

21.

Di limitato impatto quantitativo sul 2007 (303 milioni) – ma di grande rilievo – è il disegno di riforma dell'IRE (ex Irpef). La ristrutturazione dell'IRE comporta:

- l'aumento del numero degli scaglioni e delle relative aliquote da 4 a 5: la precedente aliquota del 23% si applica ai redditi fino a 15 mila euro e non più fino a 26 mila; vengono abolite le aliquote del 33 e del 39 che si applicavano, rispettivamente, agli scaglioni di reddito da 26 mila a 33,5 mila euro e tra 33,5 e 100 mila euro e si introducono le aliquote del 27, del 38 e del 41 che si applicano, rispettivamente, agli scaglioni di reddito oltre 15 mila euro e fino 28 mila euro, oltre 28 mila euro e fino 55 mila euro ed oltre 55 mila euro e fino a 75 mila euro. L'aliquota marginale resta quella del 43%, ma lo scaglione di reddito al quale si applica è quello superiore a 75 mila euro e non più a 100 mila;
- detrazioni (dall'imposta lorda), in luogo delle deduzioni (dalla base imponibile) per tipologia di reddito (dipendenti, pensionati, altri) e per carichi di famiglia, decrescenti al crescere del reddito individuale;
- nuova ipotesi di esclusione dall'imposizione per soggetti con reddito composto da pensione infra 7.500 euro, redditi da terreni infra euro 185,92 e reddito figurativo dell'abitazione principale.

22.

La parte restante del maggior gettito previsto dalla manovra è affidato ad una serie eterogenea di interventi.

In materia di fiscalità locale sono previsti: 538 milioni annui dalla modifica degli importi per il bollo auto; 500 milioni per il solo 2007 dovrebbero provenire dalla anticipazione del versamento di acconto dell'addizionale comunale IRPEF, mentre solo per il biennio successivo è atteso un gettito aggiuntivo per 406 milioni dalle addizionali all'IRPEF regionali e comunali; ulteriori 130 milioni, ai soli fini dell'ICI, vengono stimati a seguito delle disposizioni in materia di catasto, attinenti misure per la razionalizzazione dell'accatastamento degli immobili e per l'adeguamento dei relativi moltiplicatori.

Dall'inasprimento delle imposte ipotecaria, catastale e di registro sono attese maggiori entrate per 99 milioni nel 2007 e 337 negli anni successivi.

In un aggregato entrate volontarie vanno ricomprese le entrate incrementalmente relative ad una serie di interventi finalizzati alla rottamazione o sostituzione di veicoli inquinanti, con un effetto concentrato sul 2007 per 430 milioni, essenzialmente dovuto all'IVA sulla rottamazione (357 milioni); a fronte di questo maggior gettito per lo stesso pacchetto di misure è prevista una

minor entrata per 142 milioni. Viene inoltre stimato un ulteriore gettito proveniente da un insieme di interventi nel settore dei giochi, pari ad 801 milioni per il 2007, di cui 150 sono attesi dal gioco del lotto per il quale la norma prevede che l'Amministrazione dei Monopoli apporti alcune innovazioni; tuttavia nel 2006 l'andamento dei proventi dei giochi nel loro complesso ha registrato una notevole contrazione - rispetto al 2005 - pari ad oltre 2 miliardi (-17,4%). Infine viene previsto che i proventi derivanti dalle procedure di selezione per l'aggiudicazione dei punti vendita per la commercializzazione dei giochi su eventi diversi dalle corse dei cavalli e dei giochi su base ippica (DL 223/2006) vengano versati all'entrata del bilancio dello Stato entro il 28 febbraio 2007, con un effetto *una tantum* pari a 240 milioni.

Da una serie di interventi per l'ambiente nel settore energetico si attende un effetto per il 2007 di 495 milioni: il più rilevante intervento è rappresentato dall'aumento dell'accisa per il gasolio usato come carburante, con un gettito incrementale di 108 milioni, a fronte del quale è peraltro previsto un rimborso per gli autotrasportatori per un onere stimato in 22,5 milioni annui.

Quanto agli interventi in materia di immobili, demanio marittimo e valorizzazione del patrimonio pubblico (510 milioni nel 2007, che raddoppiano nel 2008 e quasi triplicano nel 2009) suscita perplessità la valutazione di piena e tempestiva fattibilità, in particolare per il progetto di individuazione e definizione di occupazione "non regolarizzata" sul demanio marittimo, che da solo dovrebbe produrre entrate finanziarie *una tantum* per 225 milioni nel 2007 (471 nel 2008 e 737 nel 2009). Ma rischi di non piena e tempestiva fattibilità sussistono anche per la valorizzazione dei beni della difesa non più necessari per usi militari (solo 74 milioni nel 2007, che salgono, però, rispettivamente, a 221 e 362 nel 2008 e nel 2009).

Come già ricordato, in materia di previdenza circa un terzo delle maggiori entrate è costituita dal trasferimento su un fondo gestito dall'INPS del TFR inoptato dei lavoratori privati, che incide per 5.938 milioni, e dagli aumenti delle aliquote contributive pari, al netto degli effetti fiscali, a 4.007 milioni.

23.

Un aspetto della manovra che non rileva direttamente sul piano delle quantificazioni, ma che riveste notevole importanza ai fini sia della lotta all'evasione, sia dell'attuazione del federalismo fiscale, è costituito dal previsto trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni, a decorrere dal 1° novembre 2007. Ciò ripropone il complesso tema – comune anche all'attività di accertamento e di riscossione – di come trovare un soddisfacente punto di equilibrio fra

valorizzazione della capacità di iniziativa degli enti di autonomia, da una parte, e l'esigenza di evitare duplicazioni e contenere gli oneri di gestione, dall'altra. Nel caso del Catasto, la *finanziaria* prevede la piena cooperazione applicativa tra gli enti interessati e l'unitarietà del servizio della banca dati (c. 198) ed afferma che il trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni non deve comportare maggiori oneri a carico della finanza pubblica (c. 195). Ciò significa, in particolare, impedire che ogni ente cerchi costose soluzioni operative, separate da quelle di tutti gli altri.

