

I risultati di cassa nonché i dati di consuntivo relativi alla spesa farmaceutica sembrano indicare per una chiusura in linea con le attese

La sanità - I risultati di cassa

Tavola 19

	milioni di euro						variazioni				
	2002	2003	2004	2005	2006 stime *	2006	var 03/02	var 04/03	var 05/04	var 06s/05	var 06/05
Incassi correnti	74.724	81.915	87.709	89.874	98.087	97.226	9,62	7,07	2,47	9,14	8,18
Trasferimenti	71.528	77.401	82.717	84.482	92.422	91.686	8,21	6,87	2,13	9,40	8,53
<i>di cui da Regioni</i>	71.047	77.134	82.208	83.933	91.824	91.113	8,57	6,58	2,10	9,40	8,55
Altri (contributi, redditi capitale)	1.860	3.098	3.466	3.824	4.054	3.965	66,56	11,88	10,33	6,01	3,69
Altri incassi correnti	1.336	1.416	1.526	1.568	1.611	1.575	5,99	7,77	2,75	2,74	0,45
Incassi di capitale	2.119	2.481	2.750	2.807	2.901	2.896	17,08	10,84	2,07	3,35	3,17
Pagamenti correnti	74.603	82.201	88.576	91.056	99.279	99.219	10,18	7,76	2,80	9,03	8,96
Redditi da lavoro dipendente	28.063	30.050	32.876	33.093	35.900	36.861	7,08	9,40	0,66	8,48	11,39
Consumi intermedi	44.300	49.867	53.199	55.377	60.694	59.655	12,57	6,68	4,09	9,60	7,73
Trasferimenti correnti	858	659	707	727	761	741	-23,19	7,28	2,83	4,68	1,93
Interessi	97	129	111	144	147	204	32,99	-13,95	29,73	2,08	41,67
Altri pag correnti	1.285	1.496	1.683	1.715	1.777	1.758	16,42	12,50	1,90	3,62	2,51
Pagamenti di capitale	1.848	1.990	2.144	2.204	2.259	2.312	7,68	7,74	2,80	2,50	4,90
Partite finanziarie	1.333	15	169	159		123					
Disavanzo corrente	121	-286	-867	-1.182	-1.192	-1.993					
Disavanzo capitale	271	491	606	603	642	584					
Disavanzo	392	205	-261	-579	-550	-1.409					
Fabbisogno	-941	190	-430	-738	-550	-1.532					

(*) dato 2006 stimato nella relazione di cassa dell'aprile 2006

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa vari anni e Relazione Unificata 2007 - Mef

I risultati di cassa diffusi con la R.U. indicano un andamento in linea con le stime per il 2006 contenute nella trimestrale di cassa di aprile 2006. I pagamenti correnti sono cresciuti nel complesso dell' 8,9 per cento (contro il 9 per cento previsto). La più forte crescita della spesa per il personale (+11,4 per cento contro l'8,5 per cento previsto inizialmente) è stata compensata da un migliore andamento della spesa per consumi intermedi.

I dati relativi alla spesa farmaceutica (che più volte avevano portato ad una revisione delle stime) presentano risultati confortanti: invertendo la tendenza manifestata nel primo semestre dell'anno la spesa a carico del servizio sanitario nazionale cresce del 4 per cento. Un risultato che sconta una riduzione dell'incidenza dei tickets conseguente alla decisione di varie regioni di abolirne o ridurne l'incidenza ampliando le esenzioni (l'incidenza sulla spesa lorda è passata dal 3,8 per cento del 2005 al 3,1 per cento del 2006).

