



Senato della Repubblica
Servizio del bilancio



Camera dei deputati
Servizio Bilancio dello Stato
Servizio Studi

XV legislatura

La manovra 2008-2010 (aspetti di settore e metodologici)

Aprile 2008
n. 5



DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO
Tel. 066706-5790

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO
Tel. 066760-2174 – 066760-9455

SERVIZIO STUDI – Dipartimento bilancio e politica economica
Tel. 066760-9932 – 066760-2233

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.
Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

Premessa.....	1
1. La "finanziaria" per il 2008. Le modifiche apportate in sede di esame parlamentare	3
2. Le analisi di settore.....	10
2.1 Entrata	10
2.2 Spesa	16
a) Razionalizzazione della P.A.....	16
b) Pubblico impiego.....	19
c) Università	26
d) Previdenza e assistenza.....	28
e) Gestione beni immobili.....	31
f) Sanità.....	33
g) Enti territoriali.....	37
h) Ambiente	40
i) Trasporti.....	43
3. Manovra lorda a confronto: saldo netto da finanziare vs indebitamento netto	45
3.1 Gli oneri di natura corrente: differenze tra SNF e IN ed evidenziazione di aspetti metodologici.....	49
3.1.1 Il pubblico impiego.....	50
3.1.2 La disposizione sull'adeguamento Istat dei trasferimenti all'INPS.....	53
3.1.3 La riassegnazione di entrate.....	54
3.1.4 I rapporti tra livelli di governo: principali tipologie	56
3.1.5 La tabella A.....	58
3.2 Le spese in conto capitale.....	61
3.2.1 Le tabelle D e F.....	62
3.2.2 Le spese pluriennali e i contributi pluriennali.....	64
3.2.3 Un caso particolare: il potenziamento della viabilità della Calabria e della Sicilia (articolo 2, comma 538).....	70

PREMESSA

Le analisi che seguono aggiornano i dati già presentati nel dossier sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla manovra 2008-2010 (dicembre 2007), relative alla ricostruzione della manovra per il 2008, con l'arricchimento delle schede di settore e di una ulteriore sezione dedicata all'approfondimento dei legami tra quantificazione delle misure in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto.

Come per i precedenti dossier, i dati riportati si riferiscono agli effetti delle misure in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sono desunti dalle relazioni tecniche e dagli allegati riepilogativi (allegato 7) al disegno di legge finanziaria per il 2008. Si precisa, inoltre, che la presente analisi non riguarda la verifica delle quantificazioni delle varie norme, per la quale si rimanda alle apposite documentazioni già predisposte dai Servizi bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica¹.

E' opportuno segnalare che i nuovi prospetti riepilogativi si riferiscono alla versione dell'allegato 7 trasmessa alle Camere il 28 marzo u.s., che aggiorna alcune delle valutazioni associate alle misure contenute nel testo approvato in via definitiva.

Si è reso peraltro necessario apportare alcune modifiche anche alle valutazioni iniziali e quindi aggiornare le tabelle - riportate nel testo a fini comparativi - che riepilogano la manovra al momento della presentazione e come risultante dopo l'esame in prima lettura².

¹ Per il servizio Bilancio del Senato si rimanda alle Note di lettura n 61 A.S. 1817: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)", e n. 66 A.S. 1817-B: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)". Per il servizio Bilancio della Camera si rimanda ad "Andamenti di finanza pubblica" n. 12, novembre 2007 ed "Andamenti di finanza pubblica" n. 13, aprile 2008.

² Si rimanda alla premessa del Documento di finanza pubblica n. 4, *La manovra di finanza pubblica per il 2008-2010: il testo approvato dal Senato*, novembre 2007, per la descrizione degli aggiornamenti delle stime delle misure contenute nel testo iniziale.

1. La "finanziaria" per il 2008. Le modifiche apportate in sede di esame parlamentare

Le modifiche al disegno di legge finanziaria apportate dalla Camera dei deputati in seconda lettura, non più modificata, producono una riduzione dell'effetto netto della manovra sul conto delle amministrazioni pubbliche, modificando sia il livello delle entrate che quello delle spese. Si ricorda che il segno della manovra è di carattere espansivo.

La tabella 1, articolata in tre sezioni, mette a confronto gli effetti sull'indebitamento degli effetti associati al testo approvato in seconda lettura dalla Camera dei deputati (sezione B) con quello approvato in prima lettura dal Senato (sezione A), evidenziando le differenze per ciascun anno del triennio (sezione C). Nelle tre sezioni gli interventi sono disaggregati in termini di riduzione netta delle entrate (composta dal saldo delle maggiori entrate e minori entrate) e aumento netto delle spese (anch'esso espresso come saldo delle maggiori e delle minori spese).

Tabella 1

Sezione A

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche - Testo Approvato dal Senato			
mln di euro	2008	2009	2010
Maggiori Entrate	1.157	1.597	1.927
Minori Entrate	3.505	5.434	4.279
Riduzione Netta Entrate	2.348	3.837	2.352
Maggiori Spese	9.822	6.856	8.969
Minori Spese	5.668	5.887	5.973
Aumento Netto Spese	4.155	969	2.995
Aumento dell'Indebitamento Netto	6.503	4.807	5.347

Sezione B

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche - Testo Approvato dalla Camera			
mln di euro	2008	2009	2010
Maggiori Entrate	1.587	3.353	3.258
Minori Entrate	3.942	7.117	5.432
Riduzione Netta Entrate	2.355	3.763	2.174
Maggiori Spese	11.549	9.140	10.952
Minori Spese	7.815	8.493	8.138
Aumento Netto Spese	3.734	647	2.814
Aumento dell'Indebitamento Netto	6.089	4.411	4.989

Sezione C = (B-A)

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche - Var. Assolute			
mln di euro	2008	2009	2010
Maggiori Entrate	430	1.757	1.331
Minori Entrate	437	1.683	1.153
Riduzione Netta Entrate	7	-74	-178
Maggiori Spese	1.726	2.284	1.984
Minori Spese	2.147	2.606	2.165
Aumento Netto Spese	-421	-322	-181
Aumento dell'Indebitamento Netto	-414	-396	-359

L'entità complessiva della manovra netta, dopo l'esame in seconda lettura, non più modificata, è pari a 6.089 milioni nel 2008, 4.411 milioni nel 2009 e 4.989 milioni nel 2010, con una minore impatto sull'indebitamento netto, rispetto al testo approvato dal Senato, pari a 414 milioni nel 2008, 396 milioni nel 2009 e 359 milioni nel 2010, nel senso di una minore composizione finale espansiva.

Tale riduzione è scomponibile tra variazione netta delle entrate e variazione netta delle spese. Dal lato delle entrate, le modifiche apportate dalla Camera producono, nel 2008, una riduzione netta delle entrate, pari a 7 milioni, attribuibile all'effetto combinato di maggiori entrate per 430 milioni e a minori entrate per 437 milioni. Nel 2009 e nel 2010 l'esame presso la Camera, invece, induce un effetto netto di aumento delle entrate per 74 e 178 milioni rispettivamente. In particolare, nel 2009, si hanno maggiori entrate per 1.757 milioni e minori entrate per 1.683 milioni; nel 2010 si registrano maggiori entrate pari a 1.331 milioni e minori entrate pari a 1.153 milioni. Dal lato delle spese, le modifiche apportate dalla Camera producono, nel 2008, una riduzione netta delle spese, pari a 421 milioni, attribuibile all'effetto combinato di maggiori spese per 1.726 milioni e a minori spese per 2.147 milioni. Analogamente nel 2009 e nel 2010 l'esame presso la Camera, induce un effetto netto di riduzione delle spese per 322 e 181 milioni rispettivamente. In particolare, nel 2009, si hanno maggiori spese per 2.284 milioni e minori spese per 2.606 milioni; nel 2010 si registrano maggiori spese pari a 1.984 milioni e minori spese pari a 2.165 milioni.

La tabella 2, sempre articolata in tre sezioni, propone la medesima analisi evidenziando il confronto degli effetti sull'indebitamento netto associati al testo approvato in seconda lettura dalla Camera dei Deputati (sezione B) rispetto al testo iniziale presentato dal Governo il 30 settembre (sezione A), evidenziando in tal modo gli effetti complessivi dell'esame parlamentare (sezione C).

Tabella 2

Sezione A

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche - Testo Iniziale			
mln di euro	2008	2009	2010
Maggiori Entrate	666	1.080	983
Minori Entrate	3.317	5.223	4.100
Riduzione Netta Entrate	2.651	4.143	3.116
Maggiori Spese	8.550	6.299	8.008
Minori Spese	4.742	5.471	5.665
Aumento Netto Spese	3.808	828	2.343
Aumento dell'Indebitamento Netto	6.460	4.970	5.460

Sezione B

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche - Testo Approvato dalla Camera			
mln di euro	2008	2009	2010
Maggiori Entrate	1.587	3.353	3.258
Minori Entrate	3.942	7.117	5.432
Riduzione Netta Entrate	2.355	3.763	2.174
Maggiori Spese	11.549	9.140	10.952
Minori Spese	7.815	8.493	8.138
Aumento Netto Spese	3.734	647	2.814
Aumento dell'Indebitamento Netto	6.089	4.411	4.989

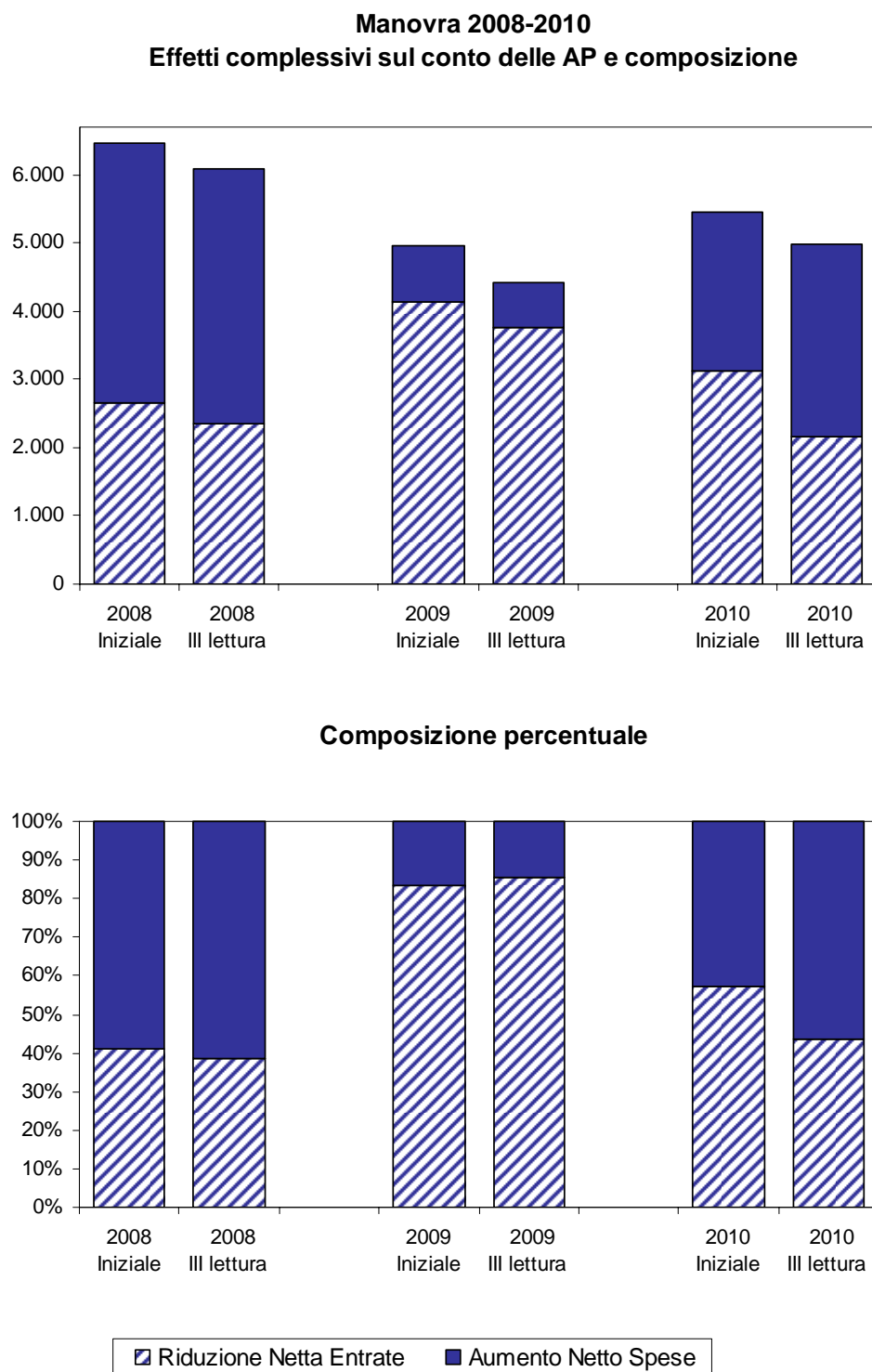
Sezione C = (B-A)

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche - Var. Assolute			
mln di euro	2008	2009	2010
Maggiori Entrate	921	2.273	2.275
Minori Entrate	625	1.894	1.333
Riduzione Netta Entrate	-297	-379	-942
Maggiori Spese	2.999	2.842	2.944
Minori Spese	3.073	3.022	2.473
Aumento Netto Spese	-74	-180	471
Aumento dell'Indebitamento Netto	-371	-560	-471

L'esame parlamentare riduce l'entità espansiva complessiva della manovra, con un miglioramento dell'indebitamento netto, rispetto al testo presentato dal Governo alle Camere, pari a 371 milioni nel 2008, 560 milioni nel 2009 e 471 milioni nel 2010. La tabella evidenzia, altresì, una ricomposizione tra volumi di entrata e spesa, seppur di limitata entità. Dal lato delle entrate emerge un aumento netto delle entrate (pari a 297, 379 e 942 milioni di euro in ciascun anno del triennio), mentre dal lato delle spese risulta una riduzione netta delle spese nei primi due esercizi del triennio (pari a 74 e 180 milioni nel 2008 e nel 2009 rispettivamente) e un aumento netto delle spese nel 2010 pari a 471 milioni. E' utile sottolineare come nei primi due esercizi del triennio l'aumento netto di entrate sia minore del miglioramento complessivo del saldo, non avendosi, quindi, aumenti di entrata destinati a finanziare maggiore spesa; nel 2010, invece, l'aumento delle entrate è più ampio del miglioramento del saldo ed è finalizzato, per circa il 50 per cento (pari a 471 milioni di euro), a finanziare le maggiori spese.

I grafici che seguono evidenziano graficamente le modifiche apportate alla manovra durante l'esame parlamentare. Il primo grafico riporta, per il triennio, la

manovra netta in valore assoluto come risultante dal testo iniziale e dal testo approvato, evidenziando altresì la composizione tra entrate e spese. Il secondo grafico propone le medesime informazioni relative alla composizione tra entrate e spese, presentate in termini di composizione percentuale.



La tabella 3 evidenzia, per il solo 2008, il dettaglio degli interventi disposti dal disegno di legge finanziaria, aggregati per maggiori e minori entrate

(distinti per famiglie e imprese) e maggiori e minori spese (distinte per correnti e capitale e per principali settori di intervento). Le prime tre colonne della tabella evidenziano gli effetti, espressi in milioni di euro, riferiti al testo iniziale, al testo approvato in prima lettura dal Senato e a quello approvato in seconda lettura dalla Camera dei deputati. Le ultime due colonne evidenziano le modifiche apportate nella seconda lettura (colonna (4) come differenza tra il testo approvato dalla Camera dei deputati e quello del Senato) e le modifiche apportate nel corso del complessivo esame parlamentare (colonna (5) come differenza tra il testo approvato dalla Camera dei deputati e quello iniziale).

Per un maggior approfondimento si rimanda alle schede di dettaglio di settore, contenute anche nei precedenti dossier³.

³ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI Documentazione di finanza pubblica n. 3, *La manovra di finanza pubblica per il 2007-2010*, ottobre 2007; Documentazione di finanza pubblica n. 4, *La manovra di finanza pubblica per il 2008-2010: il testo approvato dal Senato*, novembre 2007. SENATO DELLA REPUBBLICA Elementi di documentazione n°18, *Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla manovra 2008-2011*, dicembre 2007.

Tabella 3

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche - 2008 (mln di euro)					
Entrate	Testo Iniziale	Testo approvato dal Senato	Testo approvato dalla Camera	Var.	Var.
	1	2	3	4=3-2	5=3-1
Maggiori Entrate	666	1.157	1.587	430	921
Famiglie		180	338	158	338
Imprese	666	977	1.249	272	583
<i>Limitazioni compes. IVA di gruppo</i>	450	450	450	0	0
<i>Misure di carattere settoriale</i>	216	527	799	272	583
Minori Entrate	3.317	3.505	3.942	437	625
Famiglie	2.856	3.027	3.285	259	429
<i>IRPEF detrazione affitti 1° casa</i>	1.302	1.302	1.302	0	0
<i>ICI detrazione 1° casa</i>	823	904	904	0	81
<i>Altri Interventi</i>	731	821	1.079	259	348
Imprese	461	478	657	179	195
<i>Disposizioni in materia di IRES</i>	-584	-584	-584	0	0
<i>Regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali</i>	207	207	207	0	0
<i>Agevolazioni Agricoltura</i>	474	476	476	0	2
<i>Altri Interventi</i>	365	380	559	179	194
Riduzione Netta Entrate	2.651	2.348	2.355	7	-296

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche - 2008 (mln di euro)					
Spese	Testo Iniziale	Testo approvato dal Senato	Testo approvato dalla Camera	Var.	Var.
	1	2	3	4=3-2	5=3-1
Minori Spese	4.742	5.668	7.815	2.147	3.073
Correnti	1.460	1.756	3.375	1.619	1.915
Trasporto Pubblico Locale			1.578	1.578	1.578
Razionalizzazione spesa PA	915	926	926	0	12
<i>di cui Consumi Intermedi</i>	<i>500</i>	<i>545</i>	<i>545</i>	<i>0</i>	<i>45</i>
Gestione beni immobili	290	290	290	0	0
Pubblico Impiego	98	61	55	-6	-43
Enti territoriali	90	398	343	-55	253
Previdenza e Assistenza	32	32	37	5	5
Altri Interventi	36	49	146	97	110
Conto capitale	3.282	3.912	4.440	528	1.158
Razionalizzazione spesa PA	1.530	1.530	1.530	0	0
<i>di cui Residui</i>	<i>1.530</i>	<i>1.530</i>	<i>1.530</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Gestione beni immobili	850	1.100	1.100	0	250
<i>di cui Investimenti enti di previdenza</i>	<i>400</i>	<i>400</i>	<i>400</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Crediti d'Imposta Imprese	323	293	553	260	230
Tutela dell' Ambiente	269	269	279	10	10
Crediti d'Imposta Inv. - abrogazione proroga	100	300	300	0	200
Enti territoriali	20	20	20	0	0
Altri Interventi	190	400	658	258	468
<i>di cui FAS</i>		<i>200</i>	<i>450</i>	<i>250</i>	<i>450</i>
<i>di cui Trasporto</i>	<i>190</i>	<i>190</i>	<i>190</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Maggiori Spese	8.550	9.822	11.549	1.726	2.999
Correnti	6.236	7.341	8.970	1.629	2.734
Pubblico Impiego	1.877	1.955	1.984	29	107
Trasporto Pubblico Locale			1.750	1.750	1.750
Previdenza e Assistenza	1.361	1.677	1.444	-234	83
<i>di cui Protocollo Welfare</i>	<i>1.278</i>	<i>1.278</i>	<i>994</i>	<i>-284</i>	<i>-284</i>
Abolizione Ticket		834	834	0	834
Tabella A	900	511	421	-90	-479
Università	313	355	355	0	42
Enti territoriali	314	455	405	-50	91
Razionalizzazione spesa PA	195	195	208	13	13
Tutela dell' Ambiente			30	30	30
Altri Interventi	1.276	1.359	1.540	181	263
<i>di cui Trasporto</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>129</i>	<i>104</i>	<i>104</i>
Conto capitale	2.314	2.482	2.579	97	265
Tabella D	1.120	1.121	1.104	-17	-16
Trasporto Pubblico Locale	350	350	30	-320	-320
Tutela dell' Ambiente	280	240	308	68	28
Crediti d'Imposta Occupazione - Aree Ob. 1	0	200	200	0	200
Crediti d'Imposta Ricerca	117	117	117	0	0
Previdenza e Assistenza	45	45	45	0	0
Altri Interventi	402	409	775	367	374
<i>di cui Trasporto</i>	<i>137</i>	<i>151</i>	<i>296</i>	<i>145</i>	<i>159</i>
Aumento Netto Spese	3.808	4.155	3.734	-421	-74

2. Le analisi di settore

2.1 Entrata

Si riporta, di seguito, la tabella riepilogativa degli effetti relativi a norme in materia di entrate fiscali iscritti nel prospetto finanziario.

