la spesa pensionistica nettamente più elevata (59 per cento della spesa sociale, contro il 43 per cento della Francia e il 47 per cento della Germania) e, invece, la spesa per prestazioni a sostegno della disoccupazione e per ammortizzatori sociali molto inferiore (2,8 per cento a fronte di valori pari rispettivamente a 8 per la Francia e 9 per la Germania). L'incidenza delle spese di investimento rispetto al Pil si era fortemente ridotta, già dai primi anni novanta, essendo la componente più esposta (in quanto più immediatamente gestibile) ai rigori del risanamento.

La pressione fiscale e contributiva, come approssimata dal rapporto complessivo delle entrate sul prodotto era, a quella data, lievemente sotto la media europea, in linea con quella tedesca ma inferiore a quella francese.

Il debito pubblico si collocava ad un livello doppio rispetto a Francia e Germania (118 per cento contro 58 e 60), mentre la spesa per interessi - anch'essa pari circa al doppio rispetto al pil - era in potenziale, rapida riduzione (nella prospettiva della convergenza dei tassi di interesse italiani verso quelli europei).

In un quadro siffatto, si delineavano con chiarezza gli indirizzi di fondo da seguire.

Sarebbe stato opportuno controllare l'andamento della spesa corrente primaria in rapporto al pil; agendo in direzione di una sua forte ricomposizione (a favore delle spese più capaci di rafforzare il potenziale di crescita economica e di assicurare una migliore protezione sociale).

Nelle condizioni poste dai nuovi vincoli europei, non si prospettavano che margini ristretti per una riduzione complessiva della pressione fiscale.

7.

I dati di consuntivo ci consegnano un quadro assai diverso.

Nel decennio trascorso, la spesa corrente al netto degli interessi è cresciuta, in quota di Pil, di 3,1 punti percentuali. La spesa totale in termini reali (cioè deflazionata con l'indice dei prezzi al consumo) – che era cresciuta dello 0,3 per cento nel periodo 1991-95 – risulta aumentata del 2,6 per cento nel periodo 1996-2000 e del 2,8 per cento nel periodo 2001-05. Tuttavia, mentre nel periodo 1991-95 l'incremento della spesa si è registrato in presenza di una crescita media dell'economia pari all'1,3 per cento, nel secondo quinquennio l'impulso all'espansione ha trovato corrispondenza in un netto miglioramento del quadro macroeconomico (1,9 per cento l'aumento medio del Pil), ma nel terzo ed ultimo intervallo temporale la crescita reale della spesa è continuata pur a fronte di un aumento del prodotto pari, a prezzi costanti, solo allo 0,6 per cento medio annuo.

Quanto alla composizione della spesa, i risultati non sembrano mostrare ancora le correzioni auspicabili.

Nell'ambito della spesa sociale continua ad essere prevalente il peso della spesa per pensioni (poco meno del 60 per cento del totale contro il 41 della Francia e 49 della Germania), mentre la quota per interventi a sostegno della disoccupazione, cioè per

interventi volti a rendere più efficiente e flessibile il mercato del lavoro, si è addirittura abbassata dal 2,8 all'1,8 per cento (7,9 in Francia ed 8,6 in Germania) e quella a sostegno della famiglia (pari a circa il 4 per cento) resta ben al di sotto del livello di Francia e Germania (rispettivamente, 9 e 10,5 per cento).

Quanto alla spesa per investimenti, il livello attuale, pari a circa il 2,5 per cento del Pil, rimane assai distante dai valori necessari per riassorbire il divario che il nostro Paese denuncia sul fronte della dotazione infrastrutturale.

I dati sulla struttura della nostra spesa pubblica mostrano, più in particolare, come una ricomposizione vi sia stata ma, nella sostanza, solo nella misura indotta dalla riduzione degli interessi passivi: nel 1996 questi rappresentavano il 22 per cento della spesa complessiva ed il 24,3 per cento di quella corrente; nel 2005 risultano discesi rispettivamente al 9,4 e al 10,2 per cento. L'ampio dividendo prodotto da questa amplissima contrazione si è, tuttavia, riversato prevalentemente nella direzione di una ulteriore espansione delle altre spese correnti: dal 2000, il confronto con Francia e Germania mostra che la spesa per redditi da lavoro e per consumi pubblici è cresciuta, in Italia, di poco meno di 0,5 punti sul Pil, mentre è diminuita in misura considerevole negli altri due paesi.

In particolare, la crescita dei redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche dal 1995 al 2005 ha sistematicamente ecceduto – sia pure con dinamiche differenziate - i limiti programmatici fissati nei DPEF, sia con riguardo alla dinamica retributiva che al contenimento del numero dei pubblici dipendenti. Un semplice calcolo dimostra che, ove si fosse mantenuta la crescita delle retribuzioni pro-capite in linea con il tasso di inflazione effettivo, nel 2005 le spese di personale avrebbero registrato un livello inferiore a quello reale pari a circa 15 miliardi di euro.

8.

Gli spunti di analisi retrospettiva (e di comparazione internazionale) non inducono, dunque, all'ottimismo. Tale valutazione discende anche dalle stime di prospettiva della spesa pubblica, un aggregato che dipende, ad oggi, per circa il 60 per cento da fattori strettamente esogeni, come i tassi di interesse, o difficilmente governabili, in quanto

condizionati dalle tendenze demografiche. Secondo il recente aggiornamento delle stime condotte in sede europea in materia di implicazioni dell'invecchiamento della popolazione sui bilanci pubblici, l'Italia pur avendo una posizione relativa migliore di altri paesi, grazie alle importanti riforme pensionistiche approvate a partire dai primi anni Novanta (dalla riforma Amato alla legge Dini, agli ultimi interventi Maroni-Tremonti), nei prossimi decenni subirà comunque i pesanti riflessi dell'invecchiamento della popolazione. Il complesso della spesa pubblica legata all'invecchiamento dovrebbe passare, in Italia, dal 26,2 per cento del pil nel 2005 al 28,7 nel 2040; incrementi certo inferiori a quelli di altri importanti paesi europei ma pur sempre incrementi che andranno finanziati.

Da questa rapida rivisitazione delle vicende dei nostri conti pubblici emerge come la finanza pubblica italiana abbia perso, dopo l'ammissione all'euro, l'importante occasione di contenere e riqualificare la spesa primaria, mentre diminuiva la pressione esercitata dalle uscite per interessi. Va ribadito che il mancato raggiungimento strutturale dei conti è, almeno in parte, riferibile al progressivo peggioramento del quadro macroeconomico.

E', comunque, una situazione che accentua i problemi di prospettiva, data una congiuntura internazionale che prefigura permanenti rialzi dei tassi di interesse, e considerati i vincoli europei e quelli, non secondari, di natura interna, consistenti nell'esigenza sempre più impellente di rilanciare la crescita effettiva e potenziale. Nelle condizioni date, interventi decisi si impongono per quel che riguarda il controllo della spesa corrente.

La legge finanziaria per il 2006.

9.

Nell'audizione presso le Commissioni bilancio riunite del 13 ottobre 2005 veniva esaminata la manovra correttiva dei conti pubblici 2006, nella versione derivante dal disegno di legge finanziaria e dalle disposizioni del decreto-legge n. 203/05 in materia tributaria e finanziaria.

A quel momento, la finalità assegnata alla manovra era di produrre effetti di contenimento del disavanzo pari allo 0,8 per cento del Pil, così da consentire di ricondurre il rapporto indebitamento/Pil dal 4,6 per cento tendenziale all'obiettivo del 3,8 per cento.

Fu, pertanto, messa a punto una manovra di contenimento che, sommando le minori spese e le maggiori entrate programmate, avrebbe dovuto assicurare circa 19 miliardi di euro, in modo da destinarne 11,5 (per l'appunto lo 0,8 per cento) alla riduzione del disavanzo tendenziale e circa 7,5 miliardi a maggiori spese indifferibili e ai cosiddetti "interventi espansivi". La dimensione della manovra appariva coerente con l'indicazione fornita dal Consiglio della Ue che, nel luglio 2005, rilevava l'esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo e richiedeva all'Italia di correggere strutturalmente l'indebitamento netto di 1,6 punti di Pil nel biennio 2006-07 (almeno la metà dei quali concentrati nel 2006).

10.

L'impianto della manovra ha subito rilevanti modifiche nel corso dell'esame parlamentare, con un effetto complessivo di rafforzamento degli interventi di contenimento del disavanzo pari a poco meno di 9 miliardi di euro.

La tavola seguente mette a confronto la versione originaria e quella definitiva della manovra.

Tavola A

La manovra finanziaria per il 2006

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp. %			Milioni di euro			Comp. %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Interventi di contenimento del disavanzo	11.500,0	11.733,2	12.221,2	63,4	71,6	70,2	20.257,2	18.338,0	18.202,3	73,0	74,6	73,9
Interventi espansivi	6.632,0	4.653,6	5.179,3	36,6	28,4	29,8	7.476,8	6.239,5	6.423,1	27,0	25,4	26,1
TOTALE MANOVRA LORDA	18.132,0	16.386,8	17.400,5	100,0	100,0	100,0	27.734,0	24.577,5	24.625,4	100,0	100,0	100,0

La copertura

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp. %			Milioni di euro			Comp. %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Pubblico impiego	984,7	984,7	984,7	5,4	6,0	5,7	967,7	967,7	967,7	3,5	3,9	3,9
Spese delle Amministrazioni pubbliche	1.950,0	2.085,0	2.185,0	10,8	12,7	12,6	1.696,8	1.836,0	1.937,2	6,1	7,5	7,9
Patto di stabilita' interno	3.120,0	3.200,0	3.250,0	17,2	19,5	18,7	3.328,0	3.818,0	3.510,0	12,0	15,5	14,3
Sanità	2.500,0	2.500,0	2.500,0	13,8	15,3	14,4	2.500,0	2.500,0	2.500,0	9,0	10,2	10,2
Altri interventi correnti	1.737,0	1.737,0	1.737,0	9,6	10,6	10,0	1.898,7	2.098,9	2.044,5	6,8	8,5	8,3
di cui												
Fondo trasferimenti correnti alle imprese	1.150,0	1.150,0	1.150,0	6,3	7,0	6,6	959,5	1.120,9	1.120,9	3,5	4,6	4,6
A. TOTALE MINORI SPESE CORRENTI	10.291,7	10.506,7	10.656,7	56,8	64,1	61,2	10.391,2	11.220,6	10.959,4	37,5	45,7	44,5
Riduzione investimenti fissi	360,0	750,0	1.100,0	2,0	4,6	6,3	360,0	750,0	1.100,0	1,3	3,1	4,5
Regolazione flussi di tesoreria	2.236,0	-400,0	-500,0	12,3	-2,4	-2,9	2.236,0	-400,0	-500,0	8,1	-1,6	-2,0
Effetti attesi sulla spesa in conto capitale di rimodulazioni e riduzioni di spesa disposte con le modifiche alle tabelle D E e F legge finanziaria	527,7	1.148,1	1.516,7	2,9	7,0	8,7	3.422,0	3.432,0	3.537,0	12,3	14,0	14,4
Altro							502,0	586,0	239,0			
B. TOTALE MINORE SPESA IN CONTO CAPITALE	3.123,7	1.498,1	2.116,7	17,2	9,1	12,2	6.520,0	4.368,0	4.376,0	23,5	17,8	17,8

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp. %			Milioni di euro			Comp. %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Maggiori entrate articolato	2.408,0	2.176,8	2.197,9	13,3	13,3	12,6	5.781,7	4.573,4	4.105,5	20,8	18,6	16,7
di cui												
Tassa sulle reti	800,0	800,0	900,0	4,4	4,9	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rivalutazione beni impresa	601,7	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	601,7	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0
Rivalutazione delle aree edificabili possedute dalle imprese	310,7	0,3	18,4	1,7	0,0	0,1	310,7	0,3	18,4	1,1	0,0	0,1
Sostegno al gioco legale - contrasto al gioco illegale	440,0	670,0	723,0	2,4	4,1	4,2	440,0	670,0	723,0	1,6	2,7	2,9
Rivalutazione delle sanzioni	100,0	200,0	200,0	0,6	1,2	1,1	100,0	200,0	200,0	0,4	0,8	0,8
Autofinanziamento authorities	65,6	66,5	66,5	0,4	0,4	0,4	43,4	44,7	44,7	0,2	0,2	0,2
Oli lubrificanti							90,1	62,5	74,4	0,3	0,3	0,3
Ammortamento energia a regime IRES							790,0	877,0	877,0	2,8	3,6	3,6
Ammortamento energia a regime IRAP							102,0	113,0	113,0	0,4	0,5	0,5
Cessioni fabbricati							500,0	467,6	481,5	1,8	1,9	2,0
Programmazione fiscale							1040,0	1100,0	1100,0	3,7	4,5	4,5
Adeguamento 2003-2004							990,0	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0
Pornotax+effetto IVA							155,8	147,3	183,5	0,6	0,6	0,7
Altre maggiori entrate (Decreto legge)	2.308,6	2.205,2	2.429,2	12,7	13,5	14,0	5.041,1	4.415,5	5.184,5	18,2	18,0	21,1
di cui												
Svalutazione crediti banche (da 0,6%-0,4%)	1.103,0	560,0	520,0	6,1	3,4	3,0	1.103,0	560,0	520,0	4,0	2,3	2,1
Incremento riscossioni	300,0	450,0	780,0	1,7	2,7	4,5	300,0	450,0	780,0	1,1	1,8	3,2
Lotta all'evasione	300,0	460,0	460,0	1,7	2,8	2,6	300,0	460,0	460,0	1,1	1,9	1,9
Pacchetto assicurazioni (riserve sinistri a 0,60)	214,2	108,3	100,2	1,2	0,7	0,6	214,2	108,3	100,2	0,8	0,4	0,4
Avviamento (IRES-IRPEF)							1.680,0	952,0	952,0	6,1	3,9	3,9
Dividend washing (IRES)							435,0	483,0	483,0	1,6	2,0	2,0
Disciplina concambio							264,0	132,0	132,0	1,0	0,5	0,5
C. TOTALE MAGGIORI ENTRATE	4.716,6	4.382,0	4.627,1	26,0	26,7	26,6	10.822,8	8.988,9	9.290,0	39,0	36,6	37,7
TOTALE MANOVRA (A+B+C)	18.132,0	16.386,8	17.400,5	100,0	100,0	100,0	27.734,0	24.577,5	24.625,4	100,0	100,0	100,0

La distribuzione della “copertura” tra Amministrazioni centrali e Amministrazioni decentrate

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp. %			Milioni di euro			Comp. %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Manovra sulla spesa a carico delle Amministrazioni decentrate	6.192,9	6.322,9	6.372,9	46,2	52,7	49,9	6.400,9	6.940,9	6.632,9	37,9	44,4	43,1
di cui												
Spesa corrente	6.192,9	6.272,9	6.322,9	100,0	99,2	99,2	6.400,9	6.890,9	6.582,9	100,0	99,3	99,2
<i>Pubblico impiego</i>	572,9	572,9	572,9	9,3	9,1	9,1	572,9	572,9	572,9	9,0	8,3	8,7
<i>Funzionamento e Interventi in campo non sociale</i>	3.120,0	3.200,0	3.250,0	50,4	51,0	51,4	3.328,0	3.818,0	3.510,0	52,0	55,4	53,3
<i>Sanità</i>	2.500,0	2.500,0	2.500,0	40,4	39,9	39,5	2.500,0	2.500,0	2.500,0	39,1	36,3	38,0
Spesa in conto capitale	0,0	50,0	50,0	0,0	0,8	0,8	0,0	50,0	50,0	0,0	0,7	0,8
Manovra sulla spesa a carico dell'Amministrazione Centrale	7.222,5	5.681,9	6.400,5	53,8	47,3	50,1	10.510,3	8.647,7	8.702,5	62,1	55,6	56,9
di cui												
spesa corrente	4.098,8	4.233,8	4.333,8	56,8	74,5	67,7	3.990,3	4.329,7	4.376,5	38,0	49,8	50,0
<i>Pubblico impiego</i>	411,8	411,8	411,8	5,7	7,2	6,4	394,8	394,8	394,8	3,8	4,5	4,5
<i>Funzionamento</i>	1.950,0	2.085,0	2.185,0	27,0	36,7	34,1	1.696,8	1.836,0	1.937,2	16,1	21,1	22,1
<i>Trasferimenti</i>	1.737,0	1.737,0	1.737,0	24,0	30,6	27,1	1.898,7	2.098,9	2.044,5	18,1	24,1	23,4
spesa in conto capitale	3.123,7	1.448,1	2.066,7	43,2	25,5	32,3	6.520,0	4.318,0	4.326,0	62,0	50,2	50,0
Manovra sulle spese	13.415,4	12.004,8	12.773,4	74,0	73,3	73,4	16.911,2	15.638,6	15.385,4	61,0	63,5	62,4
Manovra sulle entrate	4.716,6	4.382,0	4.627,1	26,0	26,7	26,6	10.822,8	8.988,9	9.290,0	39,0	36,5	37,6
TOTALE MANOVRA	18.132,0	16.386,8	17.400,5	100,0	100,0	100,0	27.734,0	24.577,5	24.625,4	100,0	100,0	100,0

Tavola B

Gli interventi espansivi

	manovra iniziale						manovra definitiva					
	milioni di euro			Comp %			milioni di euro			Comp %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Pubblico impiego	526,4	524,8	524,8	7,9	11,3	10,1	592,0	709,9	710,5	7,9	11,4	11,1
Previdenza totalizzazione	160,0	160,0	160,0	2,4	3,4	3,1	160,0	160,0	160,0	2,1	2,6	2,5
Volontariato e ricerca	0,0	70,0	130,0	0,0	1,5	2,5	0,0	70,0	130,0	0,0	1,1	2,0
Fondo famiglia e sviluppo	1.140,0	0,0	0,0	17,2	0,0	0,0	696,0	0,0	0,0	9,3	0,0	0,0
Eccedenza di spesa art.11 c.3 i-quater	589,0	380,0	380,0	8,9	8,2	7,3	589,0	380,0	380,0	7,9	6,1	5,9
Debito sommerso amministrazioni centrali	170,0	200,0	200,0	2,6	4,3	3,9	170,0	200,0	200,0	2,3	3,2	3,1
Altre spese correnti	336,1	408,0	483,2	5,1	8,8	9,3	647,9	657,1	747,8	8,7	10,5	11,6
A.TOTALE MAGGIORI SPESE CORRENTI	2.921,5	1.742,8	1.878,0	44,1	37,5	36,3	2.854,9	2.177,0	2.328,3	38,2	34,9	36,2
B.TOTALE MAGGIORI SPESE IN CONTO CAPITALE	350,0	820,8	1.025,8	5,3	17,6	19,8	787,8	1.528,0	1.449,5	10,5	24,5	22,6
Proroghe agevolazioni fiscali	1.216,5	366,1	115,7	18,3	7,9	2,2	1.046,4	421,3	170,7	14,0	6,8	2,7
Tassa sui brevetti	40,0	28,9	33,8	0,6	0,6	0,7	40,0	28,9	33,8	0,5	0,5	0,5
Riduzione costo lavoro	1.996,0	1.556,0	1.829,0	30,1	33,4	35,3	1.996,0	1.556,0	1.829,0	26,7	24,9	28,5
Distretti	50,0	50,0	50,0	0,8	1,1	1,0	50,0	50,0	50,0	0,7	0,8	0,8
Altre minori entrate	58,0	89,0	247,0	0,9	1,9	4,8	701,7	478,3	561,8	9,4	7,7	8,7
C.TOTALE MINORI ENTRATE	3.360,5	2.090,0	2.275,5	50,7	44,9	43,9	3.834,1	2.534,5	2.645,3	51,3	40,6	41,2
TOTALE INTERVENTI ESPANSIVI (a+b+c)	6.632,0	4.653,6	5.179,3	100,0	100,0	100,0	7.476,8	6.239,5	6.423,1	100,0	100,0	100,0

Già all'inizio di ottobre, l'accertamento di una evoluzione tendenziale dei conti pubblici nel 2006 più negativa del previsto ha indotto il governo a predisporre (DL n. 203 "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria") una prima integrazione della manovra correttiva: le misure di riduzione del disavanzo crescevano, infatti, da 11,5 a 16,2 miliardi (dallo 0,8 all'1,1 per cento del Pil). La ragione di tale adeguamento era connessa all'evidenza – fortemente sottolineata dalla Corte nella ricordata audizione – di un grave ritardo nella realizzazione del programma di dismissioni immobiliari. Con una Nota del 28 ottobre, il Ministero dell'Economia ha, infatti, corretto la previsione a legislazione vigente per il 2006, riducendo di 5 miliardi (da 6 a 1 miliardo) la stima delle dismissioni precedentemente accolta. Conseguentemente – al fine di mantenere immutato l'obiettivo programmatico di indebitamento netto (3,8 per cento in rapporto al Pil) – è stato necessario "emendare" il disegno originario della manovra, prevedendo correzioni aggiuntive pari a circa lo 0,3 per cento del Pil.

La correzione integrativa, destinata soprattutto a compensare i 5 miliardi di minori cessioni di immobili, è stata congegnata con una prevalenza di maggiori entrate (circa 2,5 miliardi di euro) derivanti dalla riduzione di aree di erosione ed elusione (ammortamento dell'avviamento, leasing immobiliare, minusvalenze da concambio ecc.), con minori spese pari a 1,5 miliardi connesse alla riduzione degli apporti al capitale sociale delle ex imprese pubbliche (FF.SS e Anas) e, infine, con il computo di circa 1 miliardo di dividendi Enel e Eni di pertinenza della Cassa DD.PP.

Una successiva ulteriore correzione della manovra era, poi, decisa nell'ambito di un intervento prevalentemente diretto a consentire il rispetto nel 2005 del parametro di indebitamento netto concordato con l'Unione europea (4,3 per cento in rapporto al Pil). Le misure in esame, adottate con DL n. 211 "Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica...", riguardano una ulteriore riduzione delle dotazioni dei Ministeri per la categoria dei consumi intermedi e nuove procedure per accelerare le dismissioni immobiliari. Il DL n. 211, assorbito poi nel DL n. 203 – e, quindi, convertito con la legge n. 248/05 – produce effetti anche sui conti del 2006.

La Relazione previsionale e programmatica (Seconda sezione) ha presentato un prospetto riepilogativo della manovra finanziaria per il 2006 che incorpora gli effetti di tali interventi di urgenza.

11.

L'impianto definitivo della finanziaria e della legge di conversione del DL n. 203/05 – come emerge dai testi licenziati dal Parlamento – si è ulteriormente modificato in sede di emendamenti parlamentari, nel senso di un rafforzamento degli interventi di contenimento del disavanzo.

Nell'ultima fase di messa a punto dei provvedimenti in sede parlamentare è, infatti, prevalso l'intendimento di rendere più solide le prospettive del percorso di rientro degli squilibri dei conti pubblici, alla luce delle raccomandazioni emerse in sede europea.

Il Governo ha, pertanto, deciso di proporre un più ambizioso obiettivo di disavanzo già per il 2006, fissando al 3,5 per cento (in luogo del 3,8 precedente) il rapporto indebitamento netto /Pil per l'anno in corso.

Ne è, conseguentemente, derivata la necessità di aggiustare ancora la manovra correttiva dell'evoluzione tendenziale: il complesso delle misure di contenimento è stato, definitivamente, portato a quasi 28 miliardi di euro (si veda la tavola b), ben 9 miliardi oltre l'importo originario previsto nel disegno di legge oggetto dell'audizione parlamentare dell'ottobre scorso e circa 4 miliardi oltre l'importo definito in sede di Relazione Previsionale e Programmatica.

Poco più di 20 miliardi (pari all'1,4 per cento del Pil) sono destinati alla riduzione del disavanzo tendenziale, mentre permangono i 7,6 miliardi di interventi espansivi (comprensivi, peraltro, di voci assai poco omogenee, tra le quali spiccano eccedenze di spesa di importi non trascurabili).

Nella versione definitiva, le misure di incremento delle entrate vedono aumentare la propria incidenza, raggiungendo il 39 per cento della manovra totale: da 4,7 miliardi del disegno originario esse assommano ora a quasi 11 miliardi di euro.

I principali “nuovi interventi” introdotti nella fase finale dell'approvazione parlamentare si riferiscono, sul fronte delle entrate, alla c.d. “Programmazione fiscale” e

all'“Adeguamento fiscale” per i periodi d'imposta 2003 e 2004, ciascuno dei quali dovrebbe assicurare, secondo le stime governative, circa 1 miliardo di euro nel 2006. Altri 500 milioni di euro sono imputati al gettito dell'imposta sostitutiva sulla cessione di fabbricati ed importi minori ad ulteriori misure di prelievo.

Al rafforzamento della manovra concorre anche un più limitato ricorso a misure aggiuntive di contenimento della spesa, che sono stimabili in circa 1,5 miliardi di euro. Va osservato che la stretta aggiuntiva appare concentrata sulla spesa in conto capitale, mentre resta sostanzialmente immutato l'impianto dell'azione sulla spesa corrente (consumi intermedi, patto di stabilità interno e spesa sanitaria) già definito nel disegno originario. In conclusione, i provvedimenti di contenimento della spesa corrente dovrebbero assicurare, nel 2006, circa 10 miliardi di risparmi, pari al 37,5 per cento della manovra lorda, mentre la riduzione della spesa in conto capitale passerebbe da poco più di 3 miliardi del disegno originario agli oltre 6,5 miliardi, pari al 23,5 per cento, della versione definitiva.

Analizzando la distribuzione dei “tagli” programmati, si osserva che circa il 62 per cento della manovra sulla spesa riguarda le uscite delle Amministrazioni centrali, con una larga prevalenza dei tagli alle spese di investimento, mentre il contenimento delle spese delle Amministrazioni locali è concentrato nei settori della sanità (per quasi il 40 per cento) e degli interventi in campo non sociale (più del 50 per cento).

12.

Come sempre, il giudizio sulla manovra correttiva dei conti pubblici affidata alla legge finanziaria e ai provvedimenti collegati si estende a due diversi interrogativi:

- se la dimensione quantitativa delle correzioni proposte sia adeguata al raggiungimento degli obiettivi programmatici di saldo e di debito;
- se gli effetti attribuiti ai singoli provvedimenti che compongono la manovra risultino realizzabili appieno, consentendo l'effettuazione dei tagli di spesa o gli incrementi di gettito programmati.

Quanto al primo aspetto, l'attività istituzionale della Corte non contempla l'impiego di propri strumenti di analisi in grado di elaborare previsioni macroeconomiche; elemento

indispensabile per formulare un giudizio di congruità della manovra correttiva di finanza pubblica. La disponibilità dei risultati definitivi del 2005 e di strumenti di monitoraggio propri della Corte consente, tuttavia, di avanzare alcune prime osservazioni sulla attendibilità delle proiezioni tendenziali di finanza pubblica per il 2006.

La Relazione trimestrale di cassa, resa nota nei primi giorni di aprile, espone i risultati di una ricognizione dei principali fattori di modifica del quadro di riferimento, che consistono, essenzialmente, nell'adozione di una meno favorevole ipotesi di crescita economica (1,3 contro 1,5 per cento), rispetto alle stime incorporate nell'aggiornamento del Programma di stabilità del dicembre scorso e delle implicazioni della minore crescita e del consuntivo 2005 sul quadro di finanza pubblica per il 2006.

A parità di manovra correttiva globale, l'obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche viene rideterminato al 3,8 per cento, a fronte del 3,5 per cento del Programma di stabilità.

La fissazione di un obiettivo di disavanzo più elevato discende dalla considerazione di una serie di fattori di segno opposto: ad una stima più favorevole delle entrate tributarie si contrappone, infatti, una dinamica più sostenuta dei redditi da lavoro dipendente (per previsti incrementi di occupazione nei settori della scuola e della sicurezza, oltre che per lo slittamento al 2006 di contratti non conclusi nel 2005) e della spesa sanitaria. Naturalmente, l'evoluzione di entrate e spese pubbliche nel 2006 sconta la piena realizzazione degli effetti di rafforzamento del prelievo e di contenimento della spesa attribuiti ai provvedimenti che compongono la manovra di bilancio per il 2006.

E', pertanto, su tali provvedimenti che ci si sofferma nei paragrafi seguenti, con lo scopo di valutarne la capacità di realizzazione dei risultati attesi, anche alla luce degli esiti conseguiti dalle manovre di contenimento degli anni precedenti.

La manovra correttiva per il 2006: considerazioni di sintesi.

13.

La manovra per il 2006 definita nella sessione di bilancio dello scorso autunno si appoggiava su un quadro di riferimento macroeconomico e di finanza pubblica che è

stato oggetto delle ampie revisioni recepite nella recente Relazione trimestrale di cassa. L'adozione di un obiettivo meno impegnativo di disavanzo, proposto dalla RTC, discende da una crescita economica ancora più bassa delle precedenti previsioni e da un consuntivo 2005 di finanza pubblica che proietta sul 2006 una spesa corrente più elevata.

La realizzazione degli obiettivi programmatici così rideterminati è, altresì, condizionata al pieno esplicarsi degli effetti assegnati nella “finanziaria” per il 2006 ai provvedimenti di contenimento dell'indebitamento netto.

L'analisi condotta dalla Corte sulla finanziaria per il 2006 – prima ancora di valutare i singoli provvedimenti della manovra – nuove da una riconsiderazione delle proiezioni tendenziali di finanza pubblica, che costituiscono la base di riferimento delle correzioni richieste.

Da tale analisi emergono alcuni punti critici che inducono a ritenere non esente da rischi di sottostima il quadro 2006 prospettato dalla RTC.

In particolare, sembrano alla Corte particolarmente esposte le previsioni relative alle spese di personale (per la comprovata difficoltà di attivare strumenti di controllo effettivo dei fattori “extracontrattuali”), alla spesa corrente delle amministrazioni locali e alla spesa sanitaria.

