

Bilancio dello Stato: Confronto previsioni di cassa e risultati per l'anno 2000

	(Importi in miliardi)								
	Incassi '99	L.B.	Assestato Camera (a)	Emend. Senato (b)	Assestato Senato (a)+(b)	D.L. 268/2000 (1)	Previs. definitive 2000 (3)	Incassi 2000 (4)	Previsioni cassa 2001
Entrate Tributarie (lorde)	597.355	591.638	611.896	+ 13.800	625.696	(2) - 12.479	627.044	625.462	654.361
di cui:									
- IRPEF	225.342	225.968	228.684	+ 5.263	233.947	- 9.626	233.947	227.409	235.188
- IRPEG	57.240	50.988	52.780	+ 8.679	61.459	- 2.320	61.459	56.205	62.234
- Imposta sostitutiva	14.847	14.177	15.535	- 1.000	14.535	-	14.535	12.167	15.270
- Capital gain (1031, 1034)	7.499	7.376	21.430	-	21.430	-	21.430	23.906	19.137
- IVA	147.026	157.726	156.183	+ 11.481	167.664	- 84	168.091	176.642	182.201
- Oli minerali	39.199	43.520	42.862	- 2.457	40.405	- 165	40.405	37.965	44.158
- Tabacchi	12.721	12.167	12.937	+ 1.300	14.237	-	14.237	14.605	13.687
- Provento del lotto	25.452	11.710	19.699	- 5.435	14.264	-	14.264	14.286	18.625
Entrate extra-tributarie	49.541	30.343	34.916	-	34.916	-	59.285	63.080	36.063
Alienazione e ammortamento beni patrimoniali e riscossione di crediti	39.543	3.986	4.028	-	4.028	-	5.402	12.337	4.385
Entrate finali lorde	686.439	625.967	650.840	+ 13.800	664.640	- 12.479	691.731	700.879	694.809
<i>Regolazioni contabili e debitorie</i>	<i>30.116</i>	<i>25.400</i>	<i>29.000</i>	<i>-</i>	<i>29.000</i>	<i>-</i>	<i>29.000</i>	<i>32.557</i>	<i>33.500</i>
Entrate tributarie nette	567.239	566.238	582.896	+ 13.800	596.696	- 12.479	598.044	592.905	620.861
Entrate finali nette	656.323	600.567	621.840	+ 13.800	635.640	- 12.479	662.731	668.322	661.309

(1) Gli effetti del decreto-legge non sono considerati tra le previsioni definitive.

(2) Considera mld 634 minori versamenti INPS (art. 1 bis, comma 4)

(3) Considerano anche le variazioni introdotte con atti amministrativi successivi alla presentazione del provvedimento di assestamento per mld. 27.091 di cui mld 23.040 proventi UMTS (cap. 2571) e mld 1.416 proventi dismissioni (cap. 4055)

(4) Risultati provvisori in attesa confronto con Ministero delle finanze e definizione conto consuntivo 2000. Gli incassi per entrate tributarie sono al netto di miliardi 413 riportati tra le entrate extratributarie per omogeneità con l'appostazione delle relative previsioni, allocate in tale comparto per l'adeguamento ai criteri del SEC 95.

I risultati 2000 sembrano confermare una notevole crescita del gettito tributario sia con riferimento alle previsioni (iniziali, assestate e definitive) che con riguardo al gettito dell'anno precedente. Lo scostamento positivo appare, anzi, maggiore di quello che ha indotto il Governo a procedere ad una immediata "restituzione" ai contribuenti.

Resta, peraltro, largamente insufficiente l'interpretazione dei fattori determinanti di tale incremento di gettito. E, pertanto, permangono i dubbi sulla qualità e sul carattere strutturale dei risultati conseguiti.

Non si dispone, infatti, di note esplicative in grado di chiarire – per ciascuna principale categoria di imposta – le ragioni alla base della dinamica registrata nel 2000, con una specificazione dell'incidenza da assegnare ai diversi fattori espansivi.

Alle variazioni in aumento rispetto alle previsioni possono infatti concorrere in varia misura sia fattori di carattere occasionale connessi al gettito di specifici tributi (capital gains, lotto, accise, ecc.) sia fattori effettivamente rapportabili al miglior funzionamento dei meccanismi tributari e all'emersione di basi imponibili.

Il rilievo crescente di questi ultimi fattori è stato già valutato positivamente dalla Corte nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999 ma, ai fini di un corretto giudizio sulla congruità dei mezzi di copertura finanziaria, è indispensabile disporre di una analisi di grana più fine.

In altri termini, come previsto dalla legge n. 133/99, il maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale può, sì, essere calcolato come importo residuale, ma è a tal fine necessario che risultino chiaramente esplicitati l'importo complessivo delle maggiori entrate accertate e le somme da scorporare da tale importo, corrispondenti agli effetti del più favorevole andamento delle grandezze

macroeconomiche e degli interventi normativi, nonché eventualmente agli effetti di fattori di carattere transitorio.

Gli obbiettivi di finanza pubblica 2001-2004

7. Nonostante l'obbiettiva situazione di incertezza sul carattere strutturale del maggior gettito atteso, la Nota di aggiornamento al DPEF ha modificato il quadro di finanza pubblica per gli anni 2001/2004 proiettando per intero sull'arco del quadriennio tale incremento.

Avuto riguardo agli effetti di "trascinamento" connessi all'applicazione di tassi di crescita e di elasticità delle singole imposte a una base imponibile più ampia, tale proiezione si è tradotta in una stima di maggior gettito di poco superiore a 18.000 miliardi nel 2001, di circa 26.000 miliardi nel 2002, di 29.000 miliardi nel 2003 e di 33.000 miliardi nel 2004. Inoltre, a partire dal 2001, si è provveduto a correggere in aumento, per circa 9.000 miliardi annui, le previsioni di entrata relative ai "capital gains" contenute nel DPEF.