Nelle due successive tabelle⁴ sono analizzati, più in dettaglio, gli effetti delle disposizioni relative, rispettivamente, alle famiglie e alle imprese.

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
Totale maggiori entrate	1.589	2.490	2.491
di cui famiglia	+338	+478	+478
di cui impresa	+1.251	+2.012	+2.013
Totale minori entrate	-3.941	-6.251	-4.665
di cui famiglia	-3.285	-3.135	-3.303
di cui impresa	-656	-3.116	-1.362
Saldo entrate	-2.352	-3.761	-2.174
Maggiori spese (collegate ad entrate)	-571	-596	-587
Minori spese (collegate ad entrate)	+853	+1.183	+703
Totale misure settore entrate	-2.070	-3.173	-2.058

Famiglie

La quota preponderante degli **interventi in favore delle famiglie** è rappresentata dalle misure agevolative riguardanti l'abitazione principale, tra le quali la detrazione ICI in favore dei proprietari e quelle IRPEF in favore degli affittuari, che determinano effetti per circa 2,2 miliardi di euro.

Con riguardo alla detrazione ICI, è prevista una procedura di rimborso a carico dello Stato, sulla base di certificazioni presentate dai comuni.

⁴ I dati presentati sono desunti dal prospetto riepilogativo allegati alla legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007).

Il quadro complessivo delle entrate presentato nella tabella non tiene conto degli effetti indotti in termini di imposte dirette collegati a misure di spesa, già inclusi nella quantificazione di tali misure in termini di indebitamento netto. Tali effetti danno luogo a maggiori entrate nette pari a 271 milioni nel 2008, 131 milioni nel 2009 e 144 milioni di euro nel 2010 e sono quasi integralmente imputabili all'integrazione dei rinnovi contrattuali 2006-2007.

Il diritto e la misura del beneficio relativo alla detrazione per canoni di locazione è modulato in base alla condizione reddituale dei soggetti destinatari.

Con riguardo agli interventi in favore delle famiglie, si rammenta che il decreto-legge n. 159/2007 collegato alla manovra di finanza pubblica prevede per l'anno in corso l'istituzione di un fondo con una dotazione pari a 1,9 miliardi di euro, destinata all'attribuzione ai soggetti incapienti ed ai relativi familiari fiscalmente a carico di una somma forfetaria a titolo di rimborso di parte delle maggiori entrate affluite all'erario⁵.

⁵ Con riguardo all'effetto sui saldi, la misura ha effetti di maggiore spesa a livello di saldo netto da finanziare e di fabbisogno e di minore entrata a livello di indebitamento netto delle P.A., concorrendo pertanto a ridurre la pressione fiscale per l'anno in corso.

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
Famiglie	-2.947	-2.657	-2.825
<i>di cui interventi sulla casa:</i>	<i>-2.809</i>	<i>-2.218</i>	<i>-2.784</i>
Detrazione ICI (art. 1, co. 5-8)	-904	-904	-904
Incidenza prima casa per detrazioni (art. 1, co 10-11)	-388	-213	-213
Detrazione affitto prima casa (art. 1, co. 9-10)	-1.302	-960	-1.069
Ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica (art. 1, co. 17-20 e art. 2, co 286)	-160	-44	-519
Imp.indirette edilizia residenziale (art. 1, co. 25-28)	-55	-55	-55
Detraz. inter. mutui casa (art. 1, co. 202)	0	-42	-24
<i>minori entrate</i>	<i>-2.809</i>	<i>-2.218</i>	<i>-2.784</i>
<i>di cui altri interventi:</i>	<i>-138</i>	<i>-439</i>	<i>-41</i>
Detraz. assegno mantenimento (art. 1, c. 11)	-40	-23	-23
Detraz. famiglie con almeno 4 figli (art.1,c.15)	-119	-162	-153
Detr. frigoriferi, motori, ecc. (art.1, c.20)	0	-183	-128
Deducibilità contributi fondi sanitari (art. 1, co. 197)	-13	-33	-31
Detraz. studenti fuori sede (art. 1, co. 208)	0	-5	-3
Detraz. trasporto pubblico (art. 9, co. 309)	0	-163	+70
Redditi fondiari (art. 1, co. 13-14)	-29	-17	-17
Detraz. spese formazione docenti (art. 1. co. 207)	0	-73	+31
Agev. sisma Umbria-Marche (art. 2 co. 107-109)	-50	-52	-52
Esonero canone RAI (art. 1, co.132)	-0,5	-0,5	-0,5
Asili nido (art. 1, co. 201)	-35	+15	0
Esenz. CCGG cellulari non udenti (art. 1, co.203)	-2,5	-2,5	-2,5
Esenzione reddito frontalieri (art. 1, co. 204)	0	-46	-26
GPL riscaldamento zone montane (art. 1, co.240)	-52	8	-4
Riduzione prelievo su TFR (art.2 c.521-522)	-135	-180	-180
<i>minori entrate</i>	<i>-476</i>	<i>-917</i>	<i>-519</i>
Effetti fiscali modifica TFR (art. 2, co.521-522)	+13	+13	+13
Aumento accisa tabacchi (art.2, co.313-315 e 364)	+320	+460	+460
Contributo acqua minerale (art. 2, co. 337)	+5	+5	+5
<i>maggiori entrate</i>	<i>+338</i>	<i>+478</i>	<i>+478</i>

Imprese

Il prelievo sulle **imprese** appare caratterizzato da molteplici interventi che, a fronte di riduzioni di aliquota, determinano un ampliamento delle

basi imponibili, realizzando, inoltre, una semplificazione ed una razionalizzazione del prelievo stesso.

In particolare, il complesso delle disposizioni in materia di IRES ed IRAP e delle disposizioni limitative alle compensazioni Iva di gruppo, destinate a compensarsi a regime, determinano nel 2008 un cospicuo effetto di maggior gettito. Tale circostanza è determinata sia dal diverso profilo temporale dei versamenti che caratterizza ciascuna tipologia di tributo, sia dall'effetto crescente ascrivito ad alcune misure in relazione alla maggiore adesione dei contribuenti a regimi opzionali.

Con riferimento alle imprese, la tabella evidenzia, oltre alle voci iscritte tra le entrate, anche alcune voci che, nel prospetto finanziario, risultano iscritte tra le spese ma che, tuttavia, si ritengono collegate alle disposizioni sulle imprese in materia di entrata. Si tratta, in particolare, delle misure di concessione o abrogazione dei **crediti d'imposta** le quali, pur essendo contabilmente registrate tra quelle di spesa, si concretizzano in minori o maggiori versamenti di imposte.

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
Imprese	+877	-517	+959
<i>di cui misure di carattere generale:</i>	<i>+1.613</i>	<i>-138</i>	<i>+435</i>
Disposizioni in materia di IRES (art. 1, co. 33-64)	+584	-1.021	-40
Amm.to anticipato beni acquistati 2008 (art. 1 co 34)	0	-248	0
Deduzione forfetaria IRAP (art. 1, co. 33-34)	0	-394	-213
Deducibilità interessi passivi – salvaguardia (art. 1, co 33)	0	-371	-65
Eccedenza ROL partecipate estere (art. 1, co, 33)	0	-18	-10
Riorganizzazioni aziendali – maggiori ammort. (art. 1, co. 46-49)	0	0	-241
IVA telefonini (art. 1, co 261)	-168	-101	-129
Società non operative e di comodo (art. 1, co. 129-132)	-14	-10	-10
Agevol. omaggi beni non militari (art. 1, co. 130)	0	-10	-6
Regime forfetario imprend.agricoli (art. 1, co. 177)	0	-4	-2
Riparametrizzazione aliquote IRAP (art. 1, co. 226-227)	0	-28	-15
Agevolazioni imprese cinema (art. 1, co. 338-341)	-5	-10	-15
Finanziamento FSN – IRAP (art. 2, co. 50-51)	-5	-5	-5
<i>minori entrate</i>	<i>+392</i>	<i>-2.220</i>	<i>-751</i>
Amm.to anticipato soggetti IRPEF (art. 1, co. 34)	0	+396	+226
Plusvalenze immobiliari (art. 1, co. 38)	0	+93	+50
Imposta sostitutiva riorganizzazioni societarie (art.1, co.46-49)	+60	+304	+213
IAS (art. 1, co. 58-62)	0	+200	+114
Modifiche alla disciplina IVA (art. 1, co 158 e 261)	+173	+240	+207
Potenziamento contrasto evasione	+20	+21	+21
IVA liquidazioni di gruppo (art. 1, co.33-64) ⁶	+450	0	0

⁶ Il prospetto finanziario allegato al ddl originario ascriveva alla norma effetti positivi pari a 450 milioni annui per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010. Nel testo definitivo, invece, vengono

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
Altro ⁷	+20	+25	+23
<i>maggiori entrate</i>	+723	+1.279	+854
Tetto compensazione crediti d'imposta (art.1, co 53-55)	+303	+303	+103
Abrogazione cred. D'imposta invest. e occup. (art. 1, co. 65)	+300	+600	+600
Limitazione cred.imposta investimenti (art. 1 co. 285)	+250	+280	0
<i>minori spese</i>	+823	+1.183	+703
Crediti d'imp. studi associati (art. 1, co. 70-76)	0	-14	-14
Credito imp. Ricerca & Sviluppo (art. 1, co.)	-117	-136	-142
Credito d'imposta pesca (art. 1, co 172)	-14	-2	0
Credito imp. apparecchi videosorveglianza (art.1, co228-232)	-10	-10	-10
Credito d'imposta tabaccai (art. 1, co 233-237)	-5	-5	-5
Credito imposta occupazione sud (art. 2, co.257)	-200	-200	-200
Crediti d'imp. riscald. biomasse (art.1, co. 240)	-9	-13	0
<i>maggiori spese</i>	-355	-380	-371
di cui misure di carattere settoriale:	-736	-379	+333
Perdite imprese minori e lav. autonomi (art. 1, co. 29-30)	-93	-124	-32
Dividendi in uscita (art. 1, co. 67)	0	-318	-318
Contribuenti marginali (art. 1, co. 96-117)	-207	-376	-143
Settore autotrasporto (art. 1, co. 169-170)	-191	+52	0
IRAP agricoltura (art. 9, co. 171)	-307	+86	+25
Credito d'imposta pesca costiera (art. 9, co. 172)	-40	-37	+13
Proprietà contadina (art.1, co. 173)	-144	0	0
Agevolazioni cinema (art. 1, co 325-343 e 472)	-20	-79	-79
Altro ⁸	-46	-100	-77
<i>minori entrate</i>	-1.048	-896	-611
Accise forze armate (art. 1, co. 180-181)	+115	+115	+115
Zone franche Gorizia, Trieste, Udine (art. 1, co. 191-193)	+102	+102	+102
Esclus. Immob. strument. da imprese (art. 1, co. 37)	+53	+13	-16
Rivalut. terreni agricoli e edificabili (art. 1, co. 91)	+43	+19	+19
Comunicazione datore detrazioni IRPEF (art. 1, co. 221)	+120	+120	+270
Comunicazione utenze telefoniche (art. 1, co. 222)	+7	+36	+36
Esclus. Compensaz. minori 12 euro (art. 1, co. 223)	0	+3,5	+3,5
Addizionale premi assicurativi imprese (art. 1, co. 241-246)	+10	+10	+9
Maggiori accertamenti per assunzioni PA (art. 1, co.346-358)	+78	+272	+430

registrati i soli effetti per l'anno 2008 mentre quelli relativi agli anni 2009 e 2010 sono inclusi negli effetti delle disposizioni in materia di IRES e di tassazione delle imprese (articolo 1, commi 33 e 34)

⁷ Comprende le disposizioni sul catasto e la carbontax.

⁸ Sono comprese le disposizioni: *white list*, distributori di carburanti, accisa gasolio utilizzato nelle serre, coltivazioni conto terzi, *tonnage tax*, IRAP nella silvicoltura, IVA spettacoli circensi, addizionali comunali e regionali, sgravi contributivi cabotaggio.

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
Maggiori riscossioni ruoli per assunzioni PA (art.1, co.346-358)	0	+43	+191
<i>maggiori entrate</i>	+528	+733	+1.159
Fondo compensativo accise forze armate (art. 1, co. 181-183)	-115	-115	-115
Fondo compensativo accise Gorizia, Trieste, Udine (art. 1, co. 191-192)	-101	-101	-101
<i>maggiori spese</i>	-216	-216	-216

Oltre alle voci indicate nella precedente tabella, si segnala che il prospetto finanziario registra, tra le voci di spesa, anche:

- risparmi, pari a 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2008 al 2010⁹, relativi ai minori rimborsi IVA dovuti a seguito dell'adeguamento della normativa nazionale alla sentenza comunitaria in materia di detraibilità dell'IVA pagata sull'acquisto delle autovetture da parte delle imprese e dei lavoratori autonomi;
- conseguenti risparmi di interessi passivi, calcolati sui predetti minori rimborsi IVA, registrati in misura pari a 90 milioni di euro annui.

Si segnala che, in sede di diffusione delle stime relative ai Conti economici nazionali 2001-2007, sulla base di elementi emersi nel corso del 2007 e dell'emanazione di alcuni provvedimenti normativi circa le modalità di richiesta dei rimborsi, circostanze che hanno determinato la probabilità di un sensibile ridimensionamento dell'onere per rimborsi, l'ISTAT, in accordo con Eurostat, ha deciso di adottare una metodologia in base alla quale il debito per lo Stato si registra nel momento in cui si conosce sia l'effettivo importo di tale debito sia il numero degli aventi diritto, attraverso l'esame delle istanze di rimborso effettivamente presentate dai contribuenti.

Pertanto, nelle stime di indebitamento netto della P.A. per il 2006 non è stato più considerato l'onere complessivo per i rimborsi.

La contabilizzazione di tali rimborsi è stata effettuata nel conto del 2007 per un ammontare pari a 847 milioni di euro, corrispondente alle sole istanze presentate in via telematica avvalendosi del **regime forfetario**.

Il rimanente onere, collegato alle istanze ordinarie di rimborso in base al **regime analitico** - il cui termine di presentazione scade nel novembre 2008, sarà registrato negli anni successivi a seguito dell'attività di controllo e validazione delle istanze medesime effettuata dall'Amministrazione finanziaria. La Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica per il 2008, stima un ammontare dei predetti rimborsi paria 400 milioni annui per il triennio 2009-2011.

⁹ Il valore indicato è in termini di fabbisogno. Ai fini del saldo netto da finanziare il prospetto registra minori spese pari a 2.000 milioni negli anni 2008 e 2009 mentre non indica effetti in termini di indebitamento della PA.

2.2 Spesa

a) Razionalizzazione della P.A.

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
minori spese conto capitale	1.530	1.340	1.310
Modifica termini perenzione residui (art. 3, co. 36-39)	1.530	1.340	1.310
minori spese correnti	926,2	1232,1	1580,3
Consumi intermedi - Rideterminazione acquisto beni e servizi (art. 2, co. 575)	545	700	900
Riassegnazione di entrate - fondi da ripartire (art. 2, co. 615-617)	300	300	300
Posta elettronica certificata e VOIP (art. 2, co. 589, 591 e 593)	25	140	286
Contenimento dei costi della giustizia militare (art. 2, co. 603-611)	0,8	1,3	1,5
Riduzione Fondo ordinario per comunità montane (art. 2, co. 16)	33,4	66,8	66,8
Rimborso spese elettorali partiti politici (art. 2, co. 275)	20	20	20
Indennità membri del parlamento – non applicazione dell'adeguamento annuale (art. 1, co. 375)	2	4	6
maggiori spese correnti	-207,6	-230,5	-90,5
Avanzi di gestione (art. 1, co. 358)	-9,6	-15	-15
Razionalizzazione degli uffici locali all'estero (art. 2, co. 55-57)	-45	-42,5	-42,5
Unità di crisi MAE (art. 2, co. 62)	-0,4	-0,4	-0,4
Abrogazione riduzione 20% consumi intermedi enti ed organismi pubblici non territoriali - art. 22, co. 2, D.L. n. 223/2006 (art. 2, co. 625)	-150	-170	-30
FUA Interno (art. 3, co. 148-150)	-2,6	-2,6	-2,6
Totale	2.248,6	2.341,6	2.799,8

Le minori spese *in conto capitale* sono interamente ascrivibili alla previsione di riduzione del termine di perenzione dei residui propri, che viene portato da sette a tre anni.

E' inoltre introdotto un programma di ricognizione, con cadenza triennale, dei residui propri di conto capitale, ai fini dell'individuazione di quelli da eliminare non ricorrendo i presupposti per il loro mantenimento in bilancio (art. 3, co. 36-39).

Secondo la Corte dei Conti¹⁰, è da presumere che una parte non marginale delle somme eliminate e versate all'entrata in virtù di tale misura dovrà essere reinscritta nel Fondo per la riassegnazione dei residui passivi in conto capitale eliminati per perenzione amministrativa, trattandosi di debiti riconosciuti verso terzi che continuano ad esistere quali partite patrimoniali negative, a cui prima o poi occorrerà far fronte.

Al riguardo, si segnala che lo stanziamento per il 2008 relativo al suddetto Fondo, previsto dalla legge di bilancio 2008, è stato quasi raddoppiato rispetto alle previsioni dell'anno precedente, passando, rispetto alle previsioni iniziali dell'anno precedente, da 500 a 900 milioni di euro.

Le minori *spese correnti* sono, invece, prevalentemente ascrivibili al taglio lineare delle spese per consumi intermedi non aventi carattere obbligatorio (art. 2, co. 575), nonché alla limitazione delle iscrizioni di stanziamenti negli stati di previsione dei Ministeri per il 50 per cento dei versamenti riassegnabili all'entrata (art. 2, co. 615-617).

Si osserva, al riguardo, come nel corso degli ultimi anni, le spese per consumi intermedi siano state oggetto di ripetuti interventi di riduzione. Da ultimo, la legge finanziaria 2007, articolo 1, comma 507, ha disposto l'accantonamento e l'indisponibilità, in maniera lineare, di una quota delle dotazioni delle u.p.b iscritte nel bilancio dello Stato relative sia a spese correnti che a spese in conto capitale, ivi incluse le spese predeterminate legislativamente. Con specifico riferimento ai consumi intermedi, gli accantonamenti disposti dal comma 507 risultavano pari a circa il 10 per cento degli stanziamenti iniziali di bilancio; ulteriori accantonamenti sono stati successivamente disposti ai sensi del successivo decreto ministeriale n. 48902 del 10 luglio 2007, cui hanno poi fatto seguito le misure di disaccantonamento previste dal decreto – legge n. 81/2007 e le integrazioni previste dalla legge di assestamento delle previsioni per il 2007.

Come rilevato dalla Corte dei Conti¹¹, la riduzione lineare dei consumi intermedi derivante dalle suddette disposizioni si aggiunge a quella disposta dall'articolo 1, comma 507 della legge finanziaria 2007, aggravando la situazione di precarietà operativa delle amministrazioni conseguente alle precedenti manovre correttive. In tal modo – afferma la Corte – rischia di riproporsi, nel 2008, la necessità del ricorso ad un provvedimento di urgenza analogo a quello intervenuto nel corrente anno.

Vi sono infine un insieme di misure finalizzate alla riduzione dei costi della politica, quali la non applicazione dell'adeguamento annuale all'indennità parlamentare (art. 1, co. 375), la riduzione degli stanziamenti relativi al rimborso delle spese elettorali (art. 2, co. 275), nonché la

¹⁰ Audizione innanzi alle Commissioni Bilancio del Senato e della Camera dei deputati, 10 ottobre 2007, sul disegno di legge finanziaria per il 2008.