Ulteriori perplessità riguardano, poi, la realizzabilità di alcuni interventi contenuti nella finanziaria per il 2006, sia in materia di contenimento delle spese sia con riguardo alle misure di realizzo di maggiori entrate.

Valutazioni meno favorevoli di quelle governative sull'evoluzione dei conti pubblici nel 2006 sono state avanzate anche da istituti di ricerca e dagli organismi internazionali: alla base di tali valutazioni vi sono sia ipotesi più pessimistiche su tempi ed intensità della ripresa economica che riserve sull'efficacia di alcuni interventi della finanziaria. Nelle recenti “Previsioni di primavera” della Commissione Europea, in particolare, il rapporto indebitamento/Pil è stimato al 4,1 per cento (a fronte del 3,8 per cento delle previsioni governative)

Il giudizio della Corte sulla efficacia e sulla realizzabilità dei provvedimenti che compongono la manovra è stato, in parte, anticipato in occasione dell'audizione

parlamentare dello scorso ottobre. Deve, peraltro, essere integrato con un puntuale esame dei numerosi provvedimenti presentati con il maxi-emendamento governativo.

In primo luogo, deve essere espressa una valutazione molto positiva sul rafforzamento che il Governo ha impresso alla manovra correttiva nel corso dell'iter parlamentare.

Quanto alla valutazione di efficacia delle misure di contenimento del disavanzo, con la finanziaria per il 2006 si ripetono i tentativi di riduzione dei consumi intermedi e delle spese in conto capitale delle Amministrazioni centrali, aree di spesa già fortemente aggredite con le manovre correttive degli anni precedenti.

In particolare, con riguardo ai consumi intermedi i risparmi ottenuti con gli "sbarramenti a valle" fissati dal decreto taglia-spese del 2002 e dal DL 168 del 2004 si sono rivelati non duraturi, determinando fenomeni di recupero dei livelli di spesa precedenti e patologie gestionali (quale l'acquisizione di beni e servizi non sorretta dall'assunzione dei relativi impegni), con il conseguente ricorso ad atti di riconoscimento di debito o alla copertura *ex post* delle obbligazioni contratte. L'innovazione introdotta, già nel 2005, con la "regola del 2 per cento" sembra aver corretto queste distorsioni, in virtù di una modalità applicativa cui si farà cenno più avanti.

Come si è già accennato, una impostazione più attenta ad affrontare i fattori di espansione della spesa sembra emergere anche dalle norme che riguardano il controllo della spesa di personale: limitazioni severe sono, infatti, previste all'impiego di risorse destinate all'alimentazione dei numerosi extracontrattuali (in primo luogo, la contrattazione integrativa) che sono la causa principale del superamento degli obiettivi programmatici.

Meno permanenti appaiono i tagli agli investimenti fissi e ai trasferimenti in conto capitale che – essendo in buona parte costruiti come limitazione dei pagamenti e dei tiraggi di tesoreria – non possono che tradursi in un mero rinvio della spesa agli esercizi successivi.

Con riferimento al Patto di stabilità interno per Regioni ed enti locali, al quale è affidata una quota consistente della manovra correttiva per il 2006, la legge finanziaria modifica la precedente disciplina, prevedendo tetti differenziati tra enti e per tipologia di spesa.

Sulla entità dei risultati attesi pesa, soprattutto nel caso delle amministrazioni locali, la particolare severità dell'aggiustamento richiesto: la riduzione rispetto al dato tendenziale si applica, nel caso di queste amministrazioni, ad oltre il 52 per cento della spesa corrente.

Al di là di quanto può osservarsi in termini di quantificazioni, si conferma in ogni caso, anche in questa nuova impostazione del Patto, la valutazione, più volte espressa dalla Corte, che livelli di variazione predefiniti e automatici non possano considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica.

Un altro importante capitolo della manovra è costituito dalle disposizioni dirette a conseguire risparmi in materia di spesa sanitaria. La relazione tecnica quantifica per il comparto sanitario un aggiustamento, rispetto al tendenziale, pari a 2.500 milioni. Nonostante la persistenza di margini per una riduzione delle inefficienze e per un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero, tale obiettivo appare – anche alla luce dei risultati del 2005 – di non facile realizzazione. La conferma dell'impostazione finora seguita di un adeguamento delle somme riconosciute, anche attraverso il contributo al ripiano dei disavanzi pregressi, di una maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse e della previsione di misure correttive, sia di natura finanziaria che reale, nel caso di superamento dei tetti di spesa, sposta naturalmente su una attenta attività di monitoraggio il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi.

Sul fronte delle entrate, la manovra per il 2006 punta ad allargare le basi imponibili, soprattutto con interventi anti-erosione ed anti-elusione, ma anche contrastando sommerso ed evasione fiscale e contributiva, coinvolgendo a tal fine nell'azione di contrasto anche Comuni, Province e Regioni e prevedendo a loro favore una quota parte delle maggiori entrate riscosse. Per quanto riguarda quest'ultimo obiettivo, il riemergere, in sede di maxi-emendamento, di importanti interventi aggiuntivi in materia di concordato preventivo e condono (si tratta delle misure definite "Programmazione fiscale" e "Adeguamento degli anni 2003 e 2004") solleva perplessità, con riguardo all'osservazione già avanzata dalla Corte nell'audizione di ottobre, laddove si sosteneva

che “come peraltro risulta anche dall’esperienza concreta della stessa Amministrazione finanziaria, il flusso dei versamenti correlati all’attività di accertamento e controllo (ivi compresi, quindi, quelli – fra i più consistenti – relativi all’accertamento con adesione) è strettamente legato al convincimento degli obbligati che sia da escludersi la probabilità di nuovi provvedimenti di sanatoria”. Vi è il rischio, in altri termini, che la riproposizione di forme di condono fiscale pregiudichi sia le prospettive di gettito connesse ai normali adempimenti dei contribuenti sia l’esito dell’azione ordinaria tesa al recupero delle aree di evasione.

Il contenimento della spesa statale.

14.

Numerose disposizioni della legge finanziaria per il 2006 sono dirette al contenimento della spesa, sia corrente che in conto capitale.

Sul fronte della spesa corrente, le misure principali riguardano limitazioni all’utilizzo del personale a tempo determinato e la contrattazione integrativa, la razionalizzazione dei trasferimenti correnti a imprese e un ulteriore intervento di contenimento dei consumi intermedi. Con riguardo alle spese in conto capitale, le disposizioni si concretano tanto in riduzioni di stanziamenti di investimenti fissi (che rilevano per l’indebitamento netto solo per la quota che si ritiene si tradurrà in minori pagamenti), quanto in limiti diretti ai pagamenti operanti, soprattutto, sull’attività di sostegno delle imprese attraverso la corresponsione di incentivi (limiti all’azione del Fondo Innovazione Tecnologica).

Con riferimento ai consumi intermedi, la valutazione delle misure di contenimento richiede una preliminare puntualizzazione di metodo. E’, infatti, opportuno chiarire il percorso attraverso il quale “monitorare” il funzionamento degli interventi di controllo della dinamica della spesa, ad iniziare dalla “regola del 2 per cento” che, introdotta con la legge finanziaria per il 2005, seguita ad operare anche sui conti del 2006, essendo incorporata nelle previsioni di bilancio a legislazione vigente. Queste, poi, subiscono le ulteriori specifiche correzioni adottate con la finanziaria per il 2006 che, a decorrere dall’anno in corso, ha disposto una rideterminazione delle unità previsionali di base che

implicano un contenimento delle dotazioni (e degli impegni di spesa) di circa 1,5 miliardi di euro rispetto alle proiezioni a legislazione vigente.

A seguito di questa ulteriore riduzione (i consumi intermedi sono oggetto di interventi di contenimento già dal 1999) le dotazioni di bilancio, come si dirà più avanti, vengono a collocarsi su livelli molto inferiori agli importi che, per questa categoria, si riscontrano a consuntivo.

Si deve, infatti, ricordare che – a seguito dell'applicazione della regola del 2 per cento – gli obiettivi di spesa di bilancio per il 2005 già apparivano molto stringenti, poiché il livello programmatico risultava, per i consumi intermedi, persino inferiore agli stanziamenti iniziali del 2004. Tuttavia, l'ampio scostamento tra il consuntivo, ora disponibile, e i limiti programmatici iniziali di bilancio non comporta necessariamente il mancato rispetto dell'"obiettivo del 2 per cento". Si deve, infatti, tenere ben distinta la verifica della dinamica della spesa pubblica (e, in questo caso, specificamente dei consumi intermedi) nel 2005, nella definizione di contabilità nazionale – cioè l'unica rilevante per le regole europee – e quella che riguarda il rispetto dei limiti di spesa fissati alla gestione di bilancio.

In altri termini – e per restare sul concreto – al momento di definire obiettivi di finanza pubblica per il 2005 coerenti con gli impegni europei si valutò necessario adottare limiti di crescita della spesa pubblica (con alcune specifiche esclusioni) contenuti entro il 2 per cento. Si trattava, dunque, di operare affinché i livelli di spesa di consuntivo del 2005 non superassero i livelli di consuntivo del 2004 di oltre il 2 per cento, in termini di contabilità nazionale.

Tale regola prefigurava, dunque, un impegno, per il quale era necessario trovare la forma per la sua traduzione operativa in regole di condotta delle diverse amministrazioni, che necessariamente operano secondo i criteri di gestione della contabilità finanziaria. Pertanto, le disposizioni della finanziaria per il 2005, pur muovendo da specifiche norme che facevano esplicito riferimento agli obiettivi di contabilità nazionale, si traducevano poi in correzioni molto stringenti degli stanziamenti di bilancio.

Si può, dunque, evidenziare il percorso che si è inteso seguire.

Il dimensionamento degli stanziamenti di bilancio su livelli molto inferiori ai valori di consuntivo del 2004 equivaleva a forzare la condotta delle singole amministrazioni su un sentiero molto stretto e “di sicurezza”, nella consapevolezza – rilevata dalla stessa Corte nelle analisi speciali riservate negli ultimi due anni a questo fenomeno – che, in corso d’anno, le dotazioni iniziali di bilancio sono destinate ad essere incrementate con il ricorso ai fondi di riserva (anche in violazione di disposizioni amministrative restrittive) o per gli effetti di provvedimenti legislativi. Il monitoraggio effettuato dal Ministero dell’economia sull’andamento in corso d’anno delle principali categorie di spesa si riservava proprio la facoltà di regolare i flussi in funzione dell’eventuale maggiore o minore pressione di questi fattori espansivi sopraggiunti.

Questo spiega perché, con riguardo limitatamente alla spesa statale, l’evoluzione dei consumi intermedi nel 2005, espressi nella definizione di contabilità nazionale, risulta sostanzialmente in linea con l’obiettivo di crescita del 2 per cento rispetto al 2004, mentre gli impegni di spesa sui capitoli oggetto delle restrizioni possono risultare superiori ai limiti di spesa determinati in sede di legge di bilancio.

La legge finanziaria per il 2006, come si è detto, introduce una ulteriore restrizione dei consumi intermedi che la relazione tecnica stima pari a circa 1,5 miliardi di euro. Questo contenimento di spesa rispetto alla (ignota) previsione tendenziale dovrebbe consentire, secondo le valutazioni governative, una flessione nel 2006 dei consumi intermedi superiore al 5 per cento in termini di contabilità nazionale.

Come per il 2005, risulta “per definizione” impossibile esprimere valutazioni sulla realizzabilità di questo risultato, se non limitandosi ad osservare che permane (ed anzi si amplia) il margine di manovra e di regolazione della spesa in capo al Ministero dell’economia, a scapito di quello riservato alle singole amministrazioni. E ciò discende dal procedimento di controllo prima descritto, che prevede, per la categoria dei consumi intermedi, dotazioni iniziali 2006 inferiori del 15 per cento alle corrispondenti previsioni iniziali di bilancio del 2005 e del 26 per cento agli stanziamenti definitivi di competenza del 2005.

Valori così bassi discendono dall’effetto cumulato dell’applicazione, anche al 2006, della regola del 2 per cento (già scontata nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente) e della rideterminazione delle dotazioni delle unità previsionali di base disposta

dalla finanziaria per il 2006. Ma proprio l'ampiezza dello scostamento rispetto ai valori storici di consuntivo dovrebbe permettere al Ministero dell'economia di operare in sicurezza, regolando le integrazioni di risorse concesse alle singole amministrazioni in corso d'anno fino a concorrenza dell'unico vero obiettivo programmatico, vale a dire il rispetto del tasso di crescita (per il 2006, tasso di decremento) della categoria di spesa in esame.

Sempre nell'ambito della spesa corrente, la legge finanziaria 2006 individua poi un ulteriore rilevante settore da sottoporre a restrizioni. Viene istituito, infatti, un fondo per i trasferimenti correnti alle imprese, con cui si mira a razionalizzare le risorse stanziare, operazione da cui dovrebbe scaturire un alleggerimento dei conti per 959,5 milioni in termini sia di saldo netto da finanziare che di indebitamento netto. Gli effetti delle relative disposizioni (commi 15 e 16) sui saldi di finanza pubblica non sono agevolmente valutabili in carenza del quadro degli stanziamenti previsto dalla normativa vigente. Interventi di minore consistenza finanziaria riguardano le spese per consulenze, rappresentanza ed autovetture, già oggetto di reiterati tagli.

15.

Nel passaggio parlamentare, la manovra correttiva per il 2006 è stata rafforzata, sul fronte della spesa, più che raddoppiando la dimensione degli interventi di contenimento della spesa in conto capitale (dai 3,1 miliardi del disegno di legge finanziaria ai definitivi 6,5 miliardi di euro).

Le modalità di attuazione di questi interventi sono molto diversificate.

In primo luogo – in parallelo con le disposizioni riguardanti i consumi intermedi – la legge finanziaria (comma 13) provvede a rideterminare le dotazioni delle unità previsionali di base dei ministeri, relative alle spese per investimenti fissi lordi: rispetto al bilancio a legislazione vigente la relazione tecnica stima in 1136 milioni il risparmio in termini di impegni, ma in soli 360 milioni i risparmi in termini di contabilità nazionale (che per gli investimenti si avvale dei dati di cassa e, quindi, dei pagamenti).

In secondo luogo, la finanziaria (commi 32-37) dispone limitazioni dirette dei pagamenti che riguardano tanto la generalità delle spese statali per investimenti fissi

lordi, quanto l'attività dell'Anas, del Fondo innovazione tecnologica (FIT) e dei soggetti titolari di contabilità speciali. In particolare, la restrizione maggiore riguarda il FIT che dovrebbe subire un taglio di pagamenti, rispetto all'evoluzione tendenziale, di circa il 40 per cento (pari a 1,2 miliardi di euro), con inevitabili effetti di recupero sugli anni successivi al 2006. Anche per l'Anas il limite di cassa è fissato per il 2006 in valore assoluto e, rispetto al tendenziale, se ne ricava una stima di risparmi di 300 milioni, anche in questo caso con previsti "rimbalzi" negli anni successivi. Per la generica categoria degli investimenti fissi del bilancio statale, invece, la finanziaria indica nel 95 per cento del livello di spesa del 2004 il limite non superabile (limite ulteriormente ridotto dalle successive disposizioni della legge n. 81/06 e del DL n. 68/06). I risparmi attesi dovrebbero superare di poco i 300 milioni nel 2006, destinati ancora una volta ad essere recuperati nel triennio successivo. Economie per altri 400 milioni dovrebbero discendere dai limiti imposti alle contabilità speciali.

In terzo luogo, infine, l'azione di contenimento della spesa in conto capitale si dovrebbe realizzare attraverso rimodulazioni e riduzioni di spesa attuate con modifiche alle tabelle D, E ed F del disegno di legge finanziaria. Da queste modifiche è attesa, complessivamente, una minore spesa in conto capitale per quasi 3,5 miliardi di euro.

Poco meno della metà di tale importo riguarda riduzioni degli apporti al capitale sociale di Ferrovie dello Stato (1,2 miliardi) e Anas (300 milioni).

L'insieme degli interventi di contenimento di investimenti fissi e delle altre spese in conto capitale è costruito interamente sulla regolazione della cassa e dei flussi di tesoreria, nella considerazione che, in tal modo, si realizzano effetti immediatamente operanti sul conto delle Amministrazioni pubbliche utilizzato nelle verifiche europee.

Inevitabilmente, tuttavia, il limite a valle esaurisce il proprio effetto nel primo anno di blocco, riversando sugli anni successivi l'onere di regolare le transazioni rinviate (come emerge dalle stesse stime ufficiali).

16.

A completamento dell'azione di contenimento della spesa statale sono state, infine, predisposte misure di rafforzamento per garantire la tenuta degli obiettivi di spesa.

Il comma 7 dispone, a tal fine, che a decorrere dall'esercizio finanziario 2006, le Amministrazioni dello Stato – escluso il comparto della sicurezza e del soccorso – possono assumere mensilmente impegni per importi non superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base. Restano escluse le spese per stipendi, retribuzioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria o non frazionabili in dodicesimi, nonché una serie numerose di altre tipologie di spesa. La norma finisce per incidere, sostanzialmente, sui comparti di spesa più discrezionali (consumi intermedi e spese in conto capitale), le cui caratteristiche mal si conciliano con il frazionamento per dodicesimi e per i quali, comunque, possono presentarsi non lievi profili di problematicità in sede di attuazione. Ciò vale, in particolare, per le spese in conto capitale.

Del pari, di non agevole realizzabilità risultano i commi 21 e 22 che prevedono, rispettivamente, la possibilità della sospensione dell'assunzione negli impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento, nonché il ritorno dell'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP, nell'ipotesi che sia a rischio il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In via generale, anche a salvaguardia degli equilibri di bilancio, è posto un complesso di disposizioni (commi da 166 a 175), che riguardano nuovi compiti assegnati alla Corte dei conti, sicuramente in grado di rafforzare, già a partire dal 2006, il controllo della spesa, soprattutto delle amministrazioni locali.

Il controllo della spesa delle amministrazioni territoriali: patto di stabilità interno e spesa sanitaria.

17.

Nella versione definitiva della finanziaria, gli interventi di contenimento che riguardano gli enti territoriali rappresentano poco meno del 40 per cento dei risparmi di spesa a copertura della manovra per il 2006. Si tratta di 6,4 miliardi di euro di correzione degli andamenti tendenziali della spesa, di cui circa 3,3 miliardi (il 52 per cento) sono attesi dalla revisione del Patto di stabilità interno e 2,5 miliardi dal contenimento della spesa sanitaria. Ad essi vanno ad aggiungersi i risparmi attesi dalle misure relative alla spesa

per il personale di regioni, province e comuni. La manovra prevede, poi, altri provvedimenti di rilievo per gli enti territoriali (anche se di efficacia non immediata sui saldi) riconducibili, da un lato, ad una strategia di rafforzamento dei controlli e delle misure volte a incidere sui costi di gestione degli enti e, dall'altro, alla gestione della fase di avvio del federalismo fiscale.

Il Patto di stabilità interno.

18.

Con la manovra per il 2006 si interviene nuovamente sul meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Nel Dpef per il 2006 – 2009 erano state anticipate tre linee di intervento per rafforzare, e finalizzare alla crescita, il meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a partecipare agli obiettivi di stabilità. Si prevedeva in particolare di:

- definire tetti distinti per la spesa corrente e in conto capitale, ampliando gli spazi per gli investimenti pubblici locali a fronte di vincoli più stringenti per la spesa corrente;
- considerare le esigenze dell'associazionismo intercomunale e dei piccoli comuni;
- istituire un sistema di premi e sanzioni, promuovendo misure strutturali in servizi a domanda individuale (tra gli altri il trasporto pubblico locale).

La finanziaria per il 2006, in coerenza con tali profili programmatici, ha previsto tetti differenziati tra enti e per tipologia di spesa. Per le regioni, si dispone per il 2006 un taglio della spesa corrente del 3,8 per cento rispetto al valore raggiunto nel 2004, consentendo negli anni successivi una crescita contenuta entro lo 0,4 per cento nel 2007 e il 2,5 per cento nel 2008. La spesa in conto capitale può crescere, invece, del 4,8 per cento (il 6,9 per cento sempre rispetto al 2004, nel testo iniziale), per variare entro il 4 per cento nel biennio successivo.

Nel caso dei comuni e delle province, l'importo della spesa corrente deve essere ridotta, nel 2006, del 6,5 per cento rispetto al livello del 2004 per gli enti che nel triennio 2002-2004 hanno registrato una spesa corrente media pro capite inferiore a quella media pro capite della classe di appartenenza, e dell'8 per cento per i restanti enti (una riduzione ulteriore dello 0,3 per cento è prevista per il 2007 ed una crescita dell'1,9 per cento per il 2008). Per la spesa in conto capitale si è disposto, invece, un aumento per tutti gli enti entro 8,1 per cento (era previsto il 10 per cento nella versione iniziale) sempre con riferimento al livello raggiunto nel 2004.

I tetti di spesa sono calcolati escludendo dagli aggregati gli oneri per il personale, la spesa sanitaria (per le regioni), la spesa sociale (per province e comuni), la spesa per interessi, i trasferimenti ad altri enti delle Amministrazioni pubbliche, le spese per calamità naturali e quelle per le funzioni trasferite.

Nella relazione tecnica al disegno di legge presentato il 30 settembre scorso questa nuova definizione del Patto era previsto comportasse effetti positivi sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per oltre 3.100 milioni di euro nel 2006, di cui 1.100 relativi alle regioni e oltre 2.000 agli enti locali. Una quantificazione che teneva conto non solo della minor spesa corrente, ma anche della maggiore spesa in conto capitale consentita rispetto al quadro a legislazione vigente.

Tale previsione rimane confermata anche nella versione definitiva, nonostante le modifiche apportate all'universo dei soggetti interessati (almeno per il 2006), alla definizione dell'aggregato soggetto al vincolo e alla variazione prevista rispetto all'anno base di riferimento. Le modifiche introdotte nel corso dell'esame parlamentare sono state ritenute, infatti, produrre effetti compensativi e non determinare pertanto variazioni sui saldi di finanza pubblica. Secondo le valutazioni fornire ad integrazione della relazione tecnica in occasione della presentazione degli emendamenti, l'esclusione dal Patto di stabilità interno, per il solo 2006, dei Comuni fino a 5.000 abitanti sarebbe infatti compensata da una maggiore percentuale di riduzione delle spese correnti degli

altri enti locali per l'anno 2006 rispetto al 2004, mentre l'esclusione delle spese per interessi passivi e di quelle cofinanziate per il solo anno 2006 sarebbe compensata da una minore crescita delle spese in conto capitale.

19.

E' possibile avanzare alcune prime osservazioni sulle modifiche previste e sulle ipotesi assunte dal governo in merito agli effetti attesi dal Patto. Riguardo alla quantificazione delle misure introdotte va innanzitutto osservato che:

- non è stato chiarito su quale basi si fondi l'ipotesi di una compensazione dei minori risparmi dovuti all'esclusione dai vincoli dei comuni fino a 5.000 abitanti con la maggiore percentuale di riduzione delle spese correnti degli altri enti locali. Il vincolo più stringente imposto agli enti non virtuosi dovrebbe compensare già la riduzione prevista per quelli virtuosi, che vedono scendere dal 6,7 al 6,5 la riduzione prevista sulla spesa del 2004;
- l'ipotesi assunta di una compensazione dell'esclusione della spesa per interessi con l'inasprimento dei vincoli posti all'andamento della spesa in conto capitale sembra trovare conferma nella quantificazione costruita su dati di contabilità nazionale. Con tale modifica muta, tuttavia, il segno della correzione inizialmente proposta nel disegno di legge: rispetto al dato tendenziale, la spesa in conto capitale deve ridursi per consentire il finanziamento di maggiore spesa corrente;
- se appare corretta l'esclusione dal vincolo della spesa in conto capitale dei comuni nei limiti dei proventi derivanti dalla partecipazione degli stessi alla lotta all'evasione (con essa si vuole evitare che sia ridotto l'incentivo a partecipare all'attività di accertamento dei tributi erariali da parte dei Comuni), non si può escludere che essa possa vanificare parte degli effetti positivi sui saldi previsti con i limiti alla spesa;
- difficilmente la minore spesa si tradurrà integralmente in un miglioramento dei saldi. Un tale risultato non sembra, infatti, tenere conto della possibilità che gli enti adottino politiche per ottimizzare la propria capacità di spesa, o attraverso misure di sgravio fiscale, o ricorrendo a modifiche nelle modalità di effettuazione della spesa. Se

- così fosse, pur in presenza dei vincoli disposti dalle norme, potrebbe verificarsi un generale rispetto del Patto di stabilità, senza che ciò si traduca nell'ottenimento, in misura piena, dei risparmi ascritti a tale strumento normativo neanche in termini finanziari. La modifica apportata alla composizione della spesa soggetta a vincolo ha consentito di ridurre i margini per comportamenti elusivi. Positiva in termini di tenuta dei vincoli alla spesa è infatti la disposizione che, innovando rispetto al Patto per il 2005, prevede che concorrano ai limiti del Patto di stabilità interno anche le spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e altre attività finanziarie, nonché da conferimenti di capitale. Tale disposizione limita una possibile strategia degli enti territoriali volta ad affidare a soggetti esterni alla PA, eventualmente appositamente costituiti, l'erogazione di servizi, e a finanziare tali attività mediante conferimenti, esclusi, nella versione originaria delle disposizioni, dai vincoli del Patto di stabilità interno.

Rimane invece l'incentivo ad esternalizzare la gestione di servizi: i comuni possono, ad esempio, esternalizzare la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Una scelta operata sia sul versante della gestione, e quindi delle risorse umane e finanziarie, che su quello delle relative entrate. Con la trasformazione della tassa in una tariffa potranno attribuirne, in questo caso, la gestione direttamente al soggetto ed ottenere un consistente risparmio sul volume della spesa corrente. Trasferendo poi alle dipendenze del nuovo soggetto (privato o società c.d. *in house*) anche il relativo personale, l'ente otterrà, inoltre, vantaggi assai rilevanti non solo per il rispetto del Patto, ma anche per il vincolo di riduzione del costo del personale.

Va infine osservato che guardare alle spese, e non al saldo, e ricorrere a penalizzazioni in base al livello della spesa nel triennio precedente, come avviene nel caso degli enti locali, può introdurre distorsioni, "punendo" anche gli enti locali che hanno speso di più grazie ad un maggior sforzo fiscale autonomo.

Una valutazione del Patto è condotta nel seguito guardando:

- alle ipotesi alla base della costruzione del quadro tendenziale, su cui si fonda il rilievo della correzione;
- al suo impatto sui bilanci degli enti territoriali. I dati delle banche dati della Corte consentono di porre a confronto l'operare del vincolo sulla spesa corrente di regioni, comuni e province rispetto a quello che era il limite previsto dalla finanziaria per il 2005;
- alle prime indicazioni che provengono dai dati di consuntivo 2005 e dalle stime di cassa per il 2006 fornite con la trimestrale di cassa.

20.

L'attendibilità del quadro tendenziale. Per una valutazione dell'efficacia della manovra è determinante la definizione del quadro tendenziale a legislazione vigente.

Nella tavola 1 si riportano i dati utilizzati nella relazione tecnica per una valutazione degli effetti sui conti di regioni e province autonome. Nella prima parte ci si riferisce alla manovra nel testo iniziale del disegno di legge, mentre nella seconda si tiene conto delle modifiche introdotte nel corso dell'iter parlamentare, e quindi della detrazione, dalla base di calcolo del Patto, della spesa per interessi e della conseguente modifica della variazione prevista per la spesa in conto capitale. Per il 2005, in attesa dei risultati effettivi, ci si riferisce agli importi programmatici coerenti con un pieno rispetto del Patto di stabilità introdotto lo scorso anno.

Nella ricostruzione tendenziale del governo, la spesa corrente delle regioni soggetta alle limitazioni del Patto è prevista crescere nel 2006 di circa il 4,9 per cento rispetto al 2004 e raggiungere i 16.436 milioni di euro. La variazione rispetto all'importo obiettivo per

il 2005 è dell'1,6 per cento inferiore allo stesso valore previsto dalla normativa varata lo scorso anno (comma 23, articolo 1, della legge 311/04), che prevedeva per la spesa corrente e in conto capitale soggetta a vincolo una crescita nel 2006 del 2 per cento rispetto alle corrispondenti spese determinate per l'anno precedente.

Per la spesa in conto capitale, nel quadro tendenziale la crescita è del 4,8 per cento rispetto al valore del 2004, e di oltre l'11,4 per cento rispetto al dato obiettivo per il 2005 (ben superiore al limite del 2 per cento previsto a legislazione vigente).

Su questo quadro tendenziale la manovra interviene prevedendo per la spesa corrente un tetto pari all'importo registrato nel 2004 ridotto del 3,8 per cento. Si tratta di una correzione che comporta una riduzione della spesa del 6,8 per cento rispetto al valore obiettivo per il 2005. A fronte di ciò, la spesa in conto capitale è prevista crescere del 6,9 per cento rispetto al 2004, portando il valore obiettivo 2006 di quasi il 14 per cento superiore al valore 2005. Nella versione definitiva, la riduzione del limite previsto per la spesa in conto capitale (a fronte della esclusione degli interessi dalla base di riferimento del Patto) annulla di fatto l'incremento previsto inizialmente, riportando il valore obiettivo sul profilo tendenziale (+11,4 per cento rispetto al 2005). Nella versione finale della manovra, l'effetto netto complessivo sul tendenziale risulterebbe potenziato rispetto agli iniziali 1.099 milioni di euro. Ma tale maggior effetto dovrebbe andare a copertura della esclusione delle spese cofinanziate per le quali non si dispone di una quantificazione.

In parte simile il risultato se si guarda a Comuni e Province (tavola 2).