Spesa farmaceutica pubblica nel 2006

Tavola 20

	Spesa netta SSN nel 2006 - media procapite - euro	Scostamento percentuale dalla media	Variazione rispetto al 2005	Ticket medio pro-capite - euro
Piemonte	187,5	-11,9	5,9	14,7
Valle d'Aosta	182,9	-14,1	2,8	1,4
Lombardia	181,6	-14,7	3,5	14,9
P.A. Bolzano	135,1	-36,6	-7,6	9,2
P.A. Trento	163,6	-23,2	6,7	1,2
Veneto	172,1	-19,2	3,5	12,6
Friuli V. G.	198,4	-6,8	5,5	1,6
Liguria	239,7	12,6	1,8	5,5
Emilia Romagna	194,5	-8,7	1,9	1,8
Toscana	189,2	-11,2	1,5	1,9
Umbria	202,6	-4,9	3,6	1,9
Marche	202,9	-4,7	2,2	2,0
Lazio	288,7	35,6	7,6	2,2
Abruzzo	224,1	5,2	5,5	2,1
Molise	208,0	-2,3	4,6	10,9
Campania	211,7	-0,6	0,6	2,4
Puglia	230,7	8,3	4,5	7,0
Basilicata	199,2	-6,5	4,6	2,0
Calabria	255,3	19,9	9,3	2,3
Sicilia	261,0	22,6	5,4	10,4
Sardegna	226,7	6,5	2,2	1,8
Totale	213,0	0,0	4,0	7,2

Fonte: elaborazione CdC su dati Federfarma

34.

Nella definizione della manovra per il settore sanitario per il 2007 è possibile trovare conferme delle scelte assunte negli anni passati, ma anche elementi di novità significativa.

Rispetto alle precedenti manovre l'amministrazione centrale non definisce solo un obiettivo di contenimento della spesa. Si assiste così ad una sorta di inversione nei ruoli con le amministrazioni decentrate. Il governo non si limita a definire i principi generali, ad individuare gli strumenti di intervento regionale o a definire l'insieme di informazioni che consentono di assolvere ai compiti di controllo sul rispetto delle garanzie costituzionali (fornitura dei livelli essenziali di assistenza). Esso si fa carico di intervenire direttamente, attivando misure di *copayment* mirate a ridurre fenomeni di inappropriatazza e affiancando ai meccanismi di

controllo dei costi già previsti per i farmaci nuovi strumenti per l'abbattimento degli oneri connessi agli esami di laboratorio gestibili con procedure automatizzate.

In questo modo la manovra di contenimento degli andamenti tendenziali viene concordata e definita nelle sue modalità operative tra regioni ed amministrazione centrale.

Nella piena responsabilità regionale rimane la copertura di eccessi di spesa rispetto al profilo concordato e, per le amministrazioni in disavanzo strutturale, l'onere di gestire politiche di rientro su basi pluriennali. Si tratta di una scelta che è coerente con l'urgenza di garantire la stabilizzazione della spesa e avviare un effettivo processo di risanamento.

Il percorso è reso più credibile con il rafforzamento delle misure introdotte con la finanziaria 2006 a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo, con la previsione di un arco triennale per l'attuazione dei piani di rientro (con l'adozione di un monitoraggio infra-annuale che mira ad evitare che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente l'inefficacia delle azioni disposte a livello regionale) e con un fondo, limitato e decrescente, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione regionale (che, come si è detto, accompagna, e non sostituisce, lo sforzo fiscale regionale)

Positivi i risultati finora ottenuti nella definizione dei piani di rientro e nella spesa farmaceutica. Nei primi tre mesi del 2007 sono stati definiti i piani di rientro per 5 regioni in disavanzo (Lazio, Campania, Abruzzo, Liguria e Molise).

Come si è visto, le misure assunte per il contenimento della spesa farmaceutica¹⁸ hanno dimostrato di produrre risultati di rilievo già a partire dal 2006. Un risultato tuttavia che presenta caratteristiche regionali ancora differenziate. Si conferma che tali misure possono consentire di ottenere nel breve periodo un sollievo per la spesa regionale, ma che non possono sostituire una più attenta valutazione dell'attività prescrittiva, ancora caratterizzata da rilevanti differenze a livello territoriale.

Più incerto il risultato che si potrà avere dalla introduzione di sistemi di compartecipazione alla spesa nei casi di maggiore rischio di inappropriata spesa. Sugli esiti finanziari di tali forme di *copayment* pesano infatti situazioni specifiche regionali nei livelli di esenzione.

Almeno tre gli aspetti su cui si misurerà poi la capacità del sistema di muovere verso un effettivo risanamento e una piena responsabilizzazione gestionale:

¹⁸Sono confermate e potenziate le misure di contenimento della spesa farmaceutica deliberate, a partire dal dicembre 2005, e da ultimo nel settembre 2006, dall'Agenzia italiana per il farmaco (AIFA). Si tratta della riduzione del 10% dei prezzi dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale rispetto a quelli praticati nel dicembre 2005, sconto a carico del produttore pari allo 0,6% del prezzo al pubblico e una rimodulazione del prontuario, che prevede una riduzione dei prezzi dei farmaci che hanno evidenziato un rilevante incremento dei consumi nei primi mesi del 2006.