In quest'ottica sembra correttamente muoversi il disegno di legge delega, collegato alla *finanziaria*, per il riordino del sistema tributario, che, fra l'altro, all'art. 4 fissa come uno dei criteri direttivi della delega per la riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati quello dell'"articolazione del processo riformatore attraverso la definizione del ruolo dei Comuni e dell'Agenzia del territorio nel rispetto dei principi sottesi alle funzioni decentrate, assicurando, a livello nazionale, l'uniformità e la qualità dei processi, nonché il loro coordinamento e monitoraggio".

E' da auspicare che la consapevolezza della rilevanza del problema si accompagni alla definizione, sul piano attuativo, di un modello di gestione decentrata che ne massimizzi i potenziali effetti positivi ed eviti i rischi – molto concreti non solo nel caso del Catasto, ma anche, come si è detto, in quello della riscossione e dell'accertamento – di scelte, da parte dei singoli enti, scoordinate, improvvisate, costose e prive di adeguate garanzie di trasparenza ed affidabilità. La strada da seguire è anche quella di flessibilizzare le strutture operanti a livello centrale per consentirne l'utilizzo come strutture di servizio anche da parte degli enti territoriali.

24.

Nell'ambito degli interventi di sgravio fiscale assume rilievo particolare l'operazione di alleggerimento del cuneo fiscale, destinata secondo il DPEF a sostenere la competitività delle imprese e ad "assicurare ai lavoratori un recupero in termini di reddito disponibile".

La manovra approvata prevede la riduzione del cuneo fiscale per le imprese - sgravi IRAP - per un importo di 2.450 milioni nel 2007, che quasi raddoppia negli anni successivi (4.410 milioni nel 2008 e 4.680 nel 2009). Gli sgravi IRAP sono, comunque, subordinati all'autorizzazione della Commissione UE, non ancora intervenuta.

Sono stati fortemente concentrati sui redditi più bassi gli sgravi fiscali destinati alle famiglie. In termini di reddito disponibile per l'intera platea delle famiglie italiane, invece, il saldo netto fra il dare e l'avere risulta negativo.

25.

Oltre a ricostruire le dimensioni, la composizione e le caratteristiche salienti della manovra, appare necessario individuare le chiavi di lettura rilevanti per ricondurre a sintesi un insieme di provvedimenti che, soprattutto con riferimento alla *finanziaria*, sono numerosi e polverizzati, in termini quantitativi, e molto diversificati, dal punto di vista qualitativo, con effetti di scarsa trasparenza e spesso di contraddizione dell'obiettivo, ripetutamente dichiarato, di semplificazione del sistema e degli adempimenti.⁸ Così come contraddetto risulta l'altro obiettivo, anch'esso conclamato, di stabilità delle regole e di certezza del diritto. La *finanziaria* 2007, infatti, modifica ancora una volta, ed in molti punti, il *Testo unico delle imposte sui redditi* (TUIR)⁹. Così come adotta, senza esplicitare la richiesta deroga, una serie di misure (in particolare retroattive) non consentite dallo statuto del contribuente¹⁰. Scarsa trasparenza e difficoltà di lettura sono accresciute dalla tenace persistenza del metodo di legiferare c.d. "chirurgico", consistente nell'inserire una modifica all'interno di una norma preesistente semplicemente citandola, ma senza riportare "in chiaro" (come pure vorrebbe lo Statuto del contribuente) il testo così come modificato.

Da evidenziare, inoltre, che per l'attuazione di buona parte delle nuove misure introdotte – con la *finanziaria* 2007 e con il *collegato* DL 262/06 – è necessario che da parte del MEF vengano adottati 30 provvedimenti amministrativi *ad hoc*, che salgono a 44 se si tiene conto anche di quelli relativi al precedente DL 223 del 4 luglio 2006. Di questi, a fine gennaio 2007, solo otto – e tutti riferiti al DL 223/06 – avevano raggiunto il traguardo (rispetto ai 14 da emanare). Sono, però, fra i più importanti. Spaziano, infatti, dalla definizione dell'anagrafe dei rapporti finanziari all'individuazione dei dipendenti della riscossione che possono accedere all'Anagrafe Tributaria, dalle modalità di comunicazione all'Anagrafe Tributaria dei dati sui risarcimenti dei danni liquidati dalle assicurazioni ai nuovi dati da chiedere al contribuente per l'attribuzione della partita IVA. Va, tuttavia, anche considerato che mancano tuttora all'appello altri non meno importanti provvedimenti anch'essi previsti dal decreto di luglio e necessari per l'azione di contrasto dell'evasione fiscale: dai provvedimenti necessari per disciplinare la responsabilità solidale di appaltatore e sub-appaltatore all'obbligo di allegazione alla dichiarazione telematica IVA degli elenchi clienti/fornitori ed alle modalità di comunicazione

⁸ La complessità della manovra 2007 sulle entrate riflette quella della complessiva manovra della Finanziaria (un solo articolo con 1.364 commi) e del *collegato* fiscale (2 articoli con 201 commi). Insieme fanno 1.565 commi. Il trend fa segnare un'accelerazione rispetto all'evoluzione già preoccupante dei due esercizi finanziari precedenti (i commi erano stati 612 per la manovra 2006 e 572 per quella 2005).