Per la spesa corrente, il quadro tendenziale indica per il 2006 una crescita del 3,3 per cento rispetto al 2004; la variazione rispetto all'importo obiettivo per il 2005 è inferiore al 2 per cento (+1,1 per cento).

Tavola 1

I dati del Patto di stabilità interno - Dati di contabilità nazionale - Regioni e province autonome

	2004	2005	2006	2007	2008
Ipotesi sul testo iniziale					
TOTALE USCITE CORRENTI	109.087		118.998	122.689	126.637
Personale e trasferimenti ad PA	93.414		102.562	106.003	109.653
Spese correnti nette	15.673	16.176	16.436	16.686	16.984
tassi di variazione su anno precedente	1,5	3,2	1,6	1,5	1,8
limite previsto			-3,8%	0,4%	+2,5%
Spesa netta programmatica	15.673	16.176	15.077	15.138	15.516
tassi di variazione su anno precedente	1,5	3,2	-6,8	0,4	2,5
effetto netto spesa corrente			-1.359	-1.548	-1.468
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	21.078		22.807	23.718	24.909
Contributi e trasferimenti complessivi	8.846		9.991	10.568	11.135
Spese in conto capitale nette	12.232	11.504	12.816	13.150	13.774
tassi di variazione su anno precedente	11,4	-6,0	11,4	2,6	4,7
limite previsto			+6,9%	+4%	+4%
Spese in conto capitale programmatica	12.232	11.504	13.076	13.599	14.143
tassi di variazione su anno precedente	11,4	-6,0	13,7	4,0	4,0
effetto netto spesa in c/capitale			260	449	369
effetto netto complessivo			-1.099	-1.099	-1.099

La esclusione della spesa per interessi					
TOTALE USCITE CORRENTI	109.087		118.998	122.689	126.637
Personale e trasferimenti ad PA	93.414		102.562	106.003	109.653
Interessi passivi	1.363		1.429	1.450	1.476
Spese correnti nette	14.310	14.767	15.007	15.236	15.508
tassi di variazione su anno precedente	1,6	3,2	1,6	1,5	1,8
limite previsto			-3,8%	0,4%	+2,5%
Spesa netta programmatica	14.310	14.767	13.766	13.821	14.167
tassi di variazione su anno precedente	1,6	3,2	-6,8	0,4	2,5
effetto netto spesa corrente			-1.241	-1.414	-1.341
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	21.078		22.807	23.718	24.909
Contributi e trasferimenti complessivi	8.846		9.991	10.568	11.135
Spese in conto capitale nette	12.232	11.504	12.816	13.150	13.774
tassi di variazione su anno precedente	11,4	-6,0	11,4	2,6	4,7
limite previsto			+4,8%	+4%	+4%
Spese in conto capitale programmatica	12.232	11.504	12.819	13.332	13.865
tassi di variazione su anno precedente	11,4	-6,0	11,4	4,0	4,0
effetto netto spesa in c/capitale			3	182	91
effetto netto complessivo			-1.238	-1.232	-1.250

La spesa in conto capitale netta cresce, invece, nel tendenziale 2006, dell'8,8 per cento rispetto ai dati di consuntivo 2004, e del 14 per cento rispetto all'obiettivo 2005,

risultando pertanto ben superiore al dato costruito come semplice proiezione delle variazioni ipotizzate con la precedente versione del Patto contenuta nella finanziaria dello scorso anno (che prevedeva nel 2006, anche per province e comuni l'applicazione della regola del 2 per cento).

Anche in questo caso, l'impatto del nuovo meccanismo proposto è di rilievo: la contrazione attesa sulla spesa corrente è di oltre 2.375 milioni, pari ad una riduzione di circa l'8,6 per cento rispetto al dato obiettivo per il 2005 (un calo di circa il 10 per cento rispetto al tendenziale). Per la spesa in conto capitale, il tetto previsto (+10 per cento nella versione iniziale, rispetto al 2004) comporterebbe una crescita rispetto al 2005 di oltre il 15 per cento.

Nella seconda parte della tavola la quantificazione è ripetuta sulla base della versione definitiva della manovra. Sono detratte le spese per interessi e riviste le percentuali di riduzione delle spese rispetto al 2004: per la spesa corrente si ipotizza una riduzione media tra quella prevista per gli enti virtuosi (6,5 per cento) e quelli non virtuosi (8 per cento), mentre quella per la spesa in conto capitale passa dal 10 per cento all'8,1 per cento. Non si è, invece, introdotta una ipotesi relativa all'esenzione per il 2006 dal rispetto del Patto per gli enti tra i 3000 e i 5000 abitanti.

Tavola 2

I dati del Patto di stabilità interno - Dati di contabilità nazionale - Comuni e Province oltre i 3000 abitanti

VOCI ECONOMICHE	2004	2005	2006	2007	2008
Le ipotesi sul testo iniziale					
TOTALE USCITE CORRENTI	45.413		46.423	46.831	47.456
Personale e trasferimenti a AP	17.734		17.806	17.748	17.947
Spesa sociale	3.903		4.060	4.142	4.224
Spese correnti nette	23.776	24.280	24.557	24.941	25.285
tassi di variazione su anno precedente	3,2	2,1	1,1	1,6	1,4
limite previsto			-6,7%	-0,3%	+1,9%
Spesa netta programmatica	23.776	24.280	22.183	22.116	22.536
tassi di variazione su anno precedente	3,2	2,1	-8,6	-0,3	1,9
effetto netto spesa corrente			-2.374	-2.825	-2.749
maggior spesa sociale			112	231	358
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	19.159		21.113	21.740	22.930
Trasferimenti ad enti pubblici	285		587	641	709
Spese in conto capitale nette	18.874	18.011	20.526	21.099	22.221
tassi di variazione su anno precedente	9,3	-4,6	14,0	2,8	5,3
limite previsto			+10%	+4%	+4%
Spese in conto capitale programmatica	18.874	18.011	20.761	21.592	22.455
tassi di variazione su anno precedente	9,3	-4,6	15,3	4,0	4,0
effetto netto spesa c/capitale			235	493	234
effetto netto complessivo			-2.027	-2.101	-2.156

La esclusione della spesa per interessi					
TOTALE USCITE CORRENTI	45.413		46.423	46.831	47.456
Personale e trasferimenti a AP	17.734		17.806	17.748	17.947
Spesa sociale	3.903		4.060	4.142	4.224
Interessi passivi	2.423		2.445	2.460	2.475
Spese correnti nette	21.353	21.330	22.112	22.481	22.810
tassi di variazione su anno precedente	4,2	-0,1	3,7	1,7	1,5
limite previsto			-7,25%	-0,3%	+1,9%
Spesa netta programmatica	21.353	21.330	19.805	19.746	20.121
tassi di variazione su anno precedente	4,2	-0,1	-7,2	-0,3	1,9
effetto netto spesa corrente			-2.307	-2.736	-2.690
maggior spesa sociale			112	231	358
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	19.159		21.113	21.740	22.930
Trasferimenti ad enti pubblici	285		587	641	709
Spese in conto capitale nette	18.874	18.011	20.526	21.099	22.221
tassi di variazione su anno precedente	9,3	-4,6	14,0	2,8	5,3
limite previsto			+8,1%	+4%	+4%
Spese in conto capitale programmatica	18.874	18.011	20.403	21.219	22.067
tassi di variazione su anno precedente	9,3	-4,6	13,3	4,0	4,0
effetto netto spesa in c/capitale			-123	120	-154
effetto netto complessivo			-2.318	-2.385	-2.485

Con queste ipotesi, la contrazione attesa sulla spesa corrente rimane sostanzialmente invariata (2.300 milioni), determinando una riduzione rispetto al 2005 del 7,2 per cento. Per la spesa in conto capitale, il tetto previsto (+8,1 per cento) comporta una riduzione rispetto al dato tendenziale dello 0,6 per cento e una crescita rispetto al 2005 di oltre il 13 per cento.

L'effetto netto complessivo crescerebbe a 2.318 mln., senza considerare tuttavia l'esclusione dei comuni tra 3000 e 5000 abitanti che sul totale della popolazione superiore ai 3000 rappresentano circa il 9 per cento.

In sintesi l'esame della manovra alla luce del quadro tendenziale di finanza pubblica si rileva particolarmente stringente sul lato della spesa corrente. La correzione prevista è quantificata in relazione ad un tendenziale costruito su uno scenario ottimistico, con tassi di crescita della spesa corrente inferiori (sia nel caso dei comuni che delle regioni) a quelli stessi previsti con il Patto dello scorso anno. Diversamente, la spesa in conto capitale è assunta crescere a tassi più accentuati di quelli riscontrati negli ultimi anni. I vincoli del Patto vengono calibrati inizialmente per assecondare e potenziare tale andamento. Le modifiche rese necessarie nel corso dell'esame parlamentare annullano tale ulteriore incremento e si mantengono sui dati tendenziali.

21.

L'impatto sui bilanci degli enti territoriali. La disponibilità dei dati di rendiconto delle regioni a statuto ordinario e di quelli relativi alle province e ai comuni con oltre 8000 abitanti (il grado di copertura è pari al 75 per cento degli enti) consentono di dare una prima stima degli effetti della trasposizione del Patto sui bilanci finanziari.

Nella tavola 3 sono posti a confronto (a partire dai dati di rendiconto 2003 e 2004, in termini di impegni e pagamenti) la stima, per area, delle risorse soggette a vincolo per il 2004, l'importo calcolato per il 2005 (ottenuto incrementando del 4,8 per cento i valori relativi alla spesa corrente 2003) e due stime relative al 2006: una frutto della semplice proiezione della regola del 2 per cento prevista dalla legge finanziaria 2005 e una sulla base della nuova normativa.

Il passaggio dagli importi calcolati in base alla regola del 2 per cento a quelli costruiti in base alla nuova normativa comporta un ridimensionamento degli impegni di parte corrente del 6,5 per cento. Si tratta di una variazione sostanzialmente coincidente con quella media stimata nella relazione tecnica sulla base dei dati di contabilità nazionale (-6,8 per cento). Molto diverso è, invece, il peso del “taglio” in media tra le aree: superiore al 13 per cento il calo della spesa corrente soggetta a vincolo nell’area meridionale; più contenuta invece la variazione sia nelle regioni del centro che del nord. Ancora maggiore il rilievo, ma in linea con il peso delle diverse aree in termini di spesa, il risultato guardando ai pagamenti. Un risultato legato al cambiamento di base di riferimento per il calcolo del livello obiettivo. La dimensione delle variazioni indotte rispetto al dato tendenziale (ma anche all’obiettivo per il 2005) testimonia delle difficoltà che una frequente modifica dei criteri di costruzione del Patto può comportare per la programmazione regionale.

Tavola 3

La distribuzione degli oneri dell'aggiustamento tra aree . Una stima a partire dai dati del Patto di stabilità per il 2004

Aree territoriali	IL TETTO DELLA SPESA CORRENTE (*)							
	Impegni - il tetto alla spesa corrente (spesa al netto di sanità e oneri per il personale)				Pagamenti il tetto alla spesa corrente (pagamenti al netto di sanità e oneri per il personale)			
	2004 (stima delle spese soggette a limite)	2005 (tetto stabilito dalla fin.2005 +4,8% 2003)	2006 (tetto stabilito dalla fin. 2005 +2% 2005)	2006 (stima del tetto stabilito con la fin. 2006 -3,8% 2004)	2004 (stima delle spese soggette a limite)	2005 (tetto stabilito dalla fin.2005 +4,8% 2003)	2006 (tetto stabilito dalla fin. 2005 +2% 2005)	2006 (stima del tetto stabilito con la fin. 2006 -3,8% 2004)
Nord	4.797.505	4.663.727	4.757.001	4.615.200	4.320.148	4.695.107	4.789.009	4.155.982
Centro	2.095.639	2.054.459	2.095.549	2.016.005	1.495.519	1.680.432	1.714.041	1.438.690
Sud	2.968.082	3.229.690	3.294.284	2.855.295	2.800.231	2.925.742	2.984.257	2.693.822
Totale	9.861.226	9.947.876	10.146.833	9.486.500	8.615.898	9.301.282	9.487.308	8.288.494

(*) al netto di spese di personale, spesa sanitaria, spesa per interessi e trasferimenti alle amministrazioni pubbliche. Per il 2004 o trasferimenti sono stimati.

La distribuzione degli oneri dell'aggiustamento tra aree . Una stima a partire dai dati del Patto di stabilità per il 2004

	Impegni		Pagamenti		Impegni			Pagamenti		
Aree territoriali	stima della variazione della spesa impegnabile rispetto all'importo stabilito per il 2006 con la regola del 2%	stima della variazione della spesa impegnabile rispetto al dato consentito come tetto nel 2005 con la regola del 2%	stima della variazione dei pagamenti rispetto all'importo stabilito per il 2006 con la regola del 2%	stima della variazione dei pagamenti rispetto al dato consentito come tetto nel 2005 con la regola del 2%	il tetto 2006 - stima della variazione assoluta rispetto al patto 2005	La distribuzione dei "tagli" tra aree	il rapporto tra quota "tagliata" e quota di spesa sul totale (indice inferiore a 1 vantaggio)	il tetto 2006 - la variazione assoluta rispetto al patto 2005	la distribuzione dei "tagli" tra le regioni	il rapporto tra quota "tagliata" e quota di spesa sul totale (indice inferiore a 1 vantaggio)
Nord	-3,0	-1,0	-13,2	-11,5	-141.801	21,5	0,4	-633.027	52,8	1,0
Centro	-3,8	-1,9	-16,1	-14,4	-79.544	12,0	0,6	-275.351	23,0	1,3
Sud	-13,3	-11,6	-9,7	-7,9	-438.989	66,5	2,2	-290.435	24,2	0,8
Totale	-6,5	-4,6	-12,6	-10,9	-660.334	100,0	1,0	-1.198.814	100,0	1,0

Va, infine, rilevato come sulla possibilità di cogliere gli effetti attesi pesi il contemporaneo operare del vincolo sulla dinamica della spesa soggetta al Patto e di quello sul disavanzo sanitario (da assolvere attraverso una riduzione dei costi o maggiori entrate). E' prevedibile che le risorse non utilizzabili per l'operare del primo possano essere impiegate per conseguire più agevolmente il rispetto del secondo, limitando il ricorso a riduzioni di spesa o aumenti di entrate. Un esito in ogni caso positivo, ma che ridurrebbe la portata degli effetti riconducibili alle due misure.

Il riferimento ai dati relativi ai singoli enti comunali consente di rilevare elementi ulteriori per una valutazione del Patto.

L'effetto restrittivo, rispetto al quadro a legislazione vigente, del nuovo meccanismo del Patto nella sua traduzione nel bilancio finanziario degli enti è misurabile dalla differenza tra il limite previsto con la finanziaria per il 2005 (importo 2005 rivalutato del 2 per cento) e il nuovo limite fissato dalla finanziaria 2006. Una differenza che, nell'ipotesi che il meccanismo introdotto con la finanziaria del 2005 puntasse a

contenere la crescita della spesa 2005 rispetto al 2004 entro il 2 per cento, dovrebbe porsi entro un valore compreso tra il 10,5 e il 12 per cento (2 per cento di crescita 2004-2005 + 2 per cento di crescita 2005-2006 + la riduzione rispetto al 2004 compresa tra il 6,5 per cento e l'8 per cento).

L'esame dei dati a livello di singola ente offre un quadro molto più complesso. Un dato di sintesi dà conto di tale complessità: il confronto tra l'importo obiettivo per il 2006 e quello a legislazione vigente (l'importo limite per il 2005 rivalutato del 2 per cento) mostra in media una riduzione della spesa consentita superiore al 20 per cento. Un risultato che, tuttavia, non implica che tale sia l'effettiva correzione attesa dagli enti. Tale valore dipende dalla modalità di costruzione del dato tendenziale a legislazione vigente e, quindi, dal livello obiettivo per il 2005. Su di esso hanno inciso i processi di trasformazione intervenuti negli ultimi anni in molte amministrazioni territoriali.

Tavola 4

La distribuzione dei comuni per livelli di spesa corrente rispetto ad un anno base –2003

		spesa corrente netta 2004 in rapporto a quella 2003				
		ridotto di oltre il 5%	ridotto entro il 5%	superiore entro il 6%	superiore di oltre il 6%	totale
spesa corrente netta media 2001- 2003 in rapporto con la spesa corrente media 2003	maggiore di oltre il 20%	41	44	75	69	229
	maggiore tra il 10% e il 20%	32	51	64	77	224
	maggiore tra il 5 e il 10%	31	58	72	77	238
	entro il 5%	69	60	74	82	285
	totale	173	213	285	305	976

		spesa corrente netta 2004 in rapporto a quella 2003				
		ridotto di oltre il 5%	ridotto entro il 5%	superiore entro il 6%	superiore di oltre il 6%	totale
spesa corrente netta media 2001- 2003 in rapporto con la spesa corrente media 2003	maggiore di oltre il 20%	4,2	4,5	7,7	7,1	23,5
	maggiore tra il 10% e il 20%	3,3	5,2	6,6	7,9	23,0
	maggiore tra il 5 e il 10%	3,2	5,9	7,4	7,9	24,4
	entro il 5%	7,1	6,1	7,6	8,4	29,2
	totale	17,7	21,8	29,2	31,3	100,0

Come si può osservare nella tavola 4, per oltre il 46 per cento degli enti locali il dato medio del triennio 2001-2003 è risultato superiore di almeno il 10 per cento rispetto al dato dell'anno 2003. In tali enti il meccanismo di calcolo adottato con la finanziaria per il 2005 (media della spesa netta del triennio 2001-2003 rivalutato del 10 o 11,5 per cento) ha condotto all'individuazione di un limite molto più elevato di quello dell'anno terminale e ben superiore al dato di consuntivo 2004 rivalutato del 2 per cento. Un fenomeno strettamente connesso a processi di esternalizzazione e di conferimento di funzioni in precedenza assolte dall'amministrazione, intervenuti a fine triennio: il livello obiettivo 2005 (risultante da una media triennale) risente, infatti, ancora della struttura produttiva precedente e quindi di livelli di spesa superiori a quello di fine periodo. Questi elementi hanno naturalmente un impatto sulla stringenza del vincolo per il 2005. Ma non solo. Essi esercitano un effetto anche in riferimento al Patto per il 2006, sia per quello che riguarda la sua applicazione sia, soprattutto, per quanto riguarda la stringenza delle misure poste a presidio del suo rispetto: incide infatti sul calcolo delle soglie utilizzate per definire un ente virtuoso o non virtuoso. Il riferimento alla media dei tre precedenti esercizi risente, infatti, dei cambiamenti istituzionali. La distorsione pesa sul valore della media e sfavorisce naturalmente gli enti che non hanno scelto di ricorrere a società esterne per la produzione di servizi; anche il sistema di sanzioni previste risulta agevolare le amministrazioni che hanno proceduto a operazioni di esternalizzazione. Tre sono le limitazioni previste: una che riguarda il ricorso all'indebitamento, una le assunzioni di personale e la terza le spese per acquisto di beni e servizi. Riguardo a quest'ultima, si dispone che, in caso di non rispetto dell'obiettivo nel 2006, l'ente non possa effettuare nel 2007 spese per acquisti in misura superiore alla corrispondente spesa sostenuta nell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto del Patto. Una disposizione che risulta non stringente proprio per gli enti che hanno potuto beneficiare di limiti di spesa più ampi. Almeno sotto questo punto di vista, il non rispetto del patto per il 2006, obbligando l'ente ad adeguare la spesa per il 2007 ai livelli 2005, risulta "addirittura più conveniente" rispetto ad un valore obiettivo previsto per quell'anno pari a quello 2006 ridotto di un ulteriore 0,3 per cento.

22.

Una valutazione alla luce dei primi dati di consuntivo 2005. Non è ancora disponibile un quadro definitivo dell'operare del Patto per il 2005. Di esso si dirà in occasione del referto della Corte sul rendiconto generale dello Stato e di quelli relativi a Regioni ed Enti locali. Il riferimento al conto delle amministrazioni locali consente, tuttavia, di trarre una prima indicazione sul contributo da queste fornito al contenimento della spesa e in particolar modo al rispetto dell'obiettivo previsto per una crescita della spesa complessiva (al netto delle spese non soggette alla regola, ed in particolare della spesa per i redditi di lavoro dipendente, soggetta a specifica normativa) entro il 2 per cento. Come è stato rilevato nella Relazione trimestrale di cassa, una prima valutazione ha portato a verificare (seppur con l'esclusione di alcuni oneri "straordinari") un sostanziale rispetto della regola da parte delle amministrazioni pubbliche.

Tavola 5

Le amministrazioni locali e la regola del 2%

(in milioni di euro)

VOCI	Le amministrazioni pubbliche					
	2002	2003	2004	2005	Variazioni %	
					2004 su 2003	2005 su 2004
TOTALE USCITE CORRENTI	567.051	590.828	612.180	630.241	3,6	3,0
Redditi da lavoro dipendente	137.621	144.749	149.609	155.533	3,4	4,0
Prestazioni sociali in denaro	214.078	224.485	234.627	241.692	4,5	3,0
Trasferimenti ad enti pubblici	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti UE	7.223	8.780	9.726	10.777	7,9	11,4
Interessi passivi	71.519	68.514	65.753	64.549	-4,0	-1,8
Totale uscite c/corrente nette	136.610	144.300	152.465	157.690	5,7	3,4
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	46.932	57.060	54.496	57.050	-4,5	4,7
Dismissioni	10.999	2.773	4.406	2.684		
	-	-	-	-	-	-
Totale uscite in c/cap nette	57.931	59.833	58.902	59.734	-1,6	1,4
Totale netto	194.541	204.133	211.367	217.424	3,5	2,9
Totale netto (al netto di EFA e SCIP 2)	194.541	204.133	211.317	215.350	3,5	1,9

(in milioni di euro)

VOCI	Le amministrazioni locali					
					Variazioni %	
	2002	2003	2004	2005	2004 su 2003	2005 su 2004
TOTALE USCITE CORRENTI	157.521	163.515	175.032	181.200	7,0	3,5
Redditi da lavoro dipendente	57.542	58.880	62.909	63.937	6,8	1,6
Prestazioni sociali in denaro	1.979	2.035	2.148	2.211	5,6	2,9
Trasferimenti ad enti pubblici	354	722	733	587	1,5	-19,9
Trasferimenti UE	-	-	-	-	-	-
Interessi passivi	4.035	4.084	3.363	3.351	-17,7	-0,4
Totale uscite c/corrente nette	93.611	97.794	105.879	111.114	8,3	4,9
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	33.403	35.038	38.910	37.241	11,1	-4,3
Dismissioni						
	-	-	-	-	-	-
Totale uscite in c/cap nette	33.403	35.038	38.910	37.241	11,1	-4,3
Totale netto	127.014	132.832	144.789	148.355	9,0	2,5

Nella tavola 5 si è ricostruito l'andamento delle spese soggette a tale limite per le amministrazioni pubbliche nel complesso e per quelle locali. Due gli elementi che emergono dalla quantificazione:

- le uscite correnti nette delle amministrazioni locali sono cresciute nell'anno di quasi il 5 per cento (contro l'8,3 per cento del 2004), quindi ben al di sopra del 2 per cento, obiettivo a cui si ispirava la traduzione in termini finanziari delle regola per gli enti territoriali. Una variazione superiore a quella conosciuta dall'insieme delle amministrazioni pubbliche (+3,4 per cento);
- le spese in conto capitale si sono contratte del 4,3 per cento. Tra il 2003 e il 2004 tale voce di spesa era cresciuta di oltre l'11 per cento.

Nel complesso, quindi, l'obiettivo di contenimento della spesa è stato avvicinato anche se non pienamente raggiunto: il risultato complessivo è solo di poco superiore al 2 per cento (2,5 per cento), ma grazie soprattutto ad una contrazione della spesa in conto capitale.

Ulteriori elementi sono traibili dall'esame dei risultati di cassa al 31 dicembre 2005 e dalla stima del fabbisogno di cassa per il 2006 (tabelle 6 e 7). I dati della Relazione trimestrale consentono di guardare distintamente a Regioni e ad Enti locali. Due gli aspetti che più rilevano ai fini di una valutazione del Patto:

- dai dati relativi ai pagamenti in conto capitale per il 2005 - che rappresentano una buona approssimazione dei risultati di contabilità nazionale - risulta confermata la riduzione in precedenza rilevata, ma come risultato di una forte contrazione di quella di Province e Comuni (-9,45 per cento) a fronte di una crescita del 2,2 per cento delle Regioni;
- la stima dei pagamenti in conto capitale per il 2006 delle Regioni riproduce la crescita obiettivo del Patto (+4,8 per cento rispetto al 2004). Nel caso degli Enti locali invece la stima fornita dal Governo prefigura una riduzione ulteriore rispetto al 2005 (-1,6 per cento) che si traduce in una flessione del 10,9 per cento rispetto al 2004.

Tavola 6

I risultati di cassa e le stime per il 2006 - Il monitoraggio della regola del 2% - Le Regioni

						Variazioni			
		2003	2004	2005	2006	2004 su 2003	2005 su 2004	2006 su 2005	2006 su 2004
Pagamenti correnti	A	108.952	113.776	116.320	125.107	4,43	2,24	7,55	9,96
Spese di personale	B	4.993	5.215	5.322	5.622	4,45	2,05	5,64	7,80
Spese per trasferimenti a AP	C	9.506	9.412	9.781	9.939	-0,99	3,92	1,62	5,60
Spese per trasferimenti a sanità	D	77.134	81.332	82.718	91.824	5,44	1,70	11,01	12,90
Spesa interessi	E	1.749	1.827	1.857	1.892	4,46	1,64	1,88	3,56
Pagamenti correnti netti	1=A-B-C-D-E	15.570	15.990	16.642	15.830	2,70	4,08	-4,88	-1,00
Pagamenti c/capitale	F	20.661	23.145	23.605	24.098	12,02	1,99	2,09	4,12
Trasferimenti a AP	G	8.824	10.028	10.198	10.351	13,64	1,70	1,50	3,22
Pagamenti in conto capitale netti	2=F-G	11.837	13.117	13.407	13.747	10,81	2,21	2,54	4,80
Pagamenti complessivi netti	1+2	27.407	29.107	30.049	29.577	6,20	3,24	-1,57	1,61

Tavola 7

I risultati di cassa e le stime per il 2006 - Il monitoraggio della regola del 2% - I Comuni e le Province

						Variazioni			
		2003	2004	2005	2006	2004 su 2003	2005 su 2004	2006 su 2005	2006 su 2004
Pagamenti correnti	A	50.217	52.775	53.155	54.290	5,09	0,72	2,14	2,87
Spese di personale	B	16.786	18.641	17.998	19.850	11,05	-3,45	10,29	6,49
Spese per trasferimenti a AP	C	1.473	1.516	1.802	2.030	2,92	18,87	12,65	33,91
Spesa sociale	D	5.273	5.541	5.581	5.700	5,09	0,72	2,14	2,87
Spesa interessi	E	2.833	3.002	3.013	3.030	5,97	0,37	0,56	0,93
Pagamenti correnti netti	1 = A-B-C-D-E	23.852	24.075	24.761	23.680	0,93	2,85	-4,37	-1,64
Pagamenti c/capitale	F	19.918	22.617	20.542	20.240	13,55	-9,17	-1,47	-10,51
Trasferimenti a AP	G	331	424	447	460	28,10	5,42	2,91	8,49
Pagamenti in conto capitale netti	2=F-G	19.587	22.193	20.095	19.780	13,30	-9,45	-1,57	-10,87
Pagamenti complessivi netti	1+2	43.439	46.268	44.856	43.460	6,51	-3,05	-3,11	-6,07

In sintesi sulla entità della correzione prevista con la nuova versione del Patto di stabilità interno pesano diversi fattori:

- il rilievo della correzione richiesta sulla spesa corrente con la previsione di una riduzione degli importi obiettivo rispetto ai livelli raggiunti nel 2004 che riguarda circa il 50 per cento dalla spesa delle amministrazioni locali. Una contrazione valutata in rapporto ad un quadro tendenziale particolarmente favorevole (incrementi rispetto al 2005 dell'1,1 per cento nel caso degli Enti locali e del 1,6 per cento in quello delle Regioni) a fronte di primi dati di consuntivo relativi alle amministrazioni locali che prefigurano per la spesa corrente incrementi ben superiori al 2 per cento (+4,9 per cento);
- i problemi posti dalla traduzione finanziaria degli obiettivi perseguiti con il Patto. L'esame condotto a partire dai bilanci dei singoli enti ha consentito di rilevare come scelte gestionali possano incidere sulla significatività dei vincoli

proposti e permettere un rispetto formale del Patto senza una corrispondenza sostanziale;

- la crescente difficoltà degli Enti di gestire meccanismi correttivi sempre diversi possono indurre poi al non rispetto dei limiti previsti per il 2006. Le stesse norme sanzionatorie previste con la finanziaria per il 2005 e riconfermate in quella per il 2006, potrebbero non costituire un disincentivo sufficiente sia per la scarsa significatività del limite previsto con la finanziaria per il 2005 agli acquisti di beni e servizi, sia per l'operare del vincolo previsto per le spese di personale.

Ancora una volta non si può che sottolineare quanto già espresso dalla Corte in passato: continue modifiche nelle modalità di funzionamento del Patto, rischiano, da un lato, di impedire una programmazione dell'attività degli enti e, dall'altro, di rendere lo stesso strumento inefficace per la difficoltà di adattarsi alle molteplici configurazioni che può assumere la gestione delle amministrazioni locali. Livelli di variazione predefiniti e automatici non possono inoltre considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica. Di qui l'urgenza di un compimento del processo avviato con la riforma costituzionale per un nuovo meccanismo di finanziamento delle realtà territoriali.

La spesa sanitaria.

23.

