



MATERIALI SULLA MANOVRA 2006
2° NOTA DI LETTURA
(Bozza provvisoria del 19 ottobre 2005)

SOMMARIO

- ❖ Il decreto fiscale
- ❖ Le misure fiscali contenute nella Finanziaria
- ❖ Il DL taglia spesa
- ❖ Un ponte stretto e niente infrastrutture
- ❖ L'emergenza abitativa
- ❖ Calamità naturali
- ❖ Il pubblico impiego
- ❖ Rendiconto 2004 e Assestamento 2005

NOTA

Su richiesta, è a disposizione una sintesi, curata da Emanuela Valoppi, delle principali audizioni e dei pareri delle Commissioni di merito del Senato.

A cura di: Sandro De Toni, Giorgia Proietti Rossi, Federico Mucciarelli, Saveria Sechi, Emanuela Valoppi .

La scheda sul DL fiscale n. 203 è a cura dell'Ufficio legislativo del Gruppo DS- l'Ulivo del Senato.

DECRETO FISCALE COLLEGATO ALLA LEGGE FINANZIARIA 2006¹ (A.S. 3617)

Insieme alla legge finanziaria il Governo ha presentato al Senato, come disegno di legge collegato, un decreto-legge fiscale che offre parte della copertura finanziaria alla stessa legge finanziaria per un importo complessivo di 16 mld nel triennio.

In sintesi il provvedimento prevede:

1. Lotta all'evasione

Le misure di lotta all'evasione e all'elusione fiscale si limitano a prevedere un premio ai Comuni che si attivano per l'accertamento del pagamento dei tributi statali da parte dei contribuenti residenti nel loro territorio, l'aumento dell'organico delle amministrazioni finanziarie e della Guardia di finanza e l'attivazione di controlli preventivi sui versamenti IVA.

- Partecipazione dei Comuni al contrasto all'evasione fiscale (Art. 1, commi 1 e 2)

Per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, i Comuni che partecipano all'accertamento dei redditi delle persone fisiche e al controllo degli altri tributi statali, con particolare riguardo a quelli immobiliari, hanno titolo ad una quota pari al 30 per cento delle somme riscosse a titolo definitivo dall'erario. Con un apposito provvedimento dell'Agenzia delle entrate, da emanarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento sono stabilite le modalità di trasmissione ai Comuni delle dichiarazioni dei contribuenti e le modalità di partecipazione all'accertamento fiscale.

Da notare che la partecipazione dei Comuni all'accertamento delle dichiarazioni fiscali era già previsto dall'articolo 44 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, recante "disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi". Alla luce delle nuove disposizioni, rimane irrisolto il problema dei mezzi, del personale e delle strutture, per poter procedere alle operazioni di contrasto all'evasione.

- Controlli in materia IVA (Art. 2, comma 1)

In materia di controlli sulle dichiarazioni IVA si dispone l'ampliamento dei controlli automatizzati, che ora diventano possibili anche prima della dichiarazione. In particolare, con le modifiche introdotte all'articolo 54-bis del DPR n. 633/72, recante "Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto", viene concessa la possibilità all'amministrazione finanziaria di procedere ai controlli sulle dichiarazioni IVA non solo sulla base delle risultanze della dichiarazione, ma, se vi è pericolo per la riscossione, anche prima della presentazione della stessa. Inoltre, se dai controlli automatici emerge un'imposta o una maggiore imposta da quella dichiarata, l'esito è comunicato al contribuente, per evitare la reiterazione dell'errore e per consentire la regolarizzazione dei versamenti e degli aspetti formali.

L'efficacia della norma appare dubbia. Infatti, in primo luogo, il controllo automatizzato da parte degli uffici solitamente si effettua in presenza della dichiarazione. Pertanto, in assenza di dichiarazione, volendo anticipare il controllo, si può supporre che la procedura del controllo preventivo avvenga solo tramite un accesso mirato presso i contribuenti da parte degli organi accertatori. In secondo luogo, rimane indefinito l'aspetto riguardante "il pericolo per la riscossione", ovvero in quale ipotesi questo sia ravvisabile da parte degli organi preposti ai controlli.

¹ A cura dell'Ufficio legislativo del Gruppo DS- l'Ulivo del Senato.

- Potenziamento dell'organico dell'Amministrazione finanziaria, della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle dogane, impegnato sul fronte dell'evasione. (Art. 2, commi da 2 a 5)

Al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, alle frodi fiscali e all'economia sommersa, nonché le attività connesse al controllo, alla verifica e al monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica è autorizzata la spesa, nel limite di 10 milioni per l'anno 2005, di 40 milioni di euro per gli anni 2006 e 2007 e di 80 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008. A tal fine:

- a) l'Agenzia delle entrate è autorizzata ad assumere personale entro il limite di spesa di 39 milioni di euro per il 2006 e di 30,4 milioni di euro per il 2007;
- b) la Guardia di finanza predispone appositi piani di intervento finalizzati al contrasto dell'economia sommersa e delle frodi fiscali, rafforzando il contingente impegnato sul territorio e destinando il 25 per cento di tali risorse nel contrasto all'economia sommersa;
- c) l'Agenzia delle dogane, al fine di potenziare le attività di accertamento, ispettive e di contrasto delle frodi, e di completare il proprio organico, è autorizzata ad avvalersi di personale con contratto di formazione e lavoro.

- Altre misure di lotta all'evasione (Art. 2, commi da 8 a 15)

Fra le altre misure di lotta all'evasione si segnalano le disposizioni che prevedono la conservazione per almeno 5 anni del libretto di scarico degli acquisti di gasolio per l'agricoltura e l'obbligo di comunicazione del codice fiscale per i beneficiari delle immatricolazioni e reimmatricolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, nonché l'obbligo di comunicazione all'anagrafe tributaria di dati e notizie relative ai titolari di utenze e alle operazioni finanziarie, fatta eccezione per quelle effettuate con versamento in conto correte postale di importo inferiore a 1500 euro.

2. Riforma della riscossione

Un recente rapporto del SECIT sul sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale di riscossione faceva notare che nel 2002 i concessionari erano riusciti a riscuotere soltanto lo 0,55% del carico dei ruoli affidatogli dall'Agenzia delle entrate, sottolineando le carenze gestionali ed operative delle medesime società. Tuttavia, nel medesimo rapporto l'Agenzia delle Entrate veniva accusata apertamente dal Secit, di fare accertamenti fantasiosi e di mera apparenza (cartelle pazze) e quindi di essere il vero responsabile del malfunzionamento del sistema. I tecnici del Secit, concludevano il rapporto auspicando un autentico cambiamento di metodi di lavoro da parte degli operatori del settore e in particolare dell'Agenzia delle entrate, maggiormente indirizzata verso meccanismi di mercato, ed un chiaro auspicio di non ritorno alle inefficienze del sistema pubblico di riscossione. La risposta del Governo è stata quella della ripubblicizzazione del sistema di riscossione coattiva dei tributi.

- Soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale di riscossione e istituzione di Riscossione Spa (Art. 3, commi da 1 a 3)

Dal 1° ottobre 2006, il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale di riscossione dei tributi, è soppresso. L'Agenzia delle entrate e l'Inps, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, provvedono alla costituzione di << Riscossione Spa >> con capitale iniziale di 150 milioni di euro. Il consiglio di amministrazione della nuova società è composto dai dirigenti di vertice dell'Agenzia delle entrate e dell'Inps e il Presidente del Collegio sindacale è scelto tra i magistrati della Corte dei Conti.

- Compiti affidati a Riscossione Spa (Art. 3, commi da 4 a 6)

Riscossione Spa, avvalendosi di personale dell'Agenzia delle entrate e dell'Inps, e anche attraverso altre società per azioni, svolgerà l'attività di riscossione mediante ruolo, nonché quella di riscossione spontanea, liquidazione e accertamento delle entrate, anche di enti territoriali, e attività strumentali a quelle dell'Agenzia delle entrate. A tal fine sono previste forme di collaborazione con la guardia di finanza.

- *Assetto azionario di Riscossione Spa (Art. 3, commi da 7 a 14)*

Quanto agli assetti azionari si prevede che Riscossione Spa può acquistare una quota non inferiore al 51 per cento del capitale sociale delle attuali società concessionarie, ovvero del ramo d'azienda delle banche che hanno operato la gestione diretta dell'attività di riscossione, a condizione che il cedente acquisti una partecipazione al capitale della stessa Riscossione Spa. Il prezzo di acquisto di tali società o rami d'azienda verrà stabilito sulla base di criteri generali individuati da primarie istituzioni finanziarie. La partecipazione pubblica in Riscossione Spa, comunque, non può essere inferiore al 51 per cento. Decorso 24 mesi dall'acquisto, le azioni di Riscossione Spa trasferite ai soci privati possono essere alienate a terzi, con diritto di prelazione per i soci pubblici. In ogni caso, entro il 31 dicembre 2010, i soci pubblici di Riscossione Spa, riacquistano le azioni cedute ai privati. Entro lo stesso termine Riscossione Spa acquista le azioni eventualmente ancora detenute da privati nelle società da essa non interamente partecipate. A decorrere dal 1 ottobre 2006, il Consorzio nazionale concessionari si troverà ad operare in forma di società per azioni.

- *Trasferimento del personale (Art. 3, commi da 16 a 19)*

Il personale delle società concessionarie, nonché quello dell'Associazione nazionale dei concessionari, con contratto a tempo indeterminato e in servizio alla data del 31 dicembre 2003, è trasferito a Riscossione Spa a partire dal 1 ottobre 2006, lasciando immutata la loro posizione giuridica, economica e previdenziale maturata alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

- *Indennità alle società di riscossione (Art. 3, comma 37)*

Nel periodo transitorio, in attesa del nuovo sistema di riscossione, viene confermata l'indennità fissa di 470 milioni di euro alle società di riscossione per il biennio 2005-2006. Tali somme risultano necessarie per la prosecuzione dell'attività dei medesimi concessionari.

- *Termini per la sanatoria dei concessionari (Art. 3, commi 38 e 39)*

Con un'apposita norma viene fatta salva la sanatoria per i concessionari di riscossione. A tal fine, i termini dei versamenti inizialmente previsti per la sanatoria vengono spostati e la prima rata di versamento passa dal 30 settembre 2005 al 29 dicembre 2005.

- *Visure ipotecarie gratuite per i concessionari (Art. 3, comma 40)*

Al fine di alleggerire i costi operativi in capo ai concessionari per lo svolgimento delle loro attività viene prevista l'accesso gratuito alle visure ipotecarie. Inoltre, ai trasferimenti coattivi di beni mobili non registrati, la cui vendita è curata dai concessionari, l'imposta di registro si applica nella misura fissa di 10 euro. Al concessionario, infine, viene trasferito il quinto dello stipendio, per i crediti vantati nei confronti del debitore.

3. Perequazione delle basi imponibili

- Nuovo regime di tassazione delle plusvalenze (Art. 5)

La disciplina sul possesso delle partecipazioni azionarie viene sottoposta a parziale revisione. Come noto, il sistema della *participation exemption*, introdotta nell'ambito della riforma dell'Ires, ha l'obiettivo di mitigare l'irrilevanza fiscale delle svalutazioni appostate sulle partecipazioni detenute dalle imprese rendendo esenti i plusvalori conseguiti in sede di cessione delle partecipazioni azionarie in società. A seguito delle modifiche introdotte all'articolo 87 del TUIR, l'esenzione totale della plusvalenza da realizzo di partecipazioni viene ridotta al 95 per cento, con effetto dal periodo d'imposta 2005, laddove la cessione avvenga dopo la data di entrata in vigore del provvedimento. Un'altra modifica rilevante riguarda il periodo di detenzione minima della partecipazione. Ai fini della fruizione dei benefici della *Pex*, è ora previsto che la partecipazione deve essere detenuta ininterrottamente dal primo giorno del diciottesimo mese precedente (e non più dal dodicesimo). Un'ulteriore disposizione limitativa al sistema *Pex* è prevista dalle modifiche all'articolo 64 del Tuir, laddove si stabilisce una restrizione della deducibilità delle minusvalenze derivanti dalla cessione delle partecipazioni nella misura del 60 per cento del relativo ammontare (in luogo del precedente 90 per cento di deducibilità).