¹¹ Cfr. Corte dei Conti, Audizione presso le Commissioni Bilancio del Senato e Bilancio della Camera dei deputati sul disegno di legge finanziaria per il 2008, 10 ottobre 2007.

riduzione dei contributi relativi alle comunità montane oggetto di soppressione (art. 2, co. 16).

In termini di minori spese correnti, l'importo complessivo delle citate misure finalizzate alla riduzione dei costi della politica ammonta a 55,4 milioni di euro per il 2008, 90,8 milioni per il 2009 e 92,8 milioni per il 2010.

E' inoltre confermata per il periodo 2008-2010 la misura di contenimento dei prelevamenti dalla tesoreria statale (art. 3, co. 40-42). La disposizione non ha effetto diretto sui saldi, ma è strumentale alla tenuta degli obiettivi in termini di fabbisogno, previsti nel tendenziale di spesa del triennio.

Maggiori spese correnti sono, invece, prevalentemente ascrivibili all'abrogazione del taglio del 20 per cento delle spese di funzionamento degli enti pubblici non territoriali, disposto dal decreto-legge n. 223 del 2006, art. 22, comma 2, per il triennio 2007-2009 (art. 2, comma 625).

Tale misura conferma, anche con riguardo alle limitazioni della spesa per consumi intermedi degli enti pubblici non territoriali, le osservazioni sopra richiamate in ordine alla difficoltà di ottenere, con tali metodiche, una efficace riduzione di spesa.

Nel corso dell'esame parlamentare sono state comunque introdotte misure che hanno complessivamente determinato un peggioramento della spesa corrente di 12,6 milioni di euro. Si tratta in particolare della norma sull'impiego delle entrate derivanti dagli avanzi di gestione delle agenzie fiscali per il potenziamento delle strutture dell'amministrazione finanziaria del MEF (art. 1, co. 358), nonché dallo stanziamento per il funzionamento dell'unità di crisi del Ministero degli affari esteri (art. 2, comma 62), e dalle misure per la funzionalità dell'Amministrazione civile dell'interno (art. 3, commi 148-150).

b) Pubblico impiego

Tabella. 1

Indebitamento netto

<i>(in milioni di euro)</i>	2008	2009	2010
<i>minori spese correnti (A)</i>	30,2	75,2	131,6
Incarichi e contratti flessibili (art. 3, co. 80)	14,4	14,4	14,4
Contenimento lavoro straordinario per Stato, FF.AA, Corpi di polizia e Vigili del fuoco (art. 3, co. 81-85)	1,84	46,8	46,8
Assunzioni di personale entro il limite del 60% del <i>turn over</i> (art. 3, co. 102)	0,0	0,0	56,4
Riduzione fondo funzionamento dell'interno per copertura FUA interno e contratto della carriera prefettizia (art. 3, co. 148-150)	14,0	14,0	14,0
<i>maggiori spese correnti (B)</i>	2.304,4	1.169,3	1.229,8
Rinnovi contrattuali e adeguamenti retributivi			
Rinnovi contrattuali 2006-2007 (art. 3, co. 131-136)	945,7	382,0	382,0
Rinnovi contrattuali 2006-2007 – Personale regioni – Autonomie locali (art. 3, co. 137-138)	497,0	45,0	45,0
Concorso dello Stato al finanziamento SSN e altri enti settore pubblico (art. 3, co. 139-140)	3 78,6	216,8	216,8
<i>- di cui concorso dello Stato per il personale non statale</i>	<i>35</i>	<i>11</i>	<i>11</i>
Rinnovi contrattuali 2008-2009 Stato (Indennità di vacanza contrattuale) (art. 3, co. 143-145)	0,0	0,0	0,0
Rinnovi contrattuali università (art. 2, co. 428)	313,0	313,0	313,0
Adeguamento stipendiale magistrati (art. 3, co. 61)	28,6	0,0	0,0
Sviluppo professionale Forze armate (art. 2, co. 71)	15,5	15,5	15,5
Indennità turnazione pers. giustizia minorile (art. 2, co. 84)	0,3	0,0	0,0
Assunzioni PA			
Assunzione Corpi di polizia (art. 3, co. 89)	41,3	72,1	72,1
Assunzione Ministero beni culturali (art. 3, co. 107-110)	7,5	7,5	7,5
Deroga assunzioni (art. 3, co. 104)	0,0	0,0	13,0
Potenziamento dell'attività dell'amministrazione finanziaria e di altre amm.ni (art. 1, co. 345-347)	40,1	85,8	133,2
Altre disposizioni relative al pubblico impiego	20,3	15,1	15,2
Stabilizzazione personale PA			
Fondo stabilizzazione precari della PA (art. 3, co. 94-97)	10,3	10,3	10,3
APAT – Contratti a tempo determ. (art. 3, co. 99)	1,2	1,2	1,2
Stabilizzazione comandi Poste (art. 3, co. 112)	5,0	5,0	5,0
Totale effetti finanziari Pubblico impiego (A-B)	2.274,2	1.094,1	1.098,2

La tabella espone gli effetti, in termini di indebitamento netto, delle disposizioni della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007) in

materia di pubblico impiego. Le variazioni di spesa non tengono conto degli effetti indotti che sono ascrivibili alle riduzioni ovvero agli incrementi degli oneri. Com'è noto, tali effetti fiscali e contributivi incidono solo sul saldo netto da finanziare.

Rispetto al disegno di legge presentato dal Governo, il passaggio parlamentare ha fatto registrare una diminuzione delle minori spese per pubblico impiego, in termini di indebitamento netto, pari a circa **68 milioni** di euro nel **2008** e 23 milioni per ciascuno degli anni 2009 e 2010 e un incremento delle maggiori spese correnti di circa **185 milioni** di euro nel **2008**, 189 milioni nel 2009 e 226 milioni nel 2010.

In particolare, gli incrementi di spesa sono imputabili per **oltre i 3/4 alle modifiche apportate in prima lettura al Senato**. Infatti, tale passaggio parlamentare aveva fatto registrare incrementi complessivi delle maggiori spese per pubblico impiego pari a circa **145 milioni** di euro per il **2008**, 164 milioni per il 2009 e 215 per il 2010, dovute all'**incremento di voci di spesa** già presenti nel disegno di legge iniziale (maggiori oneri relativi ad adeguamenti retributivi per il personale delle Università dal 2008¹²) ovvero all'**approvazione di nuove norme** riferite ad **adeguamenti retributivi** e **nuove assunzioni** nella PA (tra cui: l'adeguamento stipendiale per il personale pubblico "non contrattualizzato", pari alla spesa di 28,6 milioni di euro, per il solo 2008¹³; lo sviluppo professionale delle Forze armate per 15,5 per ciascuno degli anni 2008-2010¹⁴; il potenziamento dell'attività dell'amministrazione finanziaria e di altre amministrazioni con effetti onerosi pari a circa 30 milioni di euro per il 2008, 78 per il 2009 e 128 per il 2010¹⁵).

Inoltre, in prima lettura erano state approvate nuove norme relative alla **stabilizzazione del personale precario**, mediante l'introduzione del c.d. Fondo per la stabilizzazione dei precari della PA¹⁶, con effetti di spesa per 10,3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008-2010; era stata altresì introdotta la proroga al 31 dicembre 2008 delle assunzioni a tempo determinato del personale

¹² Si ricorda che, in termini di indebitamento netto, gli effetti onerosi dei rinnovi contrattuali per l'università, ai sensi dell'articolo 2, comma 428, legge finanziaria per il 2008, sono pari a 313 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010. Nel ddl finanziaria iniziale, tali oneri ammontavano a 258 milioni per ciascun anno.

¹³ Art. 3, co. 61. Per il 2008 è stata infatti disposta l'abrogazione del tetto del 70 per cento (prevista dalla legge finanziaria per il 2007, legge n. 296 del 2006) con riferimento agli adeguamenti retributivi per il predetto personale (ivi inclusi i magistrati) con retribuzione complessivamente superiore a 53.000 euro annui.

¹⁴ Art. 2, co. 71, legge finanziaria per il 2008.

¹⁵ Art. 1, co. 345-347, legge finanziaria per il 2008.

¹⁶ Art. 3, co. 94-97, legge finanziaria per il 2008.

dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente (APAT), con effetti onerosi pari a 1,2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008-2010¹⁷.

Tra le **minori spese**, dopo la prima lettura al Senato, si è registrata, in particolare, una diminuzione degli effetti di risparmio derivanti dalla proroga dei contratti di formazione e lavoro non convertiti in attuazione della legge finanziaria per il 2007 (da circa 52 milioni di euro a circa 14 milioni annui per il triennio 2008-2010)¹⁸.

Con riferimento agli **adeguamenti retributivi**, la legge finanziaria per il 2008 prevede l'integrazione degli stanziamenti per i rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007, in base ai protocolli siglati dal Governo con le organizzazioni sindacali nell'aprile e nel maggio 2007¹⁹, relativi:

- al personale del **settore statale contrattualizzato e non contrattualizzato**, ai **docenti della scuola**, al **comparto Sicurezza** e ai **Vigili del fuoco** (**945,7 milioni** di euro per il **2008** e 382 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009) (art. 3, co. 131-136);
- al personale di **regioni ed enti locali** (**497 milioni** di euro per il **2008** e 45 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009) (art. 3, co. 137-138);
- al personale delle Università (c.d. "Patto universitario")²⁰, con effetti di indebitamento netto pari a **313 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2008**, 2009 e 2010 (art. 2, co. 428).

Inoltre, si prevedono effetti di indebitamento netto per il concorso dello Stato al finanziamento del Servizio sanitario e degli altri enti del settore pubblico pari a **343,6 milioni** di euro per il **2008** e 205,8 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009, di cui **35 milioni** di euro per il **2008** e 11 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009 in relazione al personale di amministrazioni pubbliche non statali (art. 3, co. 139-140).

¹⁷ Art. 3, co. 99, legge finanziaria per il 2008.

¹⁸ Art. 3, co. 80. La diminuzione degli effetti di risparmio è imputabile all'innalzamento del limite relativo alla spesa sostenuta nel 2003 per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato o con altri rapporti di lavoro "flessibile".

¹⁹ Si ricorda che con tali accordi è stata stabilita, rispetto alle previsioni contenute nella legge finanziaria per il 2007, la decorrenza dal 1° febbraio 2007 dell'incremento a regime del biennio 2006-2007, nonché l'incremento al 4,85% della percentuale di aumento retributivo.

²⁰ Si precisa che nei saldi di indebitamento netto relativi alla voce pubblico impiego non vengono sommati gli effetti onerosi derivanti dalla norma (approvata in prima lettura al Senato) dell'assegno di dottorato, pari a 40 milioni per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010. Ai fini dell'analisi contenuta nel presente dossier, entrambe le voci "Assegno di dottorato" e "Patto universitario", pur essendo relativi alla voce di pubblico impiego, rientrano tra le voci di maggiore spesa corrente del settore "Università".

Per quanto riguarda le risorse relative ai **rinnovi contrattuali 2008-2009**, con riferimento al personale statale contrattualizzato e non contrattualizzato (art. 3, co. 143 e 144) ed al personale pubblico non statale (art. 3, co. 146), l'allegato 7 alla legge finanziaria prevede effetti di indebitamento netto pari a zero, in quanto il relativo del costo, rappresentato dalla **vacanza contrattuale**, risulta già inglobato nelle previsioni tendenziali di spesa contenute nel DPEF e pertanto non è incluso nei saldi ²¹.

I corrispondenti oneri sono stati quantificati nella relazione tecnica al disegno di legge finanziaria iniziale, secondo quanto esposto nella tabella che segue:

Biennio contrattuale 2008-2009 <i>(in milioni di euro)</i>	2008	2009	2010
Settore statale	357	584	584
Settore non statale	320	587	587
Totale pubblico impiego	677	1.171	1.171

Peraltro, l'articolo 3, commi da 143 a 145, prevede lo stanziamento, al lordo degli oneri contributivi e dell'IRAP, di 240 milioni di euro per l'anno 2008 e 355 milioni a decorrere dal 2009 (settore statale) e di 117 milioni di euro per l'anno 2008 e 229 milioni di euro a decorrere dal 2009 (settore non statale) ²².

Per quanto riguarda le altre voci di spesa del settore del pubblico impiego, la legge finanziaria per il 2008 ha previsto oneri per **nuove assunzioni** presso il **Ministero dei beni culturali** e nei **Corpi di polizia**, non modificate dalla quota di rimpiazzo del *turn over* dal 2010 per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, rispettivamente pari a **7,5 milioni** di euro per ciascuno degli anni 2008-2010 e a **41,3 milioni** di euro nel **2008** e 72,1 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010.

Inoltre, la legge finanziaria per il 2008 ha disposto il potenziamento delle attività dell'amministrazione finanziaria e di altre amministrazioni

²¹ L'indennità di vacanza contrattuale, prevista dall'Accordo sul costo del lavoro del luglio 1993, è stata ripresa dai contratti collettivi successivamente stipulati, ed è pari al 30% del tasso di inflazione programmata (TIP) dopo i primi 3 mesi dalla data di scadenza del CCNL e, a partire dal sesto mese, è calcolato al 50%. Si ricorda che, per l'anno 2008, il tasso di inflazione programmato è pari all'1,7%.

²² In particolare, con riferimento a queste ultime risorse, un ammontare di 78 e 116 milioni di euro, rispettivamente per il 2008 e a decorrere dal 2009, è riservato al personale delle Forze armate e di polizia.

pubbliche²³, con effetti onerosi complessivamente pari a **40,1 milioni** di euro per il **2008**, 85,8 milioni per il 2009 e 133,2 milioni per il 2010.

La tabella seguente espone in dettaglio gli effetti onerosi delle predette disposizioni:

Effetti finanziari, in termini di indebitamento netto, delle disposizioni sul potenziamento dell'attività dell'amministrazione finanziaria e di altre amministrazioni (art. 1, co. 345-347) <i>(in milioni di euro)</i>	2008	2009	2010
Piano assunzioni Agenzia entrate (art. 1, co. 345, 2° per.)	14,3	31,2	56,7
Agenzia entrate – Assunzioni mediante co. 526, LF 2007 (art. 1, co. 345, ult. periodo)	8,5	16,4	16,4
Vigili del fuoco (art. 1, co. 346, lett. a))	3,6	8,2	13,4
Amministrazione penitenziaria (art. 1, co. 346, lett. b))	0,8	2,6	5,2
Corpo forestale (art. 1, co. 346, lett. c))	0,5	4,1	8,2
Ispettori del lavoro (art. 1, co. 346, lett. d))	0,5	4,1	8,2
Agenzia dogane (art. 1, co. 346, lett. e))	8,8	12,0	16,1
APAT (art. 1, co. 347)	1,0	1,0	1,0
Magistrati amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato (art. 1, co. 355)	2,1	6,2	8,0
Totale	40,1	85,8	133,2

In particolare, le modifiche hanno riguardato incrementi degli stanziamenti per **assunzioni nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco** e presso l'**Agenzia delle dogane**, per complessivi maggiori oneri in termini di indebitamento netto rispetto al testo approvato in prima lettura al Senato, pari a circa **10 milioni** di euro nel **2008**, 8 milioni nel 2009 e 5 milioni nel 2010.

Ulteriori disposizioni residuali che riguardano il pubblico impiego sono relative alle assunzioni presso il CNEL²⁴, di personale civile già alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica²⁵, di personale della giustizia nel ruolo degli educatori professionali²⁶ e di personale negli istituti zooprofilattici²⁷.

²³ Le norme in esame, riportate in tabella, si riferiscono in particolare al contrasto all'evasione tributaria e al potenziamento dell'attività di accertamento, ispettive e di contrasto alle frodi, di soccorso pubblico, di ispettorato e di controllo.

²⁴ La disposizione contenuta nell'art. 3, co. 88, autorizza il CNEL all'assunzione straordinaria di complessive 15 unità di personale, di cui 3 dirigenti di seconda fascia, con effetti onerosi, in termini di indebitamento netto pari a 400 mila euro per ciascuno degli anni 2008-2010.

²⁵ Art. 2, co. 100, con effetti onerosi pari a 3,9 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010.

²⁶ Art. 3, co. 119, con spese correnti pari a 300 mila euro per ciascuno degli anni 2008-2010.

²⁷ Art. 2, co. 375, con oneri pari a 3 mln di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010.

Inoltre, ulteriori oneri assimilabili al pubblico impiego derivano dalle norme relative al personale dell'amministrazione dell'interno relativamente alle seguenti disposizioni la cui copertura è disposta a valere sul Fondo per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'**Amministrazione dell'interno**²⁸:

- l'**incremento del Fondo unico di amministrazione** per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali per impegni del personale dell'amministrazione civile del ministero stesso derivanti da norme in materia di depenalizzazione e di immigrazione;
- l'**incremento** dello stanziamento relativo al **contratto della carriera prefettizia** relativo al biennio 2008-2009.

In ultimo, per dare attuazione al **Patto per il pubblico soccorso** intervenuto tra Governo e le organizzazioni sindacali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la legge finanziaria per il 2008 ha previsto incrementi di spesa corrente per il pubblico impiego pari a 5,2 milioni di euro per il solo 2008²⁹.

Infine, con riferimento agli interventi di **stabilizzazione del personale precario**, l'approvazione definitiva della legge finanziaria non ha apportato alcuna modifica o integrazione alle norme originariamente presentate nel relativo disegno di legge (personale delle Poste italiane comandati presso uffici delle amministrazioni pubbliche)³⁰ ovvero introdotte al Senato (Fondo per la stabilizzazione dei precari della PA e proroga fino al 31 dicembre 2008 delle assunzioni a tempo determinato del personale dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente)³¹.

Per quanto riguarda gli effetti di **riduzione delle minori spese correnti**³² si segnalano, in particolare:

- l'**innalzamento dal 15 al 35 per cento**³³ del limite relativo alla **spesa sostenuta nel 2003** per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato o con altri rapporti di lavoro "flessibile";

²⁸ Art. 3, co. 148 (il FUA, con effetti onerosi di 2,6 mln di euro per ciascun anno 2008-2010, inseriti tra le voci di spesa "razionalizzazione della PA") e comma 149 (carriera prefettizia con oneri in ciascun anno del triennio 2008-2010 pari a 4,6 mln di euro). Si ricorda che il predetto Fondo è istituito presso il Ministero dell'interno dall'art. 3, co. 151, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004). Si segnala che il taglio del predetto Fondo è iscritto tra le voci di minore spesa corrente di pubblico impiego per un importo di 14 mln di euro per ciascuno degli anni 2008-2010.

²⁹ Art. 3, co. 136. Si segnala che, ai fini dell'analisi contenuta nel presente dossier, tale voce è inserita nell'area che riassume le spese per "Altri interventi".

³⁰ Art. 3, co. 112, con effetti di indebitamento netto pari a 5 mln per per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010.

³¹ Rispettivamente pari a 10,3 milioni di euro e a 1,2 per ciascuno anno 2008-2010 (art. 3, co. 97 e 99).

³² Effetti di diminuzione approssimativamente pari al 70% nel 2008, 25% nel 2009 e 15% nel 2010.

³³ Art. 3, co. 80. Si ricorda che la modifica è stata introdotta durante l'esame del ddl finanziaria in prima lettura presso la 5° Commissione bilancio al Senato. I conseguenti effetti di minore

- la **nuova quantificazione dei risparmi** derivanti dall'attuazione delle tipologie di orario di lavoro previste a livello contrattuale (comprese le forme di lavoro a distanza) e dalla **decurtazione degli stanziamenti per il pagamento degli straordinari** per l'anno 2008 (limite al 90% delle risorse finanziarie allo scopo assegnate per l'anno finanziario 2007)³⁴.

entrata, in termini di indebitamento netto, si riducono dagli originari 51,5 mln a 14,4 mln per il 2008, il 2009 ed il 2010.