La finanziaria per il 2006 conferma e rafforza l'impostazione finora seguita per il miglioramento della gestione e il contenimento della spesa sanitaria.

E' aumentato il livello complessivo della spesa del Servizio sanitario nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato e sono riconfermati i termini dell'accordo sottoscritto tra lo Stato e le Regioni il 23 marzo 2005, volto ad ottenere, attraverso misure di contenimento assunte a livello regionale, una riconduzione della spesa tendenziale entro i limiti del fabbisogno individuato.

L'intesa aveva previsto un miglioramento del monitoraggio della spesa, la prosecuzione del processo di razionalizzazione della rete ospedaliera, una crescita dei costi di produzione (esclusi quelli di personale) a partire dal 2005 non superiore al 2 per cento, l'obbligo di prevedere in sede di programmazione regionale l'equilibrio economico e finanziario delle aziende sanitarie, misure di correzione in caso di squilibrio ed ipotesi di decadenza dei direttori generali. Con essa si era disposto inoltre che, nel caso in cui il monitoraggio della spesa sanitaria regionale evidenziasse una situazione di squilibrio, l'accesso alle risorse aggiuntive, rispetto a quelle frutto di un semplice incremento del 2 per cento dei fondi riconosciuti per il 2004, fosse subordinato alla predisposizione e alla verifica della effettiva attuazione di un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale. Programma oggetto di uno specifico accordo tra Regione (in squilibrio) e i Ministeri della salute e dell'economia.

In linea con questa impostazione, nella finanziaria si confermano gli stanziamenti già previsti, nella finanziaria precedente, per il 2006 e il 2007 (89.960 milioni di euro per il 2006 e 91.759 milioni di euro per il 2007) e si prevede che un importo aggiuntivo, pari a 1.000 milioni, sia ripartito tra le regioni a fronte di accordi diretti all'individuazione di obiettivi di contenimento della dinamica della spesa e di riduzione strutturale del disavanzo (tavola 8). Anche la corresponsione delle risorse attribuite a titolo di concorso al ripiano dei disavanzi sanitari relativi agli anni 2002-2004 è soggetta ad alcune condizioni vincolanti: il perfezionamento dell'intesa sullo schema di PSN entro il marzo 2006 e la realizzazione, da parte delle regioni, degli interventi previsti per il contenimento delle liste d'attesa (identificazione dei tempi massimi, individuazione delle risorse da destinare ai programmi funzionali all'obiettivo, attivazione del monitoraggio).

Tavola 8

La spesa sanitaria nella finanziaria 2005 e nella finanziaria 2006

	2005	2006	2007	2008	2009
Dpef 2005-2008					
spesa sanitaria tendenziale	92500	95.664	99.676		
La manovra 2005					
Il finanziamento previsto nella finanziaria 2005	88.195	89.960	91.759		
effetto correttivo scontato nei saldi	4305	4.305	4.305		
Dpef 2006-2009					
spesa sanitaria tendenziale	93.067	95.610	98.780	102.363	
Finanziaria 2006					
Il finanziamento previsto nella finanziaria 2005 (G)		89.960	91.759	93.594	95.466
incremento contributo dello Stato		1.000	1.000	1.000	1.000
maggiori risorse definite strutturali		2.600	2.600	2.600	2.600
di cui maggiori entrate proprie (ticket...)		850	850	850	850
risorse aggiuntive RSS		500	500	500	500
maggiori risorse attivate in attuazione fin. 2005		1.250	1.250	1.250	1.250
Il finanziamento previsto nella finanziaria 2006		93.560	95.359	97.194	99.066
Spesa tendenziale DPEF 2006-2009	93.067	95.610	98.780	102.363	106.112
maggiori oneri per la copertura contrattuale 2006-2007		500	500	500	500
Spesa tendenziale aggiornata finanziaria 2006		96.110	99.280	102.863	106.612
eccedenza di spesa rispetto al finanziamento previsto - la stima dell'aggiustamento a carico regionale (L)=(H)-(G)	4.872	2.550	3.921	5.669	7.546
somme per il ripiano disavanzi pregressi 2002-2004		2.000			

N.B. I dati in corsivo e sottolineati sono stimati in base all'ipotesi di una crescita dei fabbisogni riconosciuti ad un tasso del 2% anche negli anni 2008 e 2009

A fronte di questo impianto normativo, nella relazione tecnica al provvedimento si rileva come i vincoli posti alla copertura dei disavanzi da parte delle regioni avrebbero prodotto alcuni risultati significativi. Le entrate regionali sarebbero aumentate in misura strutturale di oltre 1.250 milioni di euro; a queste risorse si aggiungerebbero quelle delle regioni a statuto speciale (500 milioni di euro) e quelle proprie regionali, ulteriori rispetto agli importi cristallizzati nel riparto del fabbisogno sanitario in sede Cipe¹. Sulla base di questi andamenti la relazione tecnica quantifica, quindi, per il comparto sanitario un aggiustamento a carico delle Regioni, rispetto al tendenziale, pari a 2.500 milioni.

24.

Per garantire il rispetto dei livelli prefissati di finanziamento e rafforzare il processo di razionalizzazione e di controllo della spesa sanitaria, la legge fissa, inoltre, condizioni per l'accesso alle risorse aggiuntive o a ripiano dei disavanzi pregressi e prevede una serie di adempimenti e di misure ulteriori rispetto a quelli già formalizzati nell'Intesa tra Stato e Regioni del 23 marzo 2005.

Agli adempimenti regionali già previsti per l'accesso al finanziamento integrativo annuo al SSN disposto dall'articolo 1, comma 164, della legge n. 311/2004, vanno ad aggiungersi ulteriori misure:

- l'adozione, entro il 31 marzo 2006, di provvedimenti per il controllo delle prescrizioni informatizzate dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, mediante il supporto della tessere sanitaria. A tale verifica è subordinato l'accesso dei medici all'indennità di collaborazione informatica;
- l'assunzione da parte delle regioni, quale parametro reddituale per l'eventuale erogazione di prestazioni sanitarie esenti o a costo agevolato, della situazione

¹ Si tratta di risorse di cui andrebbe tuttavia valutata l'effettiva aggiuntività rispetto al quadro tendenziale. Come osservato dal Servizio Bilancio della Camera dei deputati, il Governo non ha chiarito né la natura di tali risorse aggiuntive né i motivi per i quali esse non sembrano essere state considerate nell'andamento tendenziale della spesa sanitaria per il 2006, pur essendosi evidenziate in sede di Tavolo di monitoraggio degli adempimenti regionali.

reddituale fiscale del nucleo familiare dell'assistito, individuata con il DM 22 gennaio 1993.

E' introdotto inoltre un più stringente meccanismo di copertura di eventuali disavanzi. In materia di addizionali si dispone infatti che, qualora non vengano adottate entro il 31 maggio 2006 i provvedimenti necessari per il ripiano dei disavanzi della spesa sanitaria emersi dalla gestione 2005, si applichino comunque nella regione interessata, con riferimento all'anno di imposta 2006, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, nella misura massima prevista dalla normativa vigente.

Un ulteriore adempimento è stato previsto da parte delle regioni che nel periodo 2001-2005 abbiano fatto registrare un disavanzo medio pari o superiore al 5 per cento, ovvero che abbiano fatto registrare nel 2005 un incremento del disavanzo, rispetto al 2001, pari o superiore al 200 per cento. Esse devono stipulare un apposito accordo con i Ministeri della salute e dell'economia per l'adeguamento alle indicazioni del PSN 2006-2008 e il perseguimento dell'equilibrio economico.

In direzione di un rafforzamento del processo di razionalizzazione della spesa vanno invece le misure che dispongono:

- l'inserimento, tra le misure per il contenimento della spesa farmaceutica adottabili dall'AIFA, della temporanea riduzione del prezzo dei farmaci comunque dispensati o impiegati dal SSN, nella misura del 60 per cento del superamento del tetto di spesa prefissato;
- l'anticipo al 31 marzo 2006 del termine per la generazione e la consegna ai soggetti destinatari da parte del Ministero dell'economia della tessera sanitaria e sanzioni amministrative per il mancato o incompleto rispetto degli obblighi disposti dalla normativa relativa alla lettura ottica delle ricette per la prescrizione di farmaci quale mezzo per il controllo della spesa sanitaria;
- l'istituzione della Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, con compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per gli utenti del SSN, di monitoraggio, studio e predisposizione di linee guida, di forme di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni, nonché di promozione di analoghi organismi regionali e aziendali;

- la promozione, da parte del Ministero della salute, di attività di razionalizzazione delle prestazioni sanitarie. In particolare, si prevede una rimodulazione delle prestazioni comprese nei LEA, per incrementare l'offerta di prestazioni in regime ambulatoriale, con conseguente riduzione di quelle in regime di ricovero ospedaliero.

Infine, al miglioramento dell'offerta ospedaliera sono rivolte le norme in materia di edilizia sanitaria. Con esse si prevede:

- l'obbligo per le regioni di destinare le risorse residue finalizzate all'edilizia ospedaliera ad interventi relativi a presidi comprensivi di degenze per acuti, con almeno 250 posti letto, ovvero a presidi per lungodegenza e riabilitazione, con almeno 120 posti letto;
- la risoluzione degli Accordi di programma sottoscritti dalle regioni e la revoca dei relativi impegni di spesa, limitatamente alla parte degli interventi per i quali la richiesta di finanziamento non risulti presentata al Ministero della salute entro 18 mesi dalla sottoscrizione. Le risorse in tal modo rese disponibili sono utilizzate per la sottoscrizione di nuovi accordi di programma, nonché per gli interventi relativi alle linee di finanziamento per le strutture necessarie all'attività libero professionale intramuraria, per le strutture di radioterapia e per gli interventi relativi agli IRCCS, ai policlinici universitari, agli ospedali classificati, agli istituti zooprofilattici sperimentali ed all'Istituto superiore di sanità.

25.

Con la diffusione dei primi risultati complessivi relativi al 2005, si dispone oggi di nuovi elementi per una valutazione dell'impatto sul settore delle misure previste dalla finanziaria e per una verifica della tenuta del quadro tendenziale.

Il conto consolidato degli enti sanitari rileva a consuntivo 2005 uscite correnti per 93,2 miliardi di euro. La variazione rispetto al 2004 è del 5,3 per cento, certamente più contenuta rispetto alla crescita rilevata tra il 2003 e il 2004 (+9 per cento), ma significativamente maggiore di quella programmata in base agli interventi introdotti con la finanziaria per il 2005.

Con la manovra per il 2005 si prevedeva infatti di correggere la spesa tendenziale stimata in 92,5 miliardi di euro, attraverso misure di contenimento dei costi (per 3 miliardi) e maggiori entrate di circa 1,3 miliardi. L'obiettivo per la spesa corrente sanitaria era posto quindi pari a 89,5 miliardi.

Il risultato per il 2005 è anche peggiore di quello di preconsuntivo contenuto nel DPEF 2006 – 2009 (93 miliardi di euro), che pure prendeva atto della dinamica più elevata dei costi di produzione dei servizi sanitari. Nella previsione si comprendeva, infatti, nei 93 miliardi di euro la sottoscrizione nell'anno di tutti i contratti di lavoro del settore per il biennio economico 2004-2005. Una ipotesi rivelatasi inesatta.

Il consuntivo 2005 beneficia quindi del rinvio di oneri per il rinnovo dei contratti per 1,9 miliardi di euro (tavola 9): solo parte dei contratti è stata infatti siglata nell'anno per un importo, tra arretrati ed incrementi contrattuali, di circa 3,3 miliardi di euro contro i 5,2 miliardi previsti.

Tavola 9

I rinnovi contrattuali nel SSN

	Impatto 2005 nell'ipotesi di stipula entro l'anno di tutti i CCNL afferenti la tornata 2002-2005	Impatto 2005 dei rinnovi contrattuali stipulati
	importi in milioni di euro	
Personale non dirigenziale - SSN	1.181	
Dirigenti ruoli del comparto SSN	426	321
Dirigenti medici veterinari odontoiatri SSN	2.535	1.901
Medicina convenzionata	1.077	1.077
Totale	5.219	3.299

Il risultato appare tanto più preoccupante se si pensa che il 2005 ha potuto giovare, nei primi 11 mesi dell'anno, di un rallentamento della spesa farmaceutica grazie alla tenuta delle misure di contenimento assunte (la spesa a carico del servizio sanitario nazionale

si è ridotta rispetto al 2004 di circa il 3 per cento - tavola 10), mentre si hanno segnali di una nuova inversione di tendenza nella spesa farmaceutica tra dicembre 2005 e i primi mesi del 2006.

Tali elementi pesano sul quadro tendenziale per il 2006 e, per questa via, sulla adeguatezza delle misure correttive disposte con la legge finanziaria.

Della difficoltà di ottenere correzioni sul fronte della spesa, si prendeva già atto nella Relazione previsionale e programmatica quando, esponendo il quadro programmatico per la PA, si era prevista una correzione della spesa sanitaria tendenziale non di 2.500, ma solo di 1.000 milioni di euro, prefigurando un incremento delle entrate per i restanti 1.500 milioni.

Tavola 10

Spesa farmaceutica pubblica pro-capite Gennaio-Novembre 2005

	Spesa netta SSN - media procapite - euro	Scostamento percentuale dalla media	Variazione rispetto allo stesso periodo del 2004
Valle d'aosta	162,3	-12,8	-7,3
Piemonte	160,6	-13,7	-1,1
Liguria	214,4	15,2	-3,4
Lombardia	159,5	-14,3	-3,2
Veneto	151,3	-18,7	-4,0
Bolzano	132,9	-28,6	-8,6
Trento	138,5	-25,6	-6,7
Friuli	171,2	-8,0	-4,4
Emilia Romagna	173,4	-6,8	-4,9
Marche	180,5	-3,0	-3,5
Toscana	169,6	-8,9	-3,8
Lazio	243,8	31,0	-2,4
Umbria	177,3	-4,7	-1,9
Abruzzo	195,9	5,3	-1,3
Molise	181,3	-2,6	-10,2
Campania	191,8	3,1	-4,7
Puglia	199,5	7,2	1,8
Basilicata	173,4	-6,8	-8,7
Calabria	212,7	14,3	2,5
Sicilia	225,6	21,2	-3,8
Sardegna	201,9	8,5	-3,3
Italia	186,1	0,0	-3,0

Fonte: Federfarma

Nell'aggiornamento del quadro tendenziale contenuto nella Relazione trimestrale di cassa si è corretta la stima della spesa in crescita dello 0,1 per cento del Pil (circa 1.500 milioni di euro), riaffermando che la correttezza delle stime per l'anno è strettamente legata ad un pieno realizzarsi delle misure correttive disposte con la finanziaria. Una correzione che sembra tener conto solo in parte degli oneri slittati dall'esercizio appena concluso e di un livello più elevato della spesa riscontrato a consuntivo.

La sottovalutazione dei costi nel quadro tendenziale non rappresenta, tuttavia, una situazione nuova (tavola 11). Se si guarda agli andamenti tendenziali della spesa sanitaria come rappresentati nei quadri di costruzione dei conti delle PA contenuti nei DPEF degli ultimi 6 anni (si tratta dei 6 documenti predisposti tra il luglio 2000 e il luglio 2005), alle misure correttive proposte, agli importi obiettivo (gli importi dei fabbisogni concordati tra Stato e Regioni in occasione degli accordi di agosto 2000 e 2001 e dell'Intesa di marzo 2005) e ai risultati conseguiti, si può osservare come, in tutti gli anni considerati, il dato tendenziale (e quello programmatico) è sempre stimato inferiore a quelli registrato a consuntivo.

L'individuazione di obiettivi stringenti ha, comunque, finora consentito di gestire un progressivo riadeguamento della spesa evitando di assecondare incrementi incontrollati. La attivazioni di meccanismi di copertura dei disavanzi sanitari con incrementi delle entrate rappresenta oggi un segnale della maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni regionali. Una tale risposta non è tuttavia generalizzata. Il permanere di inefficienze e di spazi rilevanti per un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero e la forte concentrazione territoriale delle perdite delle aziende sanitarie rendono l'obiettivo di un controllo della spesa irrinunciabile. Il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi non può essere ottenuto solo attraverso una maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse, ma deve essere sostenuto con l'attivazione di strumenti di controllo della domanda e con una attenta analisi delle prestazioni da ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza. Solo in questo modo sarà possibile gestire la dinamica di un settore caratterizzato da costi crescenti per l'innovazione e in aumento per l'invecchiamento della popolazione.

Tavola 11

Previsioni tendenziali - manovre correttive - obiettivi programmatici - risultati in tema di spesa sanitaria

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DPEF 2001-2004	Spesa sanitaria	61.613	64.196	66.416	68.482	70.651				
	quota su PIL	5,38	5,32	5,26	5,18	5,09				
	tasso spesa sanitaria	1,81	4,19	3,46	3,11	3,17				
	tasso PIL	3,36	5,40	4,70	4,70	4,80				
DPEF 2002-2006	Spesa sanitaria		69.722	72.665	74.990	77.055	79.276	81.652		
	quota su PIL		5,67	5,65	5,61	5,55	5,50	5,46		
	tasso spesa sanitaria		3,18	4,22	3,20	2,75	2,88	3,00		
	tasso PIL		5,33	4,64	3,95	3,82	3,82	3,79		
DPEF 2003-2006	Spesa sanitaria			75.500	79.000	82.400	85.300	88.500		
	quota su PIL			5,97	5,96	5,98	5,95	5,94		
	tasso spesa sanitaria			1,01	4,64	4,30	3,52	3,75		
	tasso PIL			3,82	4,76	4,03	3,99	3,98		
DPEF 2004-2007	Spesa sanitaria				81.969	84.081	87.605	91.206	94.926	
	quota su PIL				6,29	6,22	6,23	6,24	6,24	
	tasso spesa sanitaria				3,99	2,58	4,19	4,11	4,08	
	tasso PIL				3,42	3,68	3,98	4,06	3,97	
DPEF 2005-2008	Spesa sanitaria					89.650	92.434	95.644	99.676	103.856
	quota su PIL					6,64	6,56	6,51	6,50	6,49
	tasso spesa sanitaria					10,43	3,11	3,47	4,22	4,19
	tasso PIL					3,78	4,42	4,26	4,36	4,34
DPEF 2006-2009	Spesa sanitaria						93.067	95.610	98.780	102.363
	quota su PIL						6,73	6,66	6,63	6,65
	tasso spesa sanitaria						5,16	2,73	3,32	3,63
	tasso PIL							3,90	3,67	3,45
Misure di correzione della spesa sanitaria tendenziale	manovra per il 2002			-1.243	-1.294	-209				
	manovra per il 2003				-1.926	-3.010	-3.010			
	manovra per il 2004									
	manovra per il 2005						-3.000	-3.000	-3.000	
	manovra per il 2006							-1.000	-1.000	-1.000
obiettivo - L' accordo 8/2000 - L'accordo 8/2001 - L'Intesa marzo 2005	Accordo 8/2000	60.492	67.575							
	Accordo 8/2001			74.564	77.532	80.501				
	Intesa 2005						88.195	89.960	91.759	93.594
		5.057	3.413	1.088	1.038	1.903		1.000	1.000	1.000
	Totale	65.857	71.271	75.652	78.570	82.403	88.195	90.960	92.759	94.594
	tasso di crescita		8,22	6,15	3,86	4,88	7,03	3,14	1,98	1,98
I Consuntivi	Spesa sanitaria	67.574	74.744	78.826	81.181	88.497	93.199			
	quota su PIL	5,79	6,13	6,25	6,24	6,55	6,58			
	tasso spesa sanitaria	11,66	10,61	5,46	2,99	9,01	5,31			
	tasso PIL	5,28	4,46	3,45	3,20	3,87	4,88			

26.

Il controllo delle spese di personale degli enti territoriali. Di rilievo finanziario significativo è la norma che dispone che le regioni, gli enti locali ed gli enti del servizio sanitario nazionale debbono adottare misure necessarie a garantire che le spese per il personale non siano superiori per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 al corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1 per cento.

Le spese di personale sostenute nell'anno di riferimento, il 2004, e quelle obiettivo per gli anni 2006, 2007 e 2008 - che comprendono anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni - includono gli oneri riflessi a carico delle amministrazioni, compresa l'IRAP sulle retribuzioni; esse sono considerate al netto degli arretrati relativi ad anni precedenti erogati per rinnovo dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

Gli enti locali possono, altresì, concorrere al conseguimento degli obiettivi anche attraverso interventi diretti alla riduzione dei costi di funzionamento degli organi istituzionali.

Per gli enti del servizio sanitario nazionale tali disposizioni costituiscono strumento di rafforzamento dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e rappresentano quindi un adempimento a cui è subordinato l'accesso da parte delle regioni al finanziamento integrativo del SSN.

E' disposto inoltre un apposito monitoraggio dell'azione di contenimento delle spese con procedure analoghe a quelle previste per il Patto di stabilità. Per le regioni e le autonomie locali le economie derivanti dall'attuazione delle disposizioni in esame restano acquisite ai bilanci degli enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi.

La norma dovrebbe comportare, secondo quanto stimato nella relazione tecnica, economie annue per 907 milioni di euro lordi per il comparto regioni ed enti locali e per 800 milioni di euro lordi per gli enti del SSN. Una stima che si basa sulla crescita storica del costo del personale al netto dei rinnovi contrattuali e della spesa per assunzioni a tempo indeterminato, valutata in circa l'1 per cento annuo della spesa

complessiva dei due comparti. L'impatto, al netto degli effetti indotti, delle economie previste per il solo comparto regioni ed enti locali è stimato, in termini di indebitamento, in 465,2 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2006-2008.

27.

Ulteriori norme di rilievo per gli enti territoriali. La revisione del Patto e la previsione di un obiettivo di contenimento delle spese di personale sono accompagnati, da un lato, da un rafforzamento dei controlli e da misure volte a incidere sui costi di gestione degli enti territoriali; dall'altro, da misure di chiusura delle questioni ancora aperte riguardanti la fase di avvio del federalismo fiscale e dal mantenimento, fino all'attuazione del nuovo sistema basato sul testo costituzionale riformato, della sospensione degli aumenti delle addizionali IRE e IRAP deliberati dopo il 30 settembre 2002 che non siano destinati alla copertura di disavanzi sanitari.

Il rafforzamento dei controlli e dei meccanismi per una ottimizzazione della spesa riguardano:

- il rafforzamento dei controlli della Corte dei conti, con la previsione della trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di apposite relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, da parte degli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria e da parte dei collegi sindacali degli enti del sistema sanitario sulla base di criteri e linee guida adottate dalla stessa Corte;
- la normativa sugli acquisti degli enti locali. Con tali misure si dispone che le aggregazioni di enti locali o di enti decentrati di spesa possono svolgere le funzioni centrali di committenza in favore delle amministrazioni ed enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale. Le amministrazioni ed gli enti regionali o locali possono aderire, tuttavia, alle convenzioni Consip o procedere ad acquisti in via autonoma nel rispetto dei parametri stabiliti dalla normativa vigente. Gli enti locali e gli enti decentrati di spesa possono avvalersi della consulenza e del supporto della Consip Spa, anche al fine di conseguire l'armonizzazione dei sistemi.

I commi 320 e seguenti dispongono, infine, una modifica del d.lgs. 56/2000 prevedendo un più graduale passaggio dal criterio della spesa storica a quello dell'attribuzione secondo i criteri stabiliti dall'art. 7, comma 3, del decreto legislativo 56/2000. Tale provvedimento aveva previsto che l'ammontare attribuito secondo il criterio della spesa storica fosse ridotto annualmente del 5 per cento per gli esercizi 2002 e 2003, e del 9 per cento a decorrere dal 2004, fino all'azzeramento nel 2013. La finanziaria prevede, invece, che tale ammontare sia ridotto del 5 per cento per l'esercizio 2002 e dell'1,5 per cento annuo nel triennio 2003-2005. Viene, inoltre, introdotto un tetto massimo, a partire dall'anno 2003, alla somma delle differenze positive tra gli importi attribuiti in base al decreto legislativo 56/2000 e l'ammontare dei trasferimenti soppressi: tale somma di differenze non può essere superiore a quella relativa al 2002 (23,4 milioni di euro) incrementata per ciascun anno di un pari importo.

La norma dispone, inoltre, che le risorse da assegnare alle regioni a statuto ordinario con riferimento al periodo 2002-2005 siano corrisposte secondo un piano graduale, definito entro il 31 marzo 2006 con decreto ministeriale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Si tratta di una disposizione che, come evidenzia la relazione tecnica, mira a dare attuazione all'accordo stipulato il 21 luglio 2005 tra i presidenti delle regioni, diretto a superare le difficoltà applicative sorte in relazione al riparto delle risorse da destinare alla perequazione territoriale in attuazione del decreto legislativo 56/2000.

Tale disposizione, insieme a quella che prevede che alla determinazione, in via definitiva, della compartecipazione regionale all'IVA, dell'addizionale regionale IRPEF e della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine, di cui agli articoli 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 56/2000, si provveda nel quadro delle misure di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, hanno, di fatto, definitivamente ratificato il superamento del meccanismo attuativo del federalismo fiscale introdotto con il decreto legislativo 56/2000, senza che peraltro si sia definito un disegno attuativo alternativo.

La norma ha anche disposto che il fondo di garanzia finalizzato a compensare le regioni a statuto ordinario delle eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, rispetto alle previsioni delle imposte medesime contenute nel DPEF (articolo

13 dello stesso decreto legislativo 56/2000), sia conservato fino all'attuazione del nuovo sistema di finanziamento e che, dall'anno 2006, nella determinazione delle aliquote provvisorie delle compartecipazioni e delle addizionali regionali, si tenga conto delle somme da corrispondere per il finanziamento delle funzioni conferite. Al proposito è stato opportunamente osservato, in sede di verifica da parte del Servizio del Bilancio della Camera, che con tale proroga, non accompagnata da una contestualmente disposizione che preveda che, per le regioni che realizzino un gettito complessivo dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF superiore a quello previsto, si provveda al recupero delle eventuali maggiori entrate, si rischia di produrre un onere aggiuntivo.

Corretta è anche l'osservazione con cui si ritiene necessario un chiarimento dell'entità agli importi annuali già scontati nel fabbisogno tendenziale del triennio di previsione relativi all'erogazione graduale delle somme previste: l'erogazione solo parziale delle risorse stanziata in bilancio a favore delle regioni negli esercizi 2002-2005 potrebbe essersi tradotta, per tali esercizi, in minori pagamenti per cassa di tali enti (o delle ASL) e in un conseguente aumento dei debiti di fornitura. In tal caso, i risultati conseguiti, in termini di andamento del fabbisogno del settore statale e del debito pubblico, negli esercizi considerati, scontrerebbero gli effetti di un miglioramento temporaneo dovuto al rinvio agli esercizi futuri di parte delle erogazioni per cassa corrispondenti alle spese sostenute. Effetti di segno opposto dovrebbero, invece, verificarsi negli esercizi in cui le regioni potranno disporre delle somme necessarie per effettuare i pagamenti riferiti ad anni pregressi.

In attesa della definizione della struttura di finanziamento degli enti territoriali coerente con il nuovo testo costituzionale (di cui la riforma costituzionale approvata lo scorso dicembre e soggetta a referendum confermativo prevede un triennio per la definizione), la finanziaria conferma la sospensione delle addizionali IRE ed IRAP. Gli aumenti – rispetto alle aliquote vigenti per l'anno 2002 - delle addizionali IRE regionali e comunali e la maggiorazione Irap eventualmente deliberati dagli enti restano sospesi fino al 31 dicembre 2006.

La manovra correttiva: i principali provvedimenti in materia di entrate.

28.

Gli interventi in materia di entrate sono sparsi nei tre specifici – ma raccordati – interventi legislativi che costituiscono la manovra di bilancio per il 2006: 1) la *Legge Finanziaria* (Legge 23 dicembre 2005, n. 266); 2) il Decreto Legge 203/2005, convertito nella legge 248/2005 (provvedimento *collegato*), al cui interno sono confluite le misure del Decreto Legge 211/2005, emanato successivamente, a chiusura dell'obiettivo di sicurezza concordato in sede europea per il 2005 e a garanzia dei conti pubblici nel 2006; 3) i c.d. *maxi emendamenti governativi* che, prima al Senato e poi alla Camera, hanno notevolmente ampliato l'azione correttiva nel corso dell'iter di approvazione parlamentare dei provvedimenti.

La *manovra* approvata non contraddice la strategia delineata nel DPEF, fondata sul non inasprimento delle imposte personali sul reddito, sull'eliminazione delle *una tantum* e sull'allargamento delle basi imponibili, perseguito con misure di contrasto del sommerso e dell'evasione fiscale e contributiva e coinvolgendo nell'attività di controllo anche gli enti territoriali. I provvedimenti antievasione, tuttavia, incidono in misura molto limitata sul maggior gettito complessivamente atteso, che risulta, invece, principalmente tributario delle misure anti-erosione ed anti-elusione nell'ambito della fiscalità d'impresa, oltre che delle entrate volontarie (programmazione fiscale e *collegato* concordato per il 2003-2004, rivalutazione dei beni e delle aree fabbricabili delle imprese, proventi dei giochi) e di prelievi mirati a carico di soggetti societari selezionati. Una prima conseguenza è un appesantimento, in parte transitorio, ma in misura consistente anche strutturale, della pressione fiscale sulle imprese (un aumento di circa 8 miliardi nel 2006).