Infine, viene prevista una modifica all'articolo 97 del TUIR con la quale si stabilisce una limitazione alla deducibilità degli interessi passivi derivanti dal calcolo del pro rata patrimoniale, nonché una modifica all'articolo 101 del TUIR con la quale si prevede una limitazione alla deducibilità dei costi correlati alla cessione delle partecipazioni.

- Riduzione dei benefici fiscali per Assicurazioni e Banche (Art. 6)

Le banche ed assicurazioni subiscono nuove restrizioni ai benefici fiscali previsti per la determinazione della loro base imponibile. In particolare, le Assicurazioni, nella determinazione della loro base imponibile, non possono più tenere conto delle svalutazioni, delle riprese di valori e accantonamenti. Inoltre sul fronte Ires, la variazione della riserva sinistri dei contratti di assicurazione danni è deducibile nella misura del 60 per cento in luogo del precedente 90 per cento.

Per quanto riguarda le banche, viene prevista una limitazione alla deducibilità delle svalutazioni di crediti, che scende allo 0,40 per cento in luogo del precedente 0,60 per cento.

- Spese di manutenzione degli immobili delle imprese (Art. 7)

All'articolo 90 del TUIR, in materia di fiscalità immobiliare, viene aggiunto un periodo al comma 1 con il quale si prevede che, nell'ambito del reddito d'impresa, quando il canone di locazione, ridotto del 15 per cento a titolo di spese documentate sostenute in relazione ad interventi di manutenzione edilizia, risulta superiore al reddito medio ordinario dell'unità immobiliare, il reddito è comunque determinato in base al canone al netto della riduzione.

4. Previdenza e sanità'

- Compensazioni alle imprese che conferiscono il TFR a forme pensionistiche complementari (Art. 8, commi 1 e 2)

Per consentire l'avvio della riforma sul TFR, il Governo ha istituito, in funzione compensativa, un apposito Fondo di garanzia per l'accesso al credito delle aziende che conferiscono il trattamento di fine rapporto a forme pensionistiche complementari. Tale fondo è alimentato da un contributo dello Stato pari a 154 milioni di euro per il 2006, a 347 milioni di euro per il 2007, a 424 milioni di euro per ciascuno degli anni tra il 2008 ed il 2010 e a 243 milioni di euro per il 2011, comprensivi dei costi di gestione.

Inoltre, viene stabilito che in relazione ai maggiori oneri finanziari sostenuti dai datori di lavoro per il versamento di quote di TFR alle forme pensionistiche complementari, a decorrere dal 1° gennaio

2006, e' riconosciuto, in funzione compensativa, l'esonero dal versamento di una quota dei contributi sociali da parte degli stessi datori di lavoro dovuti per ciascun lavoratore. L'esonero contributivo si applica, prioritariamente considerando, nell'ordine, ai contributi dovuti per assegni familiari, per maternità e per disoccupazione nella misura dello 0,12 per cento nel 2006, dello 0,16 per cento nel 2007 e dello 0,19 per cento nel 2008. Qualora l'esonero non trovi capienza con riferimento ai contributi effettivamente dovuti dal datore di lavoro, per il singolo lavoratore, l'importo differenziale e' trattenuto, a titolo di esonero contributivo, dal datore di lavoro sull'ammontare complessivo dei contributi dovuti all'INPS medesimo.

Da notare che l'efficacia e la portata della disposizione è stata ampiamente ridotta a seguito dell'intervento dell'Antitrust. L'Autorità, infatti, ha sottolineato che la costituzione del Fondo è un fattore distorsivo della concorrenza e un impedimento allo sviluppo trasparente del mercato previdenziale.

- Tessera sanitaria (Art. 8, comma 3)

I tempi concessi per la consegna a tutti i cittadini della tessera sanitaria sono stati prorogati dal 31 dicembre 2005 al 30 giugno 2006.

- Potenziamento di strumenti di programmazione finanziaria nel settore sanitario (Art. 9)

Al fine di garantire nel settore sanitario la corretta e ordinata gestione delle risorse programmate nell'ambito del livello di finanziamento cui concorre lo Stato, costituisce obbligo per le Regioni, ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato, la costituzione di accantonamenti nel proprio bilancio delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il personale dipendente del Servizio sanitario nazionale (SSN) e degli accordi collettivi nazionali per il personale convenzionato con il SSN, nell'ambito del proprio territorio, quantificati sulla base dei parametri previsti dai documenti di finanza pubblica. Al medesimo fine, per ciascuna Regione, costituisce obbligo ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato, la costituzione di accantonamenti nel proprio bilancio delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali della dirigenza medico-veterinaria, della dirigenza dei ruoli sanitario, tecnico ed amministrativo e del personale del comparto del SSN, biennio economico 2004-2005, nell'ambito del proprio territorio, quantificati sulla base dei parametri previsti dai documenti di finanza pubblica.

- Trasferimento all'I.N.P.S. di competenze in materia di invalidità civile e certificazione di regolarità contributiva ai fini dei finanziamenti comunitari (Art. 10)

All'INPS vengono trasferite le funzioni residue di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità. A tal fine, con uno o più DPCM, da emanarsi entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, viene stabilita la data di effettivo trasferimento delle funzioni, nonché del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, impegnato in tali attività.

- Totalizzazione dei periodi assicurativi (Art. 11, comma 1)

Al fine di consentire l'accesso alla totalizzazione dei periodi assicurativi al lavoratore che abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e al lavoratore che abbia complessivamente maturato almeno quaranta anni di anzianità contributiva, indipendentemente dall'età anagrafica, e che abbia versato presso ogni cassa, gestione o fondo previdenziale, interessati dalla domanda di

totalizzazione, almeno cinque anni di contributi, il provvedimento reca la copertura finanziaria dei relativi oneri per un ammontare pari a 160 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006.

LE PRINCIPALI MISURE FISCALI CONTENUTE NEL DDL FINANZIARIA 2006

L'aspetto centrale della politica fiscale delineata da questa manovra è l'abbandono della politica dei primi 4 anni della legislatura, ossia quella della riduzione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (come nei primi due moduli della riforma Tremonti) nonché della più volte promessa (da ultimo nel Dpef 2006) soppressione dell'Irap.

In realtà, il Governo tenta di aumentare il gettito tributario ricorrendo a misure che spaziano dalla lotta all'evasione, alla "tassa sul tubo" (poi abbandonata e sostituita da una norma sugli ammortamenti), ad un insieme di prelievi che rimodulano la base imponibile per imprese, banche ed assicurazioni, avendo cura di non incidere sugli interessi di nessun gruppo con un minimo di platea elettorale.

I numerosi interventi *una tantum* posti in essere dall'Esecutivo, sottolineano l'assenza di un chiaro indirizzo legislativo tributario: l'aumento e la successiva eliminazione della tassa sui brevetti, la attribuzione di ulteriori compiti alla Guardia di finanza nel decreto-legge e la contestuale riduzione degli stanziamenti in bilancio, l'alternarsi di misure a sostegno delle famiglie, ne sono solo alcuni esempi. La mancanza di una definita linea di condotta e l'adozione di atteggiamenti contraddittori hanno ostacolato la ripresa economica del Paese e creato un clima di sfiducia tra gli operatori. Hanno contribuito al deterioramento dei conti pubblici il minor gettito tributario ed il fallimento delle operazioni di cosiddetta "manutenzione della base imponibile" previste nella Finanziaria dell'anno scorso.

In termini di contabilità nazionale, la manovra tributaria prevede per il 2006, nel complesso, maggiori entrate per 4.717 milioni, di cui 2.568 milioni conseguenti alla legge finanziaria e 2.149 al decreto-legge. Tali importi si ridimensionano leggermente negli anni successivi (4.382 milioni nel 2007 e 4.627 nel 2008). A fronte di questi incrementi, sono previste minori entrate per 3.310 milioni nel 2006, 2.040 nel 2007 e 2.226 nel 2008. Conseguentemente, il saldo in termini di maggiori entrate è di 1.406 milioni nel 2006 e sale a 2.342 nel 2007 ed a 2.402 nel 2008. Si tratta, come si vede, di importi piuttosto contenuti e che, in parte non trascurabile, si riferiscono ad entrate di tipo volontario (rivalutazione di beni, giochi, ecc.).

Per le maggiori entrate la componente a rischio – secondo la Corte dei conti - è di poco superiore a un quarto. Vi rientrano i nuovi proventi da giochi (600 milioni), ma anche il maggior gettito atteso dall'azione di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva e dalla pubblicizzazione dell'attività di riscossione.

Qualche dubbio, come si è detto, suscita la fattibilità, già nel 2006, di maggiori entrate connesse alla pubblicizzazione dell'attività di riscossione (disposizione peraltro contenuta nel decreto fiscale), in considerazione dei problemi che inevitabilmente si presenteranno nella fase di riorganizzazione dell'attività operativa. Qui, però, il vero interrogativo riguarda piuttosto – sempre secondo la Corte - la volontà e la capacità sia di evitare il rischio che l'operazione si concluda con l'assunzione di maggiori oneri gestionali, sia di vincere la sfida di riuscire a svolgere con maggiore efficacia ed efficienza nell'ambito pubblico un'attività risultata del tutto insoddisfacente nella sua gestione privatistica.

Resta preoccupante l'interrogativo su come potrà essere gestita una decisione dell'Alta Corte di Giustizia sfavorevole all'Italia per quanto riguarda l'IRAP. Di ciò non si trova traccia nella manovra, ma c'è da augurarsi che Governo ed Amministrazione si siano comunque a tal fine concretamente impegnati nella progettazione di adeguate misure compensative da adottare in caso di necessità.

Infine, sono significativi i dati tributari dei primi 6 mesi del 2005: il venir meno degli incassi dei condoni ha fatto scendere gli incassi di 2.460 milioni di euro. Ma anche al netto delle sanatorie, le entrate hanno registrato un andamento stagnante, lo 0,2% in più, cioè un incremento di soli 285 milioni di euro.

Rapporto Entrate tributarie/Pil

Paese	1975	1985	1990	1995	2000	2002	2003	2004*
Francia	35,5	42,4	42,2	42,9	44,4	43,4	43,4	43,7
Germania	35,3	37,2	35,7	37,2	37,2	35,4	35,5	34,6
Gran Bretagna	35,3	37,7	36,5	35,1	37,5	35,6	35,6	36,1
Italia	26,1	34,4	38,9	41,2	43,2	42,5	43,1	42,2
Media Ue 15**	33,1	38,6	39,3	40,1	41,7	40,6	40,5	

Note: * previsione.

** media non ponderata

Le proroghe

La proroga delle agevolazioni fiscali “costa” 1.216,5 milioni di euro per il 2006, 366 milioni nel 2007 e 116 milioni nel 2008.

L'articolo 21 della Finanziaria contiene una serie di proroghe al 31 dicembre 2006 di agevolazioni in materia di accisa, ed in particolare:

- la proroga delle agevolazioni in materia di **accise sui prodotti energetici** e si rivolge a diversi settori; nello specifico le disposizioni attualmente vigenti, che vengono prorogate fino al 31 dicembre 2006, riguardano i seguenti ambiti:
 - a) riduzione dell'aliquota di accisa sulle emulsioni stabilizzate con oli da gas o olio combustibile denso con acqua;
 - b) riduzione del 40% dell'aliquota di accisa prevista per il gas metano per combustione per uso industriale nel caso il consumo si attesti su valori superiori a 1,200 mln di mc per anno;
 - c) riduzione del costo per litro di gasolio e per Kg di GPL utilizzati come combustibile per riscaldamento nelle zone montane;
 - d) aumento del credito d'imposta per le reti di teleriscaldamento alimentate con biomassa ovvero con energia geotermica;
 - e) definizione di particolari aliquote di accisa sul gas metano per combustione ad uso individuale nonché per altri usi civili nei comuni rientranti nella zona climatica F;
 - f) agevolazioni sul gasolio e GPL per riscaldamento impiegati nelle frazioni parzialmente non metanizzate rientranti nella zona climatica E;
 - g) agevolazione per il gasolio da autotrazione destinato al fabbisogno delle province di Trieste ed Udine;
 - h) agevolazione per il gasolio utilizzato nelle coltivazioni sotto serra.

