



CORTE DEI CONTI

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

ELEMENTI PER L'AUDIZIONE SULLA LEGGE FINANZIARIA PER L'ANNO 2006

(Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato, 13 ottobre 2005)

- Ottobre 2005 -

INDICE

Il preconsuntivo del 2005 e il quadro tendenziale 2006

La manovra di bilancio per il 2006

Gli interventi espansivi

La copertura

Gli interventi in materia fiscale

Il contenimento della spesa statale

Il pubblico impiego

Il Patto di stabilità interno per Regioni ed enti locali

La spesa sanitaria

APPENDICE: Le c.d. eccedenze di spesa

APPENDICE: Stato di attuazione della manovra sulle entrate della Finanziaria 2005

Allegato 1

Allegato 2

Il preconsuntivo del 2005 e il quadro tendenziale 2006.

1.

Nell'audizione sul Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009, resa davanti a queste Commissioni nello scorso mese di luglio, ponevamo in luce come la legge finanziaria per il 2006 fosse chiamata a confrontarsi con una condizione dei conti pubblici molto seria, caratterizzata fin dal 2000 dalla “manifesta difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi”. La revisione delle serie storiche di finanza pubblica elaborate dall'ISTAT sulla base delle prescrizioni di Eurostat aveva, infatti, prospettato un quadro molto più critico di quanto in precedenza acquisito.

Per altro verso, tuttavia, la modifica in direzione di una maggiore flessibilità delle regole del Patto di stabilità e crescita aveva consentito all'Italia di concordare, in sede europea, una chiusura dei conti pubblici del 2005 sostanzialmente al di là delle soglie previste dal protocollo di Maastricht e un percorso di riequilibrio pluriennale che, per il biennio 2006-2007, fissava complessivamente all'1,6 per cento l'entità del miglioramento del deficit (sempre in rapporto al prodotto interno lordo), consentendo, dunque, anche per il 2006 un disavanzo ben superiore al limite del 3 per cento dell'accordo di base di Maastricht.

Il maggiore margine di manovra non sembrava, peraltro, alla Corte sufficiente a rendere facile la correzione degli andamenti tendenziali dei conti pubblici. Almeno tre fattori, infatti, si frapponevano ad una agevole costruzione delle manovre di rientro:

- la perdurante stagnazione del prodotto interno lordo;
- l'esaurimento dei margini offerti dalla riduzione delle spese per interessi sul debito;
- il vincolo derivante dalla programmata rinuncia a nuovi interventi correttivi di natura temporanea (le misure “una tantum”).

D'altra parte, la difficile condizione dei conti era ben evidente nelle stesse stime che il governo aveva esposto nel DPEF, sia con riguardo al preconsuntivo del 2005 che allo scenario tendenziale per il 2006.

Per il 2005, in particolare, il quadro prospettato nel DPEF si poneva molto oltre le pur negative precedenti previsioni della Relazione trimestrale di cassa di maggio: il rapporto indebitamento/PIL era elevato al 4,3 per cento (a fronte di un obiettivo originario del 2,7 per cento e di una stima della Rtc del 3,5 per cento), l'avanzo primario era sostanzialmente azzerato (a fronte del 2,1 per cento della Rtc) e il rapporto debito/PIL segnava una forte impennata, superando il 108 per cento (a fronte del 105,3 per cento della Rtc).

Un peggioramento così marcato delle previsioni era da attribuire sia ad un effettivo riscontro di una dinamica meno favorevole di entrate e spese (anche da riferire alla parziale inefficacia degli strumenti di contenimento del disavanzo predisposti con le precedenti leggi finanziarie), sia al proposito del governo di stipulare, entro il 2005, tutti i contratti del pubblico impiego relativi alle "code" 2002-2003 e alla tornata 2004-2005.

Quanto alle entrate, le informazioni più recenti confermerebbero, per i principali provvedimenti della legge finanziaria per il 2005, risultati di gettito assai inferiori alle attese. In particolare, si segnala che, nei primi nove mesi dell'anno, in materia di dismissioni immobiliari è stato accreditato un introito di meno di 600 milioni, a fronte dei 7 miliardi previsti nella finanziaria. Il positivo andamento in termini nominali dei versamenti delle entrate finali erariali dei primi nove mesi dell'anno rispetto ai livelli consuntivati nel corrispondente periodo del 2004 (+4,1 per cento) va peraltro letto tenendo conto sia della modestia dell'incremento delle entrate tributarie (+0,14 per cento), sia dei rischi tuttora legati alla prossima autotassazione di novembre e sia, infine, alla circostanza che il monitoraggio non riguarda la componente di gettito di spettanza degli enti territoriali. Per una più puntuale verifica dello stato di attuazione della manovra sulle entrate per il 2005 si rinvia all'appendice "Stato di attuazione della manovra sulle entrate della finanziaria 2005".

Quanto alla spesa, la scelta di concludere entro il 2005 tutti i contratti, determinava, naturalmente, un alleggerimento degli oneri di personale per il 2006 (per effetto, essenzialmente, del cospicuo ammontare di arretrati contabilizzato nel 2005), facilitando il profilo di riequilibrio dei conti nel triennio seguente.

In proposito, merita di essere evidenziato che tale favorevole proiezione è sorretta nella finanziaria 2006, anche dalla decisione di non rinnovare già nel 2006 alcun

contratto relativo alla tornata 2006-2007, come risulta dall'indicazione, del solo onere a legislazione vigente per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale. Risorse aggiuntive per poco più di 500 milioni sono, invece, stanziati per l'integrazione delle dotazioni necessarie alla chiusura dei contratti del biennio 2004-2005. Con riguardo a tali contratti, va sottolineato che il preconsuntivo 2005 implica il rigoroso rispetto delle autorizzazioni di spesa destinate al loro finanziamento, escluso ogni sconfinamento, quale si determinerebbe come conseguenza di non puntuali quantificazioni dei relativi oneri (ciò che è avvenuto con i CCNL 2002-2003 per i dirigenti del servizio sanitario nazionale, proprio di recente non certificati dalla Corte: del. Sez. riunite 7 ottobre 2005).

Infine, 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.

2.

Con l'eccezione di una marginale correzione al rialzo della crescita del PIL nominale del 2005 (dal 2,2 al 2,4 per cento), per effetto di un più alto deflatore, la Relazione previsionale e programmatica per il 2006 conferma pienamente il quadro macroeconomico e di finanza pubblica 2005-2006 già adottato nel DPEF del luglio scorso.

Con riguardo al 2006, pertanto, si prevede una crescita economica in netta ripresa (il PIL aumenterebbe dell'1,5 per cento in termini reali, contro lo zero del 2005), valutazione che si colloca un po' al di sopra delle previsioni formulate in sede internazionale.

Con riguardo alla finanza pubblica, il quadro tendenziale prospetta un rapporto indebitamento/PIL del 4,6 per cento che, attraverso interventi correttivi pari allo 0,8 per cento sia nel 2006 che nel 2007, dovrebbe discendere a circa il 3,8 per cento nel prossimo anno e al 2,7 per cento nel 2007. Le limitate informazioni sui criteri di

costruzione dello scenario tendenziale (a legislazione vigente) precludono, sostanzialmente, una verifica del grado di attendibilità delle stime governative.