³⁴ Art. 3, co. 81-84. In particolare, si registra una diminuzione dei conseguenti risparmi da 46,8 a 1,84 milioni di euro da parte delle amministrazioni statali, in quanto l'esame parlamentare alla Camera ha differito l'applicazione del predetto limite del 90% a decorrere dal 2009.

c) Università

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
<i>maggiori spese correnti</i>			
Patto sistema universitario (art. 2, comma 428)	-313	-313	-313
Assegno dottorato di ricerca (art. 2, comma 430)	-40	-40	-40
Contributo scuola J. Monnet (art. 2, comma 557)	-1,5	-1,5	-1,5
Totale	-354,5	-354,5	-354,5

La dotazione del Fondo³⁵ - pari a 550 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare e a 313 milioni di euro in termini di fabbisogno ed indebitamento netto, per ciascun anno del triennio 2008-2010 – è destinata a far fronte, prevalentemente, ai maggiori oneri lordi di personale derivanti da adeguamenti retributivi per il personale docente e i rinnovi contrattuali del restante personale. La parte residua è destinata ad altre esigenze di spesa corrente e d'investimento individuate autonomamente dagli atenei.

L'assegnazione delle risorse è subordinata all'adozione entro gennaio 2008 di un piano, approvato con DM del Ministro dell'università di concerto con il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza dei rettori (CRUI), volto ad elevare il livello di efficienza degli atenei, incentivare un uso appropriato delle risorse con contenimento dei costi del personale a vantaggio della ricerca e della didattica, accelerare il riequilibrio finanziario e ridefinire il vincolo di indebitamento³⁶. I programmi di intervento degli atenei sono sottoposti a verifica e monitoraggio da parte del Ministero.

Nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria presso il Senato, è stato inserito il comma 3 all'articolo 96 (art. 2, comma 430 della legge 244/2007) che dispone l'aumento di 40 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010 del FFO, al fine di incrementare l'assegno di dottorato di ricerca.

La dotazione del Fondo include gli importi, pari a **205 milioni per il 2008 e 39 milioni a decorrere dal 2009** (SNF), relativi ai maggiori oneri di personale per il biennio contrattuale 2006-2007 (art. 3, comma 140 della legge finanziaria) e quelli relativi al biennio contrattuale 2008-2009 (art. 3, comma 146). Questi ultimi non sono quantificati nell'allegato 7 in quanto non aventi effetti sui saldi di finanza pubblica atteso che, ai fini del saldo

³⁵ Istituito per incrementare il Fondo per il finanziamento ordinario per le Università (FFO).

³⁶ Alla data di pubblicazione del presente dossier, il decreto ministeriale di approvazione del piano non risulta essere stato ancora emanato.

netto da finanziare, gli oneri per le amministrazioni dello Stato sono considerati nel bilancio a legislazione vigente, mentre, ai fini dell'indebitamento netto, l'effetto complessivo del costo della vacanza contrattuale è inglobato nelle previsioni tendenziali di spesa indicate nel DPEF.

Va infine segnalato il finanziamento di 1,5 milioni annui a decorrere dal 2008 destinato al potenziamento delle attività di ricerca, formazione e studi internazionali della Scuola europea Jean Monnet (comma 557 dell'articolo 2, introdotto dal Senato).

d) Previdenza e assistenza

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
Previdenza	-1.050,5	-1.306,5	-2.837
di cui:			
Recupero prestazioni pensionistiche (art. 1, commi 136-137)	-3	-3	-3
<i>maggiori spese correnti</i>	-3	-3	-3
Fondo vittime dell'amianto (art. 1, commi 241-246)	-30	-30	-22
<i>maggiori spese correnti</i>	-40	-40	-31,3
<i>maggiori entrate</i>	10	10	9,3
Fondo Espero (art. 2, commi 501-502)	0	0	0
<i>minori spese correnti</i>	10	20	30
<i>maggiori spese correnti</i>	-10	-20	-30
Definizione contenziosi INPS (art. 2, commi 506-507)	-1,5	0,5	0,5
<i>maggiori spese correnti</i>	-1,5	0,5	0,5
Attuazione Protocollo (art. 2, comma 508)	-994	-1.231	-2.752
<i>maggiori spese correnti</i>	-994	-1.231	-2.752
Formazione (art. 2, comma 519)	0	0	0
<i>minori spese correnti</i>	25	30	0
<i>minori spese c/capitale</i>	0	0	30
<i>maggiori spese c/capitale</i>	-25	-30	-30
Sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 2, commi 532-534))	-22,5	-42,5	-60
<i>maggiori spese in conto capitale</i>	-20	-40	-50
<i>maggiori spese correnti</i>	-2,5	-2,5	-10
Assistenza	-410,8	-406,9	-353,1
di cui:			
Vittime del terrorismo (art. 3, commi 105-106)	-63	-53,6	-64,4
<i>maggiori spese correnti</i>	-63	-53,6	-64,4
Fondo ANF disabili (art. 1, comma 200)	-30	-30	-30
<i>maggiori spese correnti</i>	-30	-30	-30
Talassemici e talidomidici (art. 2, commi 361-363)	-220	-185	-185
<i>maggiori spese correnti</i>	-220	-185	-185
Fondo responsabilità sociale imprese (art. 2, comma 437)	-1,3	-1,3	-1,3

<i>maggiori spese correnti</i>	-1,3	-1,3	-1,3
Congedo di maternità (art. 2, commi 452-456)	-10	-10	-10
<i>maggiori spese correnti</i>	-10	-10	-10
Asili nido (art. 2, commi 457-458)	-16	-27	-33
<i>maggiori spese correnti</i>	-16	-27	-33
Violenza sulle donne (art. 2, comma 463)	-20	0	0
<i>maggiori spese correnti</i>	-20	0	0
Fondo per le non autosufficienze (art. 2, comma 465)	-60	-150	-90
<i>maggiori spese correnti</i>	-60	-150	-90
Indennità non udenti (art. 2, commi 467-468)	-3,5	-3,6	-3,8
<i>maggiori spese correnti</i>	-3,5	-3,6	-3,8
Politiche migratorie (art. 2, commi 536-537)	-50	0	0
<i>minori spese correnti</i>	1,5	1,5	1,5
<i>maggiori spese correnti</i>	-51,5	-1,5	-1,5
Totale misure welfare	-1.461,3	-1.713,4	-3.190,1

Per quanto riguarda il settore strettamente previdenziale, si segnala che, in concomitanza con l'approvazione della legge n. 244 del 2007, è stata approvata anche la legge n. 247/2007 che ha dato attuazione al Protocollo welfare, il cui finanziamento è recato dall'articolo 2, comma 508. Data tale sincronicità, la legge finanziaria in esame non reca significative misure di carattere previdenziale³⁷.

Una certa rilevanza dal punto di vista finanziario riveste l'istituzione del Fondo per le vittime dell'amianto che eroga prestazioni aggiuntive a quelle previste dalla normativa vigente alle vittime dell'amianto e ai loro superstiti. L'impegno dello Stato è quantificato in 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e 22 milioni di euro annui a decorrere dal 2010. La parte restante delle disponibilità del Fondo (pari a 10 milioni di euro annui per il 2008 e il 2009 e 9,3 milioni di euro annui a decorrere dal 2010) è posto a carico delle imprese esposte all'amianto mediante una maggiorazione dei premi assicurativi (articolo 1, commi 241-246).

Con riferimento al settore assistenziale, nel corso dell'iter di approvazione della legge, è stata introdotta una serie di misure significative nei settori dell'assistenza all'infanzia (articolo 2, commi 457-458), degli indennizzi ai danneggiati da vaccinazioni e dalla talidomide (articolo 2, commi 361-363) nonché dei benefici alle vittime del terrorismo e della

³⁷ Si segnala che un significativo intervento in materia, la riduzione del prelievo fiscale sul TFR, disposto dalla legge n. 244 del 2007, è classificato tra le misure fiscali.

criminalità organizzata. Tali interventi hanno effetto sui saldi, per complessive maggiori spese di 299 milioni di euro nel 2008, 265,6 milioni di euro nel 2009 e 282,4 milioni di euro nel 2010.

La legge dispone, inoltre, l'incremento della dotazione del Fondo per le non autosufficienze, istituito dall'articolo 1, comma 1264 della legge finanziaria per il 2007, nella misura di 100 milioni di euro per l'anno 2008 e di 200 milioni di euro per l'anno 2009, in termini di saldo netto da finanziare (articolo 2, comma 465).

e) Gestione beni immobili

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
minori spese in conto capitale	1.100	935	965
Investimenti enti di previdenza in campo immobiliare (art. 2, co. 488-492)	400	420	440
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria (art. 2, co. 618)	550	365	375
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria – enti pubblici (art. 2, co. 623)	150	150	150
minori spese correnti	290	230	220
Costo degli immobili in uso alle amministrazioni statali (art. 3, co.1-2)	140	80	70
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria (art. 2, co. 618)	100	100	100
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria - enti pubblici (art. 2, co. 623)	50	50	50
Totale	1.390	1.165	1.185

Le minori *spese in conto capitale* sono principalmente ascrivibili alla limitazione: degli investimenti degli enti previdenziali pubblici nella misura del 7 per cento dei fondi disponibili (art. 2, co. 488); delle spese annue di manutenzione straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (art. 2, co. 618), nonché delle spese di manutenzione straordinaria degli immobili utilizzati da enti pubblici (art. 2, co. 623).

Le minori *spese correnti* derivano in prevalenza dalle misure volte alla riduzione del costo degli immobili in uso alle Amministrazioni statali, da attuarsi attraverso un piano di razionalizzazione degli spazi (art. 3, co. 1). Minori spese correnti derivano, inoltre, dalla misura di limitazione delle spese di manutenzione ordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (art. 2, co. 618), nonché dalla medesima limitazione delle spese di manutenzione ordinaria degli immobili utilizzati da enti pubblici (art. 131, co. 623).

Nel corso dell'esame parlamentare la disciplina relativa alla razionalizzazione delle spese di manutenzione degli immobili ha subito alcune modifiche. In particolare, rispetto alla formulazione originaria della disposizione, il limite di spesa per la manutenzione ordinaria e straordinaria, congiuntamente considerate, è stato abbassato per l'anno 2008, passando dal 3 per cento del valore dell'immobile in uso al 1,5 per cento del medesimo

valore (articolo 2, comma 618). Di conseguenza, gli effetti positivi sull'indebitamento netto sono stati modificati al rialzo ed esclusivamente imputati quale risparmio conseguente alla limitazione delle spese di manutenzione immobiliare delle amministrazioni statali.

f) Sanità

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
<i>maggiori spese in c/capitale</i>			
Anticipazione per estinzione debiti sanitari regionali (art. 2, co. 46-48)	-	-	-
Vaccinazione HPV (art. 2, co. 372)	-	-	-
<i>maggiori spese correnti</i>			
Sanità penitenziaria (art. 2, co. 283-284)			
Abolizione ticket specialistica (art. 2, co. 376-377)	-834	-	-
Rete trapiantologica – Centro nazionale trapianti (art. 2, co. 307)	-0,7	-0,7	-0,7
Vittime del terrorismo: esenzione per farmaci di fascia C (art. 2, co 106)	-0,3	-0,3	-0,4
<i>minori spese correnti</i>			
Riduzione autorizzazione di spesa per Centro prevenzione e controllo – Legge 138/2004 (art. 2, co. 307)	0,7	0,7	0,7
<i>minori entrate</i>			
Accesso Fondo Transitorio per i disavanzi sanitari (art. 2, co.50-51)	-5	-5	-5
Totale	- 839.3	-5.3	-5.4

(segno “-“ uguale peggioramento dei saldi)

In attuazione di quanto previsto dai Piani di rientro sottoscritti da alcune regioni, è autorizzata un’anticipazione da parte dello Stato a Lazio, Campania, Molise e Sicilia, nel limite massimo di 9.100 milioni di euro, finalizzata all’estinzione anticipata dei debiti sanitari cumulati fino al 31 dicembre 2005. L’intervento, che ha effetto nullo sull’indebitamento netto in quanto ha per oggetto operazioni di competenza dell’anno 2005, incide negativamente sul saldo netto da finanziare, per un ammontare pari all’anticipazione di liquidità, e solo limitatamente sul debito e sul fabbisogno (3.150 milioni di euro) per la parte corrispondente alla somma dei debiti verso fornitori che, a tutto il 2007, non sono stati ascritti come debito ma come partite commerciali. Per la restante parte (5.950 milioni di euro, corrispondenti a debiti contratti sui mercati finanziari), si realizza, infatti, un effetto sostitutivo tra il debito delle regioni e quello dello Stato. Le regioni sono tenute a restituire allo Stato le risorse trasferite in un periodo non superiore a trenta anni (articolo 2, commi 46-49).

Ai fini dell’accesso al Fondo transitorio per i disavanzi sanitari istituito dall’art. 1, comma 796, lett. b) della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), non sono prese in considerazione le aliquote ridotte relative all’addizionale

IRPEF e alla maggiorazione IRAP previste da leggi regionali in favore di imprenditori, commercianti, artigiani che abbiano denunciato estorsioni. Tali agevolazioni si applicano nel limite massimo di 5 milioni di euro annui, a decorrere dal 2008 (art. 2, commi 50-51). A fronte delle minori entrate degli enti territoriali (che incidono per pari ammontare in aumento del fabbisogno e dell'indebitamento), si determinano maggiori trasferimenti da parte dello Stato (i cui effetti si scontano in termini di saldo netto da finanziare).

Limitatamente al 2008, è disposta l'abolizione della quota di partecipazione alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, introdotta dall'art. 1, comma 796, lett. p), della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007). Il maggior onere, stimato in misura pari a 834 milioni sui tre saldi, è posto a carico dello Stato (concorso al finanziamento del SSN) (articolo 2, commi 376-377).

In attuazione di quanto previsto dalla legge 419/1998 (art. 5) e dal Decreto legislativo n. 230/1999, è disposto il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni relative alla sanità penitenziaria attualmente svolte dal Ministero della giustizia, delle attrezzature e beni strumentali, del personale, nonché delle risorse, pari a 147,8 milioni a decorrere dal 2008, a valere sugli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero della Giustizia e finora destinati a tale funzione. In relazione ai maggiori costi del personale, conseguenti al trasferimento dei dipendenti dai ruoli organici della Giustizia a quelli del SSN, sono trasferite ulteriori risorse, pari a 10 milioni nel 2008, 15 milioni nel 2009 e 20 milioni dal 2010, a valere degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero della salute. Trattandosi di un trasferimento di risorse dallo Stato al FSN, ai fini della successiva ripartizione tra le regioni e province autonome, tali disposizioni non incidono sull'indebitamento netto (art. 2, commi 283-284).

L'articolo 2, comma 372, prevede per il 2008 un contributo dello Stato alle regioni e alle province autonome per agevolare la diffusione della vaccinazione HPV. L'intervento non incide autonomamente sui saldi, in quanto è finanziato a valere su una quota pari al 50 per cento del Fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero della salute (art. 2, commi 615-617).

Tra le maggiori spese correnti si segnala, inoltre, l'articolo 2, comma 106 (lettera c), che prevede l'erogazione dei medicinali di classe C agli invalidi vittime di atti di terrorismo e a loro familiari, anche superstiti, (coniuge, figli, e – in mancanza – genitori) a totale carico del Servizio sanitario

nazionale, purché il medico di base accerti che essi siano effettivamente utili al paziente³⁸.

Tra gli altri interventi in materia sanitaria che non scontano effetti sui saldi si segnalano i seguenti:

- modifica delle finalità cui devono essere prioritariamente volti i progetti attuativi del Piano sanitario nazionale, lasciando invariato l'ammontare delle risorse complessive del Fondo destinato alle regioni (art. 2, comma 374);
- il divieto per il medico sia di prescrivere un medicinale di cui non è autorizzato il commercio sia di impiegarne uno per un'indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata (art. 2, comma 348);
- la possibilità di riutilizzare le confezioni di medicinali in corso di validità, ancora integre e correttamente conservate, da parte della Residenza sanitaria assistenziale (RSA), della ASL o della organizzazione non lucrativa avente finalità di assistenza sanitaria, nel caso di morte del paziente a cui erano destinate (art. 2, commi 350 e 351);
- la possibilità per le regioni di accedere alla quota premiale di finanziamento relativa alla spesa farmaceutica registrata nel 2007³⁹ a condizione che il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti⁴⁰ accerti sia l'efficacia delle misure di contenimento della spesa farmaceutica convenzionata adottate nel 2007 a seguito del superamento del tetto di spesa del 13 per cento sia, con riferimento al superamento della soglia del 3 per cento per la spesa farmaceutica non convenzionata nelle regioni che hanno adottato piani di rientro, l'idoneità e la congruità del processo attuativo dei Piani di contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera (art. 2, comma 353);
- l'istituzione, presso il Ministero della salute, di un registro dei dottori in chiropratica per coloro che sono in possesso del diploma di laurea magistrale in chiropratica o titolo equivalente (art. 2, comma 355).

³⁸ Rientrano nella fascia C i medicinali utilizzati per patologie di lieve entità, o considerate minori, quindi non considerati "essenziali" o "salvavita". Con la legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2005) è stata individuata una nuova fascia di medicinali, la fascia *C-bis*, che comprende i medicinali non soggetti a ricetta medica con accesso alla pubblicità al pubblico, cioè i medicinali di automedicazione. I medicinali delle fasce C e *C-bis* sono a totale carico del paziente.

³⁹ Articolo 1, comma 181, della legge n. 311/2004.

⁴⁰ Articolo 1, comma 796, lettera l), della legge n. 296/2006.

- il rinvio all'accordo stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni il 1° agosto 2007⁴¹ per la disciplina del sistema nazionale di educazione continua in medicina (art. 2, commi 357-360).

Infine, per quanto concerne il rinnovo contratti personale sanitario, si segnala l'incremento della quota del concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria corrente, nella misura di **661 milioni di euro per il 2008 e di 398 milioni di euro annui a decorrere dal 2009** (art. 3 comma 139), rinviando alla scheda relativa al pubblico impiego per una più completa trattazione.

⁴¹ Recante il riordino del sistema di formazione continua in medicina.

g) Enti territoriali

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
Minori spese correnti ⁴²	343	403	475
Patto di stabilità interno (art. 1, co. 379) ⁴³	30	90	162
Riduzione fondo ordinario enti locali (art. 2, co. 31)	313	313	313
Maggiori spese correnti	405	235	25
Modifica patto di stabilità (art. 1, co. 379) ⁴⁴	280	210	0
Trasferimenti in favore dei piccoli comuni (art 2, co. 31)	100	0	0
Fondo di sviluppo delle isole minori (art. 2, co. 41)	20	20	20
Friuli Venezia Giulia (2, comma 5) ⁴⁵	0	0	0
Fondo concorso Stato funzionam. licei linguistici (art. 2, co. 246)	5	5	5
Minori spese conto capitale	20	20	10
Soppressione Fondo riqualificaz. urbana dei comuni (art 2, co. 6)	20	20	10
Totale maggiore spesa netta	-42	188	460
<i>di cui: di parte corrente</i>	-62	168	450
<i>di parte capitale</i>	20	20	10

La tavola evidenzia che le misure operate incidono principalmente sulla spesa corrente, determinando un effetto netto di lieve incremento della stessa per il 2008 (la riduzione degli stanziamenti per gli enti locali è infatti

⁴² Si ricorda che la classificazione degli effetti del patto di stabilità interno fra le misure di parte corrente ha carattere convenzionale, in quanto l'effettiva allocazione della maggiore spesa, fra parte corrente e parte di conto capitale, dipenderà dalle scelte degli amministratori locali.

⁴³ Secondo quanto affermato dalla relazione tecnica, l'effetto di minore spesa indicato per il 2008 e il 2009 deriva, per 90 mln per ciascun esercizio, dalla riduzione dell'eccesso di stanziamenti a favore degli enti locali nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Tale effetto non risulta specificamente riferibile ad alcuna disposizione della finanziaria. Con riferimento al solo 2008 tale effetto è parzialmente compensato dall'onere dovuto all'esclusione, per tale esercizio, dal patto di stabilità interno degli enti commissariati (introdotta dal Senato): i relativi oneri, inizialmente quantificati, come per gli esercizi precedenti, in 5 mln, sono stati successivamente rettificati in 60 mln a seguito di un aggiornamento della stima. Con riferimento al 2010, l'effetto di risparmio deriva dalla proroga dei vincoli del patto di stabilità interno, precedentemente limitati all'esercizio 2009.