La RT quantifica separatamente il minor gettito per ognuno dei provvedimenti su citati.
- Il comma 2 proroga al 31 dicembre 2006 il termine relativo alla fruizione della **detrazione IRPEF per gli interventi di manutenzione e salvaguardia dei boschi** di cui all'articolo 19 della legge n. 289 del 2002.

- Il comma 3 proroga la **riduzione dell'aliquota IRAP per i soggetti che operano nel settore agricolo e per le cooperative della piccola pesca, stabilendo anche per il 2005 l'aliquota pari all'1,9% e fissandola per il 2006 pari al 3,75%**.
- Il comma 4 riguarda **la proroga per l'anno 2006 di due agevolazioni**, la prima con riferimento alle vigenti disposizioni **in materia di pesca costiera e nelle acque interne e la seconda in materia di formazione e arrotondamento della proprietà contadina**.
- Il comma 5 prevede **la proroga a tutto l'anno 2006 delle agevolazioni tributarie in materia di recupero del patrimonio edilizio**. In particolare la lettera a) proroga l'attuale detrazione pari al 36% delle spese sostenute dai contribuenti, mentre la lettera b) proroga la detrazione del 36% vigente per la ristrutturazione effettuata da imprese di costruzione.
- Per quanto concerne il comma 9, relativo alla **proroga a tutto il 2006 dell'applicazione dell'aliquota IVA al 10% per le ristrutturazioni edilizie abitative** con riferimento a servizi ad alto contenuto di lavoro.
- Il comma 6 **proroga a tutto il 2006 il vigente regime di esenzione dall'IRPEF di una parte di reddito di lavoro dipendente prodotto nelle zone frontaliere**; nello specifico l'esenzione riguarda la parte di reddito di lavoro dipendente pari a 8 milioni.
- Il comma 7 **proroga al 31 dicembre 2006 l'elevazione a 3.615,20 euro (a fronte dei previsti 2.324 euro) del limite di deducibilità dal reddito di lavoro dipendente dei contributi versati a fondi sanitari integrativi** di cui all'articolo 51, comma 2, lettera a), del TUIR.
- Il comma 8 **estende anche al 2006 le disposizioni del TUIR in materia di clausola di salvaguardia**, per effetto della quale i contribuenti, in sede di dichiarazione dei redditi, possono scegliere di applicare, se più convenienti, le disposizioni del TUIR vigenti fino alla data del 31 dicembre 2002.
- Il comma 10 **proroga al 31 dicembre 2006 le norme** contenute nell'articolo 30 della legge n. 388 del 2000, **concernenti la parziale indetraibilità dell'IVA sugli acquisti e importazioni, effettuati anche mediante contratti di locazione finanziaria, noleggio e simili**; tale percentuale di indetraibilità viene però abbattuta dal 90% all'85% e contestualmente viene elevata la base imponibile al 15% (a fronte del vigente 10%) per le cessioni dei veicoli che hanno scontato il citato regime IVA.
- Il comma 11 proroga a tutto il 2006 l'attuale esenzione dall'imposta di registro relativamente alla ricostruzione di immobili nella Valle del Belice, di cui all'articolo 43 della legge n. 166 del 2002.
- Il comma 12 proroga a tutto il 2006 l'agevolazione attualmente prevista dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 207 del 2001, per il riordino delle IPAB in aziende di servizi o in persone giuridiche private; nello specifico si prevede per gli atti di trasformazione, la totale esenzione dall'imposta di registro, ipotecaria e catastale.
- Il comma 13 **proroga al 31 dicembre 2006 la deduzione forfetaria in favore degli esercenti di impianti di distribuzione di carburante**, diversamente commisurata in ragione dell'ammontare dei ricavi lordi conseguiti, di cui al comma 1 dell'articolo 21 della legge n. 448 del 1998.

Pex

In occasione della riforma della tassazione delle società era stata introdotta dal Governo di centrodestra il regime di esenzione per le plusvalenze relative a partecipazioni (*participation exemption*).

La filosofia alla base di questa esenzione considera le partecipazioni beni di secondo grado rappresentativi delle consistenze patrimoniali e delle prospettive di reddito della società partecipata; dividendi e plusvalenze su partecipazioni, in questa accezione, sono redditi della stessa natura da assoggettare allo stesso meccanismo di tassazione.

Applicando questa disposizione, come è noto, alcuni immobilariisti hanno potuto realizzare notevoli plus valenze anche per migliaia di milioni di euro esentasse.

Nei confronti di questa norma erano state avanzate obiezioni. Si era obiettato che il valore di una partecipazione è influenzato anche da altre variabili: alla componente “utili” si affiancherebbe una componente “speculativa” dipendente dal mercato. Diversa doveva dunque essere l’approccio fiscale rispetto a queste due componenti. Solo la componente “utili” dovrebbe essere esente, mentre quella speculativa dovrebbe essere tassata.

Il decreto n. 203 prevede una riduzione della quota di esenzione dal 100% al 95% e l’allungamento del periodo di possesso per poter usufruire dell’esenzione, da 12 a 18 mesi.

I Giochi

L’art. 66 in materia di giochi si propone obiettivi di completamento del portafoglio dei giochi pubblici attraverso il monitoraggio e il controllo degli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro, collegati in rete; di difesa dei livelli di raccolta (e conseguentemente di gettito) degli operatori legali italiani attraverso: - una progressiva riduzione delle aliquote di imposta per i giochi aggrediti dagli operatori internazionali e da quelli illegali italiani; - l’adeguamento della competitività degli apparecchi da intrattenimento legali, rispetto a quelli illegali; l’inasprimento del sistema sanzionatorio per il gioco illegale; - lo sviluppo della raccolta telematica. Il gettito stimato è di 600 milioni di euro.

Nello specifico, per il sostegno al gioco legale con gli apparecchi da intrattenimento, dopo la definitiva messa al bando dei videopoker, si punta al rafforzamento della gestione telematica del gioco, prevedendo l’introduzione di apparecchi che funzioneranno esclusivamente in rete. E muovendosi sul delicato confine che divide il gioco regolare e responsabile da quello illegale, cambieranno i parametri relativi alle macchine da gioco: la giocata massima passa da 0,50 centesimi a 1 euro; la vincita massima diventa di 100 euro (ora è di 50) e può essere immediatamente rigiocata (ora deve essere restituita subito) e la durata minima delle partite sarà di 4 secondi.

Si stabilisce inoltre, a partire dal 1° luglio, la necessità della connessione alla rete telematica, la riduzione dal 13,5 al 12% del prelievo erariale unico, l’aumento del canone di concessione dallo 0,3 allo 0,8% delle somme giocate. Un intervento combinato che dovrebbe portare, almeno nelle intenzioni, all’aumento delle installazioni di apparecchi da collegare alla rete telematica dei Monopoli. Inoltre, è prevista l’introduzione di una nuova categoria di apparecchi video lottery.

Anche per le scommesse il “potenziamento” del gettito passa per una graduale riduzione del prelievo erariale nel triennio 2006-2008: il taglio sarà di circa 1,6 punti per il 2006 e di 1,2 per i due anni successivi (ma condizionato alla raccolta degli anni precedenti). Infine, per contrastare il gioco illegale attraverso l’utilizzo di siti Internet non autorizzati, si punta a una maggiore rapidità di intervento – anche attraverso il coinvolgimento dei gestori della rete - nel disporre la chiusura delle strutture fuori legge così come a sanzioni più dure, anche fino 180mila euro per ogni violazione accertata.

Quel che va sottolineato è che *l'obiettivo del rilancio del settore è stato sollecitato più volte e in più sedi, ma sempre accompagnato alla contemporanea richiesta al governo di inserire tra i compiti dei Monopoli di Stato lo studio e l'analisi dei fenomeni sociali più allarmanti legati al gioco*, anche con il coinvolgimento diretto delle associazioni di categoria degli operatori e degli organismi che si occupano delle ludopatie, dell'emarginazione sociale e della lotta all'usura. Con queste disposizioni, invece, si è affrontato un solo corno del problema.

Così, mentre gli obiettivi di massima possono essere condivisibili (sostegno al gioco legale e contrasto di quello illegale), l'esame analitico delle nuove disposizioni in tema di apparecchi da intrattenimento fa emergere con evidenza come i nuovi apparecchi rischiano di perdere assolutamente il carattere di giochi di intrattenimento, per assumere la forma di vere e proprie *slot machine*. Il raddoppio della puntata e della vincita massima, la riduzione del tempo di giocata, nonché la decuplicazione del numero massimo di partite entro il quale il ciclo di giocate si completa per avere la certezza di vincere, costituiscono tutti elementi che fanno perdere il carattere di intrattenimento e trasformano gli apparecchi in questione in strumenti di gioco d'azzardo. Se si tiene conto del fatto che le disposizioni consentono l'installazione di tali macchine in locali aperti al pubblico, è facile ipotizzare conseguenze negative anche sul fronte dell'ordine pubblico e della tutela del giocatore.

Anche per quanto riguarda l'introduzione delle cosiddette video *lottery* e la possibilità che l'Amministrazione dei Monopoli definisca modalità di gioco a distanza, è quantomeno criticabile la facoltà assegnata ai singoli concessionari di raccogliere scommesse in locali diversi rispetto a quelli per i quali hanno avuto la concessione. Esiste infatti il pericolo concreto di infiltrazioni della criminalità e di favorire in tal modo un'attività di intermediazione nella raccolta delle scommesse assolutamente vietata.

IL DL TAGLIA SPESA

Decreto legge 17 ottobre 2005, n. 211

Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aereoportuale

Con questo decreto il Governo corregge i conti per l'anno 2005, non per 1,9 miliardi di euro come era stato preannunciato in un primo tempo ma per 2,7 miliardi, e spera altresì di accelerare le modalità di dismissione degli immobili in maniera tale da completare il programma di cessione degli immobili pubblici entro la fine dell'anno (la Corte dei conti ha certificato che sono state realizzate vendite per soli 592 milioni di euro nei primi 9 mesi del 2005). Si dovrebbero aggiungere i proventi di dismissioni immobiliari per 500-1.000 milioni di euro con l'acquisto di immobili pubblici da parte di Fintecna.

Essendo scaduto, senza essere convertito in legge, il decreto relativo alle infrastrutture (DL n. 163) che conteneva la norma per la vendita delle strade ed il pagamento di un pedaggio virtuale da parte dello Stato all'Anas, l'Esecutivo, con ogni probabilità, provvederà con l'inserimento di quest'ultima disposizione, che "vale" 3 miliardi di euro, in un altro decreto di fine anno².

Il decreto n. 211 comprende tre articoli dedicati al contenimento dei saldi e altri 9 dedicati al trasporto aereo, ed in particolare, ad Alitalia.

Le spese non obbligatorie delle pubbliche amministrazioni (Articolo 1)

Il risparmio complessivo atteso da questo articolo è pari a 1,9 miliardi di euro.

La spesa pubblica per i consumi intermedi dei ministeri viene tagliata (per la parte annuale residua) del 30%, equivalente a 300 milioni di euro. I tagli saranno sia di competenza che di cassa. Ma in ogni caso sarà difficile evitare l'effetto rimbalzo sui conti 2006 delle spese non effettuate in questo ultimo scorcio di anno. Tra i ministeri i più colpiti i ministeri della pubblica istruzione, dell'interno e dell'economia. Restano esclusi dalla riduzione il ministero della difesa ed i comparti sicurezza e soccorso.

Per le altre pubbliche amministrazioni la riduzione del 10% concerne solo i consumi intermedi. Le amministrazioni coinvolte vanno dall'Enac all'Ice, al Coni, alle Camere di commercio, a quasi tutti gli enti ed gli istituti di ricerca, gli enti di previdenza, le università, le autorità portuali e così via. Sono esclusi gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, le aziende sanitarie ed ospedaliere, l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, l'Agenzia italiana del farmaco, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le istituzioni scolastiche. Da questa disposizione sono esclusi, inoltre, gli enti territoriali. Il risparmio derivante dai tagli a quest'ultime amministrazioni non è quantificato (**da verificare con la relazione tecnica**).