Possono, pertanto, essere oggi riproposti gli interrogativi già avanzati dalla Corte nell'audizione di luglio: dal lato del disavanzo, le incertezze riguardano la tenuta delle entrate, il grado di realizzabilità dell'ipotesi di riduzione in valore assoluto dei redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche (a sua volta riferibile alla eventuale chiusura, entro il 2005, di tutti i contratti), il funzionamento dei nuovi strumenti di controllo della spesa primaria (la regola del 2 per cento), l'attendibilità della stima dei ricavi da dismissioni immobiliari (circa 6 miliardi, dopo i 7 miliardi già assunti come ipotesi di preconsuntivo 2005) e, dal lato del debito, l'entità e le modalità di riduzione del rapporto debito/PIL che restano affidate, in larga misura, ad una dinamica tendenziale molto favorevole (e non adeguatamente spiegata) del fabbisogno di cassa.

Stime elaborate in sede internazionale collocano il disavanzo tendenziale ad un livello più elevato rispetto alle valutazioni governative, ma lo stato delle informazioni sui punti controversi non consente di propendere per l'una o l'altra ipotesi. Ne soffre l'analisi che si è chiamati a svolgere con riguardo alla manovra correttiva proposta dalla legge finanziaria. In particolare, non vi sono le condizioni per rispondere, in modo attendibile, al primo quesito che è necessario porsi: se, cioè, una manovra correttiva delle dimensioni proposte – ove interamente realizzata negli effetti attesi – sia adeguata al conseguimento degli obiettivi programmatici.

Resta, pertanto, da concentrare l'attenzione sul secondo tradizionale ordine di quesiti, che attengono alla realizzabilità dei diversi provvedimenti che compongono la manovra, per i quali – nei paragrafi seguenti – esponiamo alcune prime considerazioni sulla fattibilità degli interventi, sulla stima quantitativa degli effetti esposta nelle relazioni tecniche, sull'eventuale omissione di “effetti collaterali” distorsivi.

La manovra di bilancio per il 2006.

3.

Il quadro programmatico di finanza pubblica del DPEF , confermato in sede di elaborazione della legge finanziaria per il 2006, è stato costruito sulla base delle intese raggiunte a livello europeo (Ecofin del 12 luglio). Come già ricordato, esso prevede una

correzione del disavanzo tendenziale in grado di ricondurre il rapporto indebitamento/PIL intorno al 3,8 per cento nel 2006 e al 2,7 per cento nel 2007. La dimensione della correzione necessaria risulta, pertanto, - nell'ipotesi che la proiezione tendenziale non sia peggiore di quella governativa - pari allo 0,8 per cento in ciascuno dei due prossimi anni. In particolare, per il 2006 gli interventi destinati alla correzione del deficit devono essere in grado di raggiungere circa 11,5 miliardi di euro.

Il governo ha, peraltro, ritenuto di non limitare la manovra della finanziaria al compito di contenere il disavanzo, definendo una serie di interventi di segno espansivo intesi a sostenere i redditi delle famiglie e lo sviluppo economico. Ulteriori esigenze di copertura sono, poi, riferibili ad eccedenze di spesa, ad altri oneri inderogabili e alla proroga di alcune agevolazioni fiscali. Si tratta di un insieme di oneri che assommano a circa 7,5 miliardi di euro.

Nel complesso, dunque, la "manovra lorda" ammonta a circa 19 miliardi di euro per il 2006.

Vi è, infine, da rilevare che - con una modalità assimilabile ai fondi negativi - sono previsti ulteriori interventi per lo sviluppo per altri 3 miliardi di euro, riconducibili all'Agenda di Lisbona (e, quindi, destinati ad investimenti in ricerca e innovazione) e attivabili solo a condizione che si realizzino, per pari importo, proventi derivanti da uno specifico programma di dismissioni immobiliari.

L'attuazione di questo disegno programmatico è stata affidata al disegno di legge finanziaria per il 2006 e al decreto-legge n.203/05 in materia tributaria e finanziaria, con particolare attenzione al contrasto all'evasione fiscale.

Nella tavola A si espone il quadro d'insieme della manovra, rielaborato sulla base delle indicazioni tratte dall'articolato della legge finanziaria, dalle Tabelle dello stesso disegno di legge finanziaria e dal decreto-legge. La tavola propone anche, dal lato della copertura finanziaria, una stima della distribuzione degli interventi tra amministrazione centrale ed enti territoriali.

Con riguardo al 2006, se si escludono le risorse destinabili agli interventi dell'Agenda di Lisbona, si può osservare come poco più del 50 per cento delle misure correttive siano dirette al contenimento della spesa corrente (comprensiva della spesa sanitaria), per un importo complessivo stimato in circa 9,7 miliardi di euro. La parte

restante della manovra è da riferire, per quote sostanzialmente identiche (circa il 25 per cento), alle riduzioni delle spese in conto capitale (4,6 miliardi) e alle maggiori entrate disposte dalla finanziaria e dal decreto-legge (circa 4,7 miliardi).

Tavola A

La manovra finanziaria per il 2006 - La copertura	Milioni di euro			Composizione %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	Pubblico impiego	984,7	984,7	984,7	5,2	5,5
Spese delle Amministrazioni pubbliche	1.950,0	2.085,0	2.185,0	10,2	11,7	11,0
Patto di stabilita' interno	3.120,0	3.200,0	3.250,0	16,3	17,9	16,3
Sanità	2.500,0	2.500,0	2.500,0	13,1	14,0	12,6
Altri interventi correnti (trasferimenti)	1.189,0	1.189,0	1.189,0	6,2	6,7	6,0
TOTALE MINORI SPESE CORRENTI	9.743,7	9.958,7	10.108,7	51,0	55,7	50,8
Riduzione investimenti fissi e Fondo flessibilità capitale	360,0	750,0	1.100,0	1,9	4,2	5,5
Regolazione flussi di tesoreria	2.236,0	-400,0	-500,0	11,7	-2,2	-2,5
Effetti attesi sulla spesa in conto capitale di rimodulazioni e riduzioni di spesa disposte con le modifiche alle tabelle D E e F legge finanziaria	2.044,7	3.179,3	4.544,2	10,7	17,8	22,9
TOTALE MINORE SPESA IN CONTO CAPITALE	4.640,7	3.529,3	5.144,2	24,3	19,7	25,9
Maggiori entrate articolato legge finanziaria	2.568,0	2.386,8	2.407,9	13,4	13,4	12,1
Lotta all'evasione (Decreto legge)	300,0	460,0	460,0	1,6	2,6	2,3
Altre maggiori entrate nette (Decreto legge)	1.848,6	1.535,2	1.759,2	9,7	8,6	8,8
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	4.716,6	4.382,0	4.627,1	24,7	24,5	23,3
TOTALE MANOVRA	19.101,0	17.870,0	19.880,0	100,0	100,0	100,0

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Manovra a carico delle Amministrazioni decentrate	6.192,9	6.272,9	6.322,9	32,4	35,1	31,8
di cui						
Spesa corrente	6.192,9	6.272,9	6.322,9	100,0	100,0	100,0
Pubblico impiego	572,9	572,9	572,9	9,3	9,1	9,1
Funzionamento e Interventi in campo non sociale	3.120,0	3.200,0	3.250,0	50,4	51,0	51,4
Sanità	2.500,0	2.500,0	2.500,0	40,4	39,9	39,5
Manovra a carico dell'Amministrazione Centrale	12.908,1	11.597,1	13.557,1	67,6	64,9	68,2
di cui						
spesa corrente	3.550,8	3.685,8	3.785,8	27,5	31,8	27,9
Pubblico impiego	411,8	411,8	411,8	3,2	3,6	3,0
Funzionamento	1.950,0	2.085,0	2.185,0	15,1	18,0	16,1
Trasferimenti	1.189,0	1.189,0	1.189,0	9,2	10,3	8,8
spesa in conto capitale	4.640,7	3.529,3	5.144,2	36,0	30,4	37,9
maggiori entrate	4.716,6	4.382,0	4.627,1	36,5	37,8	34,1
TOTALE MANOVRA	19.101,0	17.870,0	19.880,0	100,0	100,0	100,0