⁴⁴ Le modifiche del patto di stabilità interno cui sono ascritti effetti peggiorativi dei saldi per il 2008 e il 2009 riguardano, da un lato, l'esclusione degli enti locali in avanzo (in media nel triennio 2003-2005) dall'obbligo di migliorare ulteriormente detto saldo; dall'altro, l'allentamento dei vincoli per gli enti che, nel triennio 2003-2005, hanno registrato entrate da dismissione di beni mobili e immobili per importi rilevanti.

⁴⁵ La norma in esame, come modificata dalla legge di conversione del DL n. 248/2007 attribuisce alla regione risorse crescenti a decorrere dal 2011, senza prevedere la contestuale attribuzione di nuove funzioni.

più che compensata dall'effetto dell'allentamento dei vincoli sul patto di stabilità interno) e una sensibile riduzione della spesa per i due esercizi successivi (per i quali al taglio dei trasferimenti agli enti locali si aggiunge la proroga dei vincoli del patto di stabilità interno, precedentemente previsti limitatamente all'esercizio 2009).

Si ricorda peraltro che, la tabella sopra riportata non include tutti gli interventi aventi effetti finanziari per gli enti locali, in quanto una parte di tali interventi è esaminata in altri paragrafi del presente dossier ai quali si rinvia⁴⁶. Inoltre, numerosi sono gli interventi della manovra finanziaria cui non sono espressamente ascritti effetti finanziari, ma che presentano comunque un profilo di interesse per la gestione finanziaria degli enti territoriali. Si ricordano in particolare:

- la modifica dei criteri contabili del patto di stabilità interno, finalizzata ad agevolare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per il finanziamento della spesa in conto capitale⁴⁷.

È infatti previsto che i vincoli del patto di stabilità interno, attualmente espressi sia sul saldo di competenza che di cassa, si applichino dal 2008 in poi secondo il criterio della competenza mista (il saldo è costituito dalla somma algebrica delle spese correnti espresse in termini di competenza e di quelle in conto capitale espresse in termini di cassa). Tale modifica esclude di fatto dai vincoli la spesa in conto capitale in termini di competenza. Di conseguenza, gli enti potranno utilizzare, a copertura di nuovi impegni di spesa in conto capitale, l'avanzo di amministrazione, senza riflessi negativi sul saldo contabile soggetto al patto. La misura in questione non incide sull'indebitamento netto in quanto, pur consentendo incrementi di spesa di parte capitale in termini di competenza finanziaria, non determina variazioni in termini di cassa, aggregato quest'ultimo rilevante ai fini della competenza economica come definita da Eurostat.

- le numerose misure che, determinando variazioni nelle entrate proprie degli enti locali, si riflettono in una speculare variazione dei trasferimenti erariali⁴⁸.

Le misure in questione, pur determinando effetti compensativi per i bilanci degli enti locali, incidono sul loro grado di autonomia tributaria. Dall'allegato 7 emerge che una riduzione della propria autonomia tributaria si registra in particolare per i comuni, in

⁴⁶ Cfr. in particolare i paragrafi relativi al pubblico impiego, alla sanità, al trasporto pubblico locale e alla razionalizzazione delle spese della PA. Nell'ambito di tale ultimo paragrafo si ricorda in particolare il taglio dei trasferimenti alle comunità montane (cfr. art. 2, comma 16), correlato alla riduzione dei costi della rappresentanza politica (pari, complessivamente a 33,4 mln per il 2008 e a 66,8 mln a decorrere dal 2009).

⁴⁷ Cfr. l'art. 1, comma 379, lettera d), alinea "679-bis", secondo periodo.

⁴⁸ Cfr. in particolare la riduzione dell'ICI sulla prima casa e le misure in materia di IRAP, nonché le ripercussioni in termini di gettito dei tributi locali delle modifiche apportate ai criteri di determinazione del reddito imponibile (contribuenti minimi e marginali, deduzione prima casa, ecc).

larga misura a causa delle agevolazioni ICI sulla prima casa, mentre tale effetto è più contenuto per le regioni⁴⁹.

Si segnala, infine, che il DL n. 159/2007 ha a sua volta previsto numerosi interventi di interesse per gli enti territoriali, fra cui si ricorda in particolare il finanziamento di numerose infrastrutture di rilevanza locale⁵⁰, la previsione di agevolazioni per l'estinzione anticipata dei mutui⁵¹ e la possibilità per le regioni di effettuare spese in eccedenza rispetto ai vincoli del patto, nel limite delle spese finanziate a valere sulle risorse UE⁵².

⁴⁹ Ciò in quanto la riforma operata sull'IRAP dà luogo, a decorrere dal 2009, ad un recupero di gettito: l'effetto dovuto alla riduzione di aliquota è infatti più che compensato da quello dovuto al recupero di base imponibile. Altre disposizioni, introdotte nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento, hanno peraltro inciso negativamente sul gettito IRAP.

⁵⁰ Cfr. fra gli altri, gli interventi riguardanti il finanziamento del trasporto metropolitano nelle grandi città (art. 7) e il trasporto nell'area Calabria-Sicilia (art. 8), il programma di edilizia residenziale pubblica nelle aree ad alta intensità abitativa (art. 21), il rifinanziamento della legge speciale per Venezia e il Mose (art. 22), e a quelli colpiti da calamità naturali (art. 21).

⁵¹ Cfr. l'art. 11 e il sostegno straordinario ai comuni in dissesto (art. 24).

⁵² Con esclusione della corrispondente quota nazionale (cfr. art. 7-bis)

h) Ambiente

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
<i>maggiori spese correnti</i>			
Fondo OGM (art.2, co. 177)	2,0	0,0	0,0
ICRAM (art.2, co. 326)	10,0	10,0	0,0
Fondo potabilizzazione acque (art.2, co. 334)	5,0	5,0	5,0
Fondo accesso risorse idriche (art.2, co.334)	0,5	0,5	0,5
Funzionamento enti parco (art.2, co. 337-338)	6,0	6,0	6,0
Fondo “un centesimo per il clima” (art.2, co. 344-347)	1,0	0,0	0,0
Fondo nazionale fauna selvatica (art.2, co. 382-384)	1,0	1,0	1,0
Fondo repressioni reati in danno agli animali (art.2, co. 383-384)	1,0	1,0	1,0
CEINGE biotecnologie (art.2, co. 436)	3,0	3,0	3,0
Assunzioni parco nazionale La Maddalena (art. 3, co.79)	0,5	0,5	0,5
Totale	30,0	27,0	17,0
<i>maggiori spese c/capitale</i>			
Fondo idrogeno	2,0	3,0	5,0
Fondo biotecnologie (art.2,co.178)	1,0	2,0	0,0
Acquisto mezzi aerei incendi boschivi (art.2,co.112)	50,0	50,0	0,0
Fondo efficienza energetica trasporti marittimi (art. 2, co. 210)	1,0	5,0	5,0
Riduzione emissioni e risparmio energetico (art. 2,co.250)	0,0	5,0	15,0
Interventi per Venezia (art.2,co.291)	4,0	4,0	4,0
Rischio idrogeologico (art. 2, co. 321-332)	200,0	200,0	0,0
Fondo energie rinnovabili (art. 2, co. 322)	0,0	0,0	0,0
Fondo riduzione rifiuti (art. 2, co. 323)	5,0	10,0	15,0
Fondo potenziamento ricerca interazioni ambiente salute (art. 2, co. 324)	0,5	0,5	0,5
Fondo vigilanza Capitanerie di porto (art. 2, co. 325)	5	5	5
Piano straordinario Telerilevamento ambientale (PSTA) (art 2., co. 327)	4,0	8,0	10,0
Istituzione aree marine (art. 2, co. 328)	3,0	2,0	0,0
Valorizzazione bacino fiume Po (art.2, co. 330)	0	0	0
Difesa suolo piccoli comuni (art. 2, co. 332 a valere sul c. 321)	5,0	0	0
Fondo ristrutturazione reti idriche (art. 2, co. 333)	10,0	15,0	25,0
Fondo tutela biodiversità (art. 2, co. 335)	10,0	30,0	40,0
Ferrovie dimesse (art.2, co.342)	2,0	0,0	0,0
Fondo ripristino paesaggio (art.2, co.404)	5,0	10,0	15,0
Totale	307,5	349,5	139,5

<i>minori spese c/capitale</i>			
Difesa del suolo (art. 2, co.321)	265,0	265,0	0,0
Riduzione Fondo tutela ambientale D.L. 16/2005 (art. 2, co. 327)	4,0	8,0	10,0
Piccole opere (art.3, co. 24)	10,0	7,0	0
Totale	279,0	280,0	10,0
<i>Effetto netto maggiori spese in c/capitale</i>	28,5	69,5	129,5
<i>Effetto netto totale</i>	58,5	96,5	146,5

La tabella evidenzia per il settore della spesa ambientale un effetto netto di maggiore spesa in conto capitale pari complessivamente a 28,5 milioni di euro per l'anno 2008, a 69,5 milioni di euro per l'anno 2009, a 129,5 milioni di euro per il 2010. A tali spese si aggiungono le risorse destinate ad interventi di parte corrente per una spesa totale pari, rispettivamente, a 30 milioni di euro per l'anno 2008, a 27 milioni per l'anno 2009 e a 17 milioni di euro per l'anno 2010.

L'effetto netto complessivo delle spese per la tutela dell'ambiente risulta quindi essere pari a 58,5 milioni di euro per l'anno 2008, a 96,5 milioni di euro per il 2009 e a 146,5 milioni di euro per l'anno 2010.

I principali finanziamenti sono destinati ai seguenti interventi di parte capitale:

- Fondo per l'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni delle navi;
- Piano Straordinario di Telerilevamento dei dati ambientali⁵³ il cui finanziamento è posto a valere dell'autorizzazione di spesa di cui al D.L. n. 16 del 2005 che ha previsto l'istituzione di un Fondo da ripartire per finalità di tutela ambientale;
- interventi di forestazione e riforestazione e realizzazione di parchi urbani a tutela della biodiversità ;
- istituzione e finanziamento di nuove aree marine protette.

Trovano invece compensazione al loro interno le altre misure volte all'adozione dei Programmi per la tutela del rischio idrogeologico, all'istituzione del Fondo per la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, all'istituzione del Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione dei rifiuti e al potenziamento delle attività di vigilanza e controllo in materia di ambiente marino e costiero del Corpo delle Capitanerie di porto. I descritti interventi

⁵³ Articolo 27 della legge 31 luglio 2002, n. 179.

risultano, infatti, posti a carico delle risorse, già stanziare in bilancio⁵⁴, di cui al Fondo da ripartire per la difesa del suolo e tutela ambientale istituito dalla legge n. 183 del 1989.

Per quanto riguarda in particolare le minori spese in conto capitale si segnala che gli effetti di risparmio ascritti, dall'allegato 7 al comma 24 dell'articolo 3, derivano dall'abrogazione, a decorrere dal 1 aprile 2008, dei commi 28 e 29 dell'articolo 1 della legge n. 311/2004⁵⁵ che hanno previsto la concessione di contributi statali destinati ad interventi di tutela per l'ambiente e in generale a promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio.

⁵⁴ La legge n. 183/1989 è stata rifinanziata nella tabella D allegata alla legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) per un ammontare pari a 200 milioni di euro per il 2007 e 265 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Tali risorse erano state accantonate dall'articolo 1, comma 758, della medesima legge finanziaria per il 2007 e ora disaccantonate dall'articolo 3 del DL 159/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2007.

⁵⁵ Legge finanziaria per il 2005.

i) Trasporti

La tabella 1, articolata in due sezioni espone gli effetti, in termini di indebitamento netto, delle disposizioni del disegno di legge finanziaria in materia di trasporto (sezione A) e di trasporto pubblico locale (sezione B).

Tabella 1

Sezione A

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
<i>minori spese correnti</i>	1	1	1
Sistema sicurezza in mare (art.2, co.231)	1	1	1
<i>minori spese in conto capitale</i>	190	190	190
Autotrasporto (art.2, co.228)	56	56	56
Autotrasporto - azzeramento residui (art.2, co.229)	113	113	113
Autostrade del mare (art.2, co.233)	20	20	20
<i>maggiori spese correnti</i>	-129	-25	-40
Promozione sicurezza stradale e ferroviaria (art.2, co.247)	-25	-25	-40
Servizi ferroviari viaggiatori e merci (art.2, co.252)	-104	0	0
<i>maggiori spese in conto capitale</i>	-296	-484	-511
Interporti (art.2, co.244)	0	-5	-10
Nodi sistema logistico nazionale (art.2, co.245)	0	-1	-2
Miglioramento trasporto pubblico in Calabria e stretto Messina (art.2, co.234)	-20	-22	-7
Linee metropolitane città di Torino, Bologna e Firenze (art.2, co.255)	0	-5	-15
Sicurezza e continuità territoriale calabria e Sicilia (art.2, co.236)	-4	-2	0
Secondo stralcio sistema metro regionale (art.2, co.292)	0	0	0
Trasporto combinato urbano (art.1, co.307)	-5	-9	-12
Mobilità alternativa centri storici UNESCO (art.1,co.321)	-2	-3	-4
Autostrade del mare - Ecobonus (art.2, co. 232)	-77	-77	-77
Ammodernamento sistemi di sicurezza ferrovie (art.2, co.248)	-10	-10	-15
Capitale sociale Ferrovie Calabria, Appulo-Lucane e del sud-est (art.2, co.249)	0	0	0
Fondo colleg. Ferroviari Pescara-Roma (art.2, co.251)	-10	-30	-50
Fondo trasporto combinato (art.2, co.243)	-15	-15	-15
Passante Bologna (art.2, co.256)	-2	-3	-4
Strada di grande comunicazione E 78 - due mari - Grosseto Fano (art.2, co.260)	-1	-2	0
Potenziamento viabilità regioni Calabria e Sicilia (art.2, co.538)	-150	-300	-300
Totale*	-234	-319	-361

(segno “-“ uguale peggioramento dei saldi)

Sezione B

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2008	2009	2010
<i>minori spese correnti</i>	1.578	1.588	1.493
Federalismo amministrativo (art.1, commi 295-312)	671	671	671
Compartecipazione IVA (art.1, commi 295-299)	343	343	343
Riduzione fondo Finanziamento contratto TPL (art.1, commi 295-312)	480	480	480
Art.3, co. 12bis L 549/95 (art.1, commi 295-312)	85	95	0
<i>maggiori spese correnti</i>	-1.750	-1.750	-1.750
Compartecipazione accisa sul gasolio (art.1, commi 295-299)	-1.748	-1.748	-1.748
Istituzione Osservatorio (art.1, co.300)	-2	-2	-2
<i>maggiori spese in conto capitale</i>	-30	-90	-150
Fondo sviluppo TPL (art.1, co.304)	-30	-90	-150
Totale*	-202	-252	-407

(segno “-“ uguale peggioramento dei saldi)

Per il triennio 2008-2010 si evidenzia un aumento netto delle spese destinate al settore trasporto, in larga parte attribuibile alla parte capitale, pari a 234, 319 e 361 milioni di euro per ciascun esercizio, e che corrisponde principalmente ad una serie di interventi volti a favorire il miglioramento, il potenziamento e l'ammodernamento del trasporto pubblico nazionale.

Tra i principali interventi si segnala l'autorizzazione di spesa di 77 milioni di euro, per ciascuno dei tre anni, volta a incentivare lo spostamento di quote di traffico pesante della modalità stradale a quella marittima (articolo 2, comma 232). Si ricorda che le risorse assegnate alla Sicilia e alla Calabria (articolo 2, comma 538) per interventi di ammodernamento e di potenziamento della viabilità secondaria, rappresentano somme già presenti a legislazione vigente e per le quali la finanziaria 2008 modifica le modalità di assegnazione (si rinvia al paragrafo 3.2.3).

Per il solo 2008 si evidenzia anche, tra le maggiori spese correnti, un'autorizzazione pari a 104 milioni di euro, finalizzata al finanziamento dei servizi pubblici ferroviari sulla media e lunga percorrenza (articolo 2, comma 252).

Relativamente al trasporto pubblico locale⁵⁶ (articolo 1, commi 295-312), l'effetto netto, principalmente attribuibile alle misure di parte corrente, è pari a 202 milioni di euro per il 2008, 252 milioni di euro per il 2009 e 407 milioni di euro per il 2010.

La riforma del trasporto pubblico locale, attuata nella prospettiva di conferire una maggiore autonomia finanziaria alle regioni nel finanziamento del comparto "trasporto", prevede, in particolare, la sostituzione dei trasferimenti statali con la concessione alle regioni di una compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione⁵⁷. L'entità lorda delle somme coinvolte è pari a 1.780, 1.840 e 1.900 milioni di euro rispettivamente per gli anni 2008, 2009 e 2010.

⁵⁶ Tale norma, introdotta durante l'esame presso la Camera dei Deputati, affianca alla revisione delle modalità di finanziamento del Tpl, completata anche dall'istituzione di un Fondo sviluppo Tpl tra le misure di parte capitale, l'istituzione di un Osservatorio con obiettivi di monitoraggio.

⁵⁷ Per un approfondimento sul meccanismo di finanziamento del trasporto pubblico locale si veda: "Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla manovra 2008-2010", pag. 14-17. Elementi di documentazione, n°18, dicembre 2007, a cura del Servizio Bilancio del Senato.

3. Manovra lorda a confronto: saldo netto da finanziare vs indebitamento netto

Le analisi di ricostruzione della manovra presentate nel corso della sessione per il 2008 hanno stimolato alcuni approfondimenti anche sollecitati nel corso del dibattito parlamentare, in particolare sulla spiegazione delle differenze nell'entità della manovra lorda, espressa in termini di saldo netto da finanziare (SNF) e di indebitamento netto (IN)⁵⁸.

Tale differenza è da collegare sia al diverso perimetro dei due aggregati di riferimento, sia ai criteri di registrazione contabile delle poste che caratterizzano i due saldi.

Quanto al *primo aspetto*, giova ricordare che il saldo netto da finanziare è il risultato differenziale tra entrate e spese finali del bilancio dello Stato. L'indebitamento netto è il saldo di conti consolidati afferente al vasto insieme di soggetti che rientrano nelle Pubbliche Amministrazioni. Tale settore raggruppa, secondo il criterio della contabilità nazionale, le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre beni e servizi non destinabili alla vendita, e quelle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese⁵⁹.

Per quanto attiene al *secondo aspetto*, va rilevato che i criteri contabili seguiti per la redazione delle quantificazioni in termini dei due aggregati oggetto di confronto non sono uniformi: il criterio della competenza giuridica e della cassa guida la compilazione del bilancio dello Stato⁶⁰, anche se nei prospetti riepilogativi (allegato 7) viene inserita solo la valutazione in termini di competenza giuridica; il criterio della competenza economica vale per definire l'indebitamento netto⁶¹ delle Amministrazioni pubbliche.

⁵⁸ Si veda la seduta della Commissione Bilancio del Senato n. 181 del 17 dicembre 2007. Si definisce manovra lorda il complesso delle misure attivate nella manovra annuale di finanza pubblica, destinate a finanziare nuove iniziative di spesa o disporre riduzioni di entrata, mentre la manovra netta corrisponde alla correzione complessiva operata sul saldo di riferimento, rappresenta, cioè, la somma algebrica del complesso degli interventi disposti con la manovra annuale. Per un maggiore approfondimento sulla differenza tra manovra lorda e manovra netta si veda il dossier: "La manovra di finanza pubblica per il 2007-2010", Ottobre 2007, n°3, pag. 18-20, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati.

⁵⁹ Regolamento (CE) N. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC 95) par. 2.68.

⁶⁰ Il criterio della competenza giuridica registra le entrate e le spese nel momento in cui insorgono le obbligazioni attive (*fase di accertamento*) e passive (*fase di impegno*). Il criterio della cassa registra, invece, le operazioni di entrata e di spesa nel momento dell'adempimento delle obbligazioni attive (*fase di versamento*) e passive (*fase di pagamento*).