La valutazione degli effetti quantitativi degli interventi di entrata riguarda indistintamente il fabbisogno e l'indebitamento netto, assunti come identici in sede di relazioni tecniche. Tuttavia la *manovra* contiene alcuni rilevanti interventi con effetto da contabilizzare solo a valere sul saldo netto da finanziare. In particolare, si tratta:

- degli articoli 1 e 2 del *collegato*, relativi alla partecipazione dei Comuni alla lotta all'evasione ed a specifici interventi di contrasto all'evasione: controlli preventivi per l'IVA, assunzioni e incrementi di produttività per la Guardia di finanza e per l'Agenzia delle entrate, rafforzamento del sistema doganale. L'effetto combinato di tali interventi dovrebbe comportare una maggiore entrata per 3.350 milioni per il 2006² (mentre ai fini del fabbisogno, trattandosi di valutazioni di cassa, le riscossioni effettive vengono stimate dal Dipartimento della Ragioneria generale pari al 10% delle imposte iscritte a ruolo), importo che costituisce l'aggregato più rilevante a copertura dei maggiori oneri correnti derivanti dalla *manovra*;
- del comma 38 della *Finanziaria* relativo al versamento all'entrata, entro il mese di gennaio 2006, del 60% delle somme giacenti da oltre un anno sulle contabilità speciali, per un ammontare stimato pari a 1.920 milioni. A tal fine è stato istituito un apposito capitolo di entrata³ – 3380 – sul quale, al 18 aprile, risultava un versamento per un importo di 2.303,1 milioni, con un gettito superiore, rispetto alla previsione iniziale di competenza (1.920 milioni), di 383 milioni;
- del comma 48 della stessa legge finanziaria relativo al versamento all'entrata - capitolo 2961⁴ - di somme accantonate da enti pubblici, il cui effetto viene quantificato dalla R.G.S. in 416 milioni per il solo 2006.

Da segnalare l'abrogazione dell'anticipazione dell'1,5 per cento delle somme riscosse dalle banche disposta dal *collegato* (art. 3, comma 28), anticipazione che era dovuta annualmente dalle banche ai sensi del DL 10 dicembre 2003, n. 341 e commisurata all'1,50% delle somme riscosse nell'esercizio finanziario precedente e che nel 2004 aveva consentito la contabilizzazione di introiti per 5.185 milioni. L'abrogazione ha avuto effetto già per l'esercizio 2005 ed è responsabile della diminuzione dei due terzi delle entrate tributarie registrata a consuntivo.

L'abrogazione era un atto sostanzialmente dovuto, in relazione al quale questa Corte ripetutamente evidenziato la natura sostanzialmente fittizia di tali proventi, da ultimo

² E per 4.600 milioni per gli anni successivi.

³ Capitolo 3380 - quota del 60% delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno.

⁴ Capitolo 2961 - somme dovute da enti ed istituti di credito.

riclassificati come debito da EUROSTAT. La disponibilità degli importi versati era per l'erario limitata a pochi giorni: il versamento era dovuto il penultimo giorno non lavorativo dell'anno, ma le banche erano autorizzate a recuperare l'intero importo a partire dal primo giorno dell'esercizio finanziario successivo.

La manovra originaria e quella definitiva.

29.

Per l'esercizio 2006 l'effetto complessivo – costituito dal saldo tra le maggiori e le minori entrate - derivante dagli interventi previsti dalla *manovra* 2006 nel suo complesso è notevolmente aumentato rispetto a quello prodotto dal disegno originario (da 1,36 a circa 7 miliardi, tavola 12), incremento principalmente riconducibile alle maggiori entrate, più che raddoppiate (da 4.717 a 10.823 milioni), mentre le minori entrate sono cresciute in misura molto più contenuta (da 3.360 a 3.834 milioni).

In particolare, per le maggiori entrate la differenza è dovuta principalmente:

- alla programmazione ed al concordato fiscale, interventi introdotti dalla *Finanziaria* che dovrebbero comportare un effetto per circa 2 miliardi per il 2006 e per circa 1,1 miliardi per gli esercizi successivi;
- alla nuova disciplina sull'ammortamento del valore di avviamento, prevista dal *collegato*, dalla quale è atteso un apporto pari a circa 1,7 miliardi per il 2006 ed a circa 0,9 per gli esercizi successivi;
- alla nuova imposta sostitutiva sulla cessione dei fabbricati, introdotta dalla *Finanziaria*, per circa 0,5 miliardi;
- agli interventi per l'eliminazione del *dividend washing*, con un effetto stimato pari a 0,4 miliardi, introdotti dal *collegato*.

Piuttosto marginale, invece, è l'apporto della molto discussa *pornotax* (156 milioni), anch'essa istituita dalla *Finanziaria* nella fase finale di approvazione della *manovra*.

Tavola 12

- MANOVRA 2006: INTERVENTI IN MATERIA DI ENTRATE EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (in milioni)							
	NORMA	Manovra definitiva			Manovra iniziale		
		2006	2007	2008	2006	2007	2008
A) MAGGIORI ENTRATE		10.822,8	8.988,9	9.290,0	4.716,6	4.032,0	4.427,1
LEGGE 248 /05 (EX DL 203/05)		5.041,1	4.415,5	5.184,5	2.308,6	2.205,2	2.429,2
lotta all'evasione (partecipaz. Comuni e rafforzamento Entrate, Dogane e Gdf)	art. 1 e 2	300,0	460,0	460,0	300,0	460,0	460,0
accertamenti diritti doganali	art. 2, c.3	35,0	36,0	38,0	25,0	36,0	38,0
Riscossione S.p.A. (incremento riscossioni)	art. 3	300,0	450,0	780,0	300,0	450,0	780,0
PEX plusvalenze delle società	art. 5, c. 1	53,7	299,7	298,2	36,4	242,2	147,3
abolizione regimi forfetari ex legge 662/96	art. 5, c. 2	0,0	0,0	49,4			
avviamento (IRES - IRPEF)	art. 5bis	1.680,0	952,0	952,0			
leasing (IRES - IRPEF)	art. 5ter	26,8	310,3	528,5			
disciplina concambio	art. 5 quater	264,0	132,0	132,0			
dividend washing (IRES)	art. 5 quinques	435,0	483,0	483,0			
effetto disincentivante e accertamento su operazioni 2004 e 2005 dividend washing	art. 5 quinques	100,0	0,0	0,0			
banche e assicurazioni: ineducibilità IRAP	art. 6, c. 1	21,8	11,8	11,8	21,8	11,8	11,8
assicurazioni (riserve sinistri a 0,60)	art. 6, c.2	214,2	108,3	100,2	214,2	108,3	100,2
svalutazione crediti banche e assicurazioni (da 0,6% a 0,40%)	art. 6, c.3	1.103,0	560,0	520,0	1.103,0	560,0	520,0
abolizione 15% immobili società ed enti	art.7, c. 1	98,2	55,9	55,9	98,2	55,9	55,9
previdenza complementare	art.8, c.2	0,0	21,0	56,0	0,0	21,0	56,0
emersione contributiva	art. 10,	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
ammortamento energia	art.11 quater	68,0	0,0	0,0			
ammortamento energia - IRAP	art.11 quater	11,0	0,0	0,0			
proroga imposta sostitutiva rivalutazione terreni	art.11 quaterdec, c. 4	12,4	3,5	3,5			
contrasto gioco illegale - gioco a distanza	art.11 quinquesdec, c. 1	18,0	45,0	45,0			
aggi (lotto, enalotto, totip, ecc.)	art.11 quinquesdec, c. 2	0,0	0,0	132,0			
giochi opzionali	art.11 quinquesdec, c.4	80,0	212,0	264,0			
punti remoti scommesse ippiche	art.11 quinquesdec, c. 6	10,0	15,0	15,0			
gioco a distanza	art.11 quinquesdec, c. 11	150,0	200,0	200,0	150,0	200,0	200,0
scommesse sportive	art.11 quinquesdec, c.12	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
LEGGE FINANZIARIA 2006		5.781,7	4.573,4	4.105,5	2.408,0	1.826,8	1.997,9
autofinanziamento authorities	c. 65-71	43,4	44,7	44,7	65,6	66,5	66,5
imposta consumo olii lubrificanti	c. 116	90,1	62,5	74,4			
ammortamento energia a regime (IRES)	c. 325 - 328	790,0	877,0	877,0	800,0	800,0	900,0
ammortamento energia a regime (IRAP)	c. 325 - 328	102,0	113,0	113,0			
rivalutazione delle sanzioni pecuniarie	c. 329	100,0	200,0	200,0	100,0	200,0	200,0
previdenza complementare: esonero contributivo	c. 269	46,0	74,0	0,0			
esonero contributivo	c. 270	72,0	116,0	0,0			
sgravi fiscali - previdenza complementare	c. 270	125,0	411,0	0,0			
IVA cooperative	c. 306	10,0	10,0	10,0			
rivalutazione beni impresa	c. 469 - 472	601,7	0,0	0,0	601,7	0,0	0,0
rivalutazione aree edificabili imprese	c. 473 - 476	310,7	0,3	18,4	310,7	0,3	18,4
sostegno gioco legale	c. 525 - 534	365,0	520,0	573,0	365,0	520,0	573,0
contrasto gioco illegale - gioco a distanza	c. 535 - 549	75,0	150,0	150,0	75,0	150,0	150,0
tabacchi	c. 550 - 551	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0
pornotax più effetto IVA	c. 466 - 467	155,8	147,3	183,5			
concessioni idroelettriche	c. 486	60,0	60,0	60,0			
SOGIN	c. 493	35,0	35,0	35,0			
cessioni fabbricati	c. 495 - 498	500,0	467,6	481,5			
programmazione fiscale	c. 499-509	1.040,0	1.100,0	1.100,0			
adeguamento 2003 - 2004	c. 510 - 520	990,0	0,0	0,0			
imprese energetiche ammortamento avviamento	c. 522	180,0	95,0	95,0			
ineducibilità minuavalenze					0,0	350,0	200,0

B) MINORI ENTRATE		3.834,1	2.534,5	2.645,3	3.360,5	2.090,0	2.275,4
LEGGE 248 /05 (EX DL 203/05)		151,2	297,8	405,3	58,0	89,0	247,0
riscossione deducibilità sanitaria	art.3, c. 38c)	12,0	15,0	15,0	12,0	15,0	15,0
abolizione modifica disposiz. transitoria PEX	art. 5, c.2	0,0	117,8	67,3			
agevolazioni enti non commerciali	art.7sexies	1,5	0,0	0,0			
previdenza complementare - esonero contributivo	art.8, c. 1	46,0	74,0	232,0	46,0	74,0	232,0
diritti e canoni aeroportuali (riass)	art. 11 septies	30,0	30,0	30,0			
tonnage tax	art.11 quaterdec, c. 19	1,7	1,0	1,0			
detraibilità IVA acquisti giochi	art.11 quinquiesdec, c. 7-8	60,0	60,0	60,0			
LEGGE FINANZIARIA 2006		3.682,9	2.236,7	2.240,0	3.302,5	2.001,0	2.028,4
SGRAVI FISCALI		1.136,4	500,2	254,5	1.306,5	445,0	199,4
proroghe agevolazioni fiscali		1.006,0	428,1	167,7	1.216,5	366,1	115,6
<i>Emulsioni stabilizzate</i>	115a	8,9	-4,9	2,1			
<i>Metano uso industriale</i>	115b	88,8	-48,9	21,2			
<i>Gasolio zone montane</i>	115c	51,9	-8,3	3,6			
<i>Biomasse (credito imposta)</i>	115d	11,0	12,0	0,0			
<i>Metano uso civile</i>	115e	20,9	-3,3	1,5			
<i>Gasolio riscaldamento</i>	115f	18,1	-2,9	1,4			
<i>Esenzione gasolio Trieste ed Udine</i>	115g	13,3	-1,7	0,7			
<i>Riscaldamento serre</i>	115h	22,9	-12,6	5,5			
<i>36 % boschi</i>	117	0,0	1,0	0,6			
<i>IRAP agricoltura</i>	118	388,5	-73,0	-48,5			
<i>Agevolazioni pesca</i>	119	45,8	33,7	-10,9			
<i>Agevolazioni proprietà contadina</i>	120	71,0	0,0	0,0			
<i>IVA consorzi bonifica</i>	42	2,0	2,0	2,0			
<i>Ristrutturazioni edilizie detrazione 41%</i>	121a	36,0	381,0	238,0			
<i>Ristrutturazioni edilizie detrazione 41% imprese</i>	121b	2,5	26,0	16,0			
<i>Frontalieri</i>	122	0,0	48,0	-20,0			
<i>Fondi sanitari integrativi</i>	123	4,0	2,4	0,0			
<i>IVA ciclomotori auto</i>	125	217,0	-6,3	-9,4			
<i>Esenzione Belice</i>	126	1,5	0,0	0,0			
<i>Agevolazioni IPAB</i>	127	2,0	0,0	0,0			
<i>Distribuzione carburanti</i>	129	0,0	84,0	-36,0			
Asilo nido- detrazione IRE	335	30,4	-12,0	0,0			
Tassa sui brevetti	351-352	40,0	28,9	33,8	40,0	28,9	33,8
Distretti	366-372	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Esenzione accisa biodisel	421	10,0	0,0	0,0			
Biocombustibili-reddito agrario	423	0,0	5,2	3,0			
ALTRI INTERVENTI		2.546,5	1.736,5	1.985,5	1.996,0	1.556,0	1.829,0
Limiti versamento/rimborso imposte	137	0,5	0,5	0,5			
Autotrasporto: compensazione contributo SSN	103	75,0	0,0	0,0			
Autotrasporto: riduzioni premi INAIL	105	50,0	0,0	0,0			
Autotrasporto: deduzione spese non documentate	106	120,0	-52,0	0,0			
Autotrasporto: esonero contributivo INPS	107	120,0	0,0	0,0			
Cessioni di partecipazioni (Pex)	131	0,0	106,0	51,0			
Riduzione costo lavoro	361-362	1.996,0	1.556,0	1.829,0	1.996,0	1.556,0	1.829,0
Previdenza complementare	269a	0,0	21,0	0,0			
Ammortamento dell'avviamento	521	185,0	105,0	105,0			
C) EFFETTO COMPLESSIVO (A-B)		6.988,7	6.454,4	6.644,7	1.356,1	1.942,0	2.151,7

La leggera crescita (circa 0,5 miliardi) relativa alle minori entrate è essenzialmente riconducibile ad interventi introdotti dalla *Finanziaria*, tutti con modesti effetti quantitativi, come l'ammortamento dell'avviamento in 18 anni, e, per l'autotrasporto, l'estensione delle deduzioni forfetarie e l'esonero dei contributi INPS. Rispetto al disegno originario, risultano, invece, ridotti i minori introiti dovuti agli sgravi fiscali, passati dai 1.306 milioni, inizialmente stimati, ai 1.136, quantificati dalla Rgs come effetto definitivo.

Analisi della manovra 2006.

30.

L'effetto complessivo, in termini sia di fabbisogno che di indebitamento netto, degli interventi in materia di entrata previsto dalla *manovra* dovrebbe comportare un saldo tra le maggiori e le minori entrate pari a 6.988,7 milioni (nella tavola 13 gli interventi sono aggregati per tipologia).

Con riferimento al solo esercizio 2006, le minori entrate ammontano a 3.834 milioni e sono per circa il 96 per cento riconducibili ad interventi previsti dalla *Finanziaria*, essendo quasi irrilevante il peso di quelli introdotti dal *collegato*. Nello specifico sono dovute:

- per ben 1.996 milioni (52 per cento) alla riduzione del costo del lavoro, di cui ai commi 361 e 362 della *Finanziaria*. In particolare, il comma 361, intervenendo sul c.d. *cuneo contributivo*, dispone l'esonero dal versamento dei contributi sociali alla Gestione delle prestazioni temporanee presso l'INPS per i lavoratori dipendenti, nel limite massimo complessivo di un punto percentuale. Il successivo comma prevede che tale esonero operi prioritariamente sull'aliquota contributiva per gli assegni per il nucleo familiare e, nel caso in cui il datore di lavoro operi in settori per i quali l'aliquota è dovuta in misura inferiore ai predetti limiti, a valere anche sui versamenti di altri contributi sociali dovuti dai medesimi datori di lavoro alla predetta gestione, considerando in via prioritaria i contributi per maternità e per disoccupazione. In ogni caso sono esclusi da tali esoneri il contributo al fondo di

garanzia per il TFR e il contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria previsto dall'articolo 12 della legge n. 160/75 nella misura dell'1,30 per cento della retribuzione. In seguito, a decorrere dal 1° gennaio 1979, l'articolo 25, comma 4 della legge n. 845/78 ha previsto un aumento dell'aliquota nella misura dello 0,30 per cento delle retribuzioni. In merito, non è chiaro se l'esclusione dall'esonero contributivo riguardi l'intero importo del contributo integrativo o esclusivamente la maggiorazione del contributo introdotta dal comma 4 dell'articolo 25 della legge n. 845/1978.

- Per 1.136 milioni (29,6 per cento) le minori entrate sono dovute agli sgravi fiscali, di cui 1.006 milioni (26,2 per cento) riconducibili alla proroga di provvedimenti già in vigore e 130 milioni (3,4 per cento) all'introduzione di nuovi sgravi relativi ai distretti industriali (50 milioni), alla tassa sui brevetti (40 milioni), alla detrazione IRE del 19 per cento per gli asili nido (30,4 milioni) e all'esenzione dall'accisa per il *biodiesel* (10 milioni). La proroga degli sgravi preesistenti per oltre 1 miliardo riguarda una serie di voci, di cui le principali, che incidono sul complesso per oltre il 60 per cento, sono: l'IRAP dovuta dai soggetti operanti nel settore agricolo e della pesca (comma 118), per 388 milioni; la proroga del regime di parziale indetraibilità dell'IVA relativa agli acquisti di ciclomotori, motocicli e autovetture, che si concretizza nell'aumento al 15 per cento della misura della parte detraibile e nella corrispondente crescita al 15 per cento della quota, che costituisce base imponibile in caso di successiva cessione (comma 125), con un effetto pari a 217 milioni.

Per ulteriori 702 milioni (18,3 per cento) le minori entrate dipendono da una serie di interventi di modesta rilevanza, come:

- a) la riduzione del periodo di ammortamento delle spese di avviamento iscritte in bilancio: la disposizione prevede un aumento della quota massima di ammortamento deducibile a fini fiscali e relativa alla voce avviamento da un ventesimo ad un diciottesimo dell'onere complessivo. Ciò comporta che l'onere sostenuto per l'avviamento rimane, in ogni caso, interamente deducibile, ma il periodo di tempo necessario per procedere all'ammortamento dell'intero costo viene ridotto da 20 a 18 anni (comma 521), con una minor entrata per 185 milioni;

- b) la deduzione forfetaria di spese non documentate per i trasporti personalmente effettuati dall'imprenditore all'interno del comune in cui ha sede l'impresa, per un importo pari al 35 per cento di quello spettante per i medesimi trasporti nell'ambito della regione o delle regioni confinanti (comma 106), per 120 milioni di minori entrate;
- c) per i lavoratori dipendenti con qualifica di autisti delle imprese di autotrasporto, l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti all'INPS, per la quota a carico dei datori di lavoro, nel limite di spesa di 120 milioni di euro (comma 107).

Sul fronte delle maggiori entrate, sempre per il solo esercizio 2006, gli interventi dovrebbero comportare un effetto, sia sul fabbisogno che sull'indebitamento netto, pari a 10.822,8 milioni. Le misure previste sono state aggregate in tre principali tipologie, per un importo complessivo di oltre 9,8 miliardi: le entrate volontarie e/o fortemente incentivate o indotte (3.663 milioni), le maggiori entrate derivanti dall'ampliamento della base imponibile attraverso la riduzione di erosione, elusione ed evasione (3.289 milioni) ed i prelievi mirati su soggetti selezionati (2.849 milioni).

Ci sono poi ulteriori misure minori (il cui effetto viene stimato in 1.022 milioni) che, a parte gli effetti di maggior gettito dei guadagni di efficienza attesi con la pubblicizzazione delle attività di riscossione (300 milioni) e di quelli legati all'esonero contributivo INPS e della previdenza complementare (243 milioni), concernono una serie di inasprimenti fiscali: aumento dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti (90 milioni), rivalutazione delle sanzioni pecuniarie (100 milioni), aumento dell'imposta sui tabacchi (90 milioni), autofinanziamento delle *Authorities* (43,4 milioni) e *pornotax* comprensiva di effetto IVA (156 milioni).

Tavola 13

**MANOVRA 2006: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.
INTERVENTI IN MATERIA DI ENTRATA PER TIPOLOGIA (milioni)**

MINORI ENTRATE	NORMA	2006	2007	2008	Incidenza % minori entrate		
					2006	2007	2008
Sgravi fiscali		1.136,4	500,2	254,5	29,6	19,7	9,6
proroga agevolazioni fiscali	LF	1.006,0	428,1	167,7	26,2	16,9	6,3
<i>Emulsioni stabilizzate</i>		8,9	-4,9	2,1	0,2	-0,2	0,1
<i>Metano uso industriale</i>		88,8	-48,9	21,2	2,3	-1,9	0,8
<i>Gasolio zone montane</i>		51,9	-8,3	3,6	1,4	-0,3	0,1
<i>Biomasse (credito imposta)</i>		11,0	12,0	0,0	0,3	0,5	0,0
<i>Metano uso civile</i>		20,9	-3,3	1,5	0,5	-0,1	0,1
<i>Gasolio riscaldamento</i>		18,1	-2,9	1,4	0,5	-0,1	0,1
<i>Esenzione gasolio Trieste ed Udine</i>		13,3	-1,7	0,7	0,3	-0,1	0,0
<i>Riscaldamento serre</i>		22,9	-12,6	5,5	0,6	-0,5	0,2
<i>36 % boschi</i>		0,0	1,0	0,6	0,0	0,0	0,0
<i>IRAP agricoltura</i>		388,5	-73,0	-48,5	10,1	-2,9	-1,8
<i>Agevolazioni pesca</i>		45,8	33,7	-10,9	1,2	1,3	-0,4
<i>Agevolazioni proprietà contadina</i>		71,0	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0
<i>IVA consorzi bonifica</i>		2,0	2,0	2,0	0,1	0,1	0,1
<i>Ristrutturazioni edilizie detrazione 41%</i>		36,0	381,0	238,0	0,9	15,0	9,0
<i>Ristrutturazioni edilizie detrazione 41% (imprese)</i>		2,5	26,0	16,0	0,1	1,0	0,6
<i>Frontalieri</i>		0,0	48,0	-20,0	0,0	1,9	-0,8
<i>Fondi sanitari integrativi</i>		4,0	2,4	0,0	0,1	0,1	0,0
<i>IVA ciclomotori auto</i>		217,0	-6,3	-9,4	5,7	-0,2	-0,4
<i>Esenzione Belice</i>		1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Agevolazioni IPAB</i>		2,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
<i>Distribuzione carburanti</i>		0,0	84,0	-36,0	0,0	3,3	-1,4
nuovi sgravi fiscali	LF	130,4	72,1	86,8	3,4	2,8	3,3
<i>Asilo nido- detrazione IRE</i>		30,4	-12,0	0,0	0,8	-0,5	0,0
<i>Tassa sui brevetti</i>		40,0	28,9	33,8	1,0	1,1	1,3
<i>Distretti</i>		50,0	50,0	50,0	1,3	2,0	1,9
<i>Esenzione accisa biodisel</i>		10,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0
<i>Biocombustibili-reddito agrario</i>		0,0	5,2	3,0	0,0	0,2	0,1
Riduzione costo lavoro	LF	1.996,0	1.556,0	1.829,0	52,1	61,4	69,1
Altri interventi		701,7	478,3	561,8	18,3	18,9	21,2
ricossione deducibilità sanitaria	248	12,0	15,0	15,0	0,3	0,6	0,6
abolizione modifica disposiz. transitoria PEX	248	0,0	117,8	67,3	0,0	4,6	2,5
agevolazioni enti non commerciali	248	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
diritti e canoni aeroportuali (riass)	248	30,0	30,0	30,0	0,8	1,2	1,1
tonnage tax	248	1,7	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
detraibilità IVA acquisti giochi	248	60,0	60,0	60,0	1,6	2,4	2,3
Limiti versamento/rimborso imposte	LF	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0
Autotrasporto	LF	365,0	-52,0	0,0			
<i>Compensazione contributo SSN</i>		75,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0
<i>Riduzioni premi INAIL</i>		50,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0
<i>Deduzione spese non documentate</i>		120,0	-52,0	0,0	3,1	-2,1	0,0
<i>Esonero contributivo INPS</i>		120,0	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0
Pex	LF	0,0	106,0	51,0	0,0	4,2	1,9
Previdenza complementare	LF	0,0	21,0	0,0	0,0	0,8	0,0
previdenza complementare - esonero contributivo	248	46,0	74,0	232,0	1,2	2,9	8,8
Ammortamento dell'avviamento	LF	185,0	105,0	105,0	4,8	4,1	4,0
TOTALE MINORI ENTRATE		3.834,1	2.534,5	2.645,3	100,0	100,0	100,0

MAGGIORI ENTRATE		2006	2007	2008	Incidenza % maggiori entrate		
					2006	2007	2008
Entrate volontarie		3.662,8	2.255,8	2.510,9	33,8	25,1	27,0
Programmazione fiscale		2.030,0	1.100,0	1.100,0	18,8	12,2	11,8
programmazione fiscale	LF	1.040,0	1.100,0	1.100,0	9,6	12,2	11,8
adeguamento 2003 - 2004	LF	990,0	0,0	0,0	9,1	0,0	0,0
rivalutazione terreni e beni impresa		924,8	3,8	21,9	8,5	0,0	0,2
rivalutazione beni impresa	LF	601,7	0,0	0,0	5,6	0,0	0,0
rivalutazione aree edificabili imprese	LF	310,7	0,3	18,4	2,9	0,0	0,2
proroga imposta sostitutiva rivalutazione terreni	248	12,4	3,5	3,5	0,1	0,0	0,0
Giochi	248	708,0	1.152,0	1.389,0	6,5	12,8	15,0
contrasto gioco illegale - gioco a distanza	248	18,0	45,0	45,0	0,2	0,5	0,5
aggi (lotto, enalotto, totip, ecc.)	248	0,0	0,0	132,0	0,0	0,0	1,4
giochi opzionali	248	80,0	212,0	264,0	0,7	2,4	2,8
punti remoti scommesse ippiche	248	10,0	15,0	15,0	0,1	0,2	0,2
gioco a distanza	248	150,0	200,0	200,0	1,4	2,2	2,2
scommesse sportive	248	10,0	10,0	10,0	0,1	0,1	0,1
sostegno gioco legale	LF	365,0	520,0	573,0	3,4	5,8	6,2
contrasto gioco illegale - gioco a distanza	LF	75,0	150,0	150,0	0,7	1,7	1,6
Ampliamento basi imponibili		3.288,7	3.124,5	3.406,5	30,4	34,8	36,7
misure antierosione		1.788,2	1.017,9	1.067,3	16,5	11,3	11,5
ammortamento avviamento (IRES - IRPEF)	248	1.680,0	952,0	952,0	15,5	10,6	10,2
abolizione deduzione redditi da locazione	248	98,2	55,9	55,9	0,9	0,6	0,6
IVA cooperative	LF	10,0	10,0	10,0	0,1	0,1	0,1
abolizione regimi forfetari ex legge 662/96	248	0,0	0,0	49,4			
misure antielusive		515,5	1.093,0	1.309,7	4,8	12,2	14,1
dividend washing (IRES)	248	435,0	483,0	483,0	4,0	5,4	5,2
PEX plusvalenze delle società	248	53,7	299,7	298,2	0,5	3,3	3,2
leasing (IRES - IRPEF)	248	26,8	310,3	528,5	0,2	3,5	5,7
misure antievasione		985,0	1.013,6	1.029,5	9,1	11,3	11,1
lotta all'evasione (partecipaz. Comuni e rafforzamento Entrate, Dogane e Gdf)	248	300,0	460,0	460,0	2,8	5,1	5,0
accertamenti diritti doganali	248	35,0	36,0	38,0	0,3	0,4	0,4
cessioni fabbricati	LF	500,0	467,6	481,5	4,6	5,2	5,2
emersione contributiva	248	50,0	50,0	50,0	0,5	0,6	0,5
effetto disincentivante e accertamento su operazioni 2004 e 2005 dividend washing	248	100,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0
Prelievi mirati		2.849,0	1.992,1	1.944,0	26,3	22,2	20,9
disciplina concambio		264,0	132,0	132,0	2,4	1,5	1,4
svalutazione crediti banche e assicurazioni (da 0,6% a 0,4%)	248	1.103,0	560,0	520,0	10,2	6,2	5,6
assicurazioni (riserve sinistri a 0,60)	248	214,2	108,3	100,2	2,0	1,2	1,1
banche e assicurazioni: indeducibilità IRAP	248	21,8	11,8	11,8	0,2	0,1	0,1
ammortamento distribuzione gas e energia elettrica		1.151,0	1.085,0	1.085,0	10,6	12,1	11,7
ammortamento energia a regime (IRES)	LF	790,0	877,0	877,0	7,3	9,8	9,4
ammortamento energia a regime (IRAP)	LF	102,0	113,0	113,0	0,9	1,3	1,2
ammortamento energia	248	68,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
ammortamento energia - IRAP	248	11,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
imprese energetiche ammortamento avviamento	LF	180,0	95,0	95,0	1,7	1,1	1,0
concessioni idroelettriche	LF	60,0	60,0	60,0	0,6	0,7	0,6

SOGIN	LF	35,0	35,0	35,0	0,3	0,4	0,4
Altri interventi		1.022,3	1.616,5	1.428,6	9,4	18,0	15,4
Riscossione s.p.A	248	300,0	450,0	780,0	2,8	5,0	8,4
previdenza complementare		243,0	622,0	56,0	2,2	6,9	0,6
<i>previdenza complementare</i>	248	0,0	21,0	56,0	0,0	0,2	0,6
<i>previdenza complementare: esonero contributivo</i>	LF	46,0	74,0	0,0	0,4	0,8	0,0
<i>esonero contributivo</i>	LF	72,0	116,0	0,0	0,7	1,3	0,0
<i>sgravi fiscali - previdenza complementare</i>	LF	125,0	411,0	0,0	1,2	4,6	0,0
imposta consumo olii lubrificanti	LF	90,1	62,5	74,4	0,8	0,7	0,8
rivalutazione sanzioni pecuniarie	LF	100,0	200,0	200,0	0,9	2,2	2,2
tabacchi	LF	90,0	90,0	90,0	0,8	1,0	1,0
autofinanziamento authorities	LF	43,4	44,7	44,7	0,4	0,5	0,5
pornotax comprensivo effetto IVA	LF	155,8	147,3	183,5	1,4	1,6	2,0
TOTALE MAGGIORI ENTRATE		10.822,8	8.988,9	9.290,0	100,0	100,0	100,0
EFFETTO COMPLESSIVO		6.988,7	6.506,4	6.644,7			

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

31.