Se si guarda alla distribuzione degli oneri tra centro e periferia, si evidenzia come il peso prevalente degli interventi sia a carico delle amministrazioni centrali (circa il 67,5 per cento sul totale di 19 miliardi di euro); ma alle amministrazioni decentrate è assegnato un ruolo preponderante nel contenimento della spesa corrente (con circa il 64 per cento degli effetti attesi). All'interno del comparto statale, si può rilevare che gli interventi di riduzione della spesa in conto capitale rappresentano la quota più elevata (con oltre il 36 per cento sul totale delle misure a carico dello Stato, contro il 27,5 per cento delle misure di contenimento della spesa corrente). Tale quota risulta, anzi, destinata ad aumentare nell'arco del triennio di riferimento, raggiungendo nel 2008 quasi il 38 per cento degli interventi a carico dello Stato.

La scelta di non escludere la spesa in conto capitale dall'azione di contenimento del disavanzo richiederà qualche riflessione più approfondita, quando saranno disponibili informazioni più puntuali sull'entità e sulle modalità delle riduzioni apportate ai diversi programmi di investimento e di sostegno allo sviluppo. Va rilevato, in proposito, che l'effetto di contenimento dell'indebitamento netto attribuibile alla riduzione della spesa in conto capitale deve essere misurato (in base al Sec 95) in termini di cassa, vale a dire di minori pagamenti rispetto all'evoluzione tendenziale. Di conseguenza, non è immediatamente percepibile il nesso tra gli attesi risparmi in termini di cassa e la revisione delle dotazioni di competenza.

Gli interventi espansivi.

4.

Gli interventi definiti "espansivi" disposti con la manovra per il 2006 assommano, come si è detto, a poco meno di 8 miliardi di euro. Essi comprendono, tuttavia, oneri di natura molto diversa: circa 3,5 miliardi sono, infatti, destinati ad interventi di sostegno di famiglie e imprese, mentre circa 4 miliardi si riferiscono alle eccedenze di spesa, ad altri oneri inderogabili e alla proroga di alcune agevolazioni fiscali. Circa il 41 per cento degli interventi riguardano maggiori spese correnti, poco più del 15 per cento spese in conto capitale e quasi il 44 per cento minori entrate (Tavola B).

Gli interventi di sostegno riguardano, in particolare, la riduzione dell'incidenza degli oneri impropri sul costo del lavoro attraverso un taglio dei contributi sociali fino all'1 per cento (c.d. cuneo contributivo), per un importo stimato in 2 miliardi per il 2006 (1,5 e 1,8 nel 2007 e 2008); l'istituzione di un Fondo famiglia e solidarietà con una dotazione di 1140 milioni per il solo 2006, il cui impiego sarà definito in sede di emendamento governativo al d.d.l. di legge finanziaria. Interventi di minore portata finanziaria riguardano la previdenza complementare, la "totalizzazione" dei periodi assicurativi, la soppressione delle tasse sui brevetti, la concessione di agevolazioni fiscali e finanziarie ai distretti produttivi.

Le occorrenze "inderogabili" per 4 miliardi includono misure che vanno dalla proroga di agevolazioni fiscali ad una variegata serie di spese. In particolare, si fa fronte alle c.d. "eccedenze di spesa" (si veda la specifica appendice) derivanti dal superamento degli stanziamenti di bilancio afferenti ad alcune leggi di spesa (art. 11, comma 3, lettera i-quater della legge n. 468 del 1978). Sul bilancio dello Stato esse incidono per 2.711 milioni, alla cui parziale copertura (circa 400 milioni sono imputati a regolazioni contabili e debitorie) non possono certo attribuirsi effetti espansivi.

Si prevede anche l'istituzione di un fondo per provvedere all'estinzione di debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari. Il ripiano di tali debiti, non specificamente identificati e accumulati nell'area di spese non predeterminate per legge - in qualche modo ritenute assimilabili ad oneri vincolati - viene distribuito sull'arco temporale di un triennio per 570 milioni (di cui 170 milioni relativi all'anno 2006).

Inoltre, con l'art. 18 dello stesso disegno di legge finanziaria per il 2006 si intende ripianare la complessiva esposizione statale di 120 milioni (ripartita su tre esercizi finanziari) nei confronti di Poste Italiane, riguardante per tre quarti il ripristino dei fondi tagliati nel 2005, con riferimento all'applicazione del contratto di programma, e per la restante quota al rimborso dell'onere sostenuto da Poste Italiane nel 2001 per la consegna ai cittadini dell'euroconvertitore.

La manovra finanziaria per il 2006 - Gli interventi espansivi	tavola B					
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Pubblico impiego	526,4	524,8	524,8	6,9	8,8	6,9
Previdenza complementare - Fondo garanzia	200,0	421,0	656,0	2,6	7,1	8,7
Previdenza totalizzazione	160,0	160,0	160,0	2,1	2,7	2,1
Volontariato e ricerca	0,0	70,0	130,0	0,0	1,2	1,7
Fondo famiglia e sviluppo	1.140,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0
Altri interventi	506,1	608,0	683,2	6,7	10,2	9,0
Eccedenza di spesa art.11 c.3 i-quater	589,0	380,0	380,0	7,7	6,4	5,0
TOTALE MAGGIORI SPESE CORRENTI	3.121,5	2.163,8	2.534,0	41,1	36,3	33,5
				0	0	0
Investimenti	196,0	296,0	501,0	2,6	5,0	6,6
Effetti attesi sulla spesa in conto capitale da tabelle di bilancio	969,0	1.483,2	2.479,5	12,7	24,9	32,8
TOTALE MAGGIORI SPESE IN CONTO CAPITALE	1.165,0	1.779,2	2.980,5	15,3	29,9	39,4
				0,0	0,0	0,0
Proroghe agevolazioni fiscali	1.216,5	366,1	115,7	16,0	6,1	1,5
Tassa sui brevetti	40,0	28,9	33,8	0,5	0,5	0,4
Riduzione costo lavoro	1.996,0	1.556,0	1.829,0	26,3	26,1	24,2
Distretti	50,0	50,0	50,0	0,7	0,8	0,7
Altre entrate	12,0	15,0	15,0	0,2	0,3	0,2
TOTALE MINORI ENTRATE	3.314,5	2.016,0	2.043,5	43,6	33,8	27,0
TOTALE	7.601,0	5.959,0	7.558,0	100,0	100,0	100,0
RIDUZIONE INDEBITAMENTO NETTO	11.500,0	11.911,0	12.322,0			
TOTALE MANOVRA	19.101,0	17.870,0	19.880,0			

Tali nuovi fenomeni di emersione di debiti pregressi vengono ad aggiungersi all'area sempre più ampia delle regolazioni contabili e debitorie, divenuta ormai una componente semistrutturale del bilancio dello Stato.