- il sistema di compartecipazione alla spesa. Anche sulla base delle pressioni delle amministrazioni regionali il sistema di *copayment* stabilito a livello nazionale può essere modificato a livello regionale (garantendo l'invarianza del risultato finanziario). Andrà valutato quanto questo sviluppo inciderà sulla efficacia degli interventi di controllo dell'appropriatezza;
- la copertura dei disavanzi pregressi. Il ridimensionamento delle misure di gestione dei debiti delle aziende sanitarie (con la inclusione delle cartolarizzazioni dei crediti sanitari nel debito) ripropone il problema della copertura dei disavanzi pregressi. Andranno, a questo proposito, valutate con attenzione le scelte operate in attuazione della disposizione che introduce la possibilità per le amministrazioni regionali di ricorrere a coperture pluriennali per i disavanzi relativi agli esercizi pregressi;
- l'utilizzo delle regolazioni debitorie per il reintegro delle risorse regionali. La conferma della logica delle integrazioni di risorse come regolazioni debitorie che si ripete nell'esercizio non rappresenta un elemento a conforto di una tenuta del sistema di responsabilizzazione regionale.

In sintesi, la realizzabilità degli obiettivi posti con la finanziaria dipende fortemente dalla capacità della politica sanitaria centrale e locale di agire coerentemente e coordinatamente al fine di realizzare le misure di razionalizzazione introdotte.

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

35.

La copertura degli oneri di natura corrente recati alla legge finanziaria è quest'anno nuovamente caratterizzata dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, soprattutto perché la struttura delle varie manovre di bilancio la rendeva inutile.

A partire dalla sessione per il 2000 e fino a quella per il 2003, anche in ragione della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si era invece costantemente utilizzato tale differenziale, risultante dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

Nelle successive tre sessioni di bilancio si era poi provveduto alla copertura degli oneri esclusivamente attraverso le risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e dai provvedimenti collegati.

La Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza, richiamando soprattutto l'attenzione sul fatto che il

miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo e negativo.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di una espressa previsione normativa, la soluzione adottata è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo, mentre nella seconda ipotesi si è ritenuto che tale utilizzazione – tenuto conto del percorso di risanamento ancora da compiere – non rispondesse ad opportuni criteri prudenziali, in base ai quali ci si dovrebbe far carico anche dell'ineliminabile incertezza sulla effettiva realizzazione delle previsioni di entrata a fronte di spese invece pressoché certe.

Quest'anno, a fronte di un valore del risparmio pubblico dell'asestato 2006 di segno negativo, anche se per un importo relativamente modesto (-3.099 milioni di euro), si perviene ad un valore del risparmio stesso a legislazione vigente 2007 largamente positivo (+22.224 milioni di euro) ed a valori ancora più elevati per il biennio successivo, in cui va peraltro scontata la loro ridotta rappresentatività.

Il differenziale tra i due valori risulta pertanto di 25.323 milioni di euro, differenziale che rappresenta appunto il miglioramento del risparmio pubblico: al netto dell'utilizzazione – 6.786 milioni di euro per il 2007 – a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria eccedenti i mezzi approntati dalla legge finanziaria stessa e dal decreto collegato alla manovra, residua un margine di 18.536 milioni di euro, che appare di tale entità - specie alla luce della stima estremamente prudentiale delle entrate posta in evidenza nelle pagine che precedono – da rendere dal tutto improbabile una insufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla legge finanziaria.

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

36.

Pur tenuto conto della coincidenza con la sessione di bilancio, che determina abitualmente l'approvazione di un numero di leggi inferiore a quello degli altri due quadrimestri, il quadrimestre in esame è stato caratterizzato dalla pubblicazione di un numero di leggi particolarmente esiguo, almeno in rapporto agli analoghi periodi degli anni precedenti: circostanza questa di cui non sfugge la correlazione con il sempre maggiore sovraccarico della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati su cui si è già posto l'accento.