Nella prima tipologia di misure fiscali – quella delle entrate volontarie – il 55,4 per cento è riconducibile alla programmazione fiscale (1.040 milioni), con i correlati adeguamenti per gli anni 2003 e 2004 (990 milioni). Rilevante è anche il peso (25,3 per cento) degli effetti della rivalutazione di terreni, partecipazioni, beni ed aree edificabili delle imprese, per un ammontare complessivo di 925 milioni; mentre il terzo notevole apporto (19,3 per cento) è quello del contrasto del gioco illegale e di sostegno e potenziamento del gioco legale (708 milioni).

La programmazione fiscale prevede che i soggetti titolari di reddito d'impresa e di lavoro autonomo sottoposti a studi di settore e parametri al 1° gennaio 2004 - dunque con ricavi non superiori ai 10 miliardi di vecchie lire - entro il 16 ottobre 2006 possano definire, su proposta formulata dall'Agenzia delle entrate, il carico fiscale dall'anno d'imposta 2006 a tutto il 2008. Nel caso in cui il periodo 2004 sia stato oggetto di accertamenti, processi verbali di constatazione o inviti al contraddittorio (notificati entro 31 dicembre 2005), la proposta viene formulata solo su richiesta del contribuente. Il perfezionamento della programmazione presuppone congruità agli studi o parametri per il triennio; il mancato raggiungimento degli importi programmati o congrui presuppone accertamento della differenza.

La constatata discrepanza tra reddito dichiarato ed effettivo, la mancata osservanza degli adempimenti strumentali o la commissione di reati di natura tributaria comportano l'inapplicabilità della sterilizzazione dei poteri accertativi. La variazione dell'attività esercitata, nel corso del triennio, comporta la cessazione degli effetti della programmazione.

L'adesione alle proposte che riceveranno dal Fisco per il triennio futuro consente ai contribuenti di chiudere i conti anche per il biennio 2003/2004 sul fronte delle imposte dirette e dell'IRAP. Ai soggetti destinatari viene, infatti, formulata anche una proposta di adeguamento dei redditi di impresa e di lavoro autonomo per i periodi di imposta 2003 e 2004. I maggiori redditi proposti scontano un'imposta sostitutiva (redditi, addizionali e IRAP) del 28 per cento per i soggetti IRES e del 23 per cento per gli altri soggetti.

Gli interventi della *Finanziaria* attinenti alla rivalutazione dei beni di impresa e delle aree edificabili dispongono la riapertura dei termini per la rivalutazione dei beni e delle partecipazioni d'impresa e delle aree edificabili delle imprese, estendendo, in quest'ultimo caso, la facoltà di rivalutazione anche ai beni alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa (c.d. beni-merce).

In relazione alla rivalutazione dei beni delle imprese e delle partecipazioni, è possibile eseguire la rivalutazione dei beni materiali e immateriali (con l'eccezione delle aree fabbricabili, per le quali è prevista una specifica disciplina), con riferimento ai beni risultanti dal bilancio relativo all'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2004, ed il riconoscimento fiscale dei maggiori valori decorrerà dal 2008. Sul maggior valore iscritto in bilancio è dovuta una imposta sostitutiva nella misura del 12 per cento per i beni ammortizzabili e del 6 per cento per quelli non ammortizzabili. Viene, infine, concessa la facoltà alle imprese interessate di affrancare la riserva di rivalutazione attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP nella misura del 7 per cento della riserva medesima, ed il pagamento deve obbligatoriamente essere eseguito in tre rate (sulle quali non devono essere applicati interessi).

Per le aree fabbricabili non ancora edificate possedute da imprese e iscritte nel bilancio chiuso entro il 31 dicembre 2004, la rivalutazione viene consentita ai soli soggetti esercenti attività d'impresa (imprese individuali e società), indipendentemente dal

regime contabile adottato, e limitatamente alle aree considerate fabbricabili, a condizione che non siano state ancora edificate o che i fabbricati insistenti sopra di esse siano stati demoliti. Inoltre la rivalutazione è ammessa a condizione che, entro i cinque anni successivi, l'impresa realizzi l'utilizzazione edificatoria dell'area. La misura dell'imposta sostitutiva per la rivalutazione è pari al 19 per cento dell'importo della rivalutazione stessa, e deve essere obbligatoriamente versata in tre rate annuali senza interessi (40 per cento nel 2006, 35 per cento nel 2007 e 25 per cento nel 2008).

Si tratta di una disposizione che potrebbe risultare molto favorevole per le società che operano nell'edilizia. Queste, infatti, attraverso la rivalutazione delle aree fabbricabili, considerate beni-merce, aumentano i costi di esercizio, riducendo di conseguenza l'imponibile.

Infine, in relazione ai maggiori proventi di giochi e scommesse nel 2006 è atteso, come si è visto, un maggior gettito per 708 milioni di euro, grazie a misure di sostegno del gioco legale e di contrasto di quello illegale, ma anche a nuovi giochi ed a nuove modalità di gioco (giochi opzionali, gioco a distanza, punti remoti scommesse ippiche). Ed è sicuramente positivo e condivisibile che non si continui semplicemente a fare affidamento su un'ulteriore crescita dei proventi dei giochi tradizionali (lotto, enalotto, lotterie, ecc.).

32.

Gli interventi finalizzati all'ampliamento delle basi imponibili (per 3.289 milioni) sono riconducibili a tre tipologie: la prima, relativa ad una serie di misure anti-erosione, che insieme incidono per 1.788 milioni (pari al 54,4 per cento), fortemente concentrati sulla nuova disciplina dell'ammortamento dell'avviamento (1.680 milioni, pari al 51 per cento). Inoltre, in misura modesta, vi sono l'abolizione della deduzione del 15 per cento sui redditi di locazione degli immobili di società ed enti (98 milioni) e la soppressione dell'aliquota ridotta IVA del 4 per cento per prestazioni sanitarie rese da cooperative e loro consorzi (10 milioni).

In particolare per l'ammortamento dell'avviamento, l'articolo 5 *bis* del decreto legge aveva stabilito che, a decorrere dal periodo di imposta in corso al 3 dicembre 2005, le

somme corrisposte a titolo di avviamento (anche se iscritte in periodi precedenti) fossero fiscalmente ammortizzate su un periodo di 20 anni (5 per cento), e non più di 10, come stabilito dall'art. 103, comma 3, del TUIR. L'articolo 1, comma 521 della *Finanziaria* ha ulteriormente modificato la disciplina in questione stabilendo che, a decorrere dal 1° gennaio 2006, l'avviamento debba essere fiscalmente ammortizzato su un periodo di 18 anni (5,55 per cento). La norma della finanziaria è opportunamente redatta in modo da rendere del tutto ininfluente quella precedentemente dettata dal decreto legge.

Perplessità insorgono in relazione al fatto che in tal modo viene ad ulteriormente ampliarsi il già ampio divario prima esistente tra valutazione civilistica (quinquennale, ai sensi dell'art. 2426, n. 5, del codice civile) e deduzione fiscale (18 anni, come si è detto, rispetto ai 10 precedenti).

Nella seconda tipologia rientrano le misure anti-elusive (per complessivi 515 milioni, pari al 15,7 per cento), comprendenti l'eliminazione del *dividend washing* (435 milioni), la disciplina restrittiva delle plusvalenze finanziarie delle società (54 milioni nel 2006, ma circa 300 negli anni successivi) e le modifiche alla disciplina del *leasing* (27 milioni nel 2006, ma 310 nel 2007 e 528 nel 2008).

Le novità in materia di reddito d'impresa tendono, in buona parte, a contrastare i fenomeni di elusione e di erosione, e, quindi, ad allargare la base imponibile. Particolare rilevanza in tale contesto assume la norma (art. 5 *quinquies* del decreto legge) che elimina gli effetti fiscali distorsivi delle operazioni di *dividend washing*, stabilendo la non rilevanza, sino alla concorrenza dell'importo non imponibile dei dividendi o acconti percepiti nei 36 mesi precedenti il realizzo, delle eventuali minusvalenze realizzate dalla cessione di azioni, quote e strumenti finanziari che non possiedono i requisiti *Pex* (*participation exemption*). L'applicazione di tale norma dovrebbe da sola portare, come si è visto, ad un aumento di gettito di 435 milioni nel 2006 e di 483 negli anni successivi. L'art. 5, commi 1-3, del decreto legge stabilisce, poi, la riduzione della percentuale di esenzione da imposizione delle plusvalenze realizzate con la cessione delle partecipazioni dotate dei requisiti *Pex*.

La disciplina del *Pex*, tra collegato fiscale, legge finanziaria e, da ultimo, il cosiddetto decreto "mille proroghe", è stata oggetto di un continuo susseguirsi di modifiche e di

aggiustamenti che hanno inevitabilmente alimentato notevoli e diffuse incertezze.

Infine il terzo aggregato, costituito dalle misure antievasione (985 milioni, con un'incidenza del 30 per cento circa), riguarda: il potenziamento della capacità di controllo delle Agenzie delle entrate e delle dogane e della Guardia di finanza ed il coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento (335 milioni), le cessioni di fabbricati (500 milioni), l'emersione contributiva (50 milioni) e, per il solo 2006, l'effetto disincentivante e di accertamento su operazioni 2004 e 2005 di *dividend washing* (100 milioni).

Per la lotta all'evasione, oltre che sulle misure di deterrenza costituite dalla possibilità di verifica dei versamenti già prima della presentazione della dichiarazione e dal fermo amministrativo dei beni mobili registrati, si fa affidamento soprattutto sul coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento e sul potenziamento dei controlli, grazie anche all'aumento degli organici ed a nuove assunzioni presso le Agenzie delle entrate e delle dogane e la Guardia di finanza, per le quali è autorizzata una spesa di 40 milioni per il 2006 e di 80 milioni a partire dal 2007.

La partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso, direttamente o attraverso società ed enti partecipati.

Per la fiscalità immobiliare, viene rinnovato sugli immobili lo sconto IRPEF per le ristrutturazioni, che, però, passa dal 36 al 41 per cento, compensato dal ritorno dell'IVA all'aliquota ordinaria del 20 per cento.

La novità introdotta, ed alla quale è associata una previsione di 500 milioni di maggior gettito, riguarda, invece, le cessioni di fabbricati: nelle compravendite immobiliari, le persone fisiche che prima dei cinque anni dall'acquisto cedono immobili abitativi e loro pertinenze non in regime di impresa o di lavoro autonomo hanno la facoltà di dichiarare il valore reale della transazione e di fruire di una tassazione sostitutiva della plusvalenza al 12,5 per cento, anziché ad aliquote IRPEF, mentre per chi vuole acquistare casa c'è la possibilità di versare l'imposta di registro, ipotecaria e catastale sul valore catastale del bene comprato, pur dichiarando nel rogito il valore reale della compravendita. E' anche prevista una riduzione degli onorari notarili del 20 per cento. Queste disposizioni

dovrebbero favorire l'allineamento dei valori dichiarati a quelli di mercato, creando i presupposti per future revisioni degli estimi.

33.

Nell'aggregato dei prelievi mirati su soggetti selezionati (per un effetto stimato in 2.849 milioni), rientrano la limitazione della deducibilità per la Banca d'Italia delle perdite da concambio di titoli di Stato (264 milioni, che si riducono a 132 negli anni successivi), la riduzione dallo 0,6 per cento allo 0,4 per cento della possibilità di svalutazione crediti per banche ed assicurazioni (1.103 milioni) e dal 90 al 60 per cento delle riserve sinistri per le assicurazioni (214 milioni), l'indeducibilità dell'IRAP per banche ed assicurazioni (21,8 milioni), la limitazione all'80 per cento della deducibilità delle quote di ammortamento dei beni materiali strumentali e dell'avviamento delle attività di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica (1.151 milioni), il canone aggiuntivo unico quadriennale a carico delle concessioni idroelettriche (60 milioni) ed il versamento al bilancio dell'entrata di una quota degli introiti delle tariffe dell'energia elettrica destinati a finanziare la SOGIN per le attività di smantellamento e di messa in sicurezza degli ex siti nucleari (35 milioni).

Limitazione deducibilità perdite da concambio titoli di Stato. L'art. 5 quater del decreto legge modifica il comma 2 dell'art. 65 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, stabilendo che a decorrere dal periodo di imposta in corso alla data del concambio di titoli di Stato con altri titoli di Stato per un ammontare di pari valore di mercato, la perdita della Banca d'Italia conseguente alla minusvalenza patrimoniale di cui al predetto concambio, nonché le perdite relative ai due periodi d'imposta successivi, sono computabili in diminuzione, non più integralmente, ma solo fino a concorrenza del 50 per cento dei redditi imponibili del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2005 e di quelli successivi.

La misura, che avrà un effetto di maggior gettito di 264 milioni nel 2006 e di 132 negli anni successivi, si riferisce all'operazione, autorizzata dalla legge finanziaria per il 2003, di concambio dei titoli detenuti dalla Banca d'Italia a seguito della riforma del conto corrente di tesoreria intervenuta nel 1993. Gli effetti si sono avuti al 31 dicembre

2002 in termini di riduzione del valore nominale del debito di 23,9 miliardi di euro, pari a poco meno di due punti percentuali nel rapporto debito/PIL.

Ammortamento dei beni materiali strumentali per l'esercizio delle attività regolate di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica. Le disposizioni introdotte con la legge 2 dicembre 2005, n. 248, di conversione del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203 (art. 11 *quater*), prima, e con la legge finanziaria 266/2005 (commi 325-328), poi, sostituiscono l'originariamente prevista "tassa sulle reti" a carico di Snam Rete Gas e di Terna, che avrebbe dovuto fruttare un gettito annuo di 800 milioni, ma per la quale erano stati sollevati anche dalla Corte problemi di fattibilità, non tecnica, ma giuridica.

Le norme introdotte con il *collegato* modificano la disciplina dell'ammortamento dei beni materiali strumentali per la distribuzione di energia, con un effetto stimato di maggior gettito di 790 milioni per il solo 2006. La *Finanziaria* modifica ulteriormente tale disciplina, nel senso di prevedere una riduzione del 20 per cento dell'importo della quota di ammortamento deducibile, che comporta un ulteriore maggior gettito di 892 milioni.

La norma non trova altra specifica motivazione che non sia quella dell'intento di acquisire all'erario una quota delle rendite monopolistiche di cui godono le imprese che operano nel settore della distribuzione del gas e dell'elettricità e che non si riescono, evidentemente, a contrastare attraverso il sistema di regolazione. Di per se, infatti, una norma di questo genere appare in contraddizione con l'esigenza di incentivare gli investimenti nel settore energetico.

34.

Tra gli altri interventi quello principale è costituito dalla Riforma della riscossione, che sopprime dal 1° ottobre 2006 il sistema di affidamento in concessione a privati attribuendo il servizio ad una società a maggioranza pubblica – *Riscossione Spa* – costituita dall'Agenzia delle entrate e dall'INPS, con un capitale di 150 milioni, rispetto al quale la partecipazione pubblica dovrà essere almeno il 51 per cento (corrispondente ai 76,5 milioni previsti dalla Rgs come spesa indotta dalla *manovra*). La nuova società effettuerà l'attività di riscossione mediante ruolo e potrà anche svolgere ulteriori attività

come la riscossione spontanea, la liquidazione e l'accertamento delle entrate degli enti pubblici, anche territoriali, e delle loro partecipate, mediante procedure di gara ad evidenza pubblica. Effetti di maggior gettito sono previsti già nel 2006 per un importo di 300 milioni.

Osservazioni sulla conseguibilità delle maggiori entrate.

35.

Programmazione fiscale triennale, rivalutazioni e maggiori proventi attesi dai giochi incidono per un terzo sul complesso delle maggiori entrate e ne costituiscono la quota maggiormente a rischio in termini di effettiva riscossione, trattandosi di entrate di natura volontaria. Tale quota si avvicina al 40 per cento se si includono anche gli importi dei maggiori gettiti attesi dalla lotta all'evasione e dalla pubblicizzazione dell'attività di riscossione, finora affidata ai concessionari. Le più puntuali osservazioni che seguono sul grado di fattibilità dei maggiori gettiti stimati in sede di relazione tecnica sono state formulate tenendo conto anche delle analisi svolte dai competenti uffici di supporto dei due rami del Parlamento.⁵

36.

Entrate volontarie. Nel contesto della presente analisi, le principali osservazioni sulla programmazione fiscale attengono alle incertezze determinate dall'ennesima versione dell'istituto del concordato preventivo (che, infatti, non ha finora avuto successo) ed alle perplessità con cui la disposizione è stata accolta dai potenziali beneficiari che non si sentono sufficientemente tutelati rispetto al rischio di poter essere assoggettati a controllo. La stima del maggior gettito (2.030 milioni) è stata effettuata su un campione di 900.000 contribuenti selezionati dalla banca dati degli studi di settore relativa al periodo d'imposta 2003, ultimo periodo disponibile. I risultati campionari sono stati

⁵ *Verifica delle quantificazioni del DL 203/2005*, a cura del Servizio bilancio dello Stato della Camera (documento n. 433 del 16 novembre 2005), *Schede di lettura della Finanziaria 2006* a cura del Servizio Studi del Senato (Dossier n. 832 di gennaio 2006), *Dossier n. 36 (Finanziaria 2006)* del Servizio bilancio dello Stato del Senato.

estesi alla platea dei contribuenti che hanno applicato gli studi di settore nel 2003, pari ad oltre tre milioni di soggetti, ipotizzando un'adesione decrescente al crescere delle maggiori imposte dovute. Tuttavia, la Relazione tecnica non contiene indicazioni sufficienti sulle variabili e sui procedimenti alla base della quantificazione, rendendo di fatto impossibile qualsiasi verifica della relativa congruità. Il Servizio bilancio del Senato ha peraltro formulato una serie di più puntuali considerazioni in ordine al possibile grado di adesione dei contribuenti al nuovo istituto fiscale:

i contribuenti che, aderendo ai recenti istituti di sanatoria fiscale, si sono resi congrui e coerenti ai fini degli studi di settore potrebbero essere poco interessati ad ambedue le forme di proposta che verranno formulate dall'Agenzia delle entrate: è pertanto presumibile che aderiscano esclusivamente coloro che abbiano una reale convenienza economica in termini di risparmio d'imposta;

può scoraggiare l'adesione la circostanza di dover accettare, per un triennio, una base imponibile predeterminata, ma che, soprattutto in periodi di ciclo economico non favorevole, potrebbe, in realtà, variare anche in diminuzione;

l'aliquota del 23 per cento applicabile alla quota di reddito programmato nel triennio potrebbe risultare meno appetibile per le *persone fisiche* (con aliquota media generalmente individuata tra il 25 ed il 28 per cento) rispetto alle società (aliquota legale del 33 per cento). Tale circostanza, di cui non è chiaro se si sia tenuto conto o meno nella quantificazione, potrebbe determinare tassi di adesione fortemente differenziati tra le due categorie di contribuenti.

Perplessità emergono anche per quanto riguarda il grado di adesione ipotizzato nella relazione tecnica per la rivalutazione volontaria dei beni d'impresa (per 602 milioni), non essendo state sufficientemente valutate alcune circostanze suscettibili di operare nel senso opposto. E' questo, in particolare, il caso del lungo periodo intercorrente tra l'effettuazione della rivalutazione con il versamento dell'imposta sostitutiva e la percezione dei relativi benefici fiscali⁶ e del versamento in unica soluzione dell'imposta sostitutiva, senza la possibilità di rateizzazione, prevista, invece, dai precedenti analoghi provvedimenti. E ciò, anche se l'Amministrazione finanziaria ritiene che, in

⁶ Che richiederebbe la gestione di un doppio binario contabile e porterebbe ad includere nell'ambito dei beni suscettibili di rivalutazione solo quelli per i quali si preveda una permanenza temporale nell'ambito dell'impresa tale da consentire il recupero dei successivi vantaggi fiscali.

considerazione delle ridotte aliquote previste per la rivalutazione, il rinvio al terzo esercizio successivo per il riconoscimento fiscale dei maggiori valori ed il pagamento in unica soluzione dell'imposta sostitutiva non dovrebbero disincentivare l'adesione.

In relazione alla rivalutazione volontaria delle aree fabbricabili (con un effetto per 311 milioni), la Relazione tecnica ipotizza che siano interessate le imprese che intendono cedere le aree fabbricabili, in virtù del risparmio di imposte che realizzerebbero in termini di minori plusvalenze, nel caso di rivalutazione di aree costituenti immobilizzazioni, o in termini di minori ricavi, nel caso di rivalutazione di aree costituenti "beni merce". Pur apparendo sostanzialmente corretta, la quantificazione risulta tuttavia basata su ipotesi e parametri non suffragati da elementi oggettivi che ne possano attestare la correttezza.

I maggiori introiti di 708 milioni previsti da giochi e scommesse costituiscono un maggior gettito almeno parzialmente a rischio. Un campanello d'allarme è, infatti, rappresentato dal notevole decremento fatto registrare nel 2005 (-2,3 miliardi e -15,8 per cento). Il calo è tuttavia spiegabile, da una parte, con il venir meno del versamento semestrale della società di cartolarizzazione a seguito della chiusura (dicembre 2004) dell'operazione sui proventi futuri del lotto ed enalotto (avviata a fine 2001), e, dall'altra, con la mancata corsa alle giocate su un numero ritardatario del lotto, come era, invece, avvenuto nel dicembre del 2004 e nel gennaio del 2005. Va tuttavia evidenziato come, dopo il calo registrato a dicembre ed a gennaio, a febbraio ed a marzo i proventi dei giuochi sono tornati a crescere. E ciò, anche se, proprio per effetto dei minori introiti di gennaio, il risultato del primo trimestre dell'anno è ancora negativo. E' pertanto ancora presto per capire se nel 2006 potranno essere effettivamente conseguiti i maggiori introiti previsti dalla Finanziaria 2006.

37.

Ampliamento delle basi imponibili. Come si è visto presentano un peso preponderante le misure antierosione (1,8 miliardi), in grossa parte imputabili alla nuova disciplina dell'ammortamento dell'avviamento, con un effetto stimato pari a 1.680 milioni per il 2006 ed a 952 per il biennio successivo. In questo caso, però, il rischio di sovrastima

appare quanto mai fondato e di dimensioni crescenti nel tempo. Come evidenziato nella *Verifica delle quantificazioni* (per il Collegato) del Servizio bilancio della Camera, infatti, non si è tenuto conto dell'effetto di minor gettito connesso al prolungamento del periodo di ammortamento: dal 2006 sarà possibile dedurre quote di ammortamento relative a costi di avviamento che, a legislazione vigente, non sarebbe stato possibile dedurre in quanto tali costi avrebbero esaurito nell'anno precedente il periodo di ammortamento; effetto che inciderebbe sul 2006 in misura lievemente inferiore ad un decimo delle maggiori entrate attese, cumulandosi nei successivi 10 esercizi, con la conseguente progressiva riduzione delle maggiori entrate previste.

Tra le misure antielusive l'intervento più rilevante è costituito dall'eliminazione del *dividend washing*, che dovrebbe comportare un recupero di gettito per 435 milioni, stima, questa, che non appare suscettibile di particolari rilievi.

In relazione alle misure antievasione (985 milioni), il potenziamento delle Agenzie delle entrate e delle dogane e della Guardia di finanza ed il coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento.

Va da sé che l'obiettivo sia del tutto condivisibile e sia peraltro destinato ad acquisire particolare rilevanza anche nel contesto dei meccanismi di attuazione del federalismo fiscale, per il ruolo di incentivazione di comportamenti efficienti che uno strumento di questo genere può avere per regioni ed enti locali. Ciò che a tal proposito si può piuttosto osservare è che, allo stato, gli enti di autonomia – se si esclude il caso dell'ICI e della TARSU - non sono amministrativamente attrezzati per esercitare una loro diretta capacità di accertamento. Va anche osservato che potrebbe essere vieppiù costoso ed inefficiente che l'acquisizione di tale capacità, già di per se onerosa, venisse perseguita muovendosi in ordine sparso: nella logica di un federalismo efficiente (e cooperativo), sarebbe, invece, auspicabile consentire agli enti di autonomia di avvalersi degli strumenti amministrativi già disponibili (organismi dell'Agenzia delle entrate, Anagrafe tributaria, Guardia di finanza), in un quadro di convenzioni opportunamente coordinate. Relativamente ai proventi legati all'azione di contrasto dell'evasione, va detto che l'impostazione seguita per la quantificazione non sembra prestarsi a particolari censure dal punto di vista tecnico, posto che l'importo della maggior imposta accertata e delle connesse sanzioni (3 miliardi nel 2006) risulta essere il prodotto meccanico del maggior

numero di controlli che si intende effettuare, mentre l'importo effettivamente riscosso (335 milioni) viene stimato rapportandolo al 10 per cento dell'accertato, che la stessa Corte dei conti ha riscontrato che può conclusivamente corrispondere agli esiti finali dell'attività di accertamento e controllo.

Va anche rilevato che il trend dei versamenti da accertamento e controllo appare in crescita, come conseguenza dell'esaurirsi dell'effetto di svuotamento che ha avuto il condono fiscale nel biennio 2003-2004. Il risultato del 2005 (3.440 milioni) è superiore a quello del 2002 (3.031 milioni) che immediatamente precede il biennio dei condoni e si colloca non molto di sotto del massimo registrato nel 2001 (3.749 milioni).

Ciò che si può piuttosto osservare è che, come risulta dall'esperienza concreta della stessa Amministrazione finanziaria, il flusso dei versamenti è strettamente legato al convincimento degli obbligati che sia da escludersi la probabilità di nuovi provvedimenti di sanatoria. Di qui l'importanza, sia di una ferma dichiarazione d'intenti in tal senso da parte del Governo, sia della concreta attuazione delle misure di contrasto già decise con la Finanziaria 2005 e di quelle ora previste dalla manovra per il 2006.

Dubbi sulla reale fermezza d'intenti di voler evitare nuove sanatorie sono tuttavia alimentati dalla possibilità di concordato per le annualità 2003 e 2004, offerta, come si è visto, ai contribuenti che aderiranno alle proposte di programmazione fiscale per il triennio 2006-2008. In positivo ed in misura rilevante, può, invece, influire il contributo che potrà venire dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate – previsto dalla *Finanziaria 2005* – che, a partire dal 1° settembre, renderà possibile per l'Amministrazione finanziaria di richiedere ed acquisire informazioni sui rapporti bancari per via telematica. Si tratta di una misura che consente di superare le difficoltà che avevano finora impedito l'istituzione dell'anagrafe dei rapporti bancari (prevista 15 anni fa dalla legge 413 del 1991), rendendola di fatto non più necessaria. Pur dovendosi evidenziare che anche per la nuova procedura telematica si rischia di restare invischiati nel balletto dei rinvii, posto che l'originaria decorrenza prevista per il 1° luglio 2005 dal comma 404 della Finanziaria 2005 è stata successivamente spostata, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, prima al 1° gennaio 2006, poi al 2 maggio 2006 e da ultimo al 1° settembre 2006.

La quantificazione di maggiori entrate per 500 milioni connesse alle misure di contrasto dell'evasione immobiliare appare troppo ottimistica: l'applicazione del nuovo criterio di tassazione sostitutiva resta subordinato alla spontanea adesione da parte del venditore, che, in tanto ci sarà, in quanto supportata da una valutazione di oggettiva convenienza. Il fatto è, però, che il pagamento dell'imposta sostitutiva rappresenterebbe comunque un aggravio per i contribuenti rispetto ad una situazione attuale in cui le plusvalenze in questione, dichiarate ai fini dell'imposizione progressiva, risultano di importo irrisorio.⁷ Va inoltre tenuto presente che i terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria sono stati più volte oggetto di provvedimenti di rivalutazione volontaria. Sembra, pertanto, poco plausibile che la vendita di tali cespiti possa produrre l'emersione di plusvalenze di consistente ammontare.

Infine, in merito all'effetto disincentivante e di accertamento su operazioni 2004 e 2005 di *dividend washing*, con l'introduzione dell'obbligo per il contribuente di comunicare i dati sulle movimentazioni di titoli che hanno generato rilevanti minusvalenze, suscitano riserve le ipotesi quantitative poste alla base della stima del recupero di gettito per 100 milioni nel 2006.

38.