⁹ E' stato calcolato (cfr. IL SOLE 24 ORE del 15 gennaio 2007, pag. 1) che nel secondo semestre del 2006 il TUIR sarebbe stato modificato 73 volte (un articolo su tre). Dal 1986, data di pubblicazione in G.U. del provvedimento, la normativa base delle imposte sui redditi è stata cambiata 124 volte.

¹⁰ Legge 27 luglio 2000, n. 212.

dei contratti di sponsorizzazione e di acquisizione delle prestazioni di atleti professionisti. Sempre alla data del 31 gennaio 2007, nessuno dei trenta provvedimenti da emanarsi in attuazione della *finanziaria* e del decreto legge *collegato* aveva completato l'iter di elaborazione e di approvazione.

Le difficoltà e i conseguenti ritardi derivano dall'intesa richiesta con altre amministrazioni (Ministri del Lavoro, delle Politiche agricole, dell'Ambiente, INPS, ecc.), che non infrequentemente costituisce l'occasione e la sede per rimettere in discussione, se non il merito, quanto meno i limiti e le modalità di applicazione della normativa. Ma difficoltà sono anche connesse alle implicazioni del fattore *privacy*, specie quando entra in giuoco l'utilizzo dei dati personali (come si è verificato nel caso dell'anagrafe dei rapporti finanziari), anche se spesso ciò è fatto valere dagli interessati a fini meramente strumentali e dilatori. Sempre con riferimento ad atti da emanarsi sulla base della normativa pre-manovra, difficoltà ad ottenere via libera dal Garante sono segnalate persino con riguardo al provvedimento sulla trasmissione telematica dei bilanci alle Camere di commercio, che doveva essere approvato entro il 31 dicembre 2006 (con un possibile rinvio al 31 marzo 2007).

Sotto questo aspetto, particolarmente a rischio appaiono soprattutto i provvedimenti finalizzati al contrasto dell'evasione che spesso comportano l'acquisizione, l'utilizzo e l'incrocio di dati personali - fiscali e non. Prima ancora che nei ritardi nell'emanazione dei provvedimenti amministrativi di attuazione, le difficoltà a dare seguito operativo alle intenzioni del legislatore traspaiono peraltro già dai continui ripensamenti dello stesso legislatore. E' questo, ad esempio, il caso sia dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi, decisa con il decreto legge del 4 luglio, ma che la *finanziaria* 2007 ha fatto slittare al 1° giugno 2008, ed anche della c.d. "tracciabilità dei compensi", stabilita con il *collegato* fiscale e la cui entrata a pieno regime dalla stessa *finanziaria* 2007 è stata spostata al 2009.¹¹

¹¹ Sulla complessità della finanziaria 2007 e sulle difficoltà della sua attuazione ha da ultimo richiamato l'attenzione anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati con uno studio analitico dell'Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi (*Appunto del Comitato per la legislazione: La produzione normativa nella XV Legislatura – Aggiornamento al 15 marzo 2007*), il quale ha, fra l'altro, censito 50 atti normativi oggetto di abrogazione (26 articoli abrogati integralmente e 72 solo in parte), 117 atti normativi modificati (25 articoli novellati integralmente e 178 parzialmente), 326 nuovi adempimenti necessari (185 normativi e 141 non normativi), 31 deroghe, 15 interpretazioni autentiche, 37 monitoraggi contemplati e 13 relazioni da inviare al Parlamento.

La manovra correttiva: i principali provvedimenti in materia di spesa*Il contenimento della spesa statale***26.**

La finanziaria introduce al comma 507 nuove misure per il controllo della spesa delle amministrazioni centrali. La norma dispone l'accantonamento e la conseguente sterilizzazione di una quota pari a 4.572 milioni per l'anno 2007, 5.031 milioni per l'anno 2008 e 4.922 milioni per l'anno 2009 delle dotazioni delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato riguardanti i consumi intermedi, i trasferimenti correnti, le altre uscite correnti e le spese in conto capitale, con l'esclusione di talune tipologie di spesa in ragione della loro particolare natura obbligatoria ovvero inderogabile, o comunque relative ad impegni già assunti, quali, ad esempio, i trasferimenti agli enti territoriali e previdenziali, le pensioni di guerra, le rate di ammortamento, i limiti di impegno già attivati, e altri. L'impatto stimato di questi tagli alla spesa in termini di fabbisogno e di indebitamento è di 3.222 milioni nel 2007. L'importo cresce nel biennio successivo a 4.572 e a 4.576. Nel 2007 il miglioramento atteso in termini di indebitamento è per il 74% ricondotto a minore spesa corrente (quota che si riduce negli anni successivi ma rimanendo di poco al di sotto del 70 per cento).

Le misure per il contenimento della spesa dell'amministrazione centrale introdotte al comma 507 (sul modello di quanto già disposto con il decreto-legge 223 del luglio scorso¹²) rappresentano il primo stadio di un più complesso processo di revisione della spesa. Le disposizioni introdotte non si limitano a prevedere un taglio uniforme dei capitoli di bilancio, ma mirano a dare sostanza alla riduzione programmata con la introduzione di un processo di valutazione e di verifica dei programmi di spesa¹³. Già a partire dal 2007 le amministrazioni statali devono trasmettere, infatti, un rapporto sullo stato della spesa nei rispettivi settori di competenza. Tale procedura si inserisce in un disegno di riorganizzazione dei ministeri delineato dalla stessa legge finanziaria che dispone, tra le altre cose, la riduzione del numero degli uffici di livello dirigenziale, il ridisegno in senso riduttivo delle strutture periferiche, la revisione delle dotazioni organiche (in modo che il personale utilizzato per funzioni di supporto

¹² La procedura disegnata dal decreto-legge 223/2006 prevedeva l'indisponibilità dell'accantonamento di una parte prefissata degli stanziamenti relativi alle unità previsionali di base approvate con legge di bilancio per il 2006. Il risparmio di spesa era ottenuto prevedendo per ciascun capitolo oggetto del taglio la costituzione entro il 30 novembre 2006 di economie di gestione in caso di fondi, o il versamento dell'importo reso indisponibile a favore del capitolo 3370 dell'entrata del bilancio dello Stato, con titoli di spesa speciali commutabili in quietanza di entrata.