Nel periodo settembre-dicembre sono state infatti pubblicate 13 leggi (25 nel corrispondente periodo del precedente esercizio). Di esse, sei provvedono alla conversione di

decreti-legge e due risultano di iniziativa parlamentare, a fronte rispettivamente di quattro e nove nel precedente esercizio.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 4 schede allegate, le leggi che rientrano nell'ordinaria legislazione di spesa ammontano soltanto a tre, escludendo dal computo sia la legge finanziaria sia la legge n. 286 del 24 novembre, di conversione del decreto-legge n. 262 del 2006, collegata alla manovra di bilancio, che hanno formato oggetto di esame nelle pagine precedenti e che svolgono comunque una funzione diversa dall'ordinaria legislazione di spesa. La legge collegata reca tuttavia anche alcuni nuovi oneri, che trovano copertura nell'ambito delle risorse derivanti dalle disposizioni della legge medesima; la relativa clausola contiene peraltro soltanto l'indicazione dell'importo complessivo degli oneri, senza alcun riferimento alle singole autorizzazioni di spesa da cui essi scaturiscono, in contrasto quindi con l'obbligo di indicare espressamente la connessione delle autorizzazioni stesse alle singole disposizioni onerose (art. 11-*ter* comma 1 della legge di contabilità).

Il totale degli oneri risultanti dalle espresse autorizzazioni di spesa contenute nelle tre leggi sopra indicate è pari a circa 250 milioni di euro. L'intero importo – notevolmente inferiore a quello dell'analogo periodo del 2005, che già rappresentava appena un quinto della media dei precedenti esercizi – è imputato al solo esercizio 2007: non sono infatti previsti – a differenza del consueto – oneri di carattere pluriennale e permanente.

Tutte e tre le leggi provvedono alla conversione di decreti-legge: si rafforza così ulteriormente la tendenza – sui cui effetti negativi sulla legislazione di spesa la Corte ha già richiamato l'attenzione – a concentrare la parte più significativa della legislazione stessa in provvedimenti di urgenza.

Indipendentemente dalle specifiche modalità assunte nel quadrimestre in esame – su cui si riferisce più avanti –, va infatti ribadito che questa tipologia normativa determina i maggiori elementi di criticità nella legislazione di spesa, specie per l'abituale inserimento nel corso del procedimento di conversione di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive di quelle previste nel testo originario: a parte i casi – meno frequenti – di totale mancanza della relazione tecnica, spesso gli emendamenti sono supportati da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare determinati dalla necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché, ancor più, dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

Si espongono qui di seguito le osservazioni della Corte sulla congruità delle tecniche di quantificazione e delle modalità di copertura delle singole leggi di spesa:

1) Legge n. 270 del 20 ottobre, di conversione del decreto-legge n. 253 del 28 agosto, recante disposizioni concernenti l'intervento di cooperazione allo sviluppo in Libano, ecc.

La legge – che comporta la quasi totalità degli oneri autorizzati nel quadrimestre (circa 220 milioni di euro, pari a poco meno di nove decimi della spesa complessiva) – reca disposizioni concernenti essenzialmente la partecipazione italiana alla missione UNIFIL ed interventi concernenti la cooperazione allo sviluppo in Libano.

La quantificazione degli oneri – comunque limitati all'entità degli stanziamenti relativi alle singole voci di spesa, tutte specificamente individuate – è ben articolata e supportata da dati ed elementi analitici.

Alla copertura degli oneri stessi si provvede, ai sensi dell'art. 1 comma 4 della legge finanziaria 2006, mediante utilizzo di parte delle maggiori entrate tributarie, correlate al più favorevole andamento del gettito rispetto alle previsioni di bilancio.

Al riguardo, si formulano le seguenti osservazioni.

In primo luogo, la norma sopra indicata prevede alcuni specifici casi di non applicazione (calamità naturali, tutela della sicurezza del Paese, situazioni di emergenza economico-finanziaria) del principio generale da essa stessa fissato della completa utilizzazione per la riduzione del saldo netto da finanziare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente. La disposizione ha indubbio carattere eccezionale, in quanto deroga alle modalità di copertura tassativamente indicate dalla legge di contabilità (art. 11 – ter comma 1), e non appare pertanto suscettibile di interpretazione estensiva.