Emergenze gestionali riconducibili alla carenza di mezzi finanziari inducono le amministrazioni a procedere, al di fuori degli ordinari schemi contabili, attraverso acquisizioni di beni e servizi non sorrette dalla assunzione dei relativi impegni, scaricandone l'impatto sugli esercizi successivi con il ricorso ad atti di riconoscimento di debito o alla copertura ex post delle obbligazioni contratte.

Ciò è anche l'effetto del concentrarsi delle manovre di bilancio sulle poste discrezionali (essenzialmente consumi intermedi e in parte, investimenti fissi lordi).

Se, da un lato, tale strategia può essere condivisibile nella misura in cui incide sulla razionalizzazione della spesa, dall'altro, produce, sulla base dell'esperienza, lo slittamento di una parte degli oneri sugli esercizi successivi.

Ne deriva di fatto un superamento dell'annualità del bilancio ed un appannamento della trasparenza e della rappresentatività delle risultanze gestionali dei singoli esercizi. Si rafforza poi la tendenza alla progressiva flessibilizzazione delle poste di bilancio, avviata dalla riforma contabile del 1997 ed accentuata dalle più recenti leggi finanziarie, con l'istituzione di ulteriori fondi da ripartire per specifiche esigenze o diffusi, come previsto dall'art. 6, sugli stati di previsione di ciascun Ministero, che si traduce in un cospicuo allargamento dell'area delle variazioni di bilancio, suscettibili di modificare il piano finanziario e gestionale di inizio d'anno.

La continua espansione di tali fondi e la loro residuale classificazione economica – di cui andrebbe valutata, soprattutto nel caso di una pluralità di finalizzazioni, la coerenza col modello contabile delineato nel 1997 – comportano una attenuazione del principio di simmetria tra bilancio preventivo e rendiconto.

La presenza di significative aree di spesa “governate” attraverso i meccanismi dei fondi da ripartire rende problematico il confronto con i livelli di spesa degli anni precedenti, anche in ragione di possibili forti differenze nella ripartizione di detti fondi.

Come già osservato in una analisi speciale, allegata alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2004, difficoltà operative possono incontrare manovre di contenimento della spesa che non tengano conto dei meccanismi di alimentazione delle risorse connessi ai fondi di riserva generali – peraltro sottoposti nel 2005 alla regola di crescita del 2 per cento -¹ e ai fondi da ripartire.

La copertura.

5.

Sulla copertura della manovra correttiva per il 2006 – già illustrata negli aspetti generali di composizione e distribuzione degli oneri – è opportuno esporre alcune prime riflessioni sulla realizzabilità dei singoli interventi proposti o, quanto meno, alcuni

¹ Ad oggi non si registrano deroghe alla regola del 2 per cento fissata dall'art.1 comma 9 della legge finanziaria 2005.

interrogativi sui criteri adottati (nelle relazioni tecniche) per formulare le ipotesi quantitative circa gli effetti attribuiti a detti interventi. Come di consueto, una analisi più approfondita sulla manovra di bilancio per il 2006 sarà condotta dalla Corte, dopo l'approvazione della legge finanziaria e della legge di conversione del provvedimento collegato, nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento.

Di seguito, pertanto, con riguardo agli aspetti più rilevanti della manovra, si avanzano le considerazioni consentite dalla precarietà delle informazioni e dal breve intervallo dalla data di presentazione dei provvedimenti.

Gli interventi in materia fiscale

6.

La strategia di politica tributaria delineata nel DPEF si collega alla dichiarata filosofia di fondo di politica di bilancio, secondo cui l'aggiustamento strutturale dei conti si ottiene in modo duraturo solo riducendo le spese, per cui il prelievo va riequilibrato senza inasprire le aliquote, ma riducendo ulteriormente e progressivamente la pressione fiscale. La scelta che ne consegue in ordine agli interventi in campo fiscale, dovendo eliminare le una tantum a partire dal 2006, è quella di allargare le basi imponibili, contrastando sommerso ed evasione fiscale e contributiva, coinvolgendo a tal fine nell'azione di contrasto anche Comuni, Province e Regioni e prevedendo a loro favore una quota parte delle maggiori entrate riscosse. Il disegno di legge finanziaria appare coerente con questa impostazione.

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.).

Vista in termini di fattibilità tecnica delle maggiori e delle minori entrate previste, la manovra sulle entrate appare sufficientemente credibile. Per le maggiori entrate la componente astrattamente a rischio è di poco superiore a un quarto. Vi rientrano i nuovi proventi da giochi (600 milioni), ma anche il maggior gettito di 650 milioni complessivamente atteso dall'azione di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva e dalla pubblicizzazione dell'attività di riscossione.

Relativamente ai proventi legati all'azione di contrasto dell'evasione, va detto che l'impostazione seguita per la quantificazione non sembra prestarsi a censure dal punto di vista tecnico, posto che l'importo della maggior imposta accertata e delle connesse sanzioni (3 miliardi nel 2006) risulta essere il prodotto meccanico del maggior numero di controlli che si intende effettuare, mentre l'importo effettivamente riscosso (300 milioni) viene rapportato al 10 per cento dell'accertato, che la stessa Corte ha riscontrato corrispondere agli esiti finali dell'attività di accertamento e controllo. Se un'osservazione va formulata, essa attiene alla mancata considerazione dello sfasamento temporale che si verifica tra la fase iniziale del controllo e quella finale della riscossione. Per cui ben difficilmente importi accertati nel 2006 potranno dar luogo a riscossioni nello stesso anno. Va tuttavia rilevato che il trend dei versamenti da accertamento e controllo appare in crescita, come conseguenza dell'esaurirsi dell'effetto di svuotamento che ha avuto il condono nel biennio 2003-2004. Se, come è probabile, tale andamento si consoliderà, è possibile che il risultato di maggior gettito previsto nel decreto legge almeno in parte si realizzi, anche indipendentemente dalla specifica azione di contrasto prevista. A tal proposito va, infatti, ricordato che, prima del ridimensionamento provocato dal condono (2.222 e 2.248 milioni, rispettivamente, nel 2003 e nel 2004), le entrate da accertamento e controllo (comprehensive delle sanzioni) avevano raggiunto i 3 miliardi nel 2000 e nel 2002 ed avevano superato i 3,7 miliardi nel 2001.

Ciò che va piuttosto tenuto presente è che, come peraltro risulta anche dall'esperienza concreta della stessa Amministrazione finanziaria, il flusso dei versamenti correlati all'attività di accertamento e controllo (ivi compresi, quindi, quelli – fra i più consistenti – relativi all'accertamento con adesione) è strettamente legato al convincimento degli obbligati che sia da escludersi la probabilità di nuovi

provvedimenti di sanatoria. Di qui l'importanza, sia di una ferma dichiarazione d'intenti in tal senso da parte del Governo, sia della concreta attuazione delle misure di contrasto già decise con la Finanziaria 2005 e di quelle ora previste dalla manovra per il 2006 (verifica dei versamenti prima della presentazione della dichiarazione, fermo amministrativo dei beni mobili registrati, partecipazione dei Comuni all'accertamento, potenziamento dell'attività di controllo). In tale ottica un contributo rilevante potrà venire dall'emanazione da parte del Direttore dell'Agenzia delle entrate del provvedimento – previsto dalla Finanziaria 2005 – che deve rendere possibile per l'Amministrazione finanziaria la richiesta e l'acquisizione per via telematica di informazioni sui rapporti bancari. L'operatività di tale previsione è stata spostata al 1° gennaio 2006 ed è auspicabile che non ci siano ulteriori rinvii, trattandosi di una misura che può consentire di superare di fatto anche le difficoltà che hanno finora impedito l'istituzione dell'anagrafe dei rapporti bancari prevista 15 anni fa dalla legge 413 del 1991.