¹³ Il processo deve essere completato entro l'autunno del 2008 e sono introdotte, per le amministrazioni che non dovessero predisporre nei tempi previsti gli schemi di regolamento per la riorganizzazione, sanzioni con il divieto per gli anni 2007 e 2008 di procedere ad assunzioni di personale "a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto". Il processo è sostenuto con la istituzione della Commissione tecnica per la finanza pubblica e il rafforzamento delle capacità di analisi e verifica della Ragioneria generale dello Stato e dei servizi bilancio del Parlamento.

non superi il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione), la riorganizzazione della rete diplomatica e consolare, degli uffici periferici dell'amministrazione dell'Interno, dell'articolazione periferica del ministero dell'Economia e delle finanze e dell'amministrazione della Pubblica sicurezza, la razionalizzazione delle procedure di pagamento degli stipendi dei dipendenti statali, degli acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni statali e degli enti territoriali, la trasformazione o la soppressione e messa in liquidazione di enti pubblici.

Nel corso della discussione parlamentare la norma ha subito modifiche significative che riguardano:

- le spese soggette al taglio lineare. Nella prima stesura (art. 53) non figurava alcun riferimento alle "autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente", che risulta esplicitamente nella versione successiva. L'inserimento nella quota indisponibile anche delle autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente, e non soltanto delle spese discrezionali come in precedenti interventi legislativi, rappresenta la novità più significativa. L'accantonamento è stato, in altre parole, operato non solo sulla quota discrezionale delle unità previsionali di base interessate, ormai di ridotto ammontare per l'incidenza degli interventi di contenimento finora effettuati, ma su tutte le tipologie di spesa iscritte in bilancio, vale a dire compresi gli oneri giuridicamente obbligatori;

- le spese escluse dalla riduzione. Tra le tipologie di spesa escluse dall'accantonamento sono stati aggiunti i trasferimenti a favore della protezione civile, del Fondo ordinario delle università statali e il 50 per cento stanziamento del Fondo per le aree sottoutilizzate; inoltre è stato stabilito che il taglio per il Ministero della pubblica istruzione non possa superare i 40 milioni di euro;

- la procedura che consente a ciascuna amministrazione la possibilità di effettuare variazioni compensative tra capitoli appartenenti a diverse unità previsionali di base, mantenendo invarianza di effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto¹⁴.

¹⁴ Nella prima versione era reiscritta la procedura già approvata, ma non attivata, dal comma 3 dell'art. 25 del decreto-legge n. 233 di luglio 2006, in base alla quale, nel corso della gestione 2006 e fino al 30 novembre dell'anno stesso, in relazione a motivate e documentate esigenze gestionali, il Ministro competente, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, poteva modificare gli accantonamenti, fermo restando il mantenimento dell'effetto complessivo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto. I decreti di modifica sarebbero stati comunicati alle competenti Commissioni parlamentari, alla Corte dei Conti e al rispettivo Ufficio Centrale del Bilancio. Nella versione definitiva le variazioni tra l'accantonamento e i capitoli appartenenti alle categorie elencate, indipendentemente dall'unità previsionale di base di pertinenza, possono essere disposte entro il 30 marzo con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, il cui schema deve essere, prima dell'adozione, trasmesso al Parlamento per l'acquisizione del parere delle Commissioni competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Con circolare n. 7 del 2 febbraio 2007, il Ministero dell'economia e delle finanze ha delineato il procedimento di formazione del decreto di variazione

Riguardo alla norma possono essere avanzate alcune prime osservazioni che attengono alla procedura prevista per le variazioni compensative; al rapporto di detta procedura con quanto disposto con la legge di bilancio; al rilievo quantitativo delle somme potenzialmente oggetto di tagli di spesa e di quelle accantonate, anche in riferimento a quella che dovrà essere la più complessiva opera di razionalizzazione della spesa da condurre con la *spending review*.

La stesura definitiva del testo ha concentrato nella competenza del Ministro dell'economia l'aspetto discrezionale della destinazione delle risorse stanziare. Le variazioni compensative incideranno sia sulla rappresentatività del bilancio in termini di classificazione economica, sia sull'ammontare delle risorse assegnate a ciascuna unità di spesa oggetto della deliberazione parlamentare. Il ruolo di garanzia conservato dal legislatore, con la previsione dell'acquisizione del parere vincolante sullo schema di decreto di variazione, risulta peraltro limitato alle "conseguenze di carattere finanziario".

La previsione di uno specifico percorso di attuazione delle variazioni da apportare al taglio degli stanziamenti è richiesto dalla necessità di prevedere una deroga esplicita alle norme ordinarie di contabilità.

Le variazioni "compensative" delle risorse assegnate con legge di bilancio sono regolate dall'art. 2, comma 4-quinquies della legge 468 del 1978: esse sono consentite tra i capitoli della stessa unità previsionale di base, con l'eccezione di alcune tipologie di spesa, ed escluse fra le diverse unità di spesa oggetto della deliberazione parlamentare.