In via generale, inoltre, l'utilizzazione di incrementi di gettito senza indicazioni contemporaneamente riferite all'andamento della spesa nell'intero contesto della P.A. potrebbe porsi in contrasto con la finalità di perseguire i saldi programmati di finanza pubblica, con particolare riguardo all'indebitamento netto.

L'utilizzazione stessa in epoca ancora lontana dalla chiusura dell'esercizio potrebbe pregiudicare poi, in caso di imprevedibili andamenti peggiorativi nell'ultimo scorcio temporale, lo stesso rispetto del livello del saldo netto da finanziare fissato dalla medesima legge finanziaria.

Non può da ultimo sottacersi che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente potrebbe costituire una riserva per coperture di futuri oneri al di fuori delle regole stabilite dalla legge di contabilità. Va ricordato a tale

proposito che la norma, per certi versi analoga, riferita a disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente abrogata (art. 1-bis legge 425/96) proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura.

2) Legge n. 280 del 10 novembre, di conversione del D.L. n. 260 del 27 settembre, recante misure per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

La legge dispone l'ulteriore trattenimento in servizio, a domanda, di agenti ausiliari della polizia di Stato, nonché, in base ad una norma aggiunta in sede di conversione, di ufficiali in ferma prefissata dell'Arma dei carabinieri in possesso di determinati requisiti.

La quantificazione dell'onere appare attendibile, anche se la relazione tecnica è formulata in termini piuttosto sommari, in quanto, pur indicando in modo globale il costo del trattenimento in servizio di ciascun agente, non dà conto in modo analitico dei parametri utilizzati.

Pur trattandosi, di spesa relativa al trattamento economico del personale, e perciò di natura eminentemente previsionale, non è stata prevista la consueta clausola di salvaguardia: in effetti, premesso che l'apposizione della clausola stessa sarebbe stata comunque opportuna, la formulazione della norma potrebbe anche consentire la modulabilità dell'onere in relazione alle disponibilità finanziarie, attraverso ad esempio la riduzione della durata del trattenimento in servizio o anche la fissazione di un limite all'accettazione delle domande.

Per quanto riguarda le modalità di copertura, la quasi totalità dell'onere è imputata al Fondo da ripartire per le esigenze correnti del Ministero dell'interno connesse all'acquisizione di beni e servizi dell'amministrazione, istituito dall'art. 1 comma 27 della legge finanziaria 2006, nel cui ambito parte delle risorse sono state accantonate per far fronte agli oneri recati da nuove leggi.

Al riguardo, si esprime nuovamente l'avviso che tale accantonamento e la conseguente utilizzazione a copertura di oneri recati da nuove leggi di spesa non appare in armonia con il sistema, che predispone per tale finalità i fondi speciali, mentre il Fondo in esame ha piuttosto la diversa finalità di consentire l'integrazione, ove necessario, di capitoli di spesa istituiti sulla base della legislazione vigente.

3) *Legge n. 290 del 6 dicembre di conversione del D.L. n. 263 del 9 ottobre, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti della regione Campania.*

Il provvedimento reca un'unica autorizzazione di spesa, pari a 20 milioni di euro per l'anno 2006, da destinare – per gli oneri derivanti dagli interventi in conto capitale – ad integrazione delle disponibilità della contabilità speciale intestata al Commissario delegato; alla relativa copertura, su cui in sé non si ha nulla da osservare, si provvede a carico del fondo speciale di parte capitale utilizzando l'accantonamento del Ministero dell'economia.

Manca però totalmente la quantificazione del complesso degli oneri derivanti dal provvedimento, che si limita a stabilire che gli oneri stessi saranno coperti attraverso parte delle risorse derivanti dalla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e attraverso le ulteriori dotazioni finanziarie disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario delegato (integrata come sopra).

Non soltanto manca la quantificazione di oneri e risorse, ma non sono specificamente indicate (salvo l'art. 3) neppure le singole disposizioni legislative da cui gli oneri stessi scaturiscono: esse si ricavano così soltanto sulla base delle clausole di invarianza finanziaria apposte a talune disposizioni (artt. 1,2 e 6), ciò che non consente tra l'altro di riscontrare l'effettiva natura d'investimento della nuova autorizzazione di spesa contenuta nella legge.