Ma i tagli concernano anche gli investimenti fissi lordi dei ministeri per un totale di ben 1,6 miliardi di euro per quanto concerne la cassa, dato che comunque rileva per il calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (e dunque ai fini del rispetto del Patto di stabilità europeo). I tagli più rilevanti ai ministeri delle infrastrutture (- 477), dell'economia, dei beni culturali (- 183), della giustizia (- 166), dell'agricoltura (- 153) e dell'ambiente (- 148). Tra gli altri segnaliamo la riduzione di 55 milioni di euro per gli investimenti destinati ai giochi olimpici invernali di Torino e quella di 183 milioni di euro relativa ai beni culturali, di cui 90 milioni destinati alla tutela del patrimonio culturale e 45 milioni agli archivi ed alle biblioteche. Dei 477 milioni tagliati alle Infrastrutture ben 300 riguardano le opere portuali e marittime.

² Le misure sull'Anas sono state presentate al Senato come emendamento al decreto legge 21 settembre 2005, n. 184, recante misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti. Qualora l'emendamento fosse giudicato inammissibile è intenzione della maggioranza rappresentarlo al decreto fiscale (DL n. 203 del 2005).

Una piccola parte delle somme derivanti dai tagli sopradetti confluiranno per 50 milioni di euro in un Fondo che consentirà al Presidente del Consiglio dei ministri di integrare le risorse a quelle pubbliche amministrazioni che dovessero eventualmente trovarsi di fronte ad esigenze inderogabili connesse alle spese per consumi intermedi.

Vengono ridotte, in Tabella C, le autorizzazioni di spesa per l'anno 2005, del Fondo di riserva per le autorizzazioni di spese correnti per 116 milioni di euro e il Fondo per la cooperazione allo sviluppo per 70 milioni come cassa (30 milioni come competenza). Inoltre, l'accantonamento del Fondo speciale di parte corrente (Tabella A della Finanziaria) relativo al Ministero degli Affari esteri viene decurtato di 31 milioni sempre in riferimento all'anno 2005.

I tagli ai Ministeri
(in milioni di euro)

Ministero	Riduzione spese per i consumi intermedi (Competenza)	Riduzione spese per investimenti lordi (Cassa)
Economia e finanze	66,7	186,4
Attività produttive	5,0	64,0
Lavoro e politiche sociali	4,9	1,2
Giustizia	10,2	166,2
Affari esteri	8,7	7,5
Istruzione, università e ricerca	84,3	71,1
Interno	90,4	117,4
Ambiente e tutela del territorio	6,2	148,7
Infrastrutture e trasporti	10,9	477,7
Comunicazioni	0,8	18,0
Politiche agricole e forestali	2,2	153,7
Beni e attività culturali	4,1	183,4
Salute	5,5	4,4
Totale riduzione spese consumi intermedi	300,0	
Totale riduzione spese investimenti		1.600,0

La deducibilità fiscale degli ammortamenti per le società della filiera trasporto-distribuzione dell'energia (Articolo 2)

Rispetto alla "tassa sul tubo" prevista dalla Finanziaria e destinata a essere sostituita da questa norma sugli ammortamenti, il gettito previsto è identico (800 milioni di euro l'anno).

Il Governo agisce in tre direzioni:

- la nuova disposizione vale anche per il 2005 (e non solo dal 2006 in avanti come per la "tassa sul tubo");
- in pratica, rinvia nel tempo la deduzione degli ammortamenti per gli investimenti relativi ai beni materiali e strumentali, anticipa, cioè, il pagamento delle imposte correlate al rinvio nel tempo della deducibilità fiscale degli ammortamenti; la norma non produce impatti sul risultato economico delle imprese salvo per gli oneri finanziari connessi all'anticipazione delle imposte;

- coinvolge tutte le società del trasporto e della distribuzione dell'energia e dunque: Terna, Snam Rete Gas, ma anche le aziende degli enti locali.

Le quote di ammortamento del costo dei beni materiali strumentali in questione sono deducibili in misura non superiore a quella che si ottiene dividendo il costo dei beni per le rispettive vite utili determinate ai fini tariffari dall'Autorità per l'energia e il gas. Al di là della particolare modalità di determinazione dell'ammortamento, la norma esclude la possibilità di ammortamenti anticipati o accelerati per una più intensa utilizzazione dei beni rispetto a quella normale di settore.

Finora queste società avevano dedotto gli ammortamenti dei cespiti materiali ammortizzabili applicando le aliquote, più favorevoli, indicate per il settore di appartenenza dal Decreto ministeriale del 31 dicembre 1988 (Gruppo XVII). Inoltre, in base all'articolo 102 del Testo unico sulle imposte sui redditi, nei primi tre esercizi, era consentita la maggiorazione fino al doppio per ammortamenti anticipati.

Enel ed Eni si divideranno l'onere con gli altri destinatari del provvedimento (le municipalizzate). L'Enel ha dichiarato che la nuova disciplina degli ammortamenti non produce impatti sul conto economico se non per gli effetti finanziari conseguenti all'anticipato pagamento delle imposte. Per il Gruppo Enel, relativamente al 2005, tale anticipazione è stimata pari a 550 milioni di euro che non compromette il già annunciato piano di crescita della società.

La norma sarà poi inserita in Finanziaria per gli anni dal 2006 in poi.

Questa forte riduzione degli ammortamenti consentiti riduce la capacità di investimento delle imprese, soprattutto delle municipalizzate. La norma pre-vigente serviva proprio a favorire l'accumulazione di risorse. Questa misura – sottolinea Visco – avrà un effetto rilevante sulla liquidità delle imprese. Infine, non è da escludere che per recuperare liquidità le società intervengano sulle bollette.

Vogliamo ricordare che da ultima la stessa Corte dei conti, nella sua audizione al Senato, aveva sollevato una serie di obiezioni in merito alla "tassa sul tubo". La Corte sottolineava, innanzitutto, due conseguenze negative per i conti pubblici:

- minori utili per i soggetti incisi, e quindi una decurtazione dei dividendi di spettanza del bilancio dello Stato in quanto azionista di Eni ed Enel (la nuova tassa si mangerebbe quasi tutti gli utili: nel 2004, le due società hanno raccolto utili complessivamente per 1,2 miliardi di euro, 526 milioni la Snam e 674 milioni Terna);
- un ostacolo alle ulteriori operazioni di collocamento dei titoli delle società interessate, operazioni di dismissioni peraltro annunciate come "prossime" dallo stesso premier.

I dubbi su questa tassa nascevano, inoltre, in relazione sia alla compatibilità con l'ordinamento comunitario sulla libera circolazione dei beni, sia alla mancanza di una relazione specifica tra base imponibile e danno ambientale, sia per l'inapplicabilità del divieto di traslazione del nuovo tributo sugli utenti perché in contrasto con la normativa sulle modalità di determinazione delle tariffe secondo la formula del *price cap* ed, infine, per il trattamento discriminatorio, se solo si fa riferimento all'inquinamento elettromagnetico dei sistemi cellulari.

Norme per la dismissione degli immobili (Articolo 3)

Queste disposizioni dovrebbero accelerare le dismissioni immobiliari semplificando le procedure. Ma in realtà danno mano libera al Demanio (previa autorizzazione del Ministro dell'economia) per procedere alle dismissioni bypassando le norme poste a tutela del libero mercato, degli eventuali aventi diritti di prelazione, dei vincoli di tutela ambientale e culturale.

La norma prevede infatti che il Demanio possa vendere a trattativa privata, anche in blocco, gli immobili appartenenti al patrimonio dello Stato. Con una definizione così ampia diventa possibile qualsiasi operazione riferita sia al patrimonio disponibile che a quello indisponibile (concesso in uso alle pubbliche amministrazioni). Così come la vendita dei beni tutelati (previa verifica del ministero dei beni culturali) e della difesa (di concerto con il ministero della difesa). Quasi tutto, dunque, con l'eccezione del Demanio vero e proprio.

Si è esteso, e di molto, quanto già previsto dall'articolo 29, comma 1, del decreto legge n. 269 del 2003, dove un'analogha disposizione dava le stesse facoltà al Demanio ma limitatamente ai "beni immobili adibiti o comunque destinati a uffici pubblici". Questa disposizione era stata alla base dell'operazione di "lease back" attuata con il Fip (Fondo immobili pubblici) costituito con le sedi degli enti previdenziali e di altre pubbliche amministrazioni. Adesso, il Demanio potrà agire su tutti gli immobili del patrimonio dello Stato.

Le misure di sostegno al settore aeroportuale (Articoli 4-12)

Mentre le norme di contenimento dei saldi di bilancio entrano in vigore da subito, la maggior parte delle misure "aeroportuali" avranno efficacia dal 1° gennaio del 2006: il che la dice lunga sull'"urgenza" di queste misure. Con l'eccezione di una spesa di 13 milioni per il risarcimento dei danni subiti dalle compagnie aeree in seguito agli eventi del 11 settembre 2001 (!?), nonché delle disposizioni sulla programmazione delle infrastrutture e sulla sicurezza aeroportuale e di quelle relative all'abolizione del sovrapprezzo per il rifornimento di carburante.

Queste misure intervengono per ridurre parzialmente il carico fiscale sul carburante adoperato dagli aeromobili e puntano ad un riequilibrio dei margini economici tra i vari soggetti operanti nel settore. Vengono, ad esempio, ridotti progressivamente i corrispettivi che i vettori pagano all'Enav come "tassa di terminale" e di "tassa di rotta". Viene assegnata all'Enav la quota percepita dallo Stato sull'addizionale dei diritti di imbarco al fine di compensare l'ente dei costi sostenuti per la sicurezza. Il calcolo dei diritti aereo portuali viene legato a criteri stabiliti dal Cipe che tengono conto, tra l'altro dell'inflazione programmata e degli obiettivi di recupero di produttività assegnati ai gestori. Il canone di concessione pagato dai gestori aeroportuali viene ridotto del 75 per cento.

Le spese derivanti da queste disposizioni, pari a 13 milioni per il 2005 ed a 124 milioni a decorrere dal 2006, vengono finanziate con parte del gettito dovuto al nuovo regime di ammortamento per gli investimenti delle aziende del settore energetico.

LA FINANZIARIA 2006: UN PONTE STRETTO, NIENTE INFRASTRUTTURE

La finanziaria 2006 opera un taglio drastico sugli stanziamenti destinati da leggi ad investimenti in settori essenziali; alcuni esempi:

l'edilizia sanitaria viene defanziata per **768 milioni di euro** nel triennio (a cui occorre aggiungere un taglio specifico sul Policlinico Umberto I di Roma che subisce un defanziamento per complessivi **30 milioni di euro** sulla voce, in conto capitale, "risanamento"); i fondi per **gli interventi sanitari nei grandi centri urbani (L.448/98, art.71 comma 1)** sono ridotti per **64 milioni** nel 2006;

l'edilizia penitenziaria e giudiziaria (R.D.787/31 e D.L.201/2002) subisce una decurtazione per **148 milioni di euro** nel triennio; un taglio ulteriore (**20 milioni di euro**) colpisce il completamento del **programma per gli istituti di prevenzione e pena** (forse le nuove norme sulla prescrizione e sulla possibilità per i PM di ricorrere contro le sentenze in appello svuoteranno le carceri?);

l'edilizia universitaria è ridotta per **60 milioni** di euro nel 2006 (con la riforma Moratti le aule saranno deserte...);

la difesa del suolo (L.183/89) per i necessari investimenti, ha un taglio di **80 milioni** di euro nel 2006; **le misure di prevenzione per le aree a rischio (DL180/98)** sono ridimensionate, per il 2006, di **20 milioni** di euro; **gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati** di **5,7 milioni di euro** nel 2006;

le opere stradali (autostrada A6 Torino-Savona) è defanziata per **12 milioni** di euro nel triennio; un taglio equivalente subisce **la variante di valico Firenze-Bologna**; decurtate anche per **46,2 milioni** le risorse per le tratte autostradali finanziate dalla **legge 135 del 1997 (art.19, comma 1, punto B)**;

il trasporto pubblico locale (L.194/98) subisce una riduzione pari a **12,6 milioni di euro** delle risorse destinate all'acquisto di autobus e altri mezzi di trasporto; parimenti sono ridotti i finanziamenti (**-27,8 milioni**) per il **trasporto rapido di massa** (passanti ferroviari di Milano e Torino):

nell'ambito dei numerosi e consistenti tagli al Fondo per le aree sottoutilizzate, spicca la decurtazione dei **fondi per le reti di comunicazione (-53,9 milioni di euro)**.

i contributi agli enti locali "per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e per la tutela dei beni culturali" (le norme della finanziaria ribattezzate "legge mancia") sono ridotti, complessivamente, per **140,5 milioni** di euro nel biennio 2006-2007 (in piena schizofrenia, il Governo stesso ha proposto poi, per la medesima finalità, contributi per 100 milioni di euro sul 2004 (!) e per 122 milioni di euro nel 2005 nel decreto infrastrutture, poi decaduto senza essere convertito in legge.)

i giochi olimpici invernali di Torino 2006 subiscono una decurtazione per risorse in conto capitale per **16 milioni** complessivi nel 2006-2007.