Qualche dubbio, come si è detto, suscita anche la fattibilità, già nel 2006, di maggiori entrate connesse alla pubblicizzazione dell'attività di riscossione, in considerazione dei problemi che inevitabilmente si presenteranno nella fase di riorganizzazione dell'attività operativa. Qui, però, il vero interrogativo riguarda piuttosto 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.

Problemi di fattibilità, non tecnica, ma giuridica, sono stati, com'è noto, sollevati per la c.d. "tassa sulle reti" a carico di Snam Rete Gas e di Terna, con riguardo, 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 (almeno per quanto riguarda i metanodotti), 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, e sia, infine, per il trattamento discriminatorio che verrebbe a configurarsi nei confronti delle reti elettriche, soggette all'imposizione, rispetto alle reti telefoniche, che ne sarebbero,

invece, escluse, pur potendo anch'esse costituire fonte di inquinamento elettromagnetico. Si tratta di un intervento al quale è associato un maggior gettito stimato di 800 milioni nel 2006 e nel 2007 e di 900 nel 2008, anche se andrebbe tenuto conto delle ricadute negative che ne potranno derivare in termini di minori utili per i soggetti incisi, e quindi di possibile decurtazione dei dividendi di spettanza del bilancio dello Stato.

Al di là della cautela con cui vanno viste le prospettive di maggior gettito legate agli interventi tributari della manovra 2006, resta ben più 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 comprensibilmente 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.

Il contenimento della spesa statale.

7.

Il bilancio a legislazione vigente per il 2006, per quanto riguarda le categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche – con l'esclusione dei consumi intermedi e degli oneri di personale – sconta gli effetti della precedente manovra correttiva e degli specifici criteri stabiliti dal Ministero dell'economia e delle finanze con circolare n. 13 del 7 aprile 2005. Con questa ultima si poneva il limite del 2 per cento all'incremento degli stanziamenti rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali di competenza del 2005. Le dotazioni per consumi intermedi (categoria 2), sulla base del comma 295 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2005, registrano una riduzione per il 2006 del 3 per cento, con riguardo alle previsioni iniziali 2005. Per i trasferimenti correnti, non sorretti da specifiche disposizioni legislative, gli stanziamenti non possono superare le previsioni iniziali 2005.

Specifici meccanismi regolano la quantificazione delle dotazioni per la spesa di personale.

Per la correzione dei conti pubblici si profilano, con gli interventi predisposti in sede di disegno di legge finanziaria 2006, ulteriori misure di riduzione dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi, nonché la razionalizzazione dei trasferimenti correnti alle imprese, oltre ad un forte ridimensionamento di taluni fondi generali di riserva.

Regole particolari ancora più restrittive – anche se di portata finanziaria comparativamente modesta (per un risparmio complessivo atteso di 100 milioni) – vengono poi stabilite per talune tipologie di spesa (consulenze, spese di rappresentanza e auto di servizio), maggiormente esposte ad uno scrutinio di effettiva utilità. Alla compressione delle dotazioni finanziarie delle aree di spesa discrezionali si accompagna anche una limitazione dei pagamenti o dei prelievi dai conti di tesoreria specificamente riguardante l'ANAS S.p.A., il Fondo per l'innovazione tecnologica e gli investimenti fissi lordi.

Per quanto riguarda i consumi intermedi la specifica regola di costruzione delle unità previsionali di base dello stato di previsione dei Ministeri già rifletteva, nel bilancio a legislazione vigente, una riduzione lineare per 1.300 milioni degli stanziamenti non aventi natura obbligatoria.

Con l'art. 3 del progetto di finanziaria viene disposto un ulteriore taglio degli stanziamenti delle unità previsionali di base di natura discrezionale per 1.545 milioni.

I nuovi interventi sui consumi intermedi e sugli investimenti fissi lordi vanno valutati anche alla luce dello stato dei pagamenti registrato alla data del 30 settembre 2005. Rispetto alla situazione del 30 giugno 2005, già prospettata nella richiamata analisi speciale, emerge un quadro in parte modificato (Allegato1, tavola 1): i pagamenti dei primi nove mesi per consumi intermedi mostrano un minor tasso di incremento (4,3 per cento contro il 10 per cento del primo semestre) nel confronto con quelli effettuati nell'analogo periodo dell'anno precedente. L'evoluzione dei pagamenti per investimenti fissi lordi conferma uno sviluppo del 9,3 per cento rispetto al dato del corrispondente periodo dell'esercizio 2004.

I trasferimenti correnti alle imprese – non analizzati nella citata analisi speciale – segnano, sempre alla fine dello scorso mese di settembre, un tasso evolutivo del 16,2 per cento.

In ogni caso, in carenza di un quadro informativo sul livello degli impegni in corso d'anno, il dato dei pagamenti, influenzato dallo smaltimento dei residui passivi, non è di per sé in grado di offrire una valutazione esaustiva sul grado di tenuta della regola del 2 per cento.

Si può dire, peraltro, che – per effetto delle variazioni di bilancio – gli stanziamenti di competenza della categoria 2 “consumi intermedi”, al 30 settembre 2005, erano passati dagli iniziali 11.363 milioni a 12.698 (+11,7 per cento) e che, alla stessa data, le dotazioni della categoria 21 “Investimenti fissi lordi” erano salite da 5.462 a 5.979 milioni (+9,5 per cento).

Il pubblico impiego.

8.

Per l'intera pubblica amministrazione, le minori spese di personale ammonterebbero, nel 2006, a 984,7 milioni (di cui circa 570 derivanti da misure incidenti sulle regioni e sugli enti locali), essenzialmente per effetto di limitazioni all'utilizzo di personale a tempo determinato, alla contrattazione integrativa, al lavoro straordinario e al lavoro flessibile. Si tratta, peraltro, di minori spese rispetto a quelle che si sarebbero altrimenti determinate a legislazione vigente e che fanno salvi sia gli incrementi dei rinnovi contrattuali intervenuti successivamente al 2004, sia gli arretrati dovuti per il ritardato rinnovo dei CCNL scaduti, ma – secondo la relazione tecnica (sub art. 30) – “recuperando gli ulteriori effetti espansivi assunti per l'anno 2005 e 2006 nelle previsioni tendenziali di spesa”.

Riguardo alle limitazioni concernenti, in particolare, l'utilizzo di personale a vario titolo (tempo determinato, collaborazione coordinata e continuativa, ecc.), va osservato che l'entità della riduzione di spesa - con la messa in libertà di una quota assai consistente di personale, peraltro non quantificata in relazione tecnica - resta subordinata alla durata dei contratti e alle loro scadenze, dal momento che le obbligazioni ormai assunte dalle amministrazioni non potranno che essere comunque onorate. Da segnalare, altresì, che le misure di contenimento della spesa a carico delle regioni e degli enti locali sono rimesse – fermo restando l'obiettivo di riduzione dell'1 per cento rispetto alla spesa del 2004 - alle autonome decisioni degli stessi enti e che per

gli enti del servizio sanitario è utilmente prevista (dal decreto-legge n. 203/2005, art. 9) una verifica dell'effettivo accantonamento, nei loro bilanci, delle risorse necessarie a fronteggiare l'onere dei contratti nazionali.