In sostanza, tutto è demandato – come precisato dal rappresentante del Governo (Comm. Bil. Camera, 22 novembre 2006) – ad un apposito cronoprogramma predisposto dal Commissario delegato, che terrà conto delle risorse disponibili derivanti dall'introito della tariffa, da quelle già presenti sulla contabilità speciale – entrambe, come si è detto, non precisate – e dai citati 20 milioni di euro. Pertanto, la quantificazione delle risorse da assegnare per ogni specifico intervento verrà determinata dal Commissario delegato in sede di redazione del cronoprogramma nel momento in cui si avrà contezza delle effettive risorse finanziarie disponibili nel loro complesso.

Non è stata infine recepita la condizione apposta al parere favorevole espresso dalla Commissione bilancio della Camera, volta a specificare che gli interventi onerosi avrebbero dovuto essere esclusivamente quelli di cui agli articoli 3 e 5 e a prevedere che agli interventi stessi avrebbe dovuto farsi fronte nel limite, anziché nell'ambito, delle risorse indicate dalla norma di copertura.

I decreti legislativi**37.**

I decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre in esame sono stati complessivamente sette – quantità anch'essa particolarmente esigua nei confronti degli analoghi periodi precedenti –, di cui due attuativi di leggi di delega e cinque di direttive comunitarie.

A) Decreti attuativi di leggi di delega

1) *Il decreto n. 275 del 6 ottobre*, in attuazione della delega contenuta nell'art. 22 comma 3 della legge n. 226 del 23 agosto 2004, reca disposizioni correttive ed integrative della disciplina della trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, consistenti nell'istituzione di commissioni di avanzamento per i volontari e nella modifica della titolarità di funzioni amministrative.

In totale accoglimento del parere formulato dalla Commissione bilancio della Camera, le clausole di invarianza finanziaria contenute nel provvedimento, la prima relativa alle suddette commissioni di avanzamento e la seconda relativa alle nuove disposizioni nel loro complesso, sono state riformulate: la prima in modo da escludere, oltre a emolumenti e compensi, anche eventuali indennità o rimborsi spese e la seconda in modo da essere riferita all'aggregato della finanza pubblica e non al solo bilancio dello Stato.

Al riguardo, non vi è nulla da osservare, in quanto i nuovi compiti appaiono rientrare nella normale operatività degli uffici esistenti, senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di mezzi.

2) *Il decreto n. 284 dell'8 novembre*, in attuazione della previsione contenuta nell'art. 1 comma 6 della legge di delega n. 308 del 15 dicembre 2004, contiene disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale.

Il decreto prevede una clausola di invarianza degli oneri per la finanza pubblica ed in effetti, condividendo quanto affermato dalla relazione tecnica, le disposizioni in esso contenute – relative alla fissazione di termini e al mero differimento di una disposizione in materia di Autorità di bacino che già all'origine non comportava alcun onere – appaiono finanziariamente neutre.

B) Decreti attuativi di direttive comunitarie

Si tratta, come già indicato, di cinque decreti, due dei quali (n. 266 del 18 settembre e n. 285 del 7 novembre) presentano un contenuto normativo privo di riflessi finanziari.

Dei restanti tre decreti, due (n. 257 del 25 luglio relativo alla protezione dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione all'amianto e n. 274 del 18 settembre relativo alle misure comunitarie di lotta contro l'fta epizootica) contengono una clausola di invarianza finanziaria nella sua formulazione già completa, che obbliga le amministrazioni interessate a provvedere alle attività amministrative prescritte dalla nuova normativa attraverso le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In effetti, non sembra che da essi possano derivare nuovi o maggiori oneri, in quanto i compiti istituzionali di vigilanza e controllo affidati ad amministrazioni pubbliche appaiono rientrare nella normale attività degli uffici esistenti, senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di mezzi.

Profili di particolare complessità rivestono invece le conseguenze finanziarie del decreto n. 264 del 5 ottobre, attuativo della direttiva 2004/54/CE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea.