Quanto ai tagli imposti alle spese in conto capitale degli enti locali, il Governo giustifica tale intervento con la necessità di contenere gli **impegni di spesa delle autonomie, che nel 2004 sono aumentati**, rispetto all'esercizio precedente, del 9,4 %, una dinamica derivante essenzialmente dalla crescita degli investimenti in opere pubbliche (+ 16,2 %).

E' necessario sottolineare che oltre il 70 % degli investimenti in Italia sono realizzati dagli enti locali: la riduzione delle risorse non può che avere serie conseguenze anche sul mercato degli appalti e delle costruzioni (tra i settori trainanti dell'economia del paese) sulla crescita e sulla competitività connesse alla dotazione infrastrutturale degli ambiti locali.

Questo, secondo i dati Anci, il contributo agli investimenti delle Amministrazioni locali e territoriali:

- Province e Comuni 66%
- Regioni 18%
- Altri enti Amministrazione locale 9%
- Aziende sanitarie ed ospedaliere 7%

<i>(Valori in miliardi di euro)</i>	2001	2002	2003	2004	Stima anno 2005 senza limite del patto (1)	Stima anno 2005 con limite del patto (2)	TAGLIO INVESTIMENTI
INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI	30,740	33,087	34,333	37,618	41,217	36,156	- 5,062
effetto del taglio per i comuni sopra i 5.000 abitanti							- 3,918

(1) è stato calcolato la stessa percentuale di incremento che si è registrata nel 2004 sul 2003

(2) è stato calcolato applicando la percentuale del 10,5% sulla media triennale 2001-2003

La stessa Anci stima che le nuove norme sul patto di stabilità introdotte dalla Finanziaria 2005 hanno ridimensionato gli investimenti nella prima metà dell'anno per **circa 3,5 - 4 miliardi di euro**.

La legge obiettivo: stato di attuazione delle infrastrutture strategiche

L'articolo 16 della finanziaria prevede un'autorizzazione di spesa di 200 milioni di euro all'anno per 15 anni a decorrere dall'anno 2007 per il completamento del programma infrastrutture strategiche di cui alla delibera 121/2001, per prosecuzione di interventi di recupero "di risorse idriche disponibili in aree di crisi del territorio nazionale e per il miglioramento e la protezione ambientale".

Si rimanda ad apposita delibera del Cipe la ripartizione delle somme tra i due "settori".

La somma appare del tutto insufficiente a soddisfare il fabbisogno di risorse del programma infrastrutture strategiche, senza considerare che i 200 milioni di euro sarebbero destinati anche ad altre finalità.

Per il programma infrastrutture strategiche il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria prevedeva uno stanziamento, in legge finanziaria, di 8 mld di euro nell'arco di un triennio: nella migliore delle ipotesi i 200 milioni stanziati dalla finanziaria possono consentire di "attivare" mutui quindicennali per 2,2 miliardi di euro. Considerando infatti un moltiplicatore di 11 circa, agli attuali tassi di interesse le risorse della Finanziaria potrebbero "coprire" rate per 200 milioni di euro all'anno per capitale ed interessi su un mutuo di 2,2 miliardi di euro.

L'articolo 16 della Finanziaria, curiosamente, dispone solo per un'autorizzazione di spesa e non, come sarebbe corretto, per limiti di impegno: probabilmente si tratta di una formula legislativa per eludere una disposizione introdotta dal Governo medesimo con la finanziaria per il 2004.

L'articolo 4, comma 177, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004) ha modificato infatti la disciplina dei limiti di impegno, stabilendo l'obbligo di concorso parziale da parte dello Stato al finanziamento degli oneri derivanti da mutui o altre operazioni finanziarie, nel caso in cui il soggetto beneficiario non appartenga al settore delle pubbliche amministrazioni definito secondo i criteri della contabilità nazionale SEC 95.

In sostanza, in base a tale norma, anche le opere pubbliche che beneficiano del contributo dello Stato devono essere sempre realizzate con il coinvolgimento dei capitali privati, in *cofinancing*.

A differenza di quanto accadeva prima, il contributo dello Stato coprirà ora solo parzialmente, e non più interamente, le rate di ammortamento del mutuo contratto da soggetti che non appartengono al settore dell'amministrazione pubblica. E' evidente che, in questo contesto, la banca sarà disponibile a concedere il mutuo in parte coperto dallo Stato solo a queste condizioni:

se la banca medesima è interessata a finanziare l'investimento;

se, come coobbligato principale, esistono uno o più *partner* privati disposti a partecipare all'iniziativa (ipotesi plausibile solo per talune opere "calde" di natura imprenditoriale che abbiano un *cash-flow* sufficiente a ripagare i prestiti e a remunerare il capitale- difficile immaginare che ci siano queste condizioni per investimenti come le tratte ferroviarie da realizzare nel Mezzogiorno).

Per valutare il fabbisogno effettivo delle opere inserite nel programma della legge obiettivo occorrerebbe conoscere lo stato dei finanziamenti rapportato ai SAL (Stati Avanzamento Lavori) della progettazione e delle realizzazioni, che dovrebbero tener conto dei "cronoprogrammi" delle singole opere: si ha notizie dei programmi e dei lavori solo per le opere approvate dal CIPE.

Occorre tener presente che appare assai arduo – anche secondo le valutazioni del Servizio Studi della Camera – fare un'analisi realistica dei costi e dei fabbisogni residui del programma: questo infatti è composto da opere che hanno diverse implicazioni finanziarie, sociali e territoriali; le opere sono a differenti stadi di progettazione (studio di fattibilità o progettazione preliminare, definitiva,

esecutiva) cosa che, tra l'altro, condiziona la stima sul valore complessivo del programma (ben diversa sarebbe, ad esempio, una valutazione basta su opere che si trovano tutte allo stadio di progettazione esecutiva). C'è poi da dire che le opere presentano problematiche connesse al finanziamento non comparabili (alcune opere sono già finanziate oppure sono inserite nel programma a soli fini procedurali).

Complesso appare anche riportare le risorse disponibili con il costo dell'intero programma: a parte i problemi connessi al costo (che è difficilmente stimabile, tenuto conto del diverso stadio progettuale delle opere) *vi è da dire che il Governo non ha censito – ed evita con cura di farlo – l'effettivo ammontare delle risorse, pubbliche e private, disponibili (per esempio, con l'individuazione dei capitoli del bilancio dello stato e delle amministrazioni locali e territoriali dove sono allocati i fondi) perché una valutazione accurata metterebbe in evidenza il grande deficit di finanziamenti e il rischio che le opere non siano portate a compimento.*

Secondo il servizio Studi della Camera, l'articolo 13 della L.166/2002 (che ha attivato fondi accantonati dalla finanziaria 2002) e la finanziaria per il 2004 hanno assicurato gran parte della dotazione finanziaria "aggiuntiva", cioè specificatamente destinata alla legge obiettivo, per gli anni 2002-2006, con importi medi annuali pari a circa 2.000 milioni di investimenti attivabili. Un altro canale di risorse per il programma è il Fondo aree sottoutilizzate che è stato decurtato dall'articolo 5 del decreto legge competitività di 1.157 milioni nel 2005, e 750 milioni nel triennio 2005-2007 (il 2% di tali risorse, e cioè 23 milioni di euro, è stato però destinato, per finalità "premiati" ai settori dei trasporti e dell'acqua).

Nonostante il Governo abbia definito "prioritari" gli interventi inseriti nel programma della legge obiettivo, ha più volte tagliato le risorse della legge stessa.

Senza neppure tener conto della capacità di spesa delle amministrazioni, ha utilizzato la "dote" della legge 166, per finanziare altri tipi di spese tagliando le risorse sia in bilancio che sulla legge finanziaria per complessivi 473 milioni di euro.

Ha poi utilizzato la medesima dote per finalizzazioni "diverse" per un totale di 809,9 milioni di euro.

Nel periodo 2002-2006 sono stati attribuiti, come finanziamenti "aggiuntivi" complessivamente 11.349 milioni di euro (in termini di investimenti attivabili da limiti di impegno): complessivamente, meno del 50% delle previsioni di spesa indicate nella delibera CIPE n.21 del 2001 (24,2 miliardi).

Ad oggi, sembra che il CIPE non possa fare nuove delibere perché i finanziamenti disponibili sono stati, sinora, tutti già assegnati: è quindi in attesa di nuovi finanziamenti aggiuntivi dalla finanziaria 2006, che dovrebbero, tra l'altro, essere destinati ad un parco progetti che ha già superato il vaglio del Ministero delle Infrastrutture, che ha compiti istruttori sulle opere da finanziare. *"I margini per procedere a nuove assegnazioni"* - scriveva il Servizio Studi della Camera nel rapporto sull'attuazione della Legge Obiettivo consegnato nel luglio 2005 all'Osservatorio sulla legislazione- *"anche considerando i rifinanziamenti per 750 milioni del decreto-legge n.35/2005- appaiono assai ristretti soprattutto in considerazione del fatto che sono esaurite le risorse del biennio 2005-2006 e che è difficile formulare previsioni sull'entità dei nuovi rifinanziamenti"*.

Oltre alla scarsità di risorse in relazione al fabbisogno – che difficilmente potrà essere compensata dallo stanziamento, del tutto insufficiente, dell'articolo 16 della finanziaria – esiste il problema – segnalato dal Servizio Studi – che *"i finanziamenti formalmente riconfermati a distanza di tre anni dall'avvio del programma risulterebbero essere pari a poco più del 30% delle disponibilità dichiarate..."* Al di là delle dichiarazioni di principio e della propaganda, esiste quindi l'esigenza di verificare le "effettive" risorse attribuite alle opere definite "prioritarie" e come tali approvate dal Cipe.

Quanto agli impegni di spesa, occorre rilevare che la Corte dei Conti registra che gli impegni assunti in merito agli interventi sottoposti al Cipe ammontavano, a fine 2004, a circa 2.650 milioni, ossia al 23,4% delle risorse disponibili: una percentuale che mette in evidenza i limiti della capacità di spesa delle stazioni appaltanti, che evidentemente, non sembrano beneficiare della “accelerazione” delle procedure amministrative attivate dalla legge obiettivo.

Le opere “prioritarie” in definitiva, per il Governo sembrano essere ben poche: 5 interventi hanno, da soli, assorbito 4.345 milioni, pari al 59% del totale (1° e 2° lotto dell’autostrada Salerno-Reggio Calabria, M.O.S.E., Quadrilatero Marche-Umbria, G.R.A.).

Finora, i finanziamenti pubblici hanno coperto il 63,8% del totale, i fondi UE (molto poco utilizzati!) solo 1,8%, le risorse delle Ferrovie dello Stato il 6,9%, mentre una quota non irrilevante (il 27,5%) risulta proveniente da privati³.

In conclusione, il fabbisogno finanziario residuo da reperire è molto elevato: 31.546 milioni, circa il 60% dei costi dichiarati.

E’ evidente che se si vuole assicurare il completamento delle opere occorre mobilitare finanziamenti pubblici e privati ben superiori a quelli sinora concessi.