Va al riguardo osservato che norme di autorizzazione ad effettuare variazioni compensative per competenza o per cassa sono da alcuni anni indicate tra le "disposizioni diverse" della legge di bilancio. Se fino al 2002 tali disposizioni erano conformi alle regole generali di contabilità, dal 2003 si sono introdotte prime rilevanti deroghe alla normativa generale (legge di bilancio 290 del 2002, art. 18, comma 22) consentendo al Ministro competente, con proprio decreto da comunicare al Ministro dell'economia e delle finanze, alle Commissioni parlamentari competenti e alla Corte dei conti (non per la registrazione), di effettuare variazioni compensative tra capitoli anche di diverse unità previsionali di base del proprio stato di previsione¹⁵, escludendo, come unico limite, le autorizzazioni di natura obbligatoria, le spese in annualità e a pagamento differito e quelle regolate direttamente con legge.

¹⁵ La norma consentiva anche compensazioni tra spese correnti e spese in conto capitale escluse solo in un secondo momento dalla circolare 8 del 2003 della RGS che ha limitato la possibilità soltanto tra capitoli allocati in unità previsionali di base del medesimo titolo di spesa, per non alterare i saldi di bilancio.

Riconfermata anche negli esercizi successivi, tale ampia facoltà di intervento sulle autorizzazioni di spesa ha subito una limitazione con l'introduzione della regola del 2 per cento disposta dalla legge finanziaria 2005. Le variazioni compensative tra capitoli di unità previsionali di base rientranti nello stesso titolo erano consentite solo qualora comportassero invarianza o riduzioni delle relative dotazioni di bilancio in termini di competenza.

Le leggi di bilancio per il 2006 e per il 2007 hanno riconfermato la possibilità di disporre variazioni compensative anche tra diverse UPB riconducendo al Ministro dell'economia e delle finanze la possibilità di attuarle, su proposta del Ministro competente, da comunicare alle Commissioni parlamentari competenti e da inviare alla Corte per la registrazione.

La riconferma della norma nella legge di bilancio 2007 (articolo 20) pur non privando le variazioni previste entro il 31 marzo di un rilievo specifico, fa sì che anche dopo tale data variazioni compensative possano essere disposte sull'intero insieme dei capitoli e quindi anche su quelli oggetto del taglio di spesa.

Va infine osservato che la legge di bilancio 2007 aggiunge una disposizione ulteriore. Diversamente da quanto previsto nelle precedenti leggi di bilancio, tra le variazioni compensative in "termini di cassa" non vengono escluse le spese di natura obbligatoria, di annualità e a pagamento differito e quelle direttamente regolate con legge. Probabilmente il richiamo alla sola gestione di cassa deriva dalla struttura diversa, per capitoli ed articoli, con la quale è stato presentato il bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2007: in particolare, all'interno dei capitoli presenti nelle unità previsionali di base, l'autorizzazione di spesa di conto competenza, per la quale possono essere disposte variazioni compensative da parte del dirigente generale competente con proprio decreto dirigenziale è prevista per ciascun articolo, mentre l'autorizzazione di cassa è iscritta solo complessivamente sul capitolo, al quale si riferiscono i diversi articoli. Il Ministro dell'economia e delle finanze è posto così in condizione di svolgere attività di regolazione dei saldi di cassa.

Come si è detto in precedenza, una delle innovazioni previste dalla norma è l'inserimento tra le spese da cui trarre la quota indisponibile anche delle autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente e non solo quelle discrezionali.¹⁶

¹⁶ L'intervento normativo ha, invero, consentito di ridurre – salvo che per le voci di spesa espressamente escluse dalla misura - importi legislativamente vincolati, senza tuttavia modificare la normativa sostanziale, sulla cui base gli stessi sono iscritti in bilancio. Non si può trascurare che si tratta di risorse che possono risultare stanziare in relazione a diritti o ad altri vincoli ed obblighi cui la Pubblica Amministrazione deve comunque far fronte.

Gli accantonamenti indisponibili previsti dal comma 507 della legge finanziaria 2007 per categoria economica

Tavola 11

DESCRIZIONE	2006		2007				Indicatori					
	Previsioni iniziali di competenza	Previsioni definitive di competenza *	Disegno di legge di bilancio	Previsioni iniziali di competenza - Legge di bilancio	Stanziamenti utilizzabili	Accantonamenti comma 507	Composizione % degli accantonamenti	Accantonamenti su stanziamenti iniziali DLB	Accantonamenti su stanziamenti utilizzabili	Stanziamenti utilizzabili/stanziamenti DLB	Composizione % stanziamenti utilizzabili	Composizione % previsioni iniziali
	milioni di euro		milioni di euro									
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	83.571	85.642	83.941	84.870								17,2
CONSUMI INTERMEDI	9.645	12.630	8.578	9.904	8.504	978	21,4	11,4	11,5	99,1	22,6	2,0
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.398	4.667	4.611	4.575			-					0,9
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	180.019	183.924	178.824	188.305	7.395	929	20,3	0,5	12,6	4,1	19,6	38,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	4.642	4.919	3.826	3.916	1.075	135	3,0	3,5	12,6	28,1	2,9	0,8
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	4.513	4.739	3.840	5.727	3.054	345	7,6	9,0	11,3	79,5	8,1	1,2
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.487	1.740	1.490	1.758	540	68	1,5	4,6	12,6	36,3	1,4	0,4
RISORSE PROPRIE CEE	15.850	15.850	17.400	17.400			-					3,5
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	71.400	75.694	74.080	74.050			-					15,0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	44.520	46.750	45.643	45.729			-					9,2
AMMORTAMENTI	840	840	841	841			-					0,2
ALTRE USCITE CORRENTI	7.269	2.185	6.370	8.234	6.370	766	16,8	12,0	12,0	100,0	16,9	1,7
SPESE CORRENTI	428.154	439.580	429.444	445.309	26.938	3.222	70,5	0,8	12,0	6,3	71,5	90,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	3.510	4.182	3.388	5.746	2.474	309	6,7	9,1	12,5	73,0	6,6	1,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	12.194	14.798	9.818	16.453	2.537	319	7,0	3,2	12,6	25,8	6,7	3,3
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE	6.389	10.222	4.112	7.938	1.404	177	3,9	4,3	12,6	34,1	3,7	1,6
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	34	130	26	91	5	1	0,0	2,4	12,6	19,2	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	215	399	203	203	145	18	0,4	9,0	12,6	71,6	0,4	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	11.510	9.200	10.183	17.499	4.193	527	11,5	5,2	12,6	41,2	11,1	3,5
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	410	868	244	1.490			-					0,3
SPESE IN CONTO CAPITALE	34.262	39.799	27.974	49.419	10.759	1.350	29,5	4,8	12,5	38,5	28,5	10,0
SPESA FINALE	462.416	479.380	457.419	494.728	37.697	4.572	100,0	1,0	12,1	8,2	100,0	100,0
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	188.925	189.124	189.099	189.099								
SPESA COMPLESSIVA	651.341	668.504	646.517	683.827	37.697	4.572						