Gli oneri connessi alle attività di vigilanza e controllo sulla sicurezza delle gallerie – oggetto del provvedimento – vengono infatti posti a carico dei gestori, individuati (art. 5) nell'ANAS per le strade a gestione diretta e nelle società concessionarie per quelle affidate a concessione, sulla base del costo effettivo del servizio e secondo tariffe da determinare con decreto ministeriale (art. 17 comma 1).

La norma di copertura prevede altresì (comma 2) una clausola di invarianza degli oneri con riferimento alla finanza pubblica.

Una certa contraddizione con tale disposizione è peraltro costituita sulla circostanza che l'elaborazione del piano per l'applicazione progressiva delle disposizioni del decreto – demandata al Ministero delle infrastrutture dall'art. 15, non compreso tra le disposizioni i cui oneri sono posti a carico dei gestori – dovrà essere effettuato, a tenore della norma stessa, senza nuovi o maggiori oneri a carico del più ristretto aggregato costituito dal bilancio dello Stato.

La relazione tecnica, sulla cui base sono determinati i costi e le relative tariffe, appare estremamente sommaria, in quanto:

- per l'art 4, che istituisce la Commissione permanente per le gallerie, non fornisce elementi che consentano di individuare gli oneri ad essa connessi, ma quantifica - peraltro senza le necessarie specificazioni - soltanto gli oneri per il supporto alla Commissione stessa di due unità di personale;

- anche per gli articoli da 8 a 10, che dispongono gli adempimenti necessari per adeguare tutte le gallerie ad un livello minimo sufficiente di sicurezza, gli oneri sono quantificati in modo globale, senza riferimento alla loro riconducibilità a ciascuna operazione;

- per gli articoli 11 e 12, che attribuiscono alla Commissione lo svolgimento di funzioni ispettive, non è indicata la tipologia del personale utilizzato e non è pertanto valutabile la congruità dell'onere capitaro globalmente indicato.

A compensazione degli oneri, l'art. 17 quantifica le tariffe da corrispondere da parte dei gestori nell'importo di 80.000 euro per il 2006 e di 770.000 annui a partire dal 2007. E' ovvio che l'esatta quantificazione degli oneri, non del tutto soddisfacente per i motivi sopra indicati, è determinante ai fini della congruità di tali tariffe e dell'effettivo rispetto della norma di chiusura, secondo cui dal provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Va infine rilevato che sussistono comunque ripercussioni sulla finanza pubblica per la qualità dell'ANAS di soggetto gestore di una parte delle gallerie.

A tale riguardo, nel silenzio della relazione tecnica e del testo del decreto, l'unica fonte di informazione è costituita dalla documentazione depositata dal Governo presso la Commissione bilancio della Camera il 27 giugno 2006, nella quale si afferma che l'ANAS farà fronte agli oneri derivanti dalle misure di sicurezza contenute nel decreto a valere sulle risorse finanziarie a propria disposizione programmate nel corso degli anni, tenuto conto che il campo di applicazione del decreto rientra nei compiti principali assegnati dalla legge mediante concessione all'azienda.

TAVOLE ALLEGATE

PAGINA BIANCA

Tavola 1

**ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2006**

N.	LEGGE n. a)	DATA	G.U. n.	DATA	CONV.D.L.n.	SCHEDA COPERTURA b)	INIZIATIVA
1	269	24/10/06	248	24/10/06			Gov.
2	270	20/10/06	251	27/10/06	253/06	1	Gov.
3	271	20/10/06	256	03/11/06			Parl.
4	272	27/10/06	257 S.O.	04/11/06			Gov.
6	273	27/10/06	257 S.O.	04/11/06			Gov.
8	277	27/10/06	261	09/11/06			Parl.
5	278	10/11/06	265	14/11/06	258/06		Gov.
7	280	10/11/06	266	15/11/06	260/06	2-3	Gov.
9	281	20/11/06	271	21/11/06	259/06		Gov.
10	286	24/11/06	277 S.O.	28/11/06	262/06		Gov.
11	290	06/12/06	285	07/12/06	263/06	4	Gov.
12	296	27/12/06	299 S.O.	27/12/06			Gov.
13	298	27/12/06	300 S.O.	28/12/06			Gov.

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

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

Tavola 2

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE
NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2006**

legge	2006	2007	2008	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
270	220.813.718				
280	8.932.740				
290	20.000.000				
Totale	249.746.458				