Secondo il Servizio Studi, per completare le opere sinora deliberate dal Cipe, l’onere a carico della finanza pubblica sarebbe dell’ordine di 22,7 miliardi di euro: un impegno finanziario che dovrebbe essere portato a compimento nell’arco dei prossimi 11 anni (considerato che il completamento previsto delle opere varia tra il 2005 e il 2016) con una media, di impegno di circa 2 miliardi di euro per anno, per il solo completamento delle opere fin qui deliberate.

Quanto ai finanziamenti “privati” in senso stretto si ricorda che, nelle previsioni del Governo, circa un quarto del costo complessivo del programma dovrebbe essere coperto, nel decennio, da finanziamenti provenienti dal settore privato.

E’ interessante notare che, in base alla decisione di EUROSTAT dell’11.2.2004, i governi potranno escludere dal calcolo della spesa pubblica ai fini del patto di stabilità e crescita, gli investimenti privati effettuati nel quadro di una *partnership* pubblico-privato, ad una condizione: che il partner privato sopporti la maggior parte dei rischi, in particolare il rischio di costruzione⁴ e almeno uno tra quelli noti come rischi di disponibilità⁵ e rischi di domanda.

Monitorare le risorse finanziarie: una proposta

Occorrerebbe, è evidente, definire un profilo finanziario pluriennale (relativo ad un periodo non inferiore a dieci anni) di tutte le risorse attribuite alle opere inserite nel programma (già finalizzate; residui da finalizzare; nuove risorse stanziare dalla legge finanziaria in tab.B individuate per settori funzionali) alle opere potrebbero essere destinate risorse di bilancio e disponibilità di tesoreria, stabilendo un periodo massimo di giacenza allo scopo di sollecitare le amministrazioni e gli operatori coinvolti a portare a compimento le opere entro il termine prefissato.

Per valutare le risorse private attivabili occorre creare un **bilancio del Project Financing** (su spesa in conto capitale) **del settore pubblico**, che distingua su base pluriennale gli investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche e gli investimenti attivabili con il P.F., sul modello della tabella F

³ La distinzione tra finanziamenti pubblici e privati è tutt’altro che chiara: tra l’altro, la collocazione di alcune società o enti all’interno o all’esterno del settore pubblico è ambigua e non da tutti accettata. Tipico è il caso dell’Anas, che, teoricamente non dovrebbe più appartenere alla PA sin dal 2003 (secondo le regole contabili europee, una società di proprietà pubblica non appartiene al settore pubblico se è possibile dimostrare che almeno il 50% dei costi di produzione sono coperti dalla vendita di beni e servizi sul mercato). Problemi analoghi sorgono per i finanziamenti di Ferrovie Spa e di Ispa.

⁴ Il rischio di costruzione riguarda i ritardi nella fornitura, il non rispetto degli standard specifici, i costi aggiuntivi, le deficienze tecniche e gli effetti esterni negativi.

⁵ Sono rischi di disponibilità quelli relativi alla mancata o insufficiente consegna delle quantità previste dal contratto o di fornitura dei servizi agli utenti finali.

della legge finanziaria. Il Bilancio P.F., redatto annualmente dal Ministro dell'economia, dovrà essere **“sperimentale”**, “misto” perché sul modello della contabilità nazionale contempla investimenti pubblici (dello Stato e della Comunità) e privati. Il bilancio PF dovrebbe quantificare il volume complessivo di risorse, private e pubbliche, attivate da ogni singola legge di spesa che utilizzi le tecniche di P.F.. Il bilancio P.F., **corredato da un prospetto fonti-impieghi** per obiettivi, per grandezze finanziarie, per spesa fiscale, dovrà essere presentato nelle linee generali nel DPEF a giugno e definito nella Relazione previsionale e programmatica presentata in autunno insieme alla finanziaria. Si istituisce così uno strumento di programmazione, un “quadro di comando” utile per il controllo, la trasparenza delle scelte e la decisione di bilancio.

Il Ponte si è stretto

Forse il Ponte sullo Stretto, anche se non riuscirà mai ad unire i due lembi d'Italia, avrà un merito: quello di risanare i bilanci di Impregilo, la più grande (ma anche la più scassata) società di costruzioni in Italia. Se infatti il Ponte non fosse realizzato, secondo alcuni, autorevoli osservatori (Andrea Monorchio, ex ragioniere generale dello Stato e ora Presidente di Ispa⁶) lo stato pagherebbe, a causa delle penali, cifre equivalenti alla sua costruzione. Altri, più ottimisti, stimano in non più del 10% del costo dell'opera (e quindi 390 milioni di euro) l'ammontare delle eventuali penali.

Si narra che quando il Ministro Lunardi presentò a Parigi, nel febbraio del 2004, agli operatori internazionali (finanziatori e imprese) il Ponte sullo Stretto un giornalista malizioso abbia sollevato un quesito.

Perché un ponte e non un tunnel come quello che congiunge la Francia con la Gran Bretagna? Pronta la risposta di Lunardi: “Il ponte è meglio del tunnel: quello non si vede”.

La gara è stata vinta da Impregilo grazie ad un'offerta di 3,9 mld con un ribasso di circa 500 milioni sul costo del progetto ma di ben 1.000 milioni rispetto all'offerta del concorrente diretto, Astaldi, che stimava evidentemente un costo di realizzazione superiore di almeno 500 milioni a quello previsto dal progetto. Il ribasso, in sostanza, è stato pari al 12,3%; il prefinanziamento (che precede la realizzazione) del 5% superiore al 10% richiesto dalla gara; Impregilo ha fatto un'offerta più competitiva anche sotto altri aspetti: i tempi di esecuzione, 70 mesi (nel bando di gara si prevedeva che le offerte dovessero proporre una realizzazione non superiore a 78 mesi).

Si tratta del più grande appalto – in valore – mai aggiudicato in Italia: per realizzarlo, le sole ferrovie dello Stato pagheranno 100 milioni all'anno per 30 anni; il ponte dovrebbe essere progettato e costruito in cinque anni e dieci mesi.

Secondo M.Ponti, ordinario di Economia dei Trasporti del Politecnico di Milano, il traffico merci e passeggeri sullo stretto di Messina non è in grado di ripagare l'investimento: nel piano economico-finanziario, non vi è alcuna garanzia sulle entrate da traffico (la garanzia richiesta dai finanziatori, in questo caso, potrebbe essere correlata alle tariffe (che non devono scendere oltre un certo limite) o al meccanismo dei cosiddetti prezzi “ombra” (sotto un certo volume di traffico, è lo Stato che assicura il pagamento dei pedaggi per dar vita ad un flusso di entrate dall'investimento che consenta di ripagare il costo della realizzazione); il traffico su gomma è già in diminuzione da alcuni anni (le merci viaggiano su navi ed aerei) e di conseguenza sul Ponte viaggerebbero, in prevalenza, treni (non più di due o tre al giorno, ma c'è un vincolo tecnico molto serio al traffico ferroviario: come si

⁶ la società del Ministero dell'economia che dovrebbe realizzare grandi infrastrutture drenando le risorse della Cassa Depositi e Prestiti (il risparmio postale... un bene pubblico pari a (...) che, teoricamente, a voler rispettare la normativa europea in tema di appalti –anche sui servizi finanziari– non potrebbe essere attribuito a chicchessia (men che meno ad una Spa, sia pure partecipata – per ora –dal Ministero dell'Economia, ma che domani, poiché non ha un capitale ingessato ed è regolata dal codice civile, potrebbe passare in mano a privati) ma che dovrebbe essere attribuito, con gara al miglior offerente...

fa a far passare un treno su una struttura che per definizione deve essere flessibile?) Eppure (cfr. sopra) le ferrovie dello Stato per la costruzione di un ponte che forse nessun treno potrà mai percorrere, pagheranno 100 milioni all'anno per 30 anni.

Sul Ponte di Messina pesano altre incognite: la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) realizzata a norma della legge obiettivo, non è conforme alla direttiva comunitaria in materia e rischia una procedura d'infrazione che potrebbe investire il Ponte ma anche tutte le infrastrutture strategiche che incorrono nella medesima violazione. Il progetto definitivo ed esecutivo del Ponte deve ancora essere elaborato (singolare che l'appalto sia stato fatto sulla base del solo progetto preliminare e quindi senza l'essenziale valutazione del computo metrico-estimativo) e dovrà tener conto delle prescrizioni europee in tema di impatto ambientale. Non è compatibile con le norme UE infatti la prevista discrezionalità attribuita dalla legge obiettivo al Ministro delle infrastrutture qualora intervenga un aggiornamento della VIA conseguente alla modifica di un progetto definitivo rispetto ad un preliminare.

L'EMERGENZA ABITATIVA

L'attuale governo ha sin qui mostrato solo indifferenza verso l'emergenza abitativa. È necessario ricordare che dopo la riforma del Titolo V sono le regioni ad avere competenza prevalente in materia di politica della casa: ma al passaggio delle competenze dallo Stato alle regioni non è corrisposto alcun trasferimento delle risorse necessarie (sulla quantificazione delle quali è da tempo aperto un contenzioso). Ad oggi, inoltre, non sono stati individuati meccanismi di finanziamento dell'edilizia sociale sostitutivi dei contributi ex Gescal.

In questa situazione si inserisce l'ennesima riduzione, prevista dalla legge finanziaria, degli stanziamenti per il Fondo nazionale per gli affitti: la dote per il 2006 è pari a 217 milioni di euro, nel 2005 era di 230 milioni di euro (e nel 2001, a seguito dell'ultima legge finanziaria del centrosinistra era di 336 milioni).

Eppure è proprio nel disagio abitativo che si riscontra una "area di disagio e vulnerabilità sociale" secondo le parole del presidente dell'Istat Biggeri, che durante l'audizione alle Commissioni bilancio ha pertanto invitato il governo a indirizzare le risorse del fondo straordinario "famiglie e solidarietà" a questo scopo, privilegiando interventi selezionati sulle categorie più a rischio per ridurre i costi abitativi. Infatti, in un recentissimo documento dell'Istat è stata esaminata a fondo quella fascia della popolazione italiana che non abita in una casa di proprietà e deve vedersela con i problemi dell'affitto: si tratta di ben 728mila famiglie - su un totale di 4,2 milioni nuclei in affitto - composte da giovani sotto i 35 anni. Per esse l'incidenza media dell'affitto sul bilancio è pari al 18 per cento. Ma per le famiglie giovani anche il mutuo può essere un problema serissimo: in questo caso si tratta di 417mila famiglie, che spendono in media per il mutuo 453 euro al mese.

Sembra però difficile immaginare una sensibilità del governo su questi argomenti. Si pensi all'enfasi con cui era stata lanciato con la legge finanziaria per il 2003 il contributo per l'acquisto della prima casa, realizzato vincolando a tale scopo il 10 per cento del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali: tale vincolo di destinazione era stato giudicato illegittimo dalla Corte Costituzionale e da allora niente altro è stato previsto.

Anche i pregevoli tentativi di superare il disagio abitativo e aumentare l'offerta degli alloggi in locazione previsti dalla legge 21/2001 sono stati pressoché vanificati dall'inadempienza nell'attuazione da parte del governo e in particolare del Ministero delle infrastrutture. A proposito di inadempienza, resta da segnalare la mancata emanazione dal parte dello stesso Ministero dei decreti attuativi previsti dal decreto legge n. 86 del 2005, recante misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa determinatasi in alcune aree urbane a seguito della scadenza – il 30 giugno 2004 – del termine di sospensione generale degli sfratti per inquilini disagiati nelle aree ad alta tensione abitativa. I decreti in particolare dovevano individuare i comuni in cui erano differiti gli sfratti e i criteri per la ripartizione dei contributi per le famiglie sfrattate che avessero stipulato contratti a libero mercato.

FINANZIAMENTI PER LE CALAMITA' NATURALI

L'articolo 20 del DdL legge finanziaria autorizza un limite d'impegno quindicennale di 26 milioni di euro (che può attivare un mutuo di circa 299 milioni) per interventi ed opere di ricostruzione a favore delle aree colpite da calamità naturali e per le quali sia intervenuta la dichiarazione dello stato di emergenza. Alla ripartizione dei contributi si provvede con ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri.