Nonostante tale ampliamento, gli importi ritenuti soggetti a revisione e potenziale riduzione sono particolarmente contenuti. Nella tavola sono riassunti per categoria economica gli stanziamenti utilizzabili e gli accantonamenti effettuati.

Tali dati sono posti a confronto con gli importi del disegno di legge di bilancio per il 2007 e con il bilancio di previsione approvato in seguito all'esame parlamentare. Pur nella accezione più ampia assunta con la finanziaria 2007, gli importi riconducibili a stanziamenti utilizzabili (spese discrezionali e spese predeterminate per legge) pesano per meno dell'8% sul totale degli stanziamenti dei primi due titoli del bilancio dello Stato. Di tali stanziamenti circa il 23 per cento è rappresentato da consumi intermedi (ma considerando utilizzabili per il taglio oltre il 99 degli stanziamenti), il 20% è riferibile a trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (della categoria è considerato tagliabile il 38% degli stanziamenti) e un ulteriore 13% ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibile oggetto di riduzioni oltre il 70% delle somme complessivamente stanziare).

Si tratta di elementi che testimoniano della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell'intervento pubblico.

Le misure incidenti sulle amministrazioni territoriali

27.

Nella versione definitiva della finanziaria, gli interventi di contenimento che riguardano gli enti territoriali rappresentano poco meno del 60% per cento dei risparmi di spesa corrente a copertura della manovra per il 2007. Si tratta di 6,3 miliardi di euro di correzione degli andamenti tendenziali della spesa, di cui circa 3,3 miliardi sono attesi dalla revisione del Patto di stabilità interno e 3 miliardi dal contenimento della spesa sanitaria. Ad essi vanno ad aggiungersi maggiori entrate per 1,1 miliardi, di cui 0,6 miliardi compensate da una riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni comunali e 0,5 miliardi dovuti alla previsione di versamenti in acconto nel 2007 relativi all'addizionale comunale.

I provvedimenti ora ricordati non esauriscono l'insieme di quelli che riguardano le amministrazioni decentrate: della manovra lorda complessiva circa un terzo vede infatti un coinvolgimento diretto o indiretto delle amministrazioni territoriali. Oltre alle misure appena ricordate, vanno infatti considerate quelle norme che dispongono aumenti di entrate che fanno parte del sistema di finanziamento territoriale.

Le misure incidenti sugli enti territoriali

Tavola 12

	Indebitamento netto P.A.		
	2007	2008	2009
Misure di riduzione della spesa a carico delle amministrazioni territoriali			
Patto stabilità interno enti territoriali	3.260,6	4.065,6	4.515,2
Misure strutturali contenimento spese sanitarie	944,0	1.226,0	1.999,0
Totale	4.204,6	5.291,6	6.514,2
Misure di abbattimento dei costi dei servizi assunte a livello centrale (non compensate)			
Abbattimento tariffe prestazioni automatizzabili	279,0	347,0	362,0
Abbattimento prezzi per acquisizione dispositivi medici	40,0	60,0	60,0
Contenimento uso farmaci off label	24,0	24,0	24,0
AIFA	800,0	825,0	852,0
Totale	1.143,0	1.256,0	1.298,0
Misure di riduzione della spesa con meccanismo di copypment			
Ticket pronto soccorso	48,0	48,0	48,0
Ticket specialistica	811,0	834,0	834,0
Totale	859,0	882,0	882,0
Misure di aumento delle entrate territoriali compensate con una riduzione dei trasferimenti			
Addizionale regionale	0,0	325,0	325,0
Addizionale comunale - Variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale comunale all'IRPEF	0,0	78,0	78,0
Bollo auto	538,0	538,0	538,0
Bollo Auto	0,7	2,1	3,5
IRAP -evasione ed elusione fiscale	407,0	422,0	532,0
IRAP per società di comodo	0,0	39,0	21,0
Ires - opere di durata ultrannuale;	0,0	9,3	-2,6
Fringe benefits auto aziendali - IRAP	43,0	0,0	0,0
Compartecipazione locale Irpef (var.compensativa)	50,0	0,0	0,0
Maggiore attività di accertamento e controllo	22,6	22,6	22,6
Prestazioni rese da professionisti domiciliati in "paradisi fiscali"	0,0	2,2	1,2
Ammortamento di beni immobili in leasing	237,0	143,0	149,0
Aggiornamento del catasto terreni	479,4	606,4	648,8
ICI-Razionalizzazione dell'accatastamento degli immobili categoria E	40,0	72,0	80,0
Ici - Adeguamento dei moltiplicatori degli immobili di categoria B	90,0	90,0	90,0
Cambio destinazione veicoli	69,0	39,1	52,1
Tassa motocicli	83,2	83,2	83,2
Modifiche in materia di imposte dirette (detraibilità auto)	762,0	762,0	762,0
Totale	2.821,9	3.233,9	3.383,8