Prelievi mirati. In merito all'ammortamento di beni strumentali per l'esercizio di attività regolate (per un maggior gettito di 892 milioni), si è già detto come la quantificazione delle maggiori entrate possa rivelarsi sovrastimata, in quanto la Relazione tecnica non ha considerato l'effetto di perdita di gettito conseguente al necessario prolungamento della durata del periodo di ammortamento ai fini fiscali. Le norme, infatti, hanno un duplice effetto: oltre a determinare la riduzione dell'ammontare unitario delle quote annue deducibili (considerata dalla Relazione tecnica), producono un aumento del numero delle quote deducibili necessarie per ammortizzare il valore residuo dei beni. Il conseguente effetto di minore entrata potrebbe realizzarsi già nel triennio 2006-08, ove in tale periodo di tempo si venisse a concludere, a legislazione

⁷ Come si legge nella stessa Relazione tecnica, le plusvalenze attualmente dichiarate (UNICO 2004) danno luogo ad un gettito ad aliquota marginale pari ad appena 18,5 milioni.

vigente, il periodo di ammortamento ai fini fiscali di una parte dei beni interessati. Il Governo, tuttavia, ritiene che, nei confronti dei nuovi beni d'investimento, in tutto o in parte destinati al rinnovo e rimpiazzo di quelli interamente ammortizzati, le norme in esame comportino, nell'immediato, una diluizione dei tempi di ammortamento fiscale, con un recupero di gettito superiore a quello eventualmente perso a causa del rinvio nella deduzione delle quote di ammortamento sui beni più vecchi, anche in considerazione del prevedibile maggior valore dei nuovi beni d'investimento.

La quantificazione di un recupero di gettito per 1.103 milioni per il 2006 (e di circa il 50 per cento per gli esercizi successivi) conseguente alla riduzione del limite di deducibilità dallo 0,6 per cento allo 0,4 per cento della svalutazione dei crediti di banche ed assicurazioni sembra abbastanza convincente, ancorché la metodologia seguita appaia piuttosto complicata, essendo basata sulla rilevazione dell'ammontare delle minori deduzioni effettuate nell'esercizio 2005, che a sua volta costituisce la risultante di una complessa simulazione fondata sui dati delle dichiarazioni *Unico 2004*, della quale la Relazione tecnica al *collegato* descrive sommariamente i passaggi metodologici.

La limitazione al 50 per cento della deducibilità per la Banca d'Italia delle perdite conseguenti alle minusvalenze patrimoniali derivanti da operazioni di concambio di titoli di Stato ha, come si è visto, un effetto di 264 milioni di maggior gettito. Perché tale risultato possa essere effettivamente ottenuto è naturalmente necessario che la Banca d'Italia esponga, a partire dal 2006, un reddito imponibile annuo non inferiore all'importo dichiarato nel 2005 (800 milioni).

Alla limitazione della deducibilità dal 90 al 60 per cento delle riserve sinistri per le assicurazioni, infine, è associato un effetto di recupero di gettito stimato in 214 milioni sulla base di dati ISVAP del 2003. La stima, a prima vista corretta, potrebbe, tuttavia, rivelarsi ottimistica, se dovesse essere confermata la tendenza al decremento degli accantonamenti alla riserva sinistri registrata per il 2003 rispetto all'esercizio precedente.

39.

Altri interventi. Dalla riforma della riscossione sono attese, come si è visto, maggiori entrate per 300 milioni già per il 2006, senza che vengano, tuttavia, specificati i fattori che dovrebbero determinare la maggiore capacità di riscossione prima ancora che la nuova organizzazione prenda concretamente corpo.

Secondo la relazione illustrativa del Governo, la riforma è motivata da una serie di inefficienze dell'attuale sistema, la principale delle quali viene individuata nella mancanza di "cultura imprenditoriale" dei concessionari che opererebbero con una mentalità non orientata alla massimizzazione delle riscossioni, dimostrata dal modestissimo valore dell'incidenza degli introiti sulle somme iscritte a ruolo, non superiore al 5 – 6 per cento del carico riscuotibile nell'arco di un triennio. Di fatto il valore aggiunto dell'attività dei concessionari sarebbe inesistente, dal momento che la quasi totalità di quanto riscosso viene versato spontaneamente dai contribuenti, al momento della notifica della cartella di pagamento.

Un altro problema sarebbe rappresentato dalla potenziale situazione di conflitto d'interesse delle banche, che sono spesso i soggetti di riferimento dei concessionari, ma sono anche interessate al mantenimento dei rapporti con la clientela.

Infine, ma sul fronte della spesa, vanno evidenziati i consistenti costi che l'attuale sistema di riscossione comporta, dal trasferimento annuo di 470 milioni a favore delle 42 aziende concessionarie, ai costi relativi ai collegamenti informatici con le stesse aziende, ed a quelli per l'attività di vigilanza svolta dall'amministrazione finanziaria. Per quanto riguarda in particolare il trasferimento a favore dei concessionari, il comma 37 dell'articolo 3 del *collegato* estende anche agli esercizi 2005 e 2006 il compenso a loro favore, per un importo di 470 milioni annui, previsto a titolo di remunerazione, in sostituzione dell'aggio, per il servizio di riscossione, dalla *Finanziaria* 2004.

A parte i problemi organizzativi che inevitabilmente vanno affrontati nella fase di attuazione della riforma (che si dovrebbe concludere con il 1° ottobre 2006), la vera sfida sta, nel breve termine, nella capacità di evitare il rischio che l'operazione si concluda con l'assunzione di maggiori oneri gestionali, e, nel medio termine, di riuscire a svolgere con maggiore efficacia ed efficienza nell'ambito pubblico un'attività risultata

del tutto insoddisfacente nella sua gestione privatistica, con costi costantemente superiori ai ricavi, e che si presenta ormai con caratteristiche di marginalità nell'ambito del *core business* dei gruppi bancari cui i concessionari fanno capo.

Attenzione meritano, altresì, una serie di più puntuali perplessità sollevate dal Servizio Bilancio della Camera, condivise dalla Corte e concernenti:

- la corresponsione ai concessionari anche per il 2005 ed il 2006, a titolo di remunerazione del servizio prestatto, dell'importo di 470 milioni annui ritenuto piuttosto consistente nella stessa relazione illustrativa del Governo sul *collegato*, così mantenendo un criterio remunerativo che, essendo svincolato, a differenza dell'aggio, dall'ammontare di quanto riscosso, potrebbe comportare un costo superiore, oltre ad apparire scarsamente incentivante ai fini del raggiungimento di una maggiore efficacia dell'attività di riscossione;
- la non verificabilità delle quantificazioni degli oneri (30 milioni) derivanti dalle disposizioni relative al fondo esuberi per il personale delle concessionarie⁸;
- la non verificabilità dei ratei dei rimborsi ai concessionari delle anticipazioni nette, la cui stima non sembra comprendere gli oneri per gli interessi, crescenti nel periodo di rateizzazione, corrisposti in misura variabile (correlata all'andamento dell'*euribor*)⁹;
- la scarsa chiarezza della quantificazione delle minori entrate per la deducibilità fiscale dei versamenti a titolo di sanatoria effettuati dai concessionari (art. 1 c. 426, *Finanziaria 2005*)¹⁰, prevista dall'articolo 3, comma 38 c. del *collegato*, indicata

⁸ Si tratta degli oneri per i prepensionamenti, peraltro previsti a partire dal 2008.

⁹ Per questa voce viene prevista una riduzione dello stanziamento pari a 86 milioni annui. Comma 13 a): le anticipazioni nette effettuate a favore dello Stato in forza dell'obbligo del non riscosso come riscosso sono restituite, in dieci rate annuali di pari importo, decorrenti dal 2008, ad un tasso d'interesse pari all'*euribor* diminuito di 0,60 punti. La tipologia e la data dell'*euribor* da assumere come riferimento sono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

¹⁰ Comma 426: "è effettuato mediante ruolo il recupero delle somme dovute, per inadempimento, dal soggetto incaricato del servizio di intermediazione all'incasso ovvero dal garante di tale soggetto o del debitore di entrate riscosse ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, e successive modificazioni. In attesa della riforma organica del settore della riscossione, fermi restando i casi di responsabilità penale, i concessionari del servizio nazionale della riscossione ed i commissari governativi delegati provvisoriamente alla riscossione, di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, hanno facoltà di sanare le irregolarità connesse all'esercizio degli obblighi del rapporto concessorio compiute fino alla data del 20 novembre 2004 dietro versamento della somma di 3 euro per ciascun abitante residente negli ambiti territoriali ad essi affidati in concessione alla data del 1° gennaio 2004. L'importo dovuto è versato in tre rate, la prima pari al 40 per cento del totale, da versare entro il 30 giugno 2005, e le altre due, ciascuna pari al 30 per cento del totale, da versare rispettivamente entro il 30 giugno 2006 e tra il 21 ed il 31 dicembre 2006. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di applicazione delle disposizioni del presente comma".

dalla Rgs come “riscossione deducibilità sanatoria“, per minori entrate di 12 milioni per il 2006 (e di 15 per gli esercizi successivi).

Effetti positivi della riforma vanno peraltro correlati alla possibilità di coinvolgimento della Guardia di finanza nell’attività di recupero e nella fattibilità (da prevedersi, naturalmente, per legge) dell’accesso alle informazioni bancarie anche ai fini della riscossione e non, come è oggi, ai soli fini dell’accertamento. Così come un risultato positivo sarà anche quello di poter meglio evidenziare i fattori di mancata riscossione non ascrivibili all’inefficienza dell’attività di recupero, ma alla scarsa sostenibilità dei rilievi contestati in sede di accertamento.

Non sembra prestarsi ad osservazioni la stima del maggior introito stimato in 243 milioni a seguito della rimodulazione delle risorse per il finanziamento della riforma della previdenza complementare. La norma, sulla base del differimento al 2008 della decorrenza degli effetti della riforma della previdenza complementare, rinvia al 2008 l’istituzione del Fondo di garanzia e l’esonero contributivo. Contestualmente, pertanto, viene ridotta l’autorizzazione di spesa complessiva, per il graduale avvio della riforma della previdenza complementare. Nel complesso, la Relazione tecnica quantifica in 397 milioni nel 2006 (e 927 milioni nel 2007) le economie recate dalle disposizioni in esame, come effetto congiunto delle minori spese in conto capitale (154 milioni per il 2006 e 347 per il 2007) e delle maggiori entrate (pari rispettivamente a 243 per il 2006 ed a 580 per il 2007, quest’ultimo importo al netto delle minori entrate stimate in 21 milioni).

Per l’addizionale sulla produzione e distribuzione di materiale pornografico, la quantificazione di 156 milioni è stata ritenuta sovrastimata in relazione al dato di partenza utilizzato, riferito al fatturato dell’intero settore e, quindi, anche ad attività non esplicitamente considerate nell’elenco contenuto nella norma. Altre osservazioni hanno riguardato, da un lato, l’assenza nelle norme di un criterio discriminatorio finalizzato ad individuare il contenuto pornografico dei materiali, e, dall’altro, la facile possibilità di eludere l’imposta. L’onerosità del prelievo, infine, facendo lievitare in misura significativa il costo dei prodotti, potrebbe portare al ridimensionamento delle percentuali di crescita del fatturato di settore ipotizzate nella quantificazione.

Gli interventi con effetti di minori entrate.

40.

Come già visto, le misure che incidono a riduzione delle entrate sono costituite per circa un terzo dagli automatismi connessi agli sgravi fiscali, per oltre la metà dalla riduzione del costo del lavoro, nonché da una serie di interventi i cui effetti quantitativi sono modesti.

In merito alla riduzione del costo del lavoro (minor gettito per 1.996 milioni), nella Relazione tecnica originaria le minori entrate sono state stimate sulla base di un monte retributivo pari, per il 2006, a circa 236 miliardi, dello slittamento dei contributi pari a 2/13 e dell'esonero contributivo di un punto percentuale. La quantificazione appare corretta e potrebbe, anzi, risultare sottostimata, se si tiene conto del fatto che non è stato calcolato l'effetto positivo sulle entrate fiscali prodotto dal taglio dell'aliquota contributiva.¹¹

Nell'ambito delle proroghe degli sgravi fiscali gli interventi sono principalmente riconducibili:

ad una serie di agevolazioni in materia di accise sui prodotti energetici (per circa 263 milioni);

alle agevolazioni IRAP nel settore agricolo e della pesca (per 388,5 milioni), per le quali, secondo la relazione tecnica, l'analisi per la stima degli effetti finanziari si è avvalsa del Modello previsionale IRAP, la cui base dati - costituita dalle dichiarazioni dei redditi Unico 2003 di tutti i contribuenti IRAP privati - è stata estrapolata sulla base dell'andamento del valore aggiunto ai prezzi di mercato ISTAT e delle previsioni dell'ultima *Relazione Previsionale e Programmatica*;

¹¹ I minori contributi versati implicano una minore riduzione delle voci deducibili dal reddito imponibile sia dei committenti, sia dei beneficiari e comportano, pertanto, un maggior carico fiscale per gli interessati. Tale importo è dipendente dall'aliquota marginale di colui che sostiene l'onere, in caso di imponibile IRPEF, ovvero dall'aliquota IRPEG (ora IRES), se il committente è una persona giuridica.

- alla detraibilità IVA per ciclomotori ed autoveicoli (per 217 milioni), per la quale si potrebbe ipotizzare una possibile, anche se certamente modesta, sottostima della quantificazione, essendo stati considerati gli acquisti solo di autovetture, che danno diritto ad una detrazione del 15 per cento, e non anche di veicoli con propulsori non a combustione interna (principalmente auto elettriche), per i quali la misura della detrazione IVA è fissata al 50 per cento;
- sostanzialmente corrette appaiono le quantificazioni del minor gettito derivante sia dal regime fiscale dell'ammortamento dell'avviamento (per 185 milioni), che dall'esonero dei contributi INPS per le imprese di autotrasporto (per 120 milioni), mentre va osservato che la stima dell'effetto della deduzione delle spese non documentate per gli autotrasportatori (per 120 milioni) continua ad essere basata su dati ed ipotesi già utilizzati per quantificare l'effetto della misura di analogo tenore prevista dalla *Finanziaria 2003*, anziché su dati di consuntivo desumibili dalle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti interessati.

La manovra sulle entrate: considerazioni conclusive.

41.

In termini riassuntivi, la manovra sulle entrate per il 2006 si caratterizza per:

- il contributo di circa 7 miliardi (pari ad oltre un terzo) alla riduzione del disavanzo tendenziale;
- gli aggravii posti a carico esclusivamente delle imprese (non lontani da 8 miliardi nel 2006), attraverso l'ampliamento delle basi imponibili ottenuto con misure di riduzione dell'erosione e dell'elusione e di contrasto dell'evasione, e con prelievi mirati a carico di soggetti societari selezionati (imprese energetiche, banche ed assicurazioni, Banca d'Italia);
- un certo realismo nella stima degli effetti di gettito di cassa dell'azione di contrasto dell'evasione;

- la rinuncia, a valere già per il 2005, alle entrate - sostanzialmente fittizie – costituite, per il biennio 2003-2004, dal versamento dell'1,5 per cento delle somme riscosse dalle banche nell'esercizio finanziario precedente;
- una quota di maggior gettito - consistente, ma non eccessiva (prossima al 40 per cento) - costituita da entrate di natura volontaria (programmazione fiscale, rivalutazioni, giochi e scommesse), e quindi più a rischio di effettiva riscossione;
- l'evidente estemporaneità, provvisorietà, complessità e scarsa sistematicità delle innovazioni normative introdotte, che sembrano contraddire l'obiettivo, ripetutamente dichiarato, di semplificazione e di stabilizzazione del sistema impositivo.

La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente.

42.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è operata anche per l'esercizio 2006, come già per i precedenti esercizi 2004 e 2005 e a differenza degli esercizi dal 2000 al 2003, senza far ricorso all'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

Quest'ultimo è pertanto destinato nella sua totalità (4.281 milioni di euro), insieme alla differenza tra gli oneri di natura corrente e i relativi mezzi di copertura (7.144 milioni di euro), a costituire un margine a garanzia dell'effettiva copertura degli oneri correnti del 2006, richiesta dall'art 11 comma 5 della legge di contabilità in applicazione dell'art. 81 Cost. Il margine stesso è molto più rilevante nei due successivi esercizi compresi nel bilancio pluriennale, ma va tenuta presente a tale riguardo la ridotta rappresentatività di quest'ultimo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio resta così affidata alle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e in parte, in via indiretta, dalla legge n. 248 del 2 dicembre, di conversione del DL n. 203 del 30 settembre.

Il margine di garanzia è di tale entità che, pur tenendo conto delle perplessità esposte nelle pagine che precedono sulla congruità della quantificazione delle nuove o maggiori

entrate e delle riduzioni di spesa, appare del tutto improbabile una insufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla legge finanziaria.

Le modalità di svolgimento e l'esito della sessione di bilancio hanno ancora una volta posto in evidenza la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell'esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non hanno mai realmente funzionato, le leggi finanziarie e i provvedimenti collegati sono stati via via sovraccaricati per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale e di una mancata tempestiva programmazione del suo contenuto si è tradotto anche quest'anno in una legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 612 commi, approvata nella sua totalità, come nel precedente esercizio, attraverso una mera mozione di fiducia.

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre.

43.

I dati quantitativi della produzione legislativa del quadrimestre in esame, coincidente con la sessione di bilancio, confermano la tendenza alla stabilizzazione del numero delle leggi su livelli non elevati, almeno in rapporto a periodi meno recenti. Il numero dei decreti legge, di cui si è più volte rilevata la crescente incidenza sul totale della normazione primaria, risulta invece particolarmente basso.

Nel periodo settembre-dicembre sono state pubblicate 25 leggi (27 nel corrispondente periodo del precedente esercizio). Di esse, quattro provvedono alla conversione di decreti-legge e nove risultano di iniziativa parlamentare (a fronte rispettivamente di dieci ed otto nel precedente esercizio).

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 22 schede allegate, le leggi che determinano conseguenze di carattere finanziario – oltre alla legge di approvazione del rendiconto (n. 234), a quella di assestamento del bilancio (n. 233), alla legge finanziaria (n. 266) e al provvedimento collegato (n. 248), nonché alla legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 267) – ammontano a dieci: di esse, tre hanno ad oggetto trattati internazionali, due provvedono alla conversione di decreti-legge e una soltanto risulta di iniziativa parlamentare.

La complessiva incidenza finanziaria di queste leggi è pari nell'arco del bilancio triennale 2005/2007, che si estende anche al precedente esercizio 2004 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una piccola parte degli oneri, a circa 361 milioni di euro, importo che rappresenta appena un quinto di quello medio dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi.

Nonostante la ridotta presenza in termini numerici delle leggi di conversione, il loro rilievo finanziario è come sempre preponderante: gli oneri da esse recate nel triennio ammontano infatti a circa 227 milioni, pari ad oltre il 60 per cento del totale.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: circa 202 milioni afferiscono al 2005, circa 76 al 2006 e circa 80 al 2007; al precedente esercizio 2004 sono imputati oneri per circa 3 milioni di euro per effetto di uno slittamento di copertura relativo a spese connesse ad obblighi internazionali (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità).

Come si vede, in analogia con quanto avvenuto negli ultimi esercizi, gli oneri tendono ad una netta diminuzione nei due esercizi successivi al primo compresi nel bilancio triennale.

Gli oneri successivi al 2007, anch'essi indicati nella tav. 2 e nelle schede, nella totale assenza di limiti di impegno sono costituiti soltanto da oneri permanenti, che risultano pari a circa 67 milioni di euro annui, molto al di sotto della media dei periodi precedenti: in relazione alla loro natura, essi sono tutti di carattere corrente.

Tuttavia, nonostante il modesto rilievo assunto nel quadrimestre in esame, si ricorda che la Corte richiama da tempo l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione, sia pure di massima, della sostenibilità nel medio/lungo periodo delle spese permanenti, che presentano caratteri di forte rigidità, in quanto

pressoché interamente collegate a posizioni di diritto soggettivo. Di conseguenza, la Corte ha ripetutamente suggerito che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa tipologia di spesa. Dall'insieme degli oneri temporanei e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del terzo quadrimestre del 2005, sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2005/2007 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati sono espressi in migliaia di euro).

Esercizio	Onere complessivo	di cui spese correnti	%	di cui spese di investimento	%
2004	3.240	3.240	100,00	----	0,00
2005	202.416	60.574	29,93	141.842	70,07
2006	75.858	71.542	94,31	4.316	5,69
2007	79.578	77.328	97,17	2.250	2,83
dal 2008	67.200	67.200	100,00	----	0,00

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è come sempre condizionata dalla congruità delle quantificazioni effettuate, congruità non sempre verificabile sulla base delle informazioni fornite dalle relazioni tecniche, specie per gli emendamenti ai provvedimenti di urgenza, discussi a volte a ridosso della scadenza dei termini di conversione.

La “tenuta” delle previsioni di spesa è tuttavia supportata in buona misura dalle regole della legge n. 246 del 2002, ed in particolare dalla norma di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascuno anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

44.

L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato nella legislazione del quadrimestre. L'unica eccezione – peraltro di rilievo minimo - è costituita dalla legge n. 219 del 21 ottobre, in cui i modesti oneri derivanti dalle disposizioni in materia fiscale dell'art. 9 sono stati quantificati soltanto nella relazione tecnica e non nel testo legislativo.

La clausola di salvaguardia è stata regolarmente apposta agli stanziamenti di carattere previsionale contenuti nella legge n. 219 del 21 ottobre (Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione degli emoderivati) e nella legge n. 229 del 29 ottobre (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie): è stato così disposto il monitoraggio dell'attuazione delle relative norme finanziarie ai fini dell'avvio del procedimento e dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11-ter, comma 7, della legge di contabilità e della trasmissione alle Camere degli eventuali decreti di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine di cui all'art. 7 secondo comma n. 2 della legge medesima.

Tale procedura, più rigorosa e, almeno in teoria, più tempestiva di quella di cui all'art. 11 comma 3 lett. i-quater della legge citata, che consente il diretto inserimento nella legge finanziaria di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per l'attuazione delle quali si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o d'entrata, può essere utilizzata, come è noto, soltanto qualora le spese derivino da interventi di carattere obbligatorio e siano connesse a specifiche tipologie iscritte nell'elenco dei capitoli allegati allo stato di previsione del Ministero dell'economia per i quali il Ministro può autorizzare il ricorso alle risorse stanziare nel Fondo di cui sopra. Identica procedura è stata poi opportunamente utilizzata a salvaguardia della "tenuta" dell'incremento del contributo obbligatorio dell'Italia alla Corte penale internazionale di cui alla legge n. 213 del 6 ottobre, in quanto l'importo del contributo stesso non può essere rigidamente prefissato per la sua variabilità in funzione della partecipazione degli

Stati aderenti e delle attività operative della Corte.

Non è stata invece recepita l'osservazione della Corte circa l'opportunità di prevedere la clausola di salvaguardia nei provvedimenti di ratifica di trattati internazionali (leggi n. 257 e n. 258, entrambe del 9 dicembre). La Corte aveva infatti espresso l'avviso che l'assunzione dell'obbligo di effettuare in via permanente determinati adempimenti – cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale – non potesse consentire eventuali limitazioni agli adempimenti stessi per insufficienza delle risorse stanziare e neppure compensazioni nell'ambito della stessa e delle altre leggi di ratifica: di conseguenza lo stanziamento non rappresenta – in molti casi – un effettivo tetto di spesa, ma soltanto una mera previsione, e richiede pertanto l'apposizione della clausola di salvaguardia.

La clausola non è stata infine apposta né all'art. 5 comma 4-bis della legge n. 231 dell'11 novembre, di conversione del decreto legge n. 182 del 9 settembre, che estende i requisiti per ottenere alcuni benefici concessi al personale del Corpo forestale dello Stato, né all'art. 4 comma 1 della legge n. 244 del 30 novembre, di conversione del decreto legge n. 202 del 1° ottobre, che fornisce copertura tra l'altro ad oneri derivanti dall'istituzione o dal potenziamento di uffici pubblici connessi alla prevenzione dell'influenza aviaria, pur trattandosi in entrambi i casi di mere previsioni di spesa. In particolare, per quanto riguarda gli oneri connessi all'istituzione presso il Ministero della salute del Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli elementi, nonché per l'aumento della dotazione organica dei dirigenti del Ministero stesso (art. 1 commi 3 e 5 della legge n. 244), l'opportunità di una clausola di salvaguardia era stata evidenziata dalla Commissione bilancio del Senato, che aveva peraltro rinviato la questione alle valutazioni del Governo.

45.

Come risulta nel prospetto che precede, la spesa di investimento costituisce una quota elevata (oltre il 40 per cento) del totale. Tuttavia, la valutazione della significatività del dato, come più in generale di quella degli aspetti quantitativi della legislazione di spesa, oltre che ovviamente del breve orizzonte temporale del quadrimestre, deve tener conto

della presenza di misure espansive nella legge finanziaria, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tale diversa allocazione delle risorse costituisce una delle cause – oltre alla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della sfavorevole evoluzione della spesa corrente a legislazione vigente - della progressiva riduzione degli stanziamenti connessi alla programmazione della spesa previsti nei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale. In conseguenza di tale riduzione, peraltro, specie nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio, alla copertura di nuovi oneri, ed in particolare di quelli derivanti da provvedimenti d'urgenza, si provvede prevalentemente con modalità di copertura non connesse alla programmazione della spesa: nel quadrimestre in esame il ricorso ai fondi speciali ha interessato infatti meno della metà degli oneri da coprire; la parte restante è stata coperta mediante la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, e cioè mediante lo spostamento di risorse dalla finalità originaria ad un'altra.

46.

Per quanto riguarda le tecniche di quantificazione degli oneri, non si sono riscontrati nel quadrimestre in esame elementi di criticità di particolare rilievo.

Permane tuttavia il problema delle norme aggiunte nella sede del procedimento di conversione dei decreti legge, la quantificazione dei cui oneri risente dei ristretti margini temporali disponibili per la compilazione soprattutto delle schede tecniche relative ai numerosi emendamenti: si richiederebbe qui un maggiore sforzo organizzativo da parte delle Amministrazioni interessate per far fronte in modo tempestivo ed esauriente ai compiti di quantificazione.

Come si è già accennato, anche nel quadrimestre in esame si è manifestata la difficoltà di contenere la spesa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali, che hanno fornito copertura a meno della metà dei nuovi oneri.

Sull'utilizzazione dei relativi accantonamenti non vi sono osservazioni da formulare, ad eccezione del ricorso all'accantonamento del Ministero degli affari esteri a parziale copertura degli interventi urgenti nel settore avicolo recati dall'art. 5 della legge n. 244 del 30 novembre. Si tratta, come è noto, di una questione che si ripresenta

periodicamente negli stessi termini: l'accantonamento è infatti prioritariamente destinato all'adempimento di obblighi internazionali e può essere utilizzato per finalità diverse soltanto se tale utilizzazione non reca pregiudizio agli obblighi stessi.

Tutti gli altri oneri recati dalla legislazione del quadrimestre, pari ad oltre il 53 per cento del totale, sono stati coperti attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa. Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema (esso rappresenta del resto una delle tre sole modalità di copertura codificate dalla legge di contabilità), ma presuppone, oltre ovviamente ad una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti.

L'omissione di queste indicazioni – che determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente – si ripete ancora una volta nel quadrimestre in esame, in particolare nella legge n. 231 dell'11 novembre, di conversione del decreto legge n. 182 del 9 settembre, e nella legge n. 244 del 30 novembre, di conversione del decreto legge n. 202 del 1° ottobre.

La legge 231, che reca interventi in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi delle filiere agroalimentari, dispone fra l'altro la copertura di taluni oneri, tutti di carattere permanente (art. 1-quinquies comma 2, art. 2 comma 5, art. 5 comma 4-bis e art. 6 comma 2), mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 228 del 2001, come quantificata nell'art. 36 del decreto stesso.

A parte l'assicurazione – fornita in Commissione bilancio – della mera disponibilità delle risorse impiegate, nessuna notizia è stata fornita sulla precedente destinazione delle risorse, sui motivi del loro mancato utilizzo, sulla modifica dei precedenti programmi di spesa, ecc. Inoltre, come osservato in sede di Commissione bilancio Senato, trattandosi di normativa relativa a diritti soggettivi, sarebbe stato preferibile modificare le norme sostanziali piuttosto che agire sulle mere autorizzazioni di spesa.

Infine, sempre nell'ambito della legge n. 231, non è stato recepito il parere negativo

della Commissione bilancio Senato su alcune disposizioni della legge sulle quali né la relazione tecnica né i chiarimenti forniti dal Governo – ambedue peraltro estremamente sommari – hanno dissipato talune perplessità.

In particolare, l'art. 4 comma 1 prevede la costituzione da parte dell'AGEA di una società alla quale affidare la gestione del sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). La società dovrà essere a capitale misto pubblico-privato con una partecipazione pubblica maggioritaria nel limite massimo di 1,2 milioni di euro e all'onere dovrà farsi fronte con le ordinarie dotazioni di bilancio dell'AGEA senza nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Secondo la relazione tecnica, l'onere corrisponde alle spese che già attualmente l'AGEA sostiene per l'affidamento dei servizi SIAN.

Tuttavia, la genericità dell'affermazione, non supportata da concreti riferimenti di bilancio, non appare adempiere in modo congruo al disposto dell'art. 27 della legge di contabilità, secondo cui le leggi che comportano oneri a carico degli enti del settore pubblico allargato devono contenere non solo la previsione dell'onere stesso, ma anche l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci annuali e pluriennali.

In secondo luogo, l'art. 5 comma 4-ter prevede norme più favorevoli per la promozione alla qualifica di dirigente superiore nell'ambito del Corpo forestale dello Stato. Nell'assenza di relazione tecnica e di altra documentazione sugli effetti finanziari della norma, l'unica notizia al riguardo è stata fornita in sede di Commissione bilancio Senato, dove il rappresentante del Governo ha precisato che il personale interessato già percepisce il trattamento economico da dirigente superiore.

Infine, l'art. 8 dispone che i maggiori compiti attribuiti dalla legge all'AGEA e alle amministrazioni preposte ai controlli ed alle attività di vigilanza vengono svolti con le risorse umane e strumentali già assegnate a legislazione vigente alle amministrazioni stesse. Al riguardo, non è stato peraltro fornito alcun ulteriore elemento di valutazione.