Si deve innanzitutto osservare, che questo anno, a differenza della Finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 203), non ci sono quote riservate a questo o quel territorio. La distribuzione delle risorse è alla completa discrezione del *Premier*.

Infine, *la somma aggiuntiva a disposizione delle misure per i territori colpiti da calamità naturali, in realtà, è pari a* (26 meno 15 ⇒) **11 milioni**, in quanto due limiti d'impegno che dovevano partire nel 2006 (di 10 milioni e 5 milioni) sono slittati al 2008 (Vedi in Tabella F – legge n. 350/2003, articolo 4, comma 91, e DL n. 355/2003, articolo 20, comma 1).

IL PUBBLICO IMPIEGO

Si tratta di uno dei capitoli più corposi del disegno di legge finanziaria. Si interviene molto drasticamente in materia di stanziamenti per i rinnovi contrattuali e di contrattazione decentrata, di spese e di unità di personale, con riguardo sia al personale statale che delle amministrazioni non statali, sia ai dipendenti a tempo indeterminato che ai lavoratori precari.

Articolo 26: Adeguamento delle risorse contrattuali biennio 2004-05 a seguito protocollo d'intesa del 27 maggio 2005

L'articolo concerne l'adeguamento delle risorse per i rinnovi contrattuali del biennio 2004-2005, derivanti dal beneficio aggiuntivo (rispetto alla finanziaria 2005) stabilito con il protocollo d'intesa fra Governo e parti sociali del 27 maggio 2005, che ha portato l'incremento complessivo dal 4,3% al 5,01% (+0,7%). A tal fine sono stanziati 390 milioni di euro, a decorrere dal 2006, per le risorse per la contrattazione collettiva nazionale previste per il biennio 2004-2005 dalle leggi finanziarie per il 2005 e per il 2004. L'articolo aggiunge che tali risorse devono essere destinate anche alla incentivazione della produttività, ma non chiarisce in che misura.

Sono previsti aumenti anche per i miglioramenti economici e l'incentivazione della produttività del personale statale in regime di diritto pubblico, pari a 155 milioni di euro a decorrere dal 2006 (di cui 136 milioni di euro specificamente destinati al personale delle forze armate e delle forze di polizia).

Si stabilisce poi che i maggiori oneri per il personale delle amministrazioni diverse dallo Stato derivanti dall'attuazione del protocollo d'intesa sono posti a carico del bilancio dello Stato: ciò per un importo complessivo di 220 milioni di euro a decorrere dal 2006 (mentre il d. lgs. 165/2001, qui derogato, stabilisce che tali oneri sono a carico dei rispettivi bilanci). Per quanto concerne gli enti dell'SSN il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria è incrementato "in via aggiuntiva" di 213 milioni di euro a decorrere dal 2006.

Il costo totale ammonta quindi a 978 milioni (545 settore statale, 433 settore non statale incluso SSN).

Questo sulla carta. In realtà, le cose stanno diversamente: **i dipendenti pubblici non hanno ancora ricevuto i 6,5 miliardi di euro previsti dalla scorsa legge finanziaria per i rinnovi contrattuali e quasi certamente non li riceveranno prima del prossimo anno**, con gli ovvi riflessi sui conti del 2006, su cui graveranno i 6,5 miliardi (pari al 4,3%) circa previsti dalla finanziaria 2005 ma non ancora erogati e il miliardo previsto per il 2006. Ma la situazione è piuttosto confusa: mentre alcuni esponenti del governo si affannano a negare la possibilità dello slittamento, altri ammettono invece che la possibilità è concreta e dipende dalla scelta dell'anno su cui far gravare gli oneri, altri ancora prevedono lo slittamento attribuendolo però a "lungaggini burocratiche" (e non a problemi finanziari). Il dato certo è però il seguente: tre soli contratti (scuola, ministeri e vigili del fuoco) sono stati firmati ma non hanno ancora percepito gli aumenti, la trattativa nel settore della sanità è stata avviata da pochissimo, mentre le trattative che coinvolgono i dipendenti degli enti locali e degli enti pubblici non economici è ancora in fase di definizione.

Articolo 27: Risorse rinnovi contrattuali biennio 2006-2007

Per quanto riguarda i rinnovi contrattuali del pubblico impiego per il biennio 2006-2007, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del personale "privatizzato", posti a carico del bilancio statale, sono quantificati in 230 milioni per l'anno 2006 (e 335 milioni a decorrere dall'anno 2007). Invece, per il personale in regime pubblicistico le risorse per i miglioramenti economici ammontano a 100 milioni di euro per l'anno 2006 (e 170 milioni per l'anno 2007), di cui 70 milioni di euro per l'anno 2006 (e 105 milioni per l'anno 2007) destinati al personale delle forze armate e dei corpi di polizia. Bisogna sottolineare però che le risorse stanziare, come specificato dalla relazione tecnica e evidenziato dalla Corte dei Conti, **coprono solo l'onere a legislazione vigente per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale**: in sostanza, si prevede che **per il 2006 non sarà**

rinnovato nessun contratto relativo alla tornata 2006-2007, scaricando ancora una volta l'onere del rinnovo al prossimo governo.

Per i rinnovi contrattuali del personale pubblico dipendente da enti diversi dall'amministrazione statale gli oneri sono posti a carico dei bilanci delle amministrazioni di appartenenza.

Articolo 28: Limiti all'utilizzo di personale a tempo determinato

L'articolo limita fortemente l'impiego di personale a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni: a decorrere dall'anno 2006, le pubbliche amministrazioni (amministrazioni dello Stato, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca, le università, ecc., mentre si esclude la scuola) potranno avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa solo **entro il limite del 60% della spesa sostenuta per tali finalità nell'anno 2003**. Si tratta di un limite cogente, dal momento che **il mancato rispetto dei limiti di costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale**.

Anzitutto, bisogna rilevare che le pp.aa ricorrono generalmente alla stipula di co.co.co. anche per incarichi di studio o di consulenza e pertanto potrebbe risultare dubbio il limite da rispettare in caso di stipula di co.co.co. per il conferimento di "consulenze esterne" (50% sul 2004, come indicato dall'art. 3, o 60 % sul 2003?). Ma, soprattutto, è necessario segnalare che ciò determinerà **un grave e generalizzato taglio di posti di lavoro oggi coperti da lavoratori precari e co.co.co.**, con pesanti ripercussioni sui servizi ai cittadini, come sottolineato dal documento unitario di Cgil-Cisl-Uil. Si tenga presente infatti che nel 2003 (ultimo anno disponibile) la Ragioneria generale dello Stato rilevava 99 mila unità annue di personale a tempo determinato e con contratti di formazione e lavoro (rispettivamente, 96 mila e 7 mila), 57 mila unità annue impiegate di personale estraneo alla pubblica amministrazione (11 mila interinali e 46 mila lsu) e 98 mila contratti di collaborazione⁷: si tratta di un complesso rilevantisimo⁸ (e che sicuramente si è accresciuto nell'ultimo biennio) su cui si abatterà il taglio del 40% della spesa. Proprio il fatto di collegarla alla spesa impedisce di quantificare il numero dei lavoratori che non si vedranno rinnovare il contratto: la relazione tecnica si guarda bene dal fornire cifre, come sottolineato dalla Corte dei conti che comunque parla di "messa in libertà di una quota assai consistente di personale".

Il risparmio previsto ammonta a circa 450 milioni di euro.

Articolo 29: Interventi in materia di risorse destinate alla contrattazione integrativa e di lavoro straordinario

Non meno gravi delle precedenti sono le limitazioni introdotte alla contrattazione decentrata e al lavoro straordinario.

Per quanto riguarda la contrattazione integrativa, i fondi per il suo finanziamento (per i lavoratori delle amministrazioni dello Stato, delle Agenzie, degli enti pubblici non economici inclusi quelli di ricerca e delle Università) potranno avere, a decorrere dall'anno 2006, un **importo massimo pari a quello previsto per l'anno 2004**, il che costituisce non solo una **forte limitazione della contrattazione integrativa**, ma anche una **discriminazione nei confronti delle amministrazioni che hanno già stipulato accordi integrativi**. È bene, inoltre sottolineare che tutti i risparmi così determinati concorrono al miglioramento dei saldi di bilancio delle Amministrazioni e, quindi, non possono essere utilizzati per incrementare i fondi negli anni successivi.

Per quanto riguarda il **lavoro straordinario** del personale delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e delle Agenzie delle entrate, delle dogane e del territorio, per il triennio 2006-2008, gli **stanziamenti sono ridotti del 10%** rispetto alle somme assegnate alle singole amministrazioni per le medesime finalità nell'anno 2004 (sono esclusi gli stanziamenti relativi alla

⁷ Si tratta di unità di misura differenti: le unità annue sono ottenute sommando i mesi lavorati dal personale che presta attività lavorativa a termine (tempo determinato, cfl, interinali e lsu) e dividendo il totale per 12 (i mesi lavorati da una singola unità di lavoro), mentre il numero delle co.co.co. viene calcolato considerando la quantità di contratti stipulati.

⁸ Sebbene queste cifre siano comprensive del personale di regioni e enti locali, è bene tener presente che esso è solo apparentemente escluso dal taglio, come risulta chiaramente dal successivo articolo 30.

pubblica sicurezza, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al Dipartimento della Protezione civile, alle Forze armate per il personale impegnato nei settori operativi, all'amministrazione della giustizia).

A fronte di risparmi pari a 210 milioni di euro per la contrattazione integrativa e 7 per il lavoro straordinario, è da evidenziare il forte restringimento degli spazi della contrattazione decentrata, principio a cui informare tutto il sistema contrattuale pubblico, anche alle amministrazioni non direttamente coinvolte, cosa di cui si trova conferma nell'art. 30.

Articolo 30: Concorso delle regioni e degli enti locali al contenimento degli oneri di personale

Le previsioni di questo articolo sono valutabili in un **pesantissimo taglio per regioni, enti locali e servizio sanitario nazionale**: la scure che si abatterà su di loro è quantificabile in **1,7 miliardi di euro** (907 milioni di euro annui per quanto riguarda regioni ed enti locali e 800 milioni annui per il SSN).

Vengono fissati degli obiettivi di riduzione della **spesa di personale**, che **non potrà superare** – al lordo degli oneri a carico delle amministrazioni e dell'Irap - **il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1%** (le spese sono al netto per il 2004 degli arretrati relativi ad anni precedenti e per il triennio 2006-2008 delle spese per il rinnovo dei Ccnl intervenuti successivamente al 2004 e per assunzioni di personale a tempo indeterminato consentite dal blocco del turn over). Sono considerate anche le spese per personale a tempo determinato e a collaborazione coordinata e continuativa.

Gli enti, nell'ambito della loro autonomia, possono adottare, per il contenimento della spesa, misure analoghe a quelle previste per il personale del settore statale: in sostanza, **si invita ad agire sulla scorta di quanto previsto per le amministrazioni statali, ossia riducendo le risorse per la contrattazione integrativa, diminuendo la spesa per il lavoro straordinario e per il lavoro a termine e atipico**. Si interviene quindi con un vincolo di minore spesa e non con disposizioni di carattere quantitativo (probabilmente a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittima la fissazione di limiti quantitativi alle amministrazioni pubbliche non statali), ma cambiando gli strumenti il risultato è lo stesso.

Gli enti destinatari della disposizione possono inoltre intervenire con tagli dei costi per le indennità e i gettoni di presenza attribuiti a sindaci, assessori o presidenti di giunte.

Articolo 31: Disposizioni per il contenimento degli oneri di personale

La disposizione fissa norme di carattere generale e di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego. Viene **rivista l'indennità per la perdita dell'integrità fisica dipendente da causa di servizio**: si riconosce il solo diritto all'equo indennizzo, mentre attualmente sono a carico dell'amministrazione anche le spese di cura, comprese quelle per ricoveri in istituti sanitari e per protesi; inoltre; ai fini della determinazione dell'equo indennizzo, si deve considerare il solo importo dello stipendio, mentre sono espressamente escluse ai fini della determinazione dell'indennità tutte le altre voci retributive, anche se a carattere fisso e continuativo.