segue Tavola 12

	Indebitamento netto P.A.		
	2007	2008	2009
Misure di riduzione delle entrate territoriali compensate con un aumento dei trasferimenti			
Irap agricoltura	348,1	-64,1	-44,0
<i>IRAP-Interventi di riduzione del cuneo fiscale ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate</i>	2.450,0	4.410,0	4.680,0
Compensazioni contributi al SSN versati dagli autotrasportatori	70,5	0,0	0,0
Esenzione Tasse automobilistiche	65,7	65,7	38,7
Agevolazioni bollo motoveicoli	1,7	1,7	1,7
Esenzione aumento bollo veicoli alimentazione alternativa	34,7	34,7	34,7
Tasse automobilistiche veicoli M1 N1	36,0	36,0	36,0
Aggregazioni aziendali - IRAP	0,0	0,0	0,0
IRAP-Manovra sulle aliquote regioni in disavanzo	89,8	179,0	191,9
Deducibilità spese immobili professionisti – irap	0,0	2,6	4,0
Società non operative - IRAP	0,0	5,2	2,8
Credito imposta rottamazione veicoli promiscui	4,5	0,0	0,0
SIQ - IRAP	23,3	0,0	0,0
Totale	3.124,3	4.670,8	4.945,8
Misure di incremento del prelievo a livello territoriale			
Addizionale comunale	500,0	0,0	0,0
Misure di variazione in riduzione del prelievo per il riequilibrio del disavanzo sanitario			
Minori interventi correttivi aliquote sanità	1.290,0	1.504,0	1.447,0
Misure di variazione in aumento del prelievo per il riequilibrio del disavanzo sanitario			
Proroga incremento automatico aliquote Sanità	1.401,0	1.445,0	1.492,0
Misure di modifica della struttura di finanziamento degli enti territoriali con (marginale) aumento delle risorse destinate			
Compartecipazione dinamica IRPEF-Riduzione trasferimenti	851,0	851,0	851,0
Compartecipazione dinamica IRPEF	851,0	902,0	1.046,0
Totale	0,0	51,0	195,0
Misure di riduzione dei trasferimenti a favore degli enti territoriali senza corrispettivi			
Riduzione FAS - (piccoli comuni)	65,0	65,0	65,0

Maggiori entrate che vengono compensate, tuttavia, con riduzioni delle somme attribuite agli enti decentrati (nel caso dei comuni e delle province una riduzione dei trasferimenti, nel caso delle regioni un decremento delle somme riconosciute come gettito IVA compartecipato). Sempre attraverso il “sistema di finanziamento” decentrato transitano (compensate) le riduzioni di gettito disposte in attuazione delle misure di riduzione del cuneo a favore delle imprese.

Il complesso intreccio di tali provvedimenti è destinato ad incidere sul percorso di attuazione del nuovo sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali e potrebbe anche produrre effetti negativi in termini di efficacia della manovra: difficile è, infatti, la valutazione degli effetti indotti sul gettito territoriale da misure di contrasto all'elusione o all'evasione; ancor più incerto il risultato in presenza di sistemi impositivi sempre più differenziati; inevitabile, inoltre, la riduzione dei margini di gestione dei singoli tributi a livello locale.

L'utilizzo di tributi destinati al finanziamento delle realtà territoriali può produrre, da un lato, un allentamento del processo di responsabilizzazione delle amministrazioni locali e, dall'altro, agevolare interventi che, "coperti" dalle misure di riduzione introdotte a livello nazionale, mirino a far crescere il prelievo mettendo a rischio le azioni di contenimento della spesa.

Tali provvedimenti comportano una modifica nella composizione delle diverse fonti di finanziamento, producendo, per questa via, anche un impatto redistributivo tra enti (nel caso delle regioni, ad esempio, la sostituzione del gettito Irap con Iva produce effetti distributivi di rilievo) che potrebbe incidere sul processo di definizione del nuovo sistema di finanziamento. Cresce, inoltre, l'area del contenzioso tra enti ed amministrazione centrale sull'efficacia delle misure e sull'entità delle compensazioni richieste.

Il Patto di stabilità interno

28.

Con la manovra per il 2007 si è intervenuti nuovamente sul meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Nel DPEF 2007 – 2011 erano state anticipate tre linee di intervento. Si stabiliva in particolare di:

- abbandonare il riferimento ai tetti di spesa a favore di vincoli sui saldi di bilancio;
- introdurre limiti alla dinamica del debito, con riferimento a valutazioni che prendessero in considerazione più esercizi;
- prevedere la possibilità di accordi compensativi fra gruppi di enti per garantire una maggiore flessibilità nella gestione del Patto.

Nella versione iniziale la finanziaria per il 2007 ha recepito in larga misura questi orientamenti. Per le regioni il passaggio a vincoli sui saldi è preceduto dall'avvio di una fase di sperimentazione. Per queste amministrazioni, pertanto, l'obiettivo è definito anche per il 2007 in termini di tetti di spesa: per garantire un contributo correttivo alla dinamica tendenziale di 1.850

milioni di euro, viene disposto che la spesa complessiva, al netto della sola spesa sanitaria, debba risultare nell'anno inferiore dell'1,8% rispetto al valore registrato nel 2005. Per contenere il ricorso ad indebitamento, si riduce dal 25 per cento al 20 per cento delle entrate libere il livello che può raggiungere nell'esercizio l'onere per il servizio del debito.