⁶¹ L'indebitamento netto rappresenta il saldo delle transazioni non finanziarie dell'operatore pubblico; esso esclude, quindi, le operazioni di natura finanziaria che non comportano una

Va precisato che la diversità dei criteri contabili non incide, nella maggior parte dei casi, sulla valutazione complessiva delle risorse associate alla disposizione, ma sull'arco temporale su cui sono distribuiti gli effetti della stessa disposizione.

Secondo il principio di competenza economica (*accrual*) "i flussi sono registrati nel momento in cui il valore economico è creato, trasformato, scambiato, trasferito od estinto"⁶². Il momento di riferimento per la registrazione contabile è quello in cui si verifica l'evento economico, indipendentemente dal momento in cui avviene l'iscrizione in bilancio (competenza giuridica) o la regolazione di cassa corrispondente. Il criterio dell'*accrual* differisce da quello della competenza giuridica perché gli accertamenti ed impegni individuano l'insorgenza delle obbligazioni attive e passive a cui non è detto che sia associata nello stesso periodo l'esecuzione della transazione sottostante. Esso differisce anche dal criterio di cassa, in base al quale l'incasso e il pagamento registrano l'adempimento delle obbligazioni attive e passive.

La sezione che segue illustra le cause di alcune divergenze di quantificazione delle singole misure che compongono la manovra 2008 e che nel loro complesso portano alle divergenze tra le due manovre lorde. L'analisi fa emergere numerose perplessità in relazione alla significatività delle ricostruzioni che si fondano sulla manovra lorda soprattutto in termini di indebitamento, proprio per le difficoltà di carattere contabile.

Quale riferimento per il confronto tra la manovra lorda in termini di SNF e di IN vengono assunte le valutazioni desumibili dall'allegato 7 relativo al testo finale della legge finanziaria per il 2008. La tabella seguente confronta gli effetti delle misure adottate con la legge finanziaria per il 2008 sul SNF e sull'IN, sia in termini di manovra lorda, sia in termini di manovra netta; la terza colonna evidenzia i differenziali osservabili sui due saldi per i principali dati aggregati.

È necessario precisare che, ai fini dell'analisi, il confronto sugli effetti delle disposizioni in termini di SNF e indebitamento netto è stato condotto per ciascun anno del triennio 2008-2010. In questa sede vengono presentati i risultati dell'analisi per il solo 2008 in quanto l'evoluzione nei differenziali tra i due saldi oggetto di confronto mantiene nel triennio un andamento tendenzialmente omogeneo⁶³.

variazione del patrimonio pubblico, ma solo una modifica della sua composizione. Tali partite sono invece incluse nel saldo netto da finanziare e nel fabbisogno del settore pubblico.

⁶² Regolamento (CE) N. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC 95) par. 1.57.

⁶³ Nello specifico per gli anni 2009 e 2010 si osserva una contrazione del differenziale sui due saldi degli effetti delle spese in conto capitale, anche in relazione al fatto che la natura di tali

Differenze SNF e IN - PA			
milioni di euro	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
Maggiori Spese	30.720	11.549	-19.171
<i>Correnti</i>	13.222	8.970	-4.252
<i>Capitale</i>	17.499	2.579	-14.920
<i>di cui Anticipazione regioni per estinzione debito sanità</i>	9.100	0	-9.100
Minori Entrate	2.777	3.942	1.165
Manovra Lorda	33.497	15.491	-18.006
Minori Spese	5.867	7.815	1.948
<i>Correnti</i>	3.786	3.375	-410
<i>Capitale</i>	2.081	4.440	2.358
Maggiori Entrate	2.871	1.587	-1.283
Manovra Netta	24.760	6.089	-18.671

Osservando la terza colonna emerge come in termini di manovra netta gli effetti complessivi delle disposizioni per il 2008 (pari a 24.760 milioni di euro sul SNF e pari a 6.089 milioni di euro in termini di IN) evidenzino uno scostamento di 18.671 milioni di euro.

In termini di manovra lorda (valutata sul SNF pari a 33.497 milioni di euro e sull'IN pari a 15.491 milioni di euro), si ha uno scostamento di 18.006 milioni di euro. Le maggiori spese in conto capitale spiegano circa 15.000 milioni dello scostamento totale, circa l'80%. Tale percentuale è peraltro condizionata dalla presenza dell'anticipazione a carico del bilancio dello Stato a favore delle regioni per l'estinzione del debito sanitario (che è stimata avere sul SNF un effetto di maggiore spesa pari a 9.100 milioni di euro e nullo in termini di indebitamento netto).

La tabella seguente evidenzia gli effetti, sulla manovra lorda e netta e sui differenziali tra i due saldi, escludendo tale anticipazione.

spese fa sì che negli anni successivi al primo la quantificazione in termini di indebitamento netto tende a recuperare la distanza temporale che si osserva nel primo anno tra lo stanziamento in bilancio e l'impatto sull'economia delle disposizioni. In altre parole, mentre gli stanziamenti iniziali in termini di competenza giuridica hanno un impatto sensibilmente inferiore sull'indebitamento netto, tale differenza tende ovviamente a ridursi nel corso del tempo.

Differenze SNF e IN - PA (al netto anticipazioni sanità)			
milioni di euro	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
Maggiori Spese	21.620	11.549	-10.071
<i>Correnti</i>	13.222	8.970	-4.252
<i>Capitale*</i>	8.399	2.579	-5.820
Minori Entrate	2.777	3.942	1.165
Manovra Lorda*	24.397	15.491	-8.906
Minori Spese	5.867	7.815	1.948
<i>Correnti</i>	3.786	3.375	-410
<i>Capitale</i>	2.081	4.440	2.358
Maggiori Entrate	2.871	1.587	-1.283
Manovra Netta*	15.660	6.089	-9.571

* L'importo è al netto dell'anticipazione a carico del bilancio dello Stato a favore delle regioni per l'estinzione del debito sanitario. L'anticipazione è stimata avere un valore pari a 9.100 milioni di euro in termini di SNF e pari a zero in termini di indebitamento netto.

L'esclusione degli effetti della disposizione sull'anticipazione alle regioni per l'estinzione del debito sanitario riduce sia il differenziale complessivo tra i due saldi, sia il peso percentuale del differenziale riconducibile alle spese in conto capitale, le quali, al netto dell'anticipazione, spiegano circa il 60% del totale. La diversa valutazione degli oneri correnti⁶⁴ sui due saldi spiega, invece, un differenziale di 3.087 milioni di euro, pari al 40 per cento circa.

Occorre precisare che l'analisi dei differenziali in termini di dati aggregati è un utile punto di partenza per l'individuazione delle disposizioni più significative ai fini dell'analisi; il comportamento complessivo che i singoli aggregati hanno in termini dei due saldi non è tuttavia significativo per trarre considerazioni di carattere metodologico.

La differenza di valutazione relativa al complesso delle misure deriva infatti da somme delle differenze positive e negative tra SNF e IN.

In via preliminare, l'analisi che segue si concentra sulle misure recanti maggiori oneri (maggiori spese e minori entrate).

⁶⁴ Si definiscono oneri di natura corrente la somma tra le maggiori spese di natura corrente e le minori entrate.

3.1 Gli oneri di natura corrente: differenze tra SNF e IN ed evidenziazione di aspetti metodologici

Gli oneri di natura corrente (che comprendono le maggiori spese correnti e le minori entrate) sono stimati avere un effetto pari a 15.999 milioni di euro in termini di SNF e pari a 12.912 milioni di euro in termini di IN; si evidenzia quindi un differenziale tra i due saldi pari a circa 3.000 milioni di euro.

Al fine di comprendere le cause sottostanti allo scostamento tra i due saldi le informazioni contenute nell'allegato 7 sono state riorganizzate, riportando le quantificazioni proposte, in modo da evidenziare le disposizioni con uguale valutazione sui due saldi e gli interventi con valutazioni differenti in termini di SNF e IN.

Gli interventi con valutazione differente sono stati raggruppati in base alla causa delle divergenze, riconducibili principalmente ai criteri di costruzione dei due saldi oggetto di confronto e ai tratti peculiari di alcune disposizioni. La tabella seguente evidenzia le categorie individuate, le quantificazioni in valore assoluto e la differenza tra i due importi. Si può notare che la maggior parte delle categorie presenta un differenziale negativo (cioè la valutazione in termini di SNF è superiore a quella in termini di IN), mentre alcune registrano un differenziale positivo.

Maggiori oneri correnti disposti dalla legge finanziaria per il 2008 Effetti sul saldo netto da finanziare e sull' indebitamento netto			
milioni di euro	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
Maggiori oneri correnti	15.999	12.912	-3.087
- Interventi con uguale valutazione	5.895	5.895	0
- Interventi con valutazioni differenti	10.104	7.017	-3.087
<i>Categoria I - Contratti Pubblico Impiego</i>	3.392	1.772	-1.619
<i>Categoria II - Adeguamento ISTAT</i>	519	0	-519
<i>Categoria III - Riassegnazione entrate</i>	440	0	-440
<i>Categoria IV - Rapporti tra livelli di governo</i>	2.480	2.903	423
<i>Categoria V - Protocollo Welfare</i>	1.264	994	-270
<i>Categoria VI - Tabelle</i>	700	526	-174
<i>Categoria VII - Ritardi amministrativi</i>	372	201	-171
<i>Categoria VIII - Eccedenze di Spesa</i>	623	200	-423
<i>Categoria IX - Effetti Indotti</i>	6	0	-6
<i>Altro</i>	309	421	112

Le principali disposizioni che si caratterizzano per una differente valutazione sui due saldi sono quelle relative al pubblico impiego, nonché

le disposizioni sull'adeguamento Istat, quella relativa alla riassegnazione alle entrate e il protocollo Welfare. Tali categorie spiegano infatti gran parte del differenziale complessivo osservabile.

3.1.1 Il pubblico impiego

La categoria raccoglie le disposizioni relative alle assunzioni e ai rinnovi contrattuali del personale del settore statale, nonché il concorso dello Stato al finanziamento dei rinnovi contrattuali del personale del settore pubblico non statale⁶⁵. La valutazione di tali voci in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto si differenzia in relazione alla modalità di registrazione contabile degli effetti indotti.

A. Assunzioni/Rinnovi contrattuali comparto Statale	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
<i>maggiori spese</i>	2.114	1.081	-1.033
<i>minori spese*</i>	753		-753
<i>maggiori entrate</i>	274		-274
<i>minori entrate</i>			
manovra netta	1.087	1.081	-6
manovra lorda	2.114	1.081	-1.033

* Tra le minori spese non sono stati considerati gli effetti indotti derivanti dalla contribuzione aggiuntiva pari a 213 milioni di euro per il 2008.

Dati in milioni di euro

In particolare, gli oneri correnti derivanti dalle assunzioni e dall'integrazione dei rinnovi contrattuali del comparto statale sono stimati in termini di SNF al lordo delle somme da iscrivere nel bilancio dello Stato a titolo di imposte e contributi, con la registrazione d'altro canto tra le maggiori entrate (e tra le minori spese) dell'importo relativo agli effetti indotti⁶⁶. In termini di IN, invece, gli effetti delle norme sono riportati tra le maggiori spese al loro valore netto, applicando un coefficiente pari a circa il

⁶⁵ In questa categoria rientrano, ad esempio, la norma sull'integrazione dei rinnovi contrattuali (art. 3, commi 140-146) e parte della norma sul patto del sistema universitario (art. 2, comma 428).

⁶⁶ L'allegato 7, in relazione ai rinnovi contrattuali, riporta in termini di saldo netto da finanziare tra le maggiori entrate gli effetti indotti derivanti dalle ritenute erariali (IRPEF e IRPEG) e tra le minori spese gli effetti indotti derivanti dai contributi previdenziali e dall'IRAP, i cui maggiori versamenti si riflettono in minori trasferimenti all'INPS e alle regioni da parte del bilancio dello Stato. Si ricorda che si tratta di effetti indotti automatici, in quanto essi si manifestano automaticamente con l'operare della disposizione.

51,5 per cento dello stanziamento indicato in termini di SNF⁶⁷. In termini di manovra netta quindi, l'effetto sui due saldi è equivalente⁶⁸, mentre diverge qualora si consideri la manovra lorda.

La diversa classificazione tra i due saldi potrebbe derivare dalla considerazione per cui gli effetti indotti non costituiscono somme in entrata del settore delle Amministrazioni pubbliche, poiché l'operatore pubblico ha la funzione di sostituto di imposta. Ne deriva che la voce che rileva in termini di conto delle amministrazioni pubbliche, cioè l'impatto che "esce sull'economia", corrisponde al solo valore netto della somma destinata ai rinnovi contrattuali. Occorre, tuttavia, tenere presente che le ritenute relative al reddito da lavoro dipendente pubblico sono registrate tra le entrate delle amministrazioni pubbliche.

Per ragioni di maggior trasparenza e coerenza tra i due saldi sarebbe opportuno classificare - anche in termini di indebitamento netto - gli effetti delle disposizioni in materia di rinnovi contrattuali al lordo degli effetti indotti, inserendo una posta di raccordo relativa alle connesse maggiori entrate tributarie e contributive.

I trasferimenti agli enti locali destinati ai rinnovi contrattuali hanno una trattazione diversa, poiché l'allegato 7 non riporta in termini di SNF l'impatto degli effetti indotti. La valutazione in termini di indebitamento netto - come per le altre poste di rinnovo contrattuale - è invece iscritta al netto degli effetti indotti applicando il solito coefficiente pari al 51,5 per cento.

⁶⁷ Infatti il 48,5 % costituisce la stima della quota di tali oneri che “rimane” nel sistema pubblico per contributi e ritenute previdenziali, per IRAP e IRPEF. Gli elementi di riferimento del calcolo sono gli oneri riflessi a carico dello Stato (circa 29,88% per contributi previdenziali e 8,5% per IRAP), le ritenute previdenziali a carico dei dipendenti (11,10%) e le ritenute erariali: (aliquota prudenziale pari a circa il 20% della base imponibile).

⁶⁸ Il differenziale di circa 6 milioni di euro è dovuto alle modifiche apportate sull'ultimo allegato 7 alla norma che autorizza la spesa per assunzioni di personale nell'Agenzia delle dogane, per la quale, invece, gli effetti della norma in termini di IN sono riportati tra le maggiori spese al loro valore netto, applicando un coefficiente inferiore al 51,5. Tale ultima valutazione è differente rispetto alle precedenti.

B. Trasferimenti agli Enti Locali	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
<i>maggiori spese</i>	728	379	-349
<i>minori spese</i>			
<i>maggiori entrate</i>			
<i>minori entrate</i>			
manovra netta	728	379	-349
manovra lorda	728	379	-349

Dati in milioni di euro

Analogamente, i maggiori oneri derivanti dell'adeguamento retributivo dei docenti e del personale accademico, relativi al biennio 2006-2007, iscritti nel fondo di finanziamento ordinario per le Università (FFO) per un importo di 205 milioni⁶⁹ sono contabilizzati e proiettati sul SNF al lordo dell'importo autorizzato e senza effetti indotti, mentre sull'indebitamento netto sono registrati al netto, in base alle stesse modalità e allo stesso coefficiente dianzi riportato.

In assenza di motivazioni specifiche sarebbe opportuno valutare l'adozione di convenzioni comuni per la registrazione di una medesima posta nei termini dei due saldi di riferimento.

Una motivazione di tale differenza potrebbe essere individuata nel fatto che tali risorse sono classificate nel bilancio dello Stato come trasferimenti, categoria cui non appare opportuno associare la registrazione di effetti indotti tributari e contributivi (come invece nel caso dei redditi da lavoro dipendente). È evidente che, se destinati ai rinnovi contrattuali, tali trasferimenti produrranno maggiori entrate e minori spese (connesse alla componente contributiva) ancorché non registrate.

Nell'ambito della PA, invece, la natura economica della previsione privilegia la finalità del trasferimento e comporta una quantificazione che tiene conto dell'onere netto, cioè escludendo le entrate tributarie e contributive.

⁶⁹ Tale norma stanziava 550 milioni l'anno per il 2008, 2009 e 2010 in vista dell'adeguamento retributivo dei docenti e del personale accademico, del diritto allo studio ma anche dell'edilizia universitaria.

3.1.2 La disposizione sull'adeguamento Istat dei trasferimenti all'INPS

La disposizione indica gli importi connessi con l'adeguamento annuale all'indice dei prezzi di alcuni importi che lo Stato trasferisce all'INPS (art. 2, comma 494).

Adeguamento ISTAT	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
<i>maggiori spese</i>	519		-519
<i>minori spese</i>	519		
<i>maggiori entrate</i>			
<i>minori entrate</i>			
manovra netta	0	0	0
manovra lorda	519	0	-519

Dati in milioni di euro

In termini di SNF, la disposizione produce una maggiore spesa pari a 519 milioni di euro all'anno per il triennio 2008-2010. A tale norma, inoltre, viene associato un risparmio di spesa di parte corrente di pari importo. Si ha pertanto un effetto netto nullo sul bilancio dello Stato.

In termini di indebitamento netto la quantificazione degli effetti è pari a zero, poiché si riferisce ai rapporti finanziari interni alle Amministrazioni Pubbliche.

Conseguentemente, la disposizione si caratterizza per un'identica valutazione sui due saldi in termini di manovra netta; in termini di manovra lorda, invece, si registra un differenziale tra gli effetti in termini di SNF e IN, dato dalla particolare configurazione degli oneri imputati al bilancio dello Stato.

La presenza di tale disposizione nell'ambito della finanziaria e quindi gli effetti inseriti nell'allegato riepilogativo dipendono da una prescrizione di legge⁷⁰ che impone di rendere esplicito, nella manovra annuale, l'adeguamento all'indice dei prezzi dei trasferimenti destinati all'INPS per il finanziamento delle prestazioni sociali.

L'adeguamento delle prestazioni, in via teorica, si realizzerebbe comunque, indipendentemente dall'evidenziazione dell'adeguamento dei trasferimenti nella manovra di finanza pubblica annuale. Inoltre, tenuto conto dei meccanismi di finanziamento dell'INPS, i trasferimenti a legislazione vigente - anche in assenza di indicazione in finanziaria - già

⁷⁰ L'art. 3, comma 2, della legge 335/95 prevede che le somme trasferite all'INPS dal bilancio dello Stato siano adeguate annualmente con la legge finanziaria.

recepirebbero l'adeguamento delle prestazioni. Per i motivi illustrati la componente di adeguamento dei trasferimenti all'INPS non dovrebbe essere trattata come nuovo onere soggetto ad un obbligo di copertura precipuo, in quanto trattasi di onere a legislazione vigente.

La presenza della disposizione nell'articolato della finanziaria "obbliga", però, a inserire l'importo nell'ambito della relazione tecnica e del prospetto riepilogativo; per evitare che la maggiore spesa si configuri come voce da coprire nell'ambito del prospetto di copertura, viene, quindi, inserita una posta compensativa di minore spesa, in tal modo risultando la disposizione neutrale sul saldo.

In altre parole, la necessità (legislativa) di dare evidenza dell'adeguamento, unitamente all'esigenza di non trattare tali stanziamenti come nuove autorizzazioni, sembrerebbe aver portato a classificare gli effetti della disposizione sia tra le maggiori che tra le minori spese correnti del prospetto di copertura, in modo da annullare contabilmente l'effetto sul saldo netto da finanziare, in tal modo però alterando la significatività della manovra lorda.

Non trattandosi di nuova autorizzazione di spesa sarebbe opportuno valutare la possibilità, mediante una eventuale modifica legislativa, che l'indicazione dell'adeguamento ISTAT dei trasferimenti all'INPS sia inserito a titolo informativo (eventualmente integrato con informazioni maggiori sulla gestione dell'INPS) nella documentazione allegata alla legge finanziaria e comunque non nell'articolato.

3.1.3 La riassegnazione di entrate

La norma relativa al limite alla *riassegnazione di entrate* (art. 2, commi 615-617)⁷¹ viene stimata avere un effetto sul SNF pari a 440 milioni di euro di maggiori spese per ciascun anno del triennio di riferimento, cui corrisponde una posta di pari importo iscritta tra le maggiori entrate. L'effetto sulla manovra netta in termini di SNF è pertanto nullo, mentre sulla manovra lorda la disposizione produce per ciascun anno del triennio di riferimento 440 milioni di maggiori spese.