Particolarmente restrittivo è il rinnovo per il triennio 2006-2008 (era già stato introdotto dalla finanziaria del 2003 per il triennio 2003-2005) del **blocco dei trattamenti economici accessori** (indennità, compensi, gratifiche, emolumenti e rimborsi spesa) soggetti ad incremento in relazione alla variazione del costo della vita, comprendendo esplicitamente nel divieto di aggiornamento anche le somme erogate a titolo di indennità relative al trattamento di trasferimento.

Vengono inoltre soppresse le diarie giornaliere corrisposte ai dipendenti pubblici che per motivi di servizio si spostano fuori dalla ordinaria sede di servizio.

Tutte queste disposizioni non sono derogabili dai contratti o accordi collettivi e consentiranno economie per 237 milioni di euro.

Articolo 32: Vicedirigenza

L'articolo prevede stanziamenti destinati a consentire l'istituzione dell'apposita area separata della vicedirigenza nel comparto Ministeri da parte della contrattazione collettiva. Lo stanziamento ammonta a 15 milioni di euro per l'anno 2006: ossia, come sottolineato dai sindacati, "ben 9000 euro a testa vengono destinati ai vicedirigenti mentre non si prevedono stanziamenti per i rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007 del comparto pubblico impiego".

Non a caso, la Corte dei conti sostiene che "appare singolare la predisposizione di risorse specificamente destinate a finanziare, per i comparti statali, oneri per l'attuazione di istituti la cui regolazione spetta alla contrattazione collettiva (la mobilità, la vicedirigenza); il che comporta un sostanziale incremento - al di là e al di fuori delle regole di compatibilità economica stabilite dai documenti di programmazione - delle risorse con le quali è periodicamente alimentata la spesa per i rinnovi contrattuali".

Articolo 33: Mobilità

L'articolo costituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo con uno stanziamento annuale di 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006, destinato alle pubbliche amministrazioni (amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca) attivino mobilità di personale non dirigenziale, attraverso bandi e avvisi o per mobilità collettiva, con il vincolo della destinazione a sedi che presentano vacanze di organico superiori al 40 per cento: l'assegnazione delle risorse è condizionata all'effettivo trasferimento.

Inoltre si stabilisce la regola secondo cui i vincitori dei concorsi devono permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni.

Articolo 34: Proroga contratti a tempo determinato

L'articolo consente ad una serie di pubbliche amministrazioni la proroga di contratti di lavoro a termine.

Così i Ministeri per i beni e le attività culturali, della giustizia, della salute, dell'economia, l'Agenzia del territorio, gli organi della magistratura amministrativa, alcuni enti previdenziali sono autorizzati ad avvalersi, fino al 31 dicembre 2006, di particolari categorie del personale in servizio con contratti di lavoro a tempo determinato: si tratta complessivamente di circa 6.500 unità, per un onere di circa 179 milioni di euro.

Anche APAT, CNIPA, ENPALS e Corpo forestale dello Stato potranno continuare ad avvalersi, fino al 31 dicembre 2006, del personale in servizio nell'anno 2005 con contratto a tempo determinato nel limite della spesa dell'anno 2005, spesa a carico dei rispettivi bilanci.

Inoltre viene mantenuto in servizio il personale con contratti di formazione e lavoro non inquadrabile in ruolo a causa del blocco delle assunzioni.

Infine, per la proroga delle attività dei lavori socialmente utili presso gli istituti scolastici, è autorizzata per ciascun anno del triennio 2006- 2008 la spesa di 370 milioni di euro.

Articolo 35: Assunzioni di personale

L'articolo autorizza **2.500 assunzioni di personale**, di cui 1.500 da destinare a compiti di ordine pubblico da parte del dipartimento della pubblica sicurezza, in deroga alle disposizioni della finanziaria 2005. La spesa annua lorda è valutabile in 87,5 milioni di euro, sulla base di un costo medio di 35mila euro.

Viene prevista poi la **possibilità per le amministrazioni autorizzate a proseguire nei rapporti a tempo determinato dall'art. 34 di avviare procedure concorsuali per il reclutamento di 7.000 unità di personale a tempo indeterminato** "al fine di assicurare con carattere di continuità la prosecuzione delle attività svolte dal personale di cui all'articolo 34" (nella valutazione dei titoli vengono considerati prioritariamente i servizi effettivamente svolti presso pubbliche amministrazioni: si prefigura, quindi, la maggiore valenza dei titoli vantati dai soggetti già legati da rapporto a tempo determinato con le pp.aa. interessate, indipendentemente dal grado di

scolarizzazione, rispetto ad ogni altro titolo eventualmente vantato da concorrenti esterni), in deroga alle previsioni della legge finanziaria dello scorso anno. In sostanza si conferma il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, ma si realizzano **provvedimenti parziali** – perché mentre il complesso delle misure della legge finanziaria interviene drasticamente sul lavoro pubblico precario con questa disposizione si provvede a stabilizzare solo alcune categorie – **elettoralistici** e di dubbia costituzionalità (per il canale di favore nei concorsi pubblici), **rimandando come sempre gli oneri al futuro governo**: infatti, le assunzioni saranno effettuate nel biennio 2007-2008, per una spesa è stimata in circa 180 milioni di euro a carico di un fondo istituito a decorrere dal 2007 (il che farebbe legittimamente dubitare dell'opportunità di inserire questa norma nella legge finanziaria per il 2006).

RENDICONTO E ASSESTAMENTO AC 6118, AC 6119 (approvati dal Senato)

DDL ASSESTAMENTO 2005

- 1) con un emendamento al ddl il Governo ha ridotto di 48 milioni di euro il Fondo di riserva per finanziare tutta una serie di spese obbligatorie. C'è da domandarsi come mai abbia ritenuto di intervenire con legge, con ciò provocando una variazione di bilancio, anziché operare man mano per atto amministrativo
- 2) nonostante le pressanti richieste dell'opposizione al Senato, il Governo ha rifiutato di aggiornare il ddl con i dati dell'autotassazione di luglio
- 3) mentre il Senato discuteva il ddl è stata pubblicata la relazione previsionale e programmatica, dalla quale risultano entrate fiscali inferiori di 5,2 miliardi di euro rispetto alle previsioni
- 4) l'accavallarsi dei provvedimenti – assestamento, rpp, manovra finanziaria, manovra correttiva con decreto legge, affossamento del dl sull'ANAS, probabile ulteriore decreto di fine anno – comporta l'inutilità di alcuni (l'assestamento, a questo punto) ma consente, se pur a posteriori, un quadro che diventa più difficile da nascondere e rende immediatamente confutabili certe posizioni del Governo.
- 5) a seguire il ragionamento suggerito dal sottosegretario Vegas - che l'assestamento non contiene i dati dell'autotassazione perché non sono disponibili (mah!) e quando anche risultassero negativi non ci sarebbe bisogno di correzione perché il DPEF incorpora già, rispetto all'assestamento, minor crescita e minor gettito – viene da chiedersi, messa così, quale senso abbia il disegno di legge di assestamento

Tra le variazioni intervenute nel corso dell'anno 2005 per atto amministrativo e quelle proposte con il ddl assestamento si raggiunge il seguente risultato: peggioramento del saldo netto da finanziare in termini di competenza da 48.643 milioni di euro a 51.101 milioni (circa 2,5 miliardi in più, pari al 5%), rispetto alle precedenti previsioni di bilancio.

Le variazioni per atto amministrativo ammontano a 1.979 milioni di euro, quelle proposte dal ddl sono pari a 489 milioni di euro (tutte variazioni in aumento di spese correnti e per il personale, non compensate da maggiori entrate tributarie, ma solo da entrate extratributarie; viceversa, forte è la compressione delle spese in conto capitale).

Non sono presenti variazioni riguardo alle entrate, non certo per bontà delle previsioni precedenti né per buona gestione, ma solo perché il Governo non ha inserito i dati dell'autotassazione di luglio e “resta in attesa di una migliore definizione del quadro macroeconomico”

Sempre per competenza, l'avanzo primario peggiora (scende all'1,8%) di 2,444 milioni di euro; lo stesso accade al risparmio pubblico, che scende di 1.113 milioni di euro.

I dati di cassa registrano un saldo netto da finanziare in aumento del 3,3% rispetto alle previsioni e un avanzo primario ridotto del 38,2% (considerando la stabilità della spesa per interessi).

Tirando le somme, il Governo non solo non ha corretto la congiuntura, ma ha ben dissipato.

- *di fronte a questo peggioramento dei saldi e della dimensione delle variazioni intervenute per atto amministrativo, si potrebbe ragionare sulla possibilità di ridurre la quota discrezionale della spesa?*

- *va segnalata a proposito “l’innovazione” che consente alle pp.aa. di effettuare direttamente variazioni compensative di spesa discrezionali tra UPB anche di centri di responsabilità diversi, nonché la possibilità di utilizzare il fondo di riserva per consumi intermedi per incrementare in via amministrativa eventuali capitoli “deficitari”*
- *l’entità delle variazioni in aumento dipende anche dal famoso “taglia-spese” (dl 194/ 2002) che ha trasformato in tetti di spesa gli stanziamenti iscritti in bilancio, specialmente con riguardo agli “oneri inderogabili”; ora, infatti, il Governo sta pensando a rifinanziare quelle voci con provvedimenti ad hoc (nella manovra finanziaria)*

Gli incrementi contenuti nel ddl assestamento, sul fronte delle spese correnti, riguardano in larga misura i redditi da lavoro dipendente ed i trasferimenti agli enti locali per 552 milioni di euro e le ferrovie dello stato per 115 milioni di euro.

La riduzione delle spese in conto capitale è molto forte e riguarda principalmente i contributi agli investimenti e alla Cassa depositi e prestiti.

- *ciò significa che il conto è stato pagato dal Mezzogiorno, dalle imprese, dagli enti locali; in piena contraddizione con gli obiettivi del Governo, che ha sempre promesso una ripresa degli investimenti quale motore di rilancio e sviluppo*

La Corte dei Conti ha reso noto che nei primi sei mesi del 2005 i pagamenti per consumi intermedi risultano cresciuti del 10,8% rispetto allo stesso periodo del 2004 e risultano essere i più alti degli ultimi cinque anni (malgrado il taglia-spese del 2002 ed i tetti di spesa imposti per il 2005).

Osservazioni

Dall’assestamento risulta una riduzione di (altri) 32 milioni di euro dal Fondo per le aree sottoutilizzate (il Fondo è stato utilizzato, pur se ogni volta per piccole somme, nelle più diverse e disparate occasioni dal Governo negli ultimi due anni).

L’assestamento riconferma, immarcescibile, per il 2005, 8 miliardi di proventi derivanti da dismissioni immobiliari e vendita di cespiti (per gli anni successivi rimane invariata la cifra di 15 miliardi).

DDL RENDICONTO 2004

Interessa per i dati di finanza pubblica (anche se oramai “vecchi”) e per le incongruenze che vi traspaiono.

Qualche dato:

l’indebitamento netto è salito nel 2004 a 43,6 miliardi di euro, rispetto ai 41 del 2003

l’avanzo primario è sceso all’ 1,8%, la riduzione delle spese per interessi è proseguita (5,1%)

la pressione fiscale risulta di un punto percentuale inferiore al 2003 (probabilmente un calo apparente, dovuto al fenomeno dei condoni)

Le spese correnti appaiono fuori controllo, in continua salita.

Forti sono le eccedenze di spesa (un miliardo e 96 milioni di euro, leggermente inferiore rispetto al 2003), specialmente del ministero dell’economia (pensioni di guerra) e dell’istruzione (personale), “sanate” con il ddl assestamento.

Permangono molto alti anche i residui, specialmente del ministero delle attività produttive, delle infrastrutture, dell’economia.

- *quest’ultimo dato si accompagna alla forte contrazione delle spese in conto capitale, nel 2004 pari al 20,1%, a testimonianza della cronica incapacità delle pp.aa. di spendere le risorse stanziare per i diversi interventi e, nel caso particolare, del mancato impulso agli investimenti, allo sviluppo, al rilancio nonostante i proclami del Governo.*