Nel caso dei comuni (al di sopra dei 5.000 abitanti) e delle province, l'obiettivo è invece posto in termini di saldo: si prevede un miglioramento per ciascun ente calcolato sia in base alla dinamica della spesa corrente, sia come quota del disavanzo complessivo.

Per il 2007 il miglioramento atteso è pari, nel caso dei comuni, alla somma (in valore assoluto) del 3,4 per cento della spesa corrente e del 50 per cento dei disavanzi registrati in media nel triennio 2003-2005. Tali quote sono pari, rispettivamente, al 3,8 per cento e al 45,6 per cento nel caso delle province.

Per il complesso delle amministrazioni locali (quindi anche per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e le comunità montane) è, inoltre, previsto un limite all'accesso a nuovo debito: lo stock accumulato al 30 settembre 2006 non può crescere nel 2007 di oltre il 2,6 per cento. E' prevista la possibilità di ricorso al debito in misura eccedente il limite stabilito, a condizione che venga compensato da un corrispondente minore ricorso da parte degli altri enti del proprio comparto. Per la gestione di tali compensazioni è costituito, presso la Conferenza Stato regioni autonomie, un apposito organismo.

Sia per le regioni che per gli enti locali sono, infine, rese più stringenti le misure previste in caso di non rispetto del Patto: la mancata adozione, entro la metà dell'esercizio successivo, di provvedimenti correttivi di eventuali squilibri comporta automatici incrementi dei tributi. Nel caso dei comuni, si tratta della maggiorazione di 0,3 punti percentuali dell'aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef, per le province di 5 punti dell'imposta di trascrizione e, nel caso delle regioni, sia di un aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, sia della tassa automobilistica (5 punti percentuali sulle tariffe vigenti).

Nel corso dell'esame parlamentare sono state previste numerose modifiche:

- è stata rivista l'entità del miglioramento dei saldi, sulla base di diverse modalità di calcolo del saldo obiettivo e l'inclusione negli aggregati di voci in precedenza escluse (spese per interventi in conto capitale ex legge obiettivo). Ciò ha comportato una modifica nell'entità della manovra prevista a carico delle amministrazioni comunali (peraltro, come si dirà, solo apparente);
- è stato eliminato il limite alla crescita del debito e il sistema di compensazioni;
- è stata modificata la modalità di calcolo dell'obiettivo in termini di competenza. Ciò ha significato abbandonare la scelta di calcolo "ibrida" che consisteva nella considerazione, nel

calcolo del limite in termini di competenza, della spesa in conto capitale in termini di cassa. Si trattava di una soluzione che avvicinava il dato obiettivo regionale di competenza a quello valido ai fini della contabilità nazionale;

- sono state di molto ridotte le sanzioni previste per gli enti che non abbiano rispettato il patto nel 2006.

Come si è detto, è solo apparente la riduzione degli effetti attesi in termini finanziari, interamente attribuibile al comparto dei comuni.

La revisione dei coefficienti della manovra per quanto riguarda il miglioramento atteso in termini di saldo e di spesa corrente per le province è compensata dall'aggravio dovuto all'inclusione, nel saldo soggetto a vincolo, dei trasferimenti dello Stato e delle spese relative alle opere della legge obiettivo e dei cofinanziamenti UE in precedenza escluse.

Per i comuni alla compensazione contribuiscono, oltre all'inclusione dei trasferimenti e cofinanziamenti in precedenza esclusi, anche i risparmi derivanti da disposizioni già presenti nel testo iniziale della legge finanziaria e del DL n. 262/96, cui inizialmente non erano stati ascritti effetti finanziari. Si tratta in particolar modo di un aumento delle entrate previste per l'addizionale Irpef e di un incremento del gettito ICI a cui corrisponde una riduzione dei trasferimenti agli enti da parte dello Stato. Ad essi vanno ad aggiungersi le maggiori entrate per il 2007 connesse all'introduzione dell'acconto sull'addizionale comunale all'IRPEF.

La quantificazione degli effetti attesi dalla nuova normativa presenta alcuni elementi di incertezza. Mancano, innanzitutto, elementi sufficienti per la valutazione del quadro tendenziale sottostante ai saldi di bilancio degli enti territoriali. Come già rilevato dal Servizio del Bilancio della Camera, nella relazione tecnica non vi è indicazione di dati che consentano una verifica, né questi sono desumibili da altre fonti. Non rappresenta elemento conclusivo la sola conferma che i dati sono quelli sottostanti il DPEF 2007-2011 e che sono stati stimati secondo il criterio della legislazione vigente in base a quanto previsto dalla legge finanziaria 2006.

Carenti sono inoltre gli elementi forniti per il calcolo dei coefficienti da applicare alle medie del disavanzo e delle spese correnti 2003-2005. L'applicazione dei coefficienti previsti dalle norme per le province e per i comuni alle rispettive medie di saldi e di spesa corrente tratte dai flussi trimestrali di cassa (valori medi della spesa corrente, al netto delle concessioni di crediti, e saldi di bilancio del triennio 2003-2005) non fornisce risultati coincidenti con quelli indicati nella relazione tecnica.

Non risulta adeguatamente motivato poi come nel calcolo dei coefficienti per determinare l'entità della manovra si sia tenuto conto della disposizione che pone, per i comuni, un tetto massimo all'obiettivo di miglioramento della spesa.