Con riferimento all'IN la norma viene stimata avere un effetto di minore spesa pari a 300 milioni di euro nel triennio di riferimento. Ne deriva un disallineamento tra i due saldi, sia in termini di manovra netta che di

⁷¹ Si ricorda che tale disposizione prevede l'istituzione, nello stato di previsione di alcuni ministeri, di fondi, in cui confluiranno parte delle somme che sono attualmente versate all'entrata del bilancio dello Stato e vengono successivamente iscritte negli stati di previsione del Ministero competente. La dotazione di tali fondi è determinata nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili nell'anno 2006 ai pertinenti capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato.

manovra lorda. La finalità della disposizione, che ha un obiettivo di risparmio, si percepisce solo in termini di indebitamento netto. Ai fini del SNF la configurazione adottata evidenzia – in evidente contrasto con la finalità della disposizione – un effetto pari a zero per la manovra netta e una voce di maggiore spesa in termini di manovra lorda.

Riassegnazione di entrate	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
maggiori spese	440		-440
minori spese		300	300
maggiori entrate	440		-440
minori entrate			
manovra netta	0	-300	-300
manovra lorda	440	0	-440

Dati in milioni di euro

La configurazione della disposizione nell'allegato 7 non riflette correttamente l'obiettivo dell'intervento in termini di SNF, che non è di aumento della spesa corrente, bensì di riduzione.

Tale registrazione sembrerebbe derivare dall'esigenza di avere una coerenza complessiva (con riferimento alla parte corrente) tra voci esposte nell'allegato 7, nella Nota di variazioni e nel prospetto di copertura. Nello specifico, la disposizione in esame ha un obiettivo di risparmio, ma comporta l'iscrizione in bilancio di nuovi fondi in ciascun ministero (il cui stanziamento corrisponde alla metà delle risorse riassegnabili a legislazione vigente) a fronte di una situazione previgente che registrava il relativo capitolo per memoria. Nel deriva, da un lato, che la Nota di variazione registra tali maggiori spese (e per questo motivo vi è una posta tra le maggiori spese nell'allegato 7), dall'altro che esse - non corrispondendo a nuove autorizzazioni - non sono considerate soggette all'obbligo di copertura; per tale motivo viene inserita la voce di maggiore entrata che consente di neutralizzare la registrazione ai fini della copertura.

In tale caso, appare condivisibile conservare il raccordo contabile tra i prospetti (allegato 7, Nota di variazioni e prospetto di copertura). Si osserva che sarebbe peraltro opportuno segnalare (ad esempio nell'ambito della relazione tecnica) i casi in cui la conservazione di tale raccordo contabile implichi una ricostruzione della manovra lorda poco significativa per le analisi di finanza pubblica. Sarebbe, inoltre, auspicabile adoperarsi affinché gli effetti sui due saldi in termini di manovra netta siano allineati almeno nel segno.

A titolo meramente esemplificativo, nel caso specifico, sarebbe stato possibile - come evidenziato nella tabella sottostante - iscrivere la posta compensativa di entrata per un importo pari alla stima delle somme versate a legislazione vigente all'entrata del bilancio dello Stato (secondo la RT, pari a 881 milioni di euro).

Riassegnazione di entrate - Ipotesi alternativa	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
<i>maggiori spese</i>	440		-440
<i>minori spese</i>		300	300
<i>maggiori entrate</i>	881		-881
<i>minori entrate</i>			
manovra netta	-441	-300	141
manovra lorda	440	0	-440

Dati in milioni di euro

3.1.4 I rapporti tra livelli di governo: principali tipologie

Tale categoria raggruppa le disposizioni che intervengono nelle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo; esse presentano, in linea generale, valutazioni diverse in termini di SNF e IN, connesse con il diverso perimetro di riferimento coperto dai due saldi, più circoscritto per quanto riguarda il bilancio dello Stato, più ampio per le Amministrazioni pubbliche.

La categoria in esame è stimata avere un effetto complessivo pari a 2.480 milioni di euro in termini di SNF e pari a 2.903 milioni di euro in termini di IN.

La tabella seguente riepiloga le principali disposizioni che rientrano nella categoria.

Maggiori oneri correnti disposti dalla legge finanziaria per il 2008 Effetti sul saldo netto da finanziare e sull'indebitamento netto			
milioni di euro	2008		
	SNF	IN-PA	Differenza
Categoria IV - Rapporti tra livelli di governo	2.480	2.903	423
<i>Patto di Stabilità Interno</i>		280	280
<i>Integrazione rinnovi contrattuali 2006-2007 personale Regioni-Autonomie locali e SSN</i>		497	497
<i>Adeguamento risorse TPL compartecipazione accisa gasolio</i>	244		-244
<i>Regolazioni</i>	2.116	2.116	0
<i>Altro</i>	120	10	-110

L'esenzione dal vincolo derivante dal patto di stabilità interno per le somme stanziare per l'integrazione dei rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007 del personale pubblico degli enti territoriali spiega gran parte del differenziale osservabile; la misura è stimata avere un effetto di maggiore spesa in termini di IN, cui si associa un effetto nullo in termini di SNF. La contabilizzazione che caratterizza questo tipo di disposizioni è legata in particolare al perimetro di riferimento colto dai due diversi saldi di finanza pubblica.

Nella voce "regolazioni" è compreso un insieme di norme i cui effetti sono uguali in termini di manovra lorda e manovra netta e sono invece diversi se esaminati nel dettaglio della composizione tra entrate e spese. La riduzione dell'ICI sulla prima casa⁷² (articolo 1, comma 5, 6a, 6b) è esemplificativa di tale insieme. La tabella seguente espone gli effetti sui due saldi di tale disposizione.

⁷² Analoghi effetti vengono prodotti dalla riduzione dell'aliquota IRAP per i soggetti operanti nel settore agricolo e della pesca (articolo 1 comma 171), nonché dalle agevolazioni irpef e i relativi effetti sulle addizionali comunali e regionali (assegno di mantenimento: articolo 1 comma 11; esenzione irpef per redditi fondiari: articolo 1 comma 13 e 14; incidenza deduzione prima casa: articolo 1 comma 15 e 16).

Riduzione ICI prima casa	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
<i>maggiori spese</i>	904		-904
<i>minori spese</i>			
<i>maggiori entrate</i>			
<i>minori entrate</i>		904	904
manovra netta	904	904	0
manovra lorda	904	904	0

Dati in milioni di euro

La disposizione prevede un'agevolazione fiscale per i contribuenti, relativa ad imposte di competenza degli enti territoriali; ne deriva una riduzione delle entrate delle autonomie territoriali e quindi delle Pubbliche Amministrazioni (contabilizzazione come minore entrata in termini di indebitamento netto), senza incidere, in via diretta, sul bilancio dello Stato.

Trattandosi di una riduzione deliberata a livello centrale, la minore entrata, tuttavia, è compensata con un trasferimento di pari ammontare dal bilancio dello Stato verso gli enti territoriali (contabilizzazione come maggiore spesa sul SNF).

Tale diversa contabilizzazione spiega il motivo per cui gli effetti finanziari di tale disposizione si manifestano in modo difforme in termini di composizione della manovra.

Le disposizioni che si caratterizzano per una valutazione analoga a quella descritta dalla norma relativa alla riduzione dell'ICI sulla prima casa producono quindi gli stessi effetti sui due saldi, sia in termini di manovra lorda che di manovra netta.

I relativi effetti, tuttavia, anche se derivanti da due prescrizioni separate (quelli sull'aggregato delle Amministrazioni Pubbliche dalle disposizioni agevolative, quelli sul SNF dalla decisione di compensazione) se valutati congiuntamente restituiscono un differenziale tra SNF e IN nullo.

3.1.5 La tabella A

Gli accantonamenti indicati nella tabella A sono differentemente contabilizzati in termini di SNF e in termini di indebitamento netto. In particolare, gli accantonamenti iscritti in bilancio in termini di competenza giuridica si proiettano in misura minore sull'indebitamento netto.

La diversa valutazione sui due saldi è collegata alle procedure necessarie per l'utilizzo delle risorse individuate nella tabella A. Si ricorda, infatti, che tale risorse determinano uscite finali solo dopo l'approvazione di un

provvedimento legislativo di utilizzo e l'espletamento delle procedure amministrative ivi previste. Questo fattore determina un allungamento dei tempi tra il momento dello stanziamento di bilancio (competenza giuridica) e quello di impatto delle misure sull'economia (competenza economica).

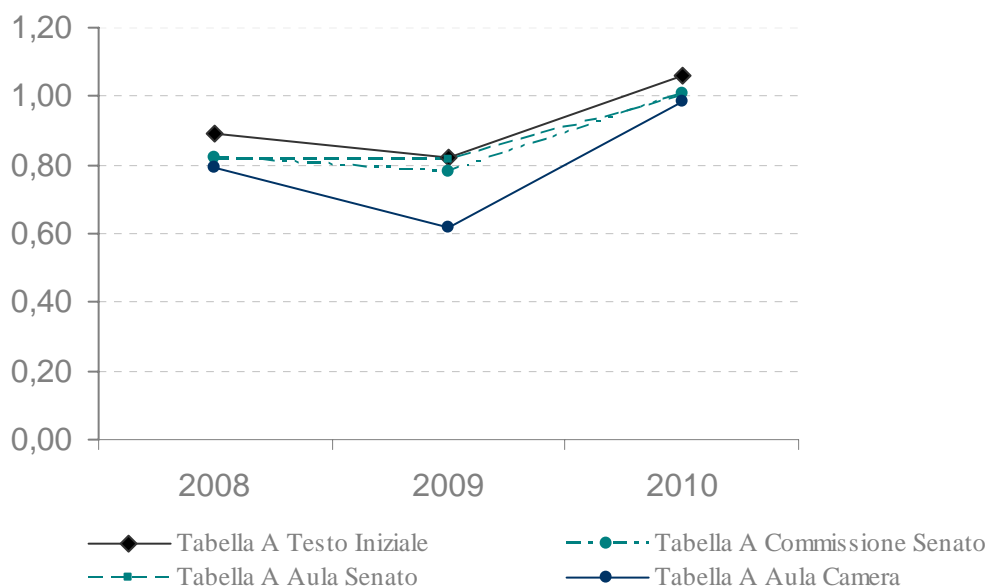
Sulla base dell'evidenza empirica, si può definire un coefficiente di trasformazione che lega lo stanziamento di competenza (SNF) con la fase di uscite di cassa (indebitamento netto).

In particolare, come evidenziato nella tabella che segue con riferimento all'allegato 7 iniziale al disegno di legge finanziaria per il 2008, i nuovi stanziamenti della tabella A presentano un rapporto tra IN e SNF - ossia un coefficiente di trasformazione - pari all'89 per cento per il 2008, all'82 per cento per il 2009 e al 106 per cento per il 2010. Il rapporto tra IN e SNF è inferiore all'unità nel primo anno, decrescente tra il primo e il secondo anno e superiore all'unità nel terzo anno (avendosi in tale esercizio, verosimilmente, un recupero graduale della spesa non realizzata nei primi due esercizi).

Allegato 7 iniziale TABELLA A			
	2008	2009	2010
Saldo netto da finanziare	1.009	1.583	1.226
Indebitamento netto	900	1.300	1.300
<i>coefficiente di trasformazione (IN/SNF)</i>	<i>0,89</i>	<i>0,82</i>	<i>1,06</i>

I coefficienti di trasformazione desumibili dagli allegati 7 delle varie fasi dell'esame parlamentare mostrano però degli andamenti particolari. Il grafico e la tabella sottostanti riepilogano le informazioni rilevanti, consentendo di evidenziare come l'andamento dei coefficienti nel triennio (corrispondenti a ciascuno stadio dell'*iter* legislativo) non risulti modificato rispetto ai coefficienti iniziali, ma il loro valore sia più basso e con una maggiore accentuazione del differenziale nel 2009.

Andamento coefficiente di trasformazione



Effetti finanziari	Saldo netto da finanziare			Indebitamento netto P.A.			Rapporto IN/SNF		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Tabella A Testo Iniziale	1.009	1.583	1.226	900	1.300	1.300	0,89	0,82	1,06
Tabella A Commissione Senato	757	1.019	1.282	623	797	1.291	0,82	0,78	1,01
Tabella A Aula Senato	629	1.246	1.510	511	1.016	1.517	0,81	0,82	1,00
Tabella A Aula Camera	532	511	748	421	316	737	0,79	0,62	0,99

I coefficienti di trasformazione che derivano dai vari allegati 7 sono differenti in quanto riflettono diversi coefficienti applicati agli emendamenti che intervengono sulle risorse di cui alla Tabella A. Un esame più dettagliato evidenzia che si hanno coefficienti diversi a seconda che gli emendamenti utilizzino gli accantonamenti di tabella A quale copertura (quindi riducano gli stanziamenti), ovvero quale destinazione delle risorse (ovvero ne aumentino gli stanziamenti). In particolare, quando gli emendamenti intervengono in riduzione degli stanziamenti di Tabella A, si riscontrano casi in cui il coefficiente di trasformazione del primo anno è pari all'unità e casi in cui il coefficiente di trasformazione è significativamente inferiore a quello adottato nel testo iniziale. Quando gli emendamenti incrementano gli stanziamenti di tabella A, invece, si hanno coefficienti di trasformazione simili a quello applicato all'atto della presentazione del disegno di legge finanziaria.

Non è chiaro se vi siano ragioni sottostanti al diverso criterio di valutazione degli effetti della variazione degli stanziamenti di tabella A in termini di IN. Sarebbe opportuno individuare una convenzione relativa ai coefficienti di trasformazione della Tabella A che possa essere adottata uniformemente nelle varie fasi parlamentari.

3.2 Le spese in conto capitale

Le maggiori spese in conto capitale (al netto delle anticipazioni a carico del bilancio dello Stato a favore delle regioni per l'estinzione del debito sanitario) sono stimate avere un effetto pari a 8.399 milioni di euro in termini di SNF e pari a 2.579 milioni di euro in termini di IN; si evidenzia quindi un differenziale tra i due saldi pari a circa 5.820 milioni di euro.

Al fine di comprendere le cause sottostanti, analogamente a quanto operato per la parte corrente, si è provveduto a riorganizzare le informazioni contenute nell'allegato 7 relative alla spesa in conto capitale in modo da evidenziare le disposizioni con uguale valutazione sui due saldi e gli interventi con valutazioni differenti in termini di SNF e IN.

Gli interventi con valutazione differente sono stati raggruppati in base alle cause delle divergenze, riconducibili principalmente ai criteri di costruzione dei due saldi oggetto di confronto. La tabella seguente riporta le categorie individuate, nonché il peso di ciascuna categoria nello spiegare il differenziale totale tra SNF e IN imputabile alle disposizioni di parte capitale.

Maggiori spese in conto capitale disposte dalla legge finanziaria per il 2008 Effetti sul saldo netto da finanziare e sull'indebitamento netto			
milioni di euro	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
Maggiori Spese in conto capitale	8.399	2.579	-5.820
- Interventi con uguale valutazione	903	903	0
- Interventi con valutazioni differenti	7.495	1.676	-5.820
<i>Tabella D</i>	5.105	1.104	-4.001
<i>Spese pluriennali</i>	1.054	376	-678
<i>Spesa Pluriennale - Programmi Aeronautici</i>	318	0	-318
<i>Partite Finanziarie</i>	50	0	-50
<i>Legge Obiettivo</i>	100	50	-50
<i>Contributi Pluriennali</i>	53	73	20
<i>Tabella F</i>	460	-50	-510
<i>Tabella B</i>	20	10	-10
<i>Tabella C - conto capitale</i>	91	59	-33
<i>Altro</i>	244	54	-191

Le principali disposizioni che spiegano lo scostamento tra i due saldi sono quelle inerenti le tabelle D ed F, le spese pluriennali, anche quelle relative ai programmi aeronautici, e i contributi pluriennali.

Tale scostamento tra i due saldi dipende principalmente dal tempo necessario per la realizzazione della spesa in conto capitale, cioè dal periodo intercorrente tra il momento dello stanziamento in bilancio e il momento dell'uscita di cassa (impatto sull'economia) verso il sistema economico. La sfasatura temporale è riconducibile alle procedure di autorizzazione amministrativa della spesa (impegno), dipendendo ad esempio dalla rapidità nella selezione dei progetti o nella realizzazione delle opere.

3.2.1 Le tabelle D e F

La *Tabella D* consente di rifinanziare leggi di spesa in conto capitale. Tale tabella produce un effetto sul SNF pari a 5.105 milioni di euro per il 2008. Gli effetti in termini di IN sono stimati invece pari a 1.104 milioni di euro. Il coefficiente di realizzazione desumibile da tali valutazioni è pari a circa il 22%. Analogamente a quanto descritto per la tabella A, la diversa valutazione sui due saldi è collegata alle procedure amministrative/contabili necessarie per l'erogazione delle risorse individuate in tabella.

La relazione tecnica e gli allegati informativi non evidenziano dati sui coefficienti di realizzazione delle singole voci che compongono la Tabella D, anche se alcuni di essi possono essere desunti indirettamente dall'analisi degli effetti associati ad emendamenti che intervengono su

disposizioni riportate nella stessa tabella. Ad esempio, il fondo occupazione presenta un coefficiente di realizzazione per il 2008 pari all'unità⁷³. Al fondo politiche comunitarie vengono associate valutazioni diversificate. In tutti gli emendamenti si rileva un coefficiente pari a zero nel primo e nel secondo anno del triennio di riferimento, mentre il coefficiente del terzo anno è pari a 1 in un caso e pari al 30 per cento in un altro caso⁷⁴. Il profilo dei coefficienti di realizzazione nel triennio sembra riconducibile al funzionamento del fondo stesso, che a causa dell'elevato livello di giacenze di tesoreria e della natura delle spese (rifi naziamento di progetti approvati in genere da soggetti non statali), si caratterizza per una sfasatura temporale tra il momento dello stanziamento e quello in cui si registra l'effetto economico (cioè si ha l'uscita di cassa sull'economia).

Si segnala che gli effetti di riduzione del fondo politiche comunitarie disposti da uno degli emendamenti approvati (emendamento 3.2000 del Senato) sono riportati nell'allegato 7 tra le minori spese e non a riduzione degli stanziamenti previsti in Tabella D. L'iscrizione in tale senso (e non come minore aumento di spesa) comporta ovviamente una sovrastima sull'ammontare della manovra lorda, in quanto l'onere complessivo della manovra non riporta la riduzione di spesa, che figura infatti tra le coperture.

Non è chiaro se vi siano ragioni sottostanti al diverso criterio di valutazione degli effetti della variazione degli stanziamenti di tabella D in termini di IN. Sarebbe opportuno individuare, anche in questo caso, una convenzione relativa ai coefficienti di trasformazione delle singole voci che compongono la Tabella D tale da poter essere adottata uniformemente nelle varie fasi parlamentari. Si ricorda che l'individuazione di tale elemento convenzionale richiede l'approfondimento dei criteri di costruzione dei "tendenziali" delle relative voci.

La Tabella F riporta gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali⁷⁵. Le rimodulazioni effettuate con la Tabella F vengono stimate avere un effetto incrementativo sul SNF pari a 460 milioni di euro per il 2008, mentre sono valutate produrre un impatto riduttivo in termini di IN, pari a 50 milioni di euro.

⁷³ Il fondo occupazione è utilizzato come fonte di copertura nell'emendamento n. 150.13 approvato presso la V Commissione bilancio della Camera dei Deputati.

⁷⁴ Il fondo politiche comunitarie (legge 183 del 1987) è utilizzato come fonte di copertura negli emendamenti 3.2000, approvato presso la 5ª Commissione bilancio del Senato, e 0.9.478.5, approvato presso la V Commissione bilancio della Camera dei Deputati.

⁷⁵ La tabella F concerne la rimodulazione di spese in conto capitale disposte con leggi di intervento pluriennale recanti un'originaria autorizzazione di spesa complessiva riferita all'intero periodo della loro operatività. La rimodulazione è operata tenendo conto della capacità di erogazione delle spese pluriennali e delle esigenze di finanza pubblica.