La legge n. 244, che reca misure per la prevenzione dell'influenza aviaria, oltre a non prevedere, come già indicato nelle pagine precedenti, una clausola di salvaguardia a tutela di alcuni stanziamenti di carattere meramente previsionale, dispone (art. 5 comma 3-bis e 3-ter) la concessione di benefici fiscali a favore degli imprenditori del settore avicolo, stabilendo per essi un tetto di spesa.

Tuttavia, trattandosi di diritti soggettivi, si sarebbe resa necessaria la fissazione nel testo legislativo di norme che consentissero una modulazione degli interventi per limitare gli oneri all'importo dello stanziamento.

Si segnala al riguardo che le norme in argomento sono state oggetto di avviso contrario da parte della Commissione bilancio della Camera e che il parere non ostativo al provvedimento legislativo nel suo insieme è stato espresso dalla Commissione bilancio Senato a condizione che, ai sensi dell'art. 81 Cost., le norme stesse venissero soppresse.

I decreti legislativi.

47.

A partire dal primo quadrimestre del 2005, le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa comprendono anche l'esame dei decreti legislativi pubblicati nel medesimo periodo.

L'iniziativa, la cui opportunità è stata, come è noto, condivisa dai Presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere, consente di formulare valutazioni sull'aderenza delle norme delegate alle autorizzazioni di spesa contenute nelle leggi di delega e sull'effettivo rispetto da parte delle norme delegate della eventuale clausola di neutralità finanziaria apposta alla legge di delega.

Infatti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente sulla base delle risorse disponibili, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento alla clausola suddetta.

In questo terzo quadrimestre del 2005, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 30, di cui 14 attuativi di leggi di delega e 16 attuativi di direttive comunitarie.

A) Decreti attuativi di leggi di delega.

1) *Il decreto n. 177 del 31 luglio* reca, in attuazione di apposita delega contenuta nell'art. 16 della legge 3 maggio 2004, n. 112, il testo unico delle disposizioni legislative in materia di radiotelevisione.

La normativa delegata appare priva di conseguenze per la finanza pubblica, conseguenze escluse del resto anche dalla norma di chiusura (art. 55 comma 4), secondo cui dall'attuazione dei decreti "non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Si rileva a tale ultimo proposito che la norma di neutralità finanziaria è correttamente formulata in termini di obbligo e non in forma meramente ricognitiva, come verificatosi ripetutamente in circostanze analoghe.

2) *Il decreto n. 189 del 17 agosto* reca modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 190/2002 in materia di redazione ed approvazione dei progetti e delle varianti, nonché di risoluzione delle interferenze per le opere strategiche e di preminente interesse nazionale. La relativa delega è contenuta nell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 ("legge obiettivo" in materia di infrastrutture e di insediamenti produttivi strategici).

Secondo la relazione illustrativa, il provvedimento non comporta oneri; conseguentemente, non è stata predisposta una relazione tecnica.

In effetti, come confermato anche dal Governo in sede di Commissione bilancio Senato, le norme costituiscono una mera specificazione di attività già previste a legislazione vigente e pertanto non derivano da esse effetti negativi per la finanza pubblica.

Sarebbe stato tuttavia comunque opportuno il recepimento delle due clausole cautelative ("nei limiti delle risorse allo scopo disponibili") da apporre all'art. 1 capoverso art. 2-bis e 5-ter (quest'ultimo relativo alla eventuale costituzione di società pubbliche di progetto), cui era stato condizionato il parere favorevole espresso dalla Commissione sopra indicata.

3) *Il decreto n. 197 del 19 agosto*, attua la delega contenuta nell'art. 22 della legge 23 agosto 2004, n. 226 ai fini del coordinamento delle disposizioni del d.lgs. n. 215 del 2001 sulla trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale con le norme in tema di sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva introdotte dalla stessa legge.

Le nuove disposizioni, in osservanza del rispetto del principio di invarianza della spesa sancito dalla legge di delega, non appaiono in effetti determinare nuovi oneri in quanto o non sono innovative della legislazione vigente o sono comunque di carattere discrezionale e come tali vincolate sotto il profilo finanziario alle dotazioni dei relativi capitoli di bilancio.

Si segnala infine che le condizioni cautelative poste dalle Commissioni bilancio risultano tutte accolte nel testo finale.

4) *I decreti n. 200 e n. 201*, entrambi dell'8 novembre, contengono disposizioni relative al Ministero della Difesa, il primo in materia di personale civile ed il secondo in materia di riorganizzazione dell'area tecnico-industriale. La legge di delega (n. 186 del 27 luglio 2004, art. 2) dispone la neutralità finanziaria della normativa delegata.

Tale condizione appare in effetti rispettata, anche se qualche perplessità – non del tutto fugata dalla relazione tecnica e dagli ulteriori chiarimenti forniti in sede di Commissione bilancio – permane circa l'asserita neutralità finanziaria della rideterminazione degli organici con riguardo alle dotazioni su base regionale anziché in relazione ai singoli enti militari. Maggiori informazioni al riguardo potranno comunque essere tratte dal provvedimento di ulteriore rideterminazione delle dotazioni organiche, che dovrà essere adottato ai sensi dell'art. 1 comma 93, della legge finanziaria per il 2005.

5) *I decreti n. 206 del 6 settembre* (codice del consumo) e *n. 209 del 7 settembre* (codice delle assicurazioni private) sono stati emanati sulla base delle deleghe contenute nella legge di semplificazione per il 2001 (legge 29 luglio 2003, n. 229).

Entrambi i provvedimenti risultano privi di oneri, in quanto sono state accolte le condizioni cautelative poste in merito al decreto n. 209 dalla Commissione bilancio Senato, in particolare per quanto riguarda la copertura degli oneri di funzionamento del Comitato di cui all'art. 115 e la non deducibilità dal reddito dei contributi di cui agli artt. 336 e 337.

6) *Il decreto n. 216 del 6 ottobre* contiene disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 264/97 in materia di riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della Difesa sulla base della delega generale contenuta nella legge 27 luglio 2004, n. 186, di conversione del decreto legge n. 136 del 28 maggio, in cui si prevede che la delega medesima debba essere esercitata senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

La riorganizzazione dei compiti nei settori del commissariato militare e dei servizi generali comporta l'istituzione di una nuova posizione di dirigente generale, a copertura dei cui oneri, in ottemperanza alla condizione posta alla Commissione bilancio Senato, si fa riferimento alle risorse derivanti alternativamente dall'indisponibilità di tre posti effettivamente coperti di livello dirigenziale o dal conferimento della posizione ad un ufficiale generale delle Forze armate equiparato a dirigente di prima fascia, ferma restando la relativa consistenza organica.

In entrambi i casi, la copertura appare corretta, anche se nulla è disposto sui diversi assetti organizzativi conseguenti alla scelta della modalità effettiva. Peraltro, pur non essendovi alcun motivo di dubitare che le nuove strutture saranno definite in modo da “realizzare obiettivi di economicità e di razionalizzazione delle strutture”, come dispone l'art. 17 del d.lgs. 264/97, va rilevato che la frammentazione degli uffici pubblici determina spesso – almeno nel medio/lungo termine – maggiori spese anche di carattere logistico e che pertanto la concreta esecuzione del disegno normativo richiede la massima vigilanza sotto il profilo delle conseguenze finanziarie.

7) *Il decreto n. 217 del 13 ottobre*, attuativo della delega contenuta nella legge 30 settembre 2004, n. 252, reca il nuovo ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Gli oneri derivanti dalla nuova normativa sono coperti mediante utilizzazione delle risorse predisposte dalla legge di delega e dalla successiva legge n. 89 del 31 maggio 2005 di conversione del decreto legge n. 45 del 31 marzo, nonché dalle risorse aventi carattere di certezza, continuità e stabilità disponibili a regime e destinate all'attuazione dei passaggi di profilo e delle fasce retributive, previsti nel precedente ordinamento di contrattazione privatistica ed ora aboliti. Peraltro, in considerazione della difficoltà di quantificare con certezza *a priori* gli effetti finanziari della normativa stessa soprattutto

per la presenza di diritti soggettivi di non agevole riconducibilità a tetti di spesa, sono state inserite, in recepimento di condizioni poste dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato, due disposizioni (art. 172 commi 3 e 4), la prima delle quali volta a limitare la spesa alle risorse finanziarie sopra indicate e la seconda relativa all'obbligo di trasmettere al Parlamento entro un anno dalla sua entrata in vigore, una relazione sullo stato di attuazione del decreto anche con riferimento ai profili finanziari.

Sussistono comunque perplessità sulla tenuta delle previsioni di spesa nel medio/lungo periodo per effetto della trasformazione del sistema di avanzamento da ruolo chiuso a ruolo aperto e il conseguente slittamento verso l'alto delle qualifiche attribuite al personale, nonché sulla effettività di tutti i presupposti del parere non ostativo espresso dalla Commissione bilancio del Senato nella seduta del 20 settembre 2005 (completa compensazione degli effetti incrementali sui trattamenti previdenziali e di fine rapporto con i maggiori introiti contributivi, effetti dell'inquadramento del personale sulla sola posizione tabellare restando invariate le indennità di rischio ed operative corrisposte sulla base della carriera e non anche del profilo di appartenenza, ecc.).

8) *Il decreto n. 226 del 17 ottobre*, in attuazione della legge di delega n. 53 del 28 marzo 2003, determina le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni relative al secondo ciclo di istruzione e formazione. La copertura degli oneri indicati nell'art. 30 è effettuata a valere sulle risorse stanziare dalla legge finanziaria per il 2005: la legge di delega rinviava infatti a successivi provvedimenti legislativi il reperimento dei finanziamenti per l'attuazione della riforma.

La complessità del disegno normativo e la scarsa specificazione della sua concreta attuazione in relazione alle risorse disponibili a legislazione vigente rendono difficile esprimere una compiuta valutazione della congruità della quantificazione dei nuovi oneri contenuta nel provvedimento in esame. Va comunque rilevato che il relativo stanziamento, originariamente previsto come tetto di spesa, è stato poi correttamente trasformato in previsione di spesa e corredato pertanto di clausola di salvaguardia ai sensi dell'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità: ciò è tanto opportuno, in quanto una parte rilevante dei nuovi oneri è riferita a spese di personale.

Sarebbe stato peraltro opportuno – anche per una più completa osservanza della norma

in tal senso contenuta nella legge di contabilità (art. 11-ter comma 1) – che le spese autorizzate fossero state più specificamente correlate alle singole disposizioni di spesa. In particolare, le disposizioni potenzialmente suscettibili di pregiudicare il contenimento degli oneri nei limiti stabiliti sono contenute:

- nell'art. 1, comma 15, che dispone la trasformazione degli attuali istituti di istruzione secondaria superiore nei centri polivalenti denominati “campus”: la relativa clausola di neutralità finanziaria, peraltro ben articolata in adesione alla specifica condizione posta in Commissione bilancio, appare infatti contrastare quanto meno con le connesse esigenze organizzative e logistiche;

- nell'art. 3 comma 3, che dispone tra l'altro, nel quinto anno del percorso liceale, l'insegnamento in lingua inglese di una disciplina non linguistica;

- nell'art. 12 comma 1, che prevede, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, la stipulazione di contratti di diritto privato con esperti qualora le discipline trattate richiedano una specifica professionalità non riconducibile agli ambiti disciplinari per i quali è prevista l'abilitazione all'insegnamento;

- negli articoli da 15 a 22, che stabiliscono una serie di obiettivi vincolanti che le regioni – cui spetta la competenza esclusiva per i percorsi di istruzione e formazione professionale – dovranno comunque assicurare per la realizzazione degli obiettivi stessi.

In linea generale, infine, va tenuto conto del fatto che la diversa articolazione del quadro orario degli insegnamenti (articoli da 4 a 11) potrebbe comportare oneri sia per quanto riguarda il personale docente sia per le spese di funzionamento in relazione a un possibile diverso fabbisogno di strutture.

Inoltre, il carattere di inderogabilità della prestazione del servizio scolastico potrebbe rendere inoperanti i limiti stabiliti, obbligando l'amministrazione a sostenere ulteriori oneri ovvero a rinunciare, sia pure in parte, ai contenuti di novità della riforma.

9) *Il decreto n. 227 del 17 ottobre*, anch'esso attuativo, come il precedente, della legge n. 53 del 28 marzo 2003, definisce le norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento.

Il provvedimento contiene una serie di clausole di invarianza finanziaria, alcune delle quali specificate sulla base delle condizioni poste dalle Commissioni bilancio, che risultano tutte accolte, e due stanziamenti, entrambi strutturati come limiti massimi di spesa.

L'art. 2 del decreto regola i percorsi di formazione iniziale dei docenti e stabilisce che gli oneri per i relativi corsi di laurea magistrale e di diploma accademico di secondo livello, ivi compresi gli esami di Stato, siano totalmente a carico dei corsisti; per quanto riguarda l'adeguamento delle attuali strutture prevede invece uno dei due tetti di spesa sopra indicati, configurato come intervento *una tantum* per gli esercizi 2005 e 2006.

Anche qui, l'assoluta insufficienza degli elementi di valutazione forniti dalla relazione tecnica non consente di superare le perplessità sulla tenuta dei limiti finanziari indicati.

10) Per quanto riguarda il *decreto n. 252 del 5 dicembre*, si rinvia al referto specifico della Corte sulla finanza previdenziale (parte II – La previdenza complementare).

B) Decreti attuativi di direttive comunitarie.

Si tratta, come già indicato, di 16 decreti, cinque dei quali (n. 191, 192 e 196 del 19 agosto, n. 215 del 19 settembre e n. 242 del 3 novembre) attuano deleghe previste dalle leggi comunitarie 2003 e 2004 comprese nell'elenco di cui all'allegato A; tale allegato, come è noto, comprende le direttive i cui schemi di attuazione vengono trasmessi ai competenti organi parlamentari soltanto quando prevedono il ricorso a sanzioni penali. Tuttavia, considerato che alcuni decreti possono presentare aspetti finanziari anche di rilievo, sarebbe auspicabile che in sede di determinazione del contenuto delle future leggi comunitarie i decreti che determinano oneri fossero comunque sottoposti al parere dei competenti organi parlamentari.

1) I *decreti n. 191, 196 e 215* contengono tutti una clausola di neutralità finanziaria. In tutti e tre i casi l'aspetto che rileva a tali fini è costituito da alcuni adempimenti amministrativi, parte dei quali già previsti, sia pure in forme diverse, dalla legislazione vigente. Si tratta nel complesso di disposizioni la cui attuazione può effettivamente

rientrare nella normale attività degli uffici esistenti, senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di stanziamenti operativi.

2) Il *decreto n. 192*, relativo al rendimento energetico nell'edilizia, presenta invece aspetti di maggiore rilievo sotto il profilo finanziario: per una serie di attività delle amministrazioni centrali e regionali, quali forme di cooperazione, controlli tecnici e documentali, ispezioni, monitoraggio, ecc., è infatti previsto (art. 14 comma 1) che si provveda con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente; inoltre le cosiddette misure di accompagnamento previste dall'art. 13 sono fornite di autonomo stanziamento coperto mediante utilizzo di parte delle risorse dell'autorizzazione di spesa del medesimo oggetto contenuta nella legge 239/2004 (art. 1 comma 119 lett.a).

Al riguardo, oltre ad una certa genericità della relazione tecnica sulle modalità attuative dei vari interventi, in particolare di ispezione e controllo, per i quali è disposta la neutralità finanziaria, nessuna notizia è fornita circa gli oneri per la formazione di nuovi operatori per lo sviluppo e la qualificazione di servizi e per la formazione di esperti qualificati e indipendenti a cui affidare il sistema degli accertamenti e delle ispezioni edili ed impiantistiche: a queste ultime attività non sembra infatti possa farsi fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente.

I decreti legislativi che attuano direttive elencate nell'allegato B all'art. 1 della legge comunitaria 2003, e pertanto sottoposti al parere delle commissioni parlamentari, sono complessivamente dieci. Nella maggior parte di essi è stata apposta la clausola di invarianza finanziaria: in effetti, dall'esame delle disposizioni in essi contenute non emergono elementi in senso contrario, in quanto vi sono degli oneri di prevalente carattere organizzativo a carico delle amministrazioni pubbliche, oneri che appaiono comunque di modesta portata e tali da essere assorbiti nella normale operatività delle amministrazioni stesse.

ALLEGATI

**ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2005**

N.	LEGGE n. a)	DATA	G.U. n.	DATA	CONV.D.L.n.	SCHEDA COPERTURA b)	INIZIATIVA
1	173	17/08/05	204	02/09/05			Parl.
2	174	17/08/05	204	02/09/05			Parl.
3	175	17/08/05	204	02/09/05		1	Parl.
4	207	10/10/05	239	13/10/05		2	Gov.
6	208	10/10/05	239	13/10/05		3	Gov.
8	210	17/10/05	242	17/10/05	162/05		Gov.
5	213	06/10/05	246	21/10/05		4	Gov.
7	219	21/10/05	251	27/10/05		5-6	Parl.
9	229	29/10/05	258	05/11/05		7	Parl.
10	230	04/11/05	258	05/11/05			Gov.
11	231	11/11/05	263	11/11/05	182/05	8-15	Gov.
12	233	11/11/05	266 S.O.	15/11/05			Gov.
13	234	11/11/05	266 S.O.	15/11/05			Gov.
14	239	15/11/05	273	23/11/05			Parl.
15	244	30/11/05	279	30/11/05	202/05	16-20	Gov.
16	246	28/11/05	280	01/12/05			Gov.
17	248	02/12/05	281 S.O.	02/12/05	203/05		Gov.
18	251	07/12/05	285	07/12/05			Parl.
19	257	09/12/05	297	22/12/05		21	Gov.
20	258	09/12/05	297	22/12/05		22	Gov.
21	262	28/12/05	301 S.O.	28/12/05			Parl.
22	263	28/12/05	301 S.O.	28/12/05			Parl.
23	266	23/12/05	302 S.O.	29/12/05			Gov.
24	267	23/12/05	302 S.O.	29/12/05			Gov.
25	270	21/12/05	303 S.O.	21/12/05			Parl.

a) Il titolo delle leggi recanti nuovi oneri finanziari è riportato nelle schede di copertura.

b) Le leggi, per le quali è omessa l'indicazione del numero di scheda, non recano nuovi oneri finanziari espressi.

Tavola 2

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE
NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2005**

legge	2004	2005	2006	2007	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)	
175		1.000.000	2.000.000	2.000.000			
207		7.000	7.000	7.000			7.000
208		15.000.000					
213	3.240.995	3.240.995	3.240.995	3.240.995			3.240.995
219		10.168.000	8.260.000	6.194.000			6.194.000
229		15.200.000	30.000.000	30.000.000			30.000.000
231		136.738.734	4.772.406	4.540.000			4.540.000
244		20.700.000	27.200.000	33.200.000			23.200.000
257				17.685		*	17.685
258		361.525	377.920	377.920			
Totale	3.240.995	202.416.254	75.858.321	79.577.600	0		67.199.680

* Onere ogni quattro anni

Tavola 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA SETTEMBRE-DICEMBRE 2005

	2004	2005	2006	2007	TOTALE	%
FONDI SPECIALI:						
PARTE CORRENTE	3.240.995	59.835.520	40.052.321	45.837.600	148.966.436	41,25
C/ CAPITALE		16.000.000	2.000.000	2.000.000	20.000.000	5,54
TOTALE FONDI SPECIALI	3.240.995	75.835.520	42.052.321	47.837.600	168.966.436	46,79
RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA		126.580.734	33.806.000	31.740.000	192.126.734	53,21
NUOVE O MAGGIORI ENTRATE					0	0,00
ALTRE FORME DI COPERTURA					0	0,00
TOTALE	3.240.995	202.416.254	75.858.321	79.577.600	361.093.170	100,00

Tavola 4

**TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2005**

legge	2004		2005		2006		2007	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
175				1.000.000		2.000.000		2.000.000
207			7.000		7.000		7.000	
208				15.000.000				
213	3.240.995		3.240.995		3.240.995		3.240.995	
219			2.926.000	7.242.000	6.194.000	2.066.000	6.194.000	
229			15.200.000		30.000.000		30.000.000	
231			18.138.734	118.600.000	4.522.406	250.000	4.290.000	250.000
244			20.700.000		27.200.000		33.200.000	
257							17.685	
258			361.525		377.920		377.920	
TOT.	3.240.995		60.574.254	141.842.000	71.542.321	4.316.000	77.327.600	2.250.000

**ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2005**

N.	DECRETO LEGISLATIVO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
1	177	31/07/05	208 S.O.	07/09/05	Legge n. 112/2004
2	185	19/08/05	220	21/09/05	Dir. Com. 2000/79
3	186	19/08/05	220	21/09/05	Dir. Com. 2002/74
4	187	19/08/05	220	21/09/05	Dir. Com. 2002/44
5	188	19/08/05	220	21/09/05	Dir. Com. 2001/86
6	189	17/08/05	221 S.O.	22/09/05	Legge n. 443/2001
7	190	19/08/05	221	22/09/05	Dir. Com. 2002/65
8	191	19/08/05	221	22/09/05	Dir. Com. 2002/98
9	192	19/08/05	222 S.O.	23/09/05	Dir. Com. 2002/91
10	193	19/08/05	222 S.O.	23/09/05	Dir. Com. 2003/50
11	194	19/08/05	222	23/09/05	Dir. Com. 2002/49
12	195	19/08/05	222	23/09/05	Dir. Com. 2003/4
13	196	19/08/05	222	23/09/05	Dir. Com. 2002/59
14	197	19/08/05	222	23/09/05	Legge n. 226/2004
15	200	08/09/05	226	28/09/05	Legge n. 186/2004
16	201	08/09/05	226	28/09/05	Legge n. 186/2004
17	206	06/09/05	235 S.O.	08/10/05	Legge n. 229/2003
18	209	07/09/05	239	13/10/05	Legge n. 229/2003
19	214	19/08/05	248 S.O.	24/10/05	Dir. Com. 2002/89
20	215	19/09/05	248	24/10/05	Dir. Com. 2003/93
21	216	06/10/05	249	25/10/05	Legge n. 186/2004
22	217	13/10/05	249 S.O.	25/10/05	Legge n. 252/2004
23	225	30/09/05	256	03/11/05	Dir. Com.
24	226	17/10/05	257 S.O.	04/11/05	Legge n. 53/2003
25	227	17/10/05	257	04/11/05	Legge n. 53/2003
25	238	21/09/05	271 S.O.	21/11/05	Dir. Com. 2003/105
26	241	03/11/05	275	25/11/05	Statuti Reg. stat. Spec.
27	242	09/11/05	278	29/11/05	Dir. Com. 2004/6
28	247	18/11/05	280 S.O.	01/12/05	Legge n. 80/2003
29	252	05/12/05	289 S.O.	13/12/05	Legge n. 243/2004
30	253	28/11/05	291	15/12/05	Legge n. 186/2004

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 17 agosto 2005, n. 175

Disposizioni per la salvaguardia del patrimonio culturale ebraico in Italia.

Articolo 1 comma 4

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

I	ANNO	2005	Importo € 1.000.000
II	ANNO	2006	Importo € 2.000.000
III	ANNO	2007	Importo € 2.000.000

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 10 ottobre 2005, n. 207

Conferimento della Croce d'onore alle vittime di atti di terrorismo o di atti ostili impegnate in operazioni militari e civili all'estero.

Articolo 1 comma 9

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2005	Importo € 7.000
II	ANNO	2006	Importo € 7.000
III	ANNO	2007	Importo € 7.000

Onere a regime: € 7.000 a decorrere dal 2008

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 10 ottobre 2005, n. 208.

Concessione di un contributo al Museo nazionale della Shoah.

Articolo 1 comma 2

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze

I	ANNO	2005	Importo € 15.000.000
---	------	------	----------------------

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 6 ottobre 2005, n. 213

Incremento del contributo obbligatorio dello Stato italiano alla Corte penale internazionale, con sede a L'Aja.

Articolo 2 comma 1

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

I	ANNO	2004	Importo € 3.240.995
II	ANNO	2005	Importo € 3.240.995
III	ANNO	2006	Importo € 3.240.995

Onere a regime: € 3.240.995 a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 21 ottobre 2005, n. 219

Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati.

Articolo 26 comma 1

Oggetto della disposizione
Copertura oneri.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 56 comma 1, legge 27 dicembre 2002, n. 289.

I	ANNO	2005	Importo € 7.242.000
II	ANNO	2006	Importo € 2.066.000

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 21 ottobre 2005, n. 219

Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati.

Articolo 26 comma 1

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero della salute

I	ANNO	2005	Importo € 2.926.000
II	ANNO	2006	Importo € 6.194.000
III	ANNO	2007	Importo € 6.194.000

Onere a regime: € 6.194.000 a decorrere dal 2008

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 ottobre 2005, n. 229

Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie.

Articolo 5 comma 1

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero della salute

I	ANNO	2005	Importo € 15.200.000
II	ANNO	2006	Importo € 30.000.000
III	ANNO	2007	Importo € 30.000.000

Onere a regime: € 30.000.000 a decorrere dal 2008

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 11 novembre 2005, n. 231

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari.

Articolo 1 comma 4

Oggetto della disposizione:

Interventi urgenti per taluni settori della produzione agricola.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: articolo 1, comma 3-ter, del decreto-legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2005, n. 71 (ulteriore finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale – interventi indennizzatori).

I	ANNO	2005	Importo € 109.000.000
---	------	------	-----------------------

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 11 novembre 2005, n. 231

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari.

Articolo 1 comma 5

Oggetto della disposizione:

Acquisto sul mercato di 800 mila quintali di uva da parte dell'AGEA.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: articolo 1, comma 3-ter, del decreto-legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2005, n. 71 (ulteriore finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale – interventi indennizzatori).

I	ANNO	2005	Importo € 9.600.000
---	------	------	---------------------

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 11 novembre 2005, n. 231

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari.

Articolo 1-quinquies comma 2

Oggetto della disposizione:
Contributo all'ISMEA.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: articolo 36 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

I	ANNO	2006	Importo € 4.000.000
II	ANNO	2007	Importo € 4.000.000

Onere a regime: € 4.000.000 a decorrere dal 2008

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 11 novembre 2005, n. 231

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari.

Articolo 2 comma 5

Oggetto della disposizione:

Osservatorio della cooperazione agricola.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: articolo 36 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

I	ANNO	2006	Importo € 250.000
II	ANNO	2007	Importo € 250.000

Onere a regime: € 250.000 a decorrere dal 2008

CAP. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 11 novembre 2005, n. 231

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari.

Articolo 5 comma 4-bis

Oggetto della disposizione:

Potenziamento del personale del Corpo forestale dello Stato.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: articolo 36 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

I	ANNO	2006	Importo € 290.000
II	ANNO	2007	Importo € 290.000

Onere a regime di € 290.000 a decorrere dal 2008

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 11 novembre 2005, n. 231

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari.

Articolo 5-bis comma 3

Oggetto della disposizione:

Proroga dei compiti dell'AGEA relativi alla Convenzione sull'aiuto alimentare.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

I ANNO 2005 Importo € 18.100.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 11 novembre 2005, n. 231

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari.

Articolo 6 comma 2

Oggetto della disposizione:
Ente irriguo Umbro-Toscano.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: articolo 36 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

I	ANNO	2005	Importo € 38.734
---	------	------	------------------

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 11 novembre 2005, n. 231

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari.

Articolo 6 comma 2

Oggetto della disposizione:
Ente irriguo Umbro-Toscana.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero delle politiche agricole e forestali.

I ANNO 2006 Importo € 232.406

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 30 novembre 2005, n. 244

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria.

Articolo 4 comma 1

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 1 del decreto-legge 21 novembre 2000, n. 335, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 3.

I	ANNO	2005	Importo €	700.000
II	ANNO	2006	Importo €	15.200.000

Onere a regime di € 15.200.000 a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 30 novembre 2005, n. 244

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria.

Articolo 5 comma 3

Oggetto della disposizione:

Interventi urgenti nel settore avicolo.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'interno (5.000.000 di euro).

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri (8.000.000 di euro).

Accantonamento relativo al Ministero della salute (7.000.000 di euro).

I	ANNO	2005	Importo € 20.000.000
---	------	------	----------------------

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 30 novembre 2005, n. 244

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria.

Articolo 5 comma 3-ter

Oggetto della disposizione:

Interventi urgenti nel settore avicolo.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 36 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

I	ANNO	2006	Importo € 2.000.000
II	ANNO	2007	Importo € 2.000.000

Onere a regime di € 2.000.000 a decorrere dal 2008

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 30 novembre 2005, n. 244

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria.

Articolo 5 comma 3-ter

Oggetto della disposizione:

Interventi urgenti nel settore avicolo.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero delle politiche agricole e forestali.

I ANNO 2007 Importo € 6.000.000

Onere a regime di € 6.000.000 a decorrere dal 2008

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 30 novembre 2005, n. 244

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria.

Articolo 5 comma 3-quater

Oggetto della disposizione:

Interventi urgenti nel settore avicolo.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 15 comma 2 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102.

I	ANNO	2006	Importo € 10.000.000
II	ANNO	2007	Importo € 10.000.000

CORR. TEMP.

SCHEDA N. 21

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 9 dicembre 2005, n. 257

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla collaborazione nel settore della cinematografia tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Federazione russa, con Protocollo, fatto a Roma il 28 novembre 2002.

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

I	ANNO	2007	Importo €	17.685
---	------	------	-----------	--------

Onere a regime di € 17.685 ogni quattro anni.

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 9 dicembre 2005, n. 258

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica fra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Tripoli il 5 giugno 2003.

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

I	ANNO	2005	Importo €	361.525
II	ANNO	2006	Importo €	377.920
III	ANNO	2007	Importo €	377.920

Onere a regime: € 377.920 a decorrere dal 2008.

CORR. PERM.