Il Patto di stabilità interno per Regioni ed enti locali.

9.

Oltre il 32 per cento delle risorse poste a copertura della manovra finanziaria per il 2006 è da ricondurre a misure di contenimento della spesa corrente delle amministrazioni territoriali. Dei 9,7 miliardi di euro di correzione degli andamenti tendenziali della spesa corrente circa 6,2 miliardi (il 64 per cento) sono attesi dalla revisione del patto di stabilità interno e dal contenimento della spesa sanitaria e della spesa per il personale di regioni, province e comuni. La manovra prevede poi due ulteriori interventi di rilievo (anche se non di efficacia immediata sui saldi): il primo, inserito nell'articolato, dispone modifiche al decreto legislativo 56/2000 (federalismo fiscale); il secondo (articolo 9 del decreto legge 203/05) prevede la creazione di accantonamenti nei bilanci regionali per la copertura degli oneri connessi ai rinnovi dei contratti del personale in sanità.

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

La finanziaria per il 2005, modificando la normativa preesistente, aveva previsto l'estensione agli enti territoriali delle norme per il contenimento entro il 2 per cento degli incrementi di spesa complessiva. Rispetto al passato era stata ricompresa nel vincolo sia la spesa in conto capitale, sia quella destinata al finanziamento delle funzioni conferite e al pagamento degli interessi.

Il provvedimento oggi all'esame del Parlamento modifica il contenuto del patto per il 2006 e gli anni successivi, prevedendo tetti differenziati tra enti e per tipologia di spesa. Per le regioni si dispone per il 2006 un taglio della spesa corrente del 3,8 per cento rispetto al valore raggiunto nel 2004, consentendo negli anni successivi una crescita contenuta entro lo 0,4 per cento nel 2007 e il 2,5 per cento nel 2008. La spesa in conto capitale può crescere invece del 6,9 per cento (sempre rispetto al 2004), per

variare entro il 4 per cento nel biennio successivo. I tetti di spesa sono calcolati escludendo dagli aggregati gli oneri per il personale, la spesa sanitaria e i trasferimenti ad altri enti delle Amministrazioni pubbliche.

Nel caso dei comuni e delle province l'importo della spesa corrente (al netto degli oneri per personale, trasferimenti e spesa sociale) deve essere ridotta, nel 2006, del 6,7 per cento rispetto al livello del 2004 (una riduzione di un ulteriore 0,3 per cento è prevista per il 2007 e una crescita dell'1,9 per cento per il 2008), mentre la spesa in conto capitale potrà aumentare del 10 per cento sempre con riferimento al livello raggiunto nel 2004. Anche nel patto di stabilità per il 2006 si prevede, a parità di effetto complessivo, la identificazione di soglie differenziate di incremento della spesa per comuni e province, in funzione del livello medio pro-capite della spesa sostenuto nel triennio 2002-2004.

10.

Nella relazione tecnica questa nuova definizione del Patto è previsto comporti effetti positivi sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per oltre 3.100 milioni di euro nel 2006, di cui 1.100 relativi alle regioni e oltre 2.000 agli enti locali. Una riduzione che tiene conto non solo della minor spesa corrente, ma anche delle maggiori spese in conto capitale consentite rispetto al quadro a legislazione vigente.

Per una valutazione dell'efficacia della manovra è determinante la definizione del quadro tendenziale a legislazione vigente. Nella ricostruzione del governo la spesa corrente delle regioni soggetta alle limitazioni del patto è prevista crescere nel 2006 di circa il 4,9 per cento rispetto al 2004 e raggiungere i 16.436 milioni di euro (Allegato 2 - tavola 1). Ne consegue che gli interventi correttivi della finanziaria 2006 comporterebbero una riduzione della spesa corrente dell'8,3 per cento rispetto all'andamento tendenziale.

Per la spesa in conto capitale, nel quadro tendenziale la crescita è del 4,8 per cento rispetto al valore del 2004, e di oltre il 16,7 per cento rispetto al consuntivo 2003. In termini assoluti essa raggiunge i 12.816 milioni. Di conseguenza, il tetto introdotto con la finanziaria 2006, consentirebbe un incremento ulteriore del 2 per cento rispetto al tendenziale.

Una ulteriore riflessione merita poi l'effetto delle nuove norme in termini di contabilità finanziaria. Il passaggio dagli importi definiti a legislazione vigente (calcolati in base alla regola del 2 per cento) a quelli costruiti in base alla nuova normativa, comporta un ridimensionamento degli impegni di parte corrente di oltre il 6,6 per cento (Allegato 2 - tavola 2). Si tratta di una variazione inferiore a quella media stimata nella relazione tecnica sulla base dei dati di contabilità nazionale (-8,3 per cento). Molto diverso è inoltre il peso del "taglio" tra le regioni: da oltre il 10 per cento in media nelle regioni meridionali a circa il 4 per cento nelle regioni del centro. Un risultato, anche in questo caso, legato al cambiamento di base di riferimento per il calcolo del livello obiettivo. La dimensione delle variazioni indotte rispetto al dato tendenziale (ma anche all'obiettivo per il 2005) testimonia delle difficoltà che una frequente modifica dei criteri di costruzione del patto può comportare per la programmazione regionale.

La piena realizzabilità degli effetti che la legge finanziaria attribuisce congiuntamente al Patto di stabilità interno e alla spesa sanitaria potrebbe non essere conseguita, per la possibilità che le risorse derivanti dall'operare del tetto alla spesa corrente siano impiegate per contenere il disavanzo sanitario.

Un esito in ogni caso positivo, ma che ridurrebbe la portata degli effetti riconducibili alle due misure.

11.

In parte simile il risultato se si guarda a Comuni e Province.

Anche in questo caso, l'impatto del nuovo meccanismo proposto è di rilievo: la contrazione attesa sulla spesa corrente è di oltre 2.375 milioni (un calo di circa il 10 per cento rispetto al tendenziale) (Allegato 2 – tavola 3).

La spesa in conto capitale cresce invece dell'8,8 per cento rispetto ai dati di consuntivo 2004, risultando ben superiore al dato 2006 costruito come semplice proiezione delle variazioni ipotizzate con la precedente versione del Patto (anche per province e comuni la finanziaria per il 2005 prevedeva per il 2006 l'applicazione della regola del 2 per cento). Ne discende che l'intervento correttivo comporta una crescita dell'1,1 per cento rispetto al valore tendenziale.

Coerenti con un profilo crescente della spesa in conto capitale sono anche i risultati di cassa relativi ai primi sei mesi dell'anno che indicano un aumento di oltre il 9 per cento rispetto ai pagamenti effettuati nello stesso periodo dell'esercizio precedente.

Sulla entità dei risultati attesi pesa, nel caso delle amministrazioni locali, la particolare severità dell'aggiustamento richiesto: la riduzione del 10 per cento rispetto al dato tendenziale si applica, nel caso di queste amministrazioni, ad oltre il 52 per cento della spesa corrente.

Al di là di quanto può osservarsi in termini di quantificazioni, si conferma in ogni caso, anche in questa nuova impostazione del Patto, la valutazione, più volte espressa dalla Corte, che livelli di variazione predefiniti e automatici non possano considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica. Di qui l'urgenza di un compimento del processo avviato con la riforma costituzionale per un nuovo meccanismo di finanziamento delle realtà territoriali (da ricordare che l'Alta Commissione per il federalismo fiscale ha recentemente rassegnato la sua relazione conclusiva).