Tabella F			
Effetti sul saldo netto da finanziare e sull'indebitamento netto			
milioni di euro	2008		
	SNF	IN - PA	Differenza
Tabella F	460	-50	-510
FUI Politiche agricole	-100	-50	50
EFA	560	0	-560

Dati in milioni di euro

Tale risultato deriva da due interventi che operano in senso inverso. In primo luogo, dalla rimodulazione operata sul fondo unico investimenti delle politiche agricole, che registra effetti di segno analogo sui due saldi, scontando un coefficiente di realizzazione pari al 50 per cento. In secondo luogo, esso deriva dalla operazione realizzata sugli interventi connessi alle esigenze dei programmi di difesa aerea (EFA), con effetti solo in termini di SNF pari a 560 milioni di euro per il 2008. Tale rimodulazione rende disponibile fin dal 2008 l'intero importo del finanziamento, precedentemente articolato su un arco di tempo pluriennale⁷⁶. L'allegato 7 non riporta effetti in termini di indebitamento netto, presumibilmente in quanto l'opera è già inclusa negli andamenti tendenziali⁷⁷.

Ciò può suggerire l'opportunità di proporre, nell'ambito del ddl finanziaria, prospetti informativi contenenti gli elementi esplicativi di dettaglio necessari per valutare le singole voci che compongono le tabelle.

Con riferimento alla mancata registrazione degli effetti dell'autorizzazione EFA in termini di IN si conferma l'opportunità di esplicitare le ipotesi adottate per la costruzione dei "tendenziali" del conto economico della PA, che consentirebbero di valutare più compiutamente le affermazioni relative alla inclusione o meno di singole voci nell'ambito dei "tendenziali" stessi.

3.2.2 Le spese pluriennali e i contributi pluriennali

Le spese pluriennali sono una forma di finanziamento per spese infrastrutturali che si sostanziano in stanziamenti di bilancio di importo

⁷⁶ La legge finanziaria per il 2007, art. 1 comma 885, punto B, prevede un contributo quindicennale di 40 milioni di euro a decorrere dal 2008.

⁷⁷ Tale affermazione sarebbe desumibile da quanto indicato nella relazione tecnica all'art. 2, comma 180, che autorizza la spesa pluriennale per il finanziamento del medesimo programma EFA (*European fighter aircraft*) (vedi infra). La relazione tecnica evidenzia la mancanza di impatto della nuova autorizzazione in quanto già considerata nelle linee tendenziali di finanza pubblica.

annuale predeterminato e ripartiti su un arco di tempo pluriennale, di norma superiore al triennio, in genere commisurate a quanto necessario per finanziare gli stati di avanzamento delle opere in scadenza.

I contributi pluriennali sono invece forme di finanziamento per spese infrastrutturali autorizzate in genere per quindici anni. A fronte di tali contributi il soggetto beneficiario (interno o esterno alle Pubbliche Amministrazioni) può attivare operazioni di finanziamento per far fronte ai pagamenti connessi allo stato avanzamento dei lavori. L'onere di ammortamento per capitale e interessi di tali operazioni di approvvigionamento è commisurato alla rata del contributo pluriennale.

La diversa natura giustifica il trattamento differente delle due categorie di spesa sui saldi di finanza pubblica.

Le *spese pluriennali* autorizzate per il 2008 nell'ambito dell'articolato della "finanziaria" presentano un effetto complessivo in termini SNF pari a 1.054 milioni e in termini di IN pari a 376 milioni, con un coefficiente di realizzazione pari a circa il 36 per cento; tale scostamento è, in linea di massima, attribuibile all'*iter* amministrativo/contabile necessario per l'attuazione delle disposizioni.

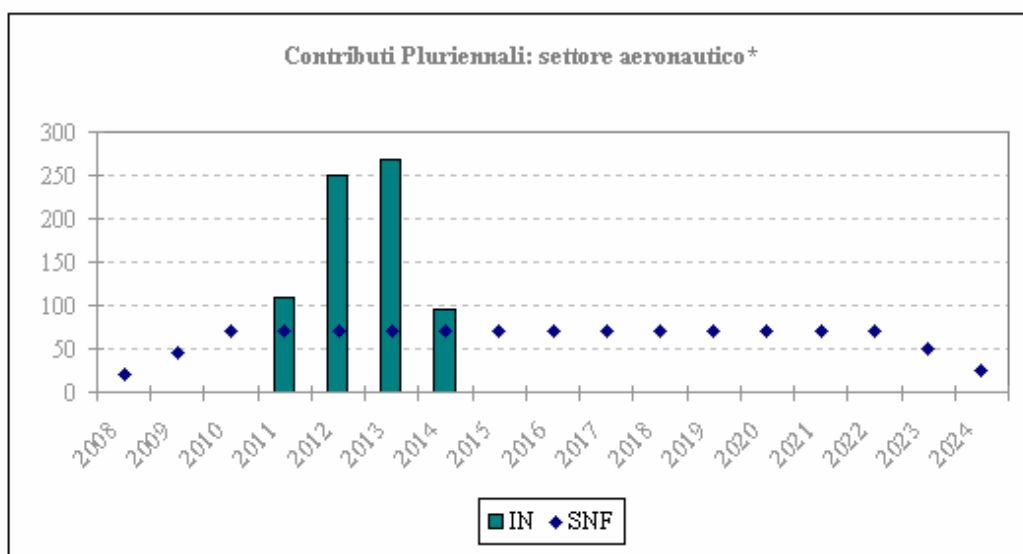
Tale coefficiente riguarda le autorizzazioni di spesa pluriennale al netto di quella relativa al finanziamento dei programmi di difesa aerea (EFA, articolo 2, comma 180). Infatti, tale disposizione indica un'autorizzazione di spesa per gli esercizi dal 2008 al 2012 i cui effetti in termini di indebitamento netto sono pari a zero per tutti gli anni del periodo, in quanto - come precisato nella relazione tecnica - questi risulterebbero già incorporati nella definizione delle linee tendenziali della finanza pubblica recepite dal DPEF 2007-2010.

Per una migliore valutazione degli elementi di raccordo degli effetti delle spese pluriennali in termini dei diversi saldi occorrerebbe dunque rendere più chiaro, come già dianzi proposto, il quadro generale di costruzione degli andamenti tendenziali dei conti, con l'esplicitazione delle ipotesi adottate per la stima in termini di IN delle principali voci di spesa in conto capitale. I coefficienti di realizzazione associati alle singole misure, infatti, non possono essere dissociati da un quadro informativo più completo sulle ipotesi adottate per costruire le previsioni in termini di PA. Sarebbe, altresì, utile evidenziare i dati storici di realizzazione che portano ad adottare le ipotesi sui relativi coefficienti.

Con riferimento ai programmi EFA si rinvia a quanto indicato nell'ambito del commento sulla Tabella F.

Le autorizzazioni per i *contributi pluriennali* in termini di SNF sono complessivamente pari a 53 milioni di euro, mentre in termini di IN gli effetti finanziari sono valutati pari a 73 milioni di euro. Per una valutazione delle cause di tale scostamento è necessario esaminare in dettaglio tale tipologia di spesa, analizzando le singole misure ivi ricomprese⁷⁸.

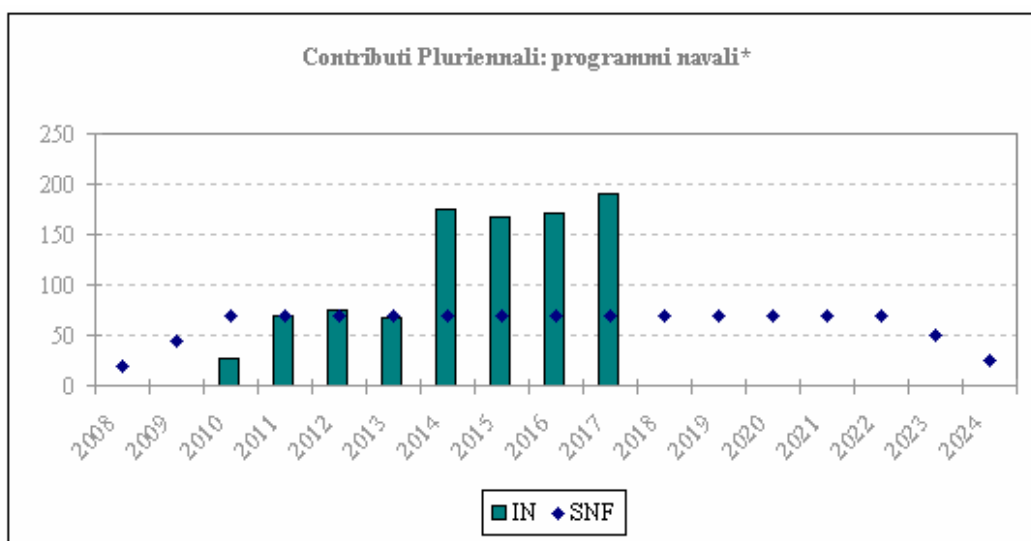
Le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 179 e 181, autorizzano contributi quindicennali per il settore aeronautico e per l'acquisizione di unità navali (FREMM). La relazione tecnica precisa che per l'indebitamento netto sono stati adottati i criteri stabiliti da Eurostat, in base ai quali gli effetti in termini di contabilità nazionale degli acquisti di beni militari sono calcolati sulla base della data di effettiva consegna o disponibilità operativa del bene. Tale metodologia contabile comporta che l'impatto di tali norme in termini di indebitamento netto nel triennio 2008 - 2010 sia molto modesto (27 milioni di euro nel 2010 per il comma 181).



*I dati in termini di IN sono desunti dalla relazione tecnica per il periodo 2008-2014;

Per il periodo successivo (2015- 2024) si ipotizza che la mancanza di indicazioni in RT indichi che la consegna dell'opera si concluda nel 2014.

⁷⁸ Si segnala che nel testo dell'articolato il termine "spesa annua per quattordici anni" sembra essere utilizzato come sinonimo di "contributo pluriennale". Tale affermazione troverebbe conferma dall'evidenziazione di effetti analoghi indicati nell'allegato 7 per le due espressioni lessicali (vedi art. 2, comma 263, e articolo 2, comma 271).



*I dati in termini di IN sono desunti dalla relazione tecnica per il periodo 2008-2016; per il periodo successivo, la relazione tecnica indica un importo a finire pari a 191 milioni di euro, che si è scelto di imputare integralmente al 2017.

Pur essendo oggetto del presente lavoro il confronto tra SNF e IN è opportuno ricordare che la stessa relazione tecnica fornisce elementi di stima dell'impatto delle misure in esame sul debito e sul fabbisogno. Tenuto conto che si tratta di soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione e che verosimilmente l'operazione di finanziamento avverrebbe nella presunzione di una garanzia dello Stato, tenuto conto dei criteri seguiti per la determinazione del debito pubblico il momento della contabilizzazione sul debito dovrebbe avvenire contestualmente al ricorso ad operazioni finanziarie (ad esempio mutui) sostenute dai contributi pluriennali (aumento del debito immediato nel caso in cui il mutuo sia erogato in un'unica soluzione, ovvero per quote nel caso in cui l'operazione sia articolata in *tranches*). L'impatto sul fabbisogno dovrebbe essere in linea con il profilo assunto dal debito.

Qualora il contributo non si sostanzi in un'operazione finanziaria (o corrisponda ad una operazione cui non è associata una garanzia dello Stato), l'impatto sul fabbisogno (e sul debito) viene registrato nel momento e per un importo corrispondente al pagamento dal bilancio dello Stato.

Le altre misure comprese nell'aggregato in esame prevedono l'autorizzazione di contributi pluriennali diretti principalmente alla realizzazione di interventi infrastrutturali, per un importo pari a circa 13 milioni di euro in termini di SNF e con una valutazione pari a 73 milioni di euro in termini di IN.

Le ragioni sottostanti al diverso impatto contabilizzato sui due saldi di finanza pubblica non sono precisate nelle relazioni tecniche.

Si può ipotizzare che - come per le spese militari - la valutazione degli effetti delle misure in termini di indebitamento netto avvenga sulla base del criterio adottato per la stima in termini di contabilità nazionale per le opere finanziate, momento individuato contabilmente nell'erogazione di cassa⁷⁹, cioè in base alle ipotesi relative allo stato di avanzamento dei lavori.

Le relazioni tecniche delle disposizioni in esame, diversamente da quanto riportato in quelle relative ai contributi per interventi ad elevato contenuto tecnologico (art. 2 commi 179 e 181), indicano gli effetti in termini di fabbisogno ma non sul debito.

L'impatto sul fabbisogno, trattandosi nella maggior parte dei casi, soggetti interni alle pubbliche amministrazioni, dovrebbe seguire il profilo dei pagamenti connessi con gli stati di avanzamento lavori.

La valutazione delle misure in termini di debito dovrebbe essere legata alla attivazione da parte del soggetto beneficiario di un'operazione di finanziamento a valere sulle risorse assicurate dal contributo. L'impatto, come per il soggetto esterno, dovrebbe rispecchiare il profilo finanziario dell'operazione di approvvigionamento (aumento del debito immediato nel caso in cui il mutuo sia erogato in un'unica soluzione, ovvero per quote nel caso in cui l'operazione sia articolata in *tranches*).

Poiché la tempistica delle operazioni finanziarie scelta dal prestatore è spesso collegata alle necessità di liquidità per far fronte ai pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori, la valutazione sul debito dovrebbe essere allineata a quella del fabbisogno.

La tabella che segue schematizza gli effetti sui principali indicatori di finanza pubblica delle disposizioni che autorizzano contributi pluriennali, indicando per ogni aggregato la metodologia verosimilmente seguita per la registrazione delle disposizioni. I criteri adottati rispondono alle diverse definizioni contabili che disciplinano la redazione dei conti e dei relativi aggregati.

La distinzione preliminare per la valutazione degli effetti delle disposizioni si basa sull'individuazione dell'appartenenza o meno del soggetto beneficiario del contributo al settore delle amministrazioni pubbliche, come definito in base alle regole di contabilità nazionale (Sec

⁷⁹ La registrazione in termini di cassa è, infatti, quella che, per le spese in conto capitale, approssima meglio la registrazione in termini di competenza economica (*accrual*).

95). La casistica è ulteriormente articolata nel caso in cui il beneficiario ricorra all'attivazione di operazioni finanziarie (collegate all'importo del contributo pluriennale) rispetto a cui emerge una garanzia dello Stato.

Ad esempio, la valutazione degli effetti di una disposizione che autorizza un contributo pluriennale a favore di un soggetto interno alle amministrazioni pubbliche, che attivi un'operazione di finanziamento (mutuo), è valutata in termini di SNF pari all'autorizzazione annuale del contributo, in termini di fabbisogno in base ai pagamenti per l'avanzamento dei lavori, così come per la valutazione in termini di IN⁸⁰. La registrazione in termini di debito segue il profilo dell'operazione finanziaria. Nel caso in cui l'approvvigionamento di risorse finanziarie coincida con l'erogazione di cassa per l'avanzamento dei lavori, le valutazioni in termini di fabbisogno e debito dovrebbero essere di pari importo e contestuali. Nel caso in cui l'approvvigionamento di misure finanziarie avvenisse in un'unica soluzione e l'erogazione di cassa per avanzamento lavori da parte del soggetto interno che effettua l'opera fosse successiva al finanziamento, emergerebbe uno sfasamento temporale tra il momento di registrazione del debito e quello del fabbisogno, con un aumento delle disponibilità liquide inutilizzate da parte del soggetto beneficiario del contributo.

Sarebbe utile disporre di informazioni dettagliate sul volume dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato e sulle ipotesi adottate per l'inserimento di tali partite nella definizione degli andamenti tendenziali a legislazione vigente.

Inoltre, al momento della presentazione di nuove iniziative di spesa, che prevedono l'autorizzazione di contributi pluriennali ai fini di una corretta quantificazione, è necessario, in relazione alle casistiche presentate e agli effetti diversificati ad esse associati, avere a disposizione informazioni sulle caratteristiche del soggetto beneficiario del contributo (soggetto interno o esterno alle P.A.), sull'eventualità del ricorso ad operazioni di finanziamento (e loro tempistica) nonché sulle ipotesi del profilo di cassa collegato alla realizzazione dell'intervento pubblico. D'altro canto l'esplicitazione dei criteri seguiti per la valutazione delle disposizioni consentirebbe di rafforzare l'affidabilità delle stime e la relativa verificabilità. Risulta infatti evidente che le stime, a causa delle numerose ipotesi su cui sono basate, mantengono una elevata componente di incertezza.

⁸⁰ Come già ricordato precedentemente il momento dell'erogazione di cassa è quello che approssima meglio il criterio SEC 95, che prescrive la registrazione contabile di un flusso "nel momento in cui il valore economico è creato, trasformato, scambiato, trasferito o estinto" (Reg Sec 95 par. 1.57.)

Registrazione sul saldo netto da finanziare, sul fabbisogno, sull'indebitamento, sul debito di contributi pluriennali per il finanziamento di investimenti				
Beneficiario del contributo	SNF	FABB	IN-PA	DEBITO
Soggetto interno alle A.P.				
-con operaz. finanz.	Autorizz. Spesa	Pag. avanz. lavori	Criterio SEC 95	Profilo operaz. finanz.
-senza operaz. finanz.	Autorizz. Spesa	Pag. avanz. lavori	Criterio SEC 95	Pag. avanz. lavori
Soggetto esterno alle A.P.				
-con operaz. finanz. e garanzia Stato	Autorizz. Spesa	Profilo operaz. finanz.	Criterio SEC 95	Profilo operaz. finanz.
-senza operaz. finanz.	Autorizz. Spesa	Pag. bilancio Stato	Criterio SEC 95	Pag. bilancio Stato

3.2.3 Un caso particolare: il potenziamento della viabilità della Calabria e della Sicilia (articolo 2, comma 538)

La disposizione, introdotta durante l'esame presso la Camera dei Deputati, viene stimata avere, sia in termini di SNF sia in termini di IN, un effetto di maggiore spesa (rispettivamente pari a 500 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009 sul SNF e pari a 150 milioni di euro per il 2008 e a 300 milioni di euro per gli anni 2009 e per il 2010 sull'IN), cui si associa un risparmio di spesa di pari ammontare su entrambi i saldi (cfr tabella sottostante). In termini di manovra netta, quindi, la disposizione produce un effetto nullo; la manovra lorda, al contrario, registra l'intero importo dello stanziamento.

Potenziamento viabilità Calabria e Sicilia	SNF			IN-PA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
maggiori spese	500	500		150	300	300
minori spese	500	500		150	300	300
maggiori entrate						
minori entrate						
manovra netta	0	0	0	0	0	0
manovra lorda	500	500	0	150	300	300

Dati in milioni di euro

I commi in esame sostituiscono il comma 1152 della legge finanziaria per il 2007, che già assegnava alle Regioni Sicilia e Campania rispettivamente 500 milioni di euro per ciascuno anno del triennio 2007-

2009, da individuare in sede di riparto delle somme stanziare sul FAS. La legislazione vigente del 2008 e 2009, quindi, già incorpora le risorse destinate alla Calabria e alla Sicilia per l'ammontare indicato nella finanziaria 2008, seppur nell'ambito del fondo aree sottoutilizzate.

La modifica apportata dalla Camera dei deputati non interverrebbe quindi sull'ammontare delle somme stanziare alle due Regioni, né sulle modalità di copertura, ma agisce sui destinatari degli stanziamenti (le province delle due regioni, anziché le regioni stesse) e sulla configurazione in bilancio della spesa, che da una finalità nell'ambito del riparto del Fas diventa un'autorizzazione di spesa, autonomamente iscritta in bilancio.

La presenza della voce nell'allegato 7 deriva dall'esigenza di coerenza tra l'allegato riepilogativo e la nota di variazioni (che deve registrare la disposizione e la nuova voce di bilancio ad essa connessa). Sarebbe peraltro opportuno individuare formule di segnalazione che indichino che tali disposizioni non debbono contribuire al calcolo della manovra lorda, in quanto non configurano un nuovo intervento, ma una mera modifica delle modalità di utilizzazione di risorse già autorizzate.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it