La spesa sanitaria.

12.

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

E' aumentato il livello complessivo della spesa del Servizio sanitario nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato e sono riconfermati i termini dell'accordo

sottoscritto tra lo Stato e le Regioni lo scorso 23 marzo, volto ad ottenere, attraverso misure di contenimento assunte a livello regionale, una riconduzione della spesa tendenziale entro i limiti del fabbisogno individuato.

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

In linea con questa impostazione, con la manovra si prevede che l'importo aggiuntivo, riconosciuto pari a 1000 milioni, sia ripartito tra le regioni a fronte di accordi diretti all'individuazione di obiettivi di contenimento della dinamica della spesa e di riduzione strutturale del disavanzo. Anche la corresponsione delle risorse attribuite a titolo di concorso al ripiano dei disavanzi sanitari relativi agli anni 2002-2004 è soggetta ad alcune condizioni vincolanti: il perfezionamento dell'intesa sullo schema di PSN entro il marzo 2006 e la realizzazione, da parte delle regioni, degli interventi previsti per il contenimento delle liste d'attesa (identificazione dei tempi massimi, individuazione delle risorse da destinare ai programmi funzionali all'obiettivo, attivazione del monitoraggio).

Al miglioramento dell'offerta ospedaliera sono poi volte le norme che riservano alle strutture ospedaliere di maggiori dimensioni le risorse a completamento del programma di investimenti per l'edilizia sanitaria ospedaliera; prevedono la definizione dei criteri e delle modalità di certificazione dei bilanci della aziende sanitarie;

introducono un tetto massimo alla rimborsabilità dell'attività erogata a soggetti non residenti.

A fronte di questo impianto normativo, nella relazione tecnica al provvedimento da un lato si confermano i timori per un andamento della spesa superiore alle attese, dall'altro si forniscono elementi tratti dalla più recente attività di monitoraggio (Allegato 2 - tavola 4):

- la conferma, nella finanziaria, dei livelli di spesa indicati nel DPEF 2006-2009 sottolinea le difficoltà incontrate dalle misure finora adottate, destinate a contenere i costi delle aziende sanitarie e, per questa via, a ricondurre la spesa del settore entro un percorso più sostenibile;

- nonostante il buon risultato atteso in campo farmaceutico, che trova conferma nei dati di consumo nei primi sette mesi dell'anno (gli importi a carico del SSN si sono ridotti di oltre il 5 per cento rispetto al 2004), la spesa complessiva del 2005 e del 2006 continuerebbe a crescere. Si sarebbero rivelati finora inefficaci (dal punto di vista finanziario) sia gli interventi volti a contenere la dinamica della spesa entro margini prefissati, sia quelli a carattere più strutturale (riduzione delle dotazioni dei posti letto). Lo stesso risultato colto nel campo della spesa farmaceutica verrebbe riassorbito da una spesa sanitaria ancora in crescita nel suo complesso;

- i vincoli posti alla copertura dei disavanzi avrebbero prodotto alcuni risultati significativi. Le entrate regionali sarebbero aumentate in misura strutturale di oltre 1.250 milioni di euro; a queste risorse si aggiungerebbero quelle delle regioni a statuto speciale (500 milioni di euro) e quelle proprie regionali, ulteriori rispetto agli importi cristallizzati nel riparto del fabbisogno sanitario in sede Cipe. Si tratta di risorse di cui andrebbe tuttavia valutata l'aggiuntività rispetto al quadro tendenziale.

La relazione tecnica quantifica per il comparto sanitario un aggiustamento, rispetto al tendenziale, pari a 2.500 milioni. La persistenza di margini per una riduzione delle inefficienze e per un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero rendono tale obiettivo auspicabile. La conferma dell'impostazione finora seguita di un adeguamento delle somme riconosciute, anche attraverso il contributo al ripiano dei disavanzi pregressi, di una maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse e della previsione di misure correttive, sia di natura finanziaria che reale,

nel caso di superamento dei tetti di spesa, sposta naturalmente su una attenta attività di monitoraggio il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi.

APPENDICE
Le c.d. eccedenze di spesa

Ad integrazione del settimo comma dell'art. 11 ter della legge di contabilità, la legge 246/02 (c.d. taglia-spese) ha disposto che il Ministro dell'economia – oltre a riferire al Parlamento sugli scostamenti verificatisi nel corso dell'attuazione delle leggi rispetto alle previsioni di spesa o d'entrata, assumendo le conseguenti iniziative legislative ai fini della copertura finanziaria – individui le cause che hanno determinato gli scostamenti stessi, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati dalle predette leggi.

Contemporaneamente, la stessa legge 246 ha previsto (art. 11 comma 3 lett. i quater) che la legge finanziaria possa recare misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui al sopra indicato art. 11 ter comma 7.

Nella prassi, si è fatto generale ricorso a quest'ultimo procedimento, senza perciò procedere alla specifica individuazione delle cause degli scostamenti e alla revisione dei dati e dei metodi utilizzati.

Pur entro questi limiti, l'emersione delle eccedenze di spesa appare comunque un deciso miglioramento rispetto al passato, sia ai fini della trasparenza, sia soprattutto ai fini della effettiva copertura dei maggiori oneri.

Mentre infatti in passato gli scostamenti relativi ad anni pregressi, se non compensati in sede di assestamento, erano direttamente inseriti nella legge di approvazione del rendiconto e restavano perciò privi di copertura, ora essi – ad eccezione della quota relativa alle regolazioni debitorie, che resta sotto la linea – sono invece compresi nel prospetto di copertura degli oneri correnti. Inoltre, gli scostamenti previsti per gli esercizi compresi nel bilancio triennale sono oggetto di una migliore evidenziazione.

Le misure correttive degli scostamenti previste dalla legge finanziaria 2006 ammontano a circa 1870 milioni di euro a fronte di esigenze di anni pregressi (oltre 3 miliardi nell'esercizio precedente) e ad importi variabili da 842 a 756 milioni di euro annui per il triennio 2006/08 (da 240 a 190 nel precedente esercizio). Mentre questi ultimi trovano ovviamente totale copertura, gli scostamenti relativi ad anni pregressi vengono anch'essi coperti per oltre tre quarti (1468 milioni), mentre la parte residua (402 milioni) è inserita tra le regolazioni contabili e debitorie.

Concludendo, sembra alla Corte che la disciplina delle misure correttive degli effetti finanziari delle leggi rappresenti in sé un progresso rispetto al passato e che la sua

applicazione, anche se non pienamente soddisfacente per la mancata individuazione delle cause degli scostamenti e per la mancata revisione dei dati e dei metodi utilizzati a supporto delle previsioni, sia corretta, in quanto le voci di spesa prese in considerazione appaiono sostanzialmente tutte relative a posizioni di diritto soggettivo e come tali prive di carattere discrezionale.

E' tuttavia evidente che alla base vi è comunque sempre una erronea quantificazione delle conseguenze finanziarie delle leggi di spesa e/o una sottostima degli oneri a legislazione vigente.

APPENDICE

Stato di attuazione della manovra sulle entrate della Finanziaria 2005

La Finanziaria 2005 scontava per l'anno in corso un saldo largamente positivo (+10.314 milioni) tra maggiori e minori entrate risultanti dalla manovra, destinato, però, a drasticamente ridimensionarsi negli anni successivi (956 milioni nel 2006 e 1.311 nel 2007).

Le maggiori entrate per l'anno 2005 (16.072,5 milioni) erano attese per il 44 per cento dalle dismissioni di immobili (4 miliardi) e di strade (3 miliardi) e per il 22 per cento dalla manutenzione straordinaria degli studi di settore (3.558 milioni). Un peso significativo (7%) l'hanno gli inasprimenti (1.120 milioni) decretati per gli importi fissi di una serie di tributi indiretti (imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale), ma anche i maggiori proventi attesi dal comparto giochi e dalle accise sui tabacchi lavorati. Rilevante anche il maggior gettito atteso dal recupero di evasione nel settore degli immobili (600 milioni circa).

Mentre le previsioni relative alle minori entrate riguardanti gli sgravi IRPEF non creano particolari problemi, in ragione dell'adeguatezza dei dati disponibili e della consolidata metodologia di stima, un'attenta riconsiderazione si impone, invece, per gli interventi di maggiore entrata che si erano prestati a rilievi e perplessità già in sede di esame della fattibilità delle quantificazioni operate con le relazioni tecniche. Ciò riguarda, in particolare, sia il caso delle dismissioni immobiliari, sia quello della revisione e dell'estensione ai soggetti in contabilità ordinaria, anche per opzione, degli studi di settore.

Per le dismissioni immobiliari, dei 7 miliardi previsti dalla Finanziaria 2005, nei primi nove mesi dell'anno è stato accreditato solo un importo di 592 milioni, a titolo di prezzo differito delle precedenti cartolarizzazioni. Nei restanti tre mesi dell'anno potrebbe essere condotta a termine l'operazione del Fondo Immobiliare promosso da Patrimonio dello Stato SpA (per circa un miliardo), mentre sembra da escludersi che si possa concretizzare la cessione delle strade. Così come stenta tuttora a decollare l'operazione SCIP 3, che, peraltro, vedrebbe la riassegnazione dei proventi per spese del Ministero della Difesa e non a riduzione del deficit.

Diverso, naturalmente, è il caso delle privatizzazioni, che, però, rilevano ai soli fini della diminuzione del debito, e che fanno registrare ad oggi proventi per 4,1 miliardi legati al collocamento della quarta tranche ENEL. Siamo tuttavia anche qui molto al di sotto dell'importo minimo necessario per contribuire ad una riduzione del debito e non al semplice contenimento del suo aumento.

L'Amministrazione continua ad escludere la possibilità di rilevazione ex post degli effetti finanziari aggiuntivi dell'applicazione degli studi di settore. Tuttavia, da una prima mappatura

dei versamenti saldo/acconto dell'autotassazione di giugno – luglio 2005 effettuata in base ai codici tributo, risulterebbe che, a seguito della revisione degli studi, sarebbero diminuiti i soggetti congrui e sarebbe aumentato il numero dei soggetti che si sono adeguati ai parametri degli stessi studi, con un chiaro effetto di maggior gettito, anche se allo stato difficilmente quantificabile.

Per quanto riguarda il recupero di imponibile nel settore immobiliare, mancano i riscontri per poter valutare gli effetti di maggior gettito. E' tuttavia da presumersi che gli stessi siano necessariamente limitati, in quanto sono stati avviati i soli controlli sulla registrazione dei contratti locativi, mentre tarda a concretizzarsi – per le eccezioni provenienti dal Garante della privacy - l'acquisizione informatizzata da parte dell'Agenzia delle entrate delle informazioni già trasmesse sin dal 1978 alle Autorità di Polizia.

Le previsioni per il condono edilizio, dal quale si attendono 2,2 miliardi per effetto del differimento al 2005 del versamento della seconda e della terza rata, sembrano destinate a trovare una conferma, ma solo in termini di cassa. Al 30 settembre, sul relativo capitolo risultano 1.653 miliardi, di cui 944 milioni, versati nel mese di gennaio, attengono a contabilizzazioni relative alla prima rata, che è comprensiva delle oblazioni di importo fisso o minimo che erano dovute in unica soluzione all'atto della presentazione della domanda di condono e che, come si è capito dal limitato importo dei versamenti relativi alla seconda rata (di poco superiore a 500 milioni), hanno un peso prevalente rispetto al numero delle domande di condono comportanti oblazioni di importo variabile e superiore a quello minimo ed alle quali si applica, invece, la previsione della rateizzazione e dell'obbligo di un primo versamento pari al 30 per cento di quanto complessivamente dovuto. Se, come è da prevedersi, la terza rata sarà dello stesso ordine di grandezza della seconda, i versamenti per il condono edilizio potranno sicuramente raggiungere e, sia pure di poco, superare l'importo atteso di 2.215 milioni. Resta, tuttavia, il fatto che 944 milioni di tale importo, relativi a pagamenti effettuati presso le Poste nel mese di dicembre 2004 e versati in bilancio nel gennaio 2005, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto vanno riferiti ai conti del 2004.

Meno problemi sembrano porsi per quel che riguarda gli effetti degli inasprimenti decretati per una serie di tributi indiretti ed ai quali è associato un maggior gettito di 1,1 miliardi. Così come sostanzialmente positivo appare l'andamento dei proventi del lotto e degli altri giuochi, evidentemente anche grazie all'avvenuta chiusura nello scorso mese di dicembre dell'operazione di cartolarizzazione dei proventi del lotto e dell'enalotto promossa a fine 2001, che ha comportato il ritorno ai versamenti settimanali in bilancio da parte dei concessionari dopo tre anni di versamenti semestrali intermediati dalla società veicolo.

Il primo e preliminare bilancio degli effetti delle specifiche misure di entrata della finanziaria 2005 è quindi in larga misura deludente, anche se, per gli anni successivi, appaiono possibili – e per certi aspetti anche probabili - positivi sviluppi per quanto riguarda un recupero di basi imponibili, grazie ad un'applicazione più incisiva degli studi di settore ed agli effetti di dissuasione e di repressione legati all'accresciuta possibilità di incroci nel settore immobiliare.

Notazioni meno negative vanno peraltro evidenziate per quanto attiene all'andamento complessivo delle entrate nei primi nove mesi dell'anno in termini di versamenti. Le entrate finali sono aumentate del 4,1%, grazie alla crescita delle entrate extratributarie e di quelle patrimoniali, dovuta, a sua volta, ad operazioni straordinarie ed una tantum.

Dopo una flessione registrata nel mese di luglio, anche le entrate tributarie hanno ripreso a crescere, sia pure di poco (+0,14%). Valori in crescita li fanno registrare anche gli incassi delle entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, proprio in conseguenza del venir meno dell'effetto di svuotamento provocato dalle sanatorie. Nei primi nove mesi del 2005, infatti, tali entrate sono aumentate del 66,7 per cento rispetto al corrispondente periodo dello scorso anno: gli importi sono saliti da 1.209 a 2.015 milioni.

Il positivo andamento, in termini nominali, dei versamenti erariali nei primi nove mesi dell'anno va comunque letto tenendo conto, sia della modestia dell'incremento delle entrate tributarie, sia dei rischi tuttora legati alla prossima autotassazione di novembre e sia, infine, alla circostanza che il monitoraggio non riguarda la componente di gettito di spettanza degli enti territoriali. E' quindi ancora presto per poter dire che sono già stati riassorbiti i contraccolpi, sia degli sgravi IRPEF, sia dell'esaurirsi degli effetti del condono.