Per quanto riguarda quest'ultima, si tratta di una correzione basata sull'eccezionale risultato conseguito nel 2000, che viene pertanto considerato sia pure parzialmente strutturale, correzione la cui effettività è connessa agli andamenti – per loro natura difficili da prefigurare – del mercato finanziario.

Così precisate le risorse utilizzabili per l'orizzonte 2001/2004, la Nota di aggiornamento ha colmato la lacuna informativa del DPEF, a suo tempo segnalata dalla Corte, definendo le manovre di bilancio da attuare negli anni di riferimento. Al riguardo:

- sono stati confermati, e per alcuni indicatori sono divenuti più ambiziosi, gli obiettivi programmatici in termini di saldi e di debito della P.A.;

– per il 2001, si è previsto che il maggior gettito tendenziale (oltre 26 mila miliardi) e quanto in aggiunta derivante dalle misure correttive della spesa (circa 8 mila miliardi) fossero destinati a nuovi sgravi fiscali (22 mila miliardi), alla copertura di maggiori spese correnti (oltre 6 mila miliardi), al sostegno delle spese in conto capitale (poco meno di 4 mila miliardi) e, infine, al già ricordato miglioramento dell'avanzo primario programmatico (circa 2 mila miliardi);

– sono state programmate riduzioni fiscali crescenti dai 22 mila miliardi del 2001 ai circa 30 mila miliardi del 2002, agli oltre 33 mila miliardi del 2003 sino ai 35 mila miliardi del 2004;

– per il 2002 (e, marginalmente, per il 2003) si è precisato che l'obiettivo programmatico in termini di indebitamento netto potrà richiedere una specifica manovra di contenimento (pari a circa 6 mila miliardi nel 2002) a integrazione degli effetti permanenti della manovra correttiva della finanziaria 2001 (8 mila miliardi).

La manovra di bilancio: aspetti generali

8. La manovra di bilancio necessaria per il raggiungimento degli obiettivi programmatici trova attuazione, in via principale, nel disegno di legge finanziaria per il 2001 approvato lo scorso 23 dicembre (legge 388/2000). Una parte non trascurabile dell'azione correttiva è, peraltro, affidata al bilancio dello Stato a legislazione vigente e, in particolare, alla "rigorosa revisione degli stanziamenti relativi alle spese discrezionali".

Confermando sostanzialmente gli importi indicati nella Nota di aggiornamento al DPEF, nel disegno di legge inizialmente presentato 22.400 miliardi erano destinati nel 2001 a nuovi sgravi fiscali e contributivi a favore di famiglie e imprese, 6.400 miliardi alla copertura di maggiori spese correnti, 3.800 miliardi al sostegno delle spese

in conto capitale. Si confermava altresì un maggiore avanzo primario di 2.200 miliardi nel 2001 rispetto all'obiettivo fissato nel DPEF.

Il provvedimento ha subito nel corso dell'iter parlamentare importanti variazioni, che tuttavia non hanno inciso che marginalmente sui saldi: in termini di conto delle pubbliche amministrazioni l'avanzo primario, infatti, peggiora di soli 90 miliardi nel 2001 e di 43 nel 2002, e migliora invece di 16 miliardi nel 2003. Variazioni più significative si registrano invece nella composizione degli interventi: gli sgravi per famiglie e imprese risultano aumentati di circa 2000 miliardi (comprendendo in tale aggregato anche il taglio dei ticket) raggiungendo così 24.517 miliardi, si è ridotto di circa 1000 miliardi l'intervento a sostegno delle spese in conto capitale (2.856 miliardi), mentre sono cresciuti di circa 1000 miliardi gli oneri di natura corrente (7.373 miliardi).

Per assicurare il conseguimento nel 2001 dell'obiettivo di avanzo primario rivisto in senso migliorativo dalla Nota di aggiornamento al DPEF, è stato, pertanto, necessario disporre una manovra di contenimento della spesa di dimensioni maggiori di quella originariamente prospettata (circa 10.000 miliardi contro gli 8.000 miliardi della Nota).

L'intera struttura della manovra in termini di conto delle pubbliche amministrazioni e le variazioni intervenute risultano chiaramente dal seguente prospetto, compilato dalla Ragioneria Generale dello Stato.

In relazione a tale prospetto, nelle pagine che seguono vengono formulate osservazioni sui grandi aggregati che costituiscono la manovra stessa.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2001 ANALISI DEGLI INTERVENTI CORRETTIVI									
(importi in miliardi di lire)	PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI								
	2002			2003					
	Iniziale	Var.ni	Finale	Iniziale	Var.ni	Finale	Iniziale	Var.ni	Finale
Avanzo primario tendenziale (DPEF)	122.300			128.600			148.100		
Revisione tendenziale (maggiori entrate nette) (Nota di ampliamento DPEF)	26.800			35.100			38.200		
MANOVRA (A+B)	-24.600	-598	-25.198	-25.600	-43	-35.493	-40.200	16	-40.184
A) Interventi per lo sviluppo	-32.600	-2.048	-34.648	-45.204	-1.479	-46.683	-50.495	-1.479	-51.974
- riduzioni fiscali e contributive (All. n. 1)	-22.400	-417	-22.817	-30.600	204	-30.296	-33.600	626	-32.974
- sgravi fiscali	-17.735	-582	-18.317	-21.818	540	-21.278	-23.810	-12	-23.822
- irap e addizionale regionale irpef (FSN)	-3.080	-6	-3.086	-1.960	-42	-2.002	-1.960	-42	-2.002
- incentivi per l'occupazione	-884	314	-570	-1.716	468	-1.248	-2.548	622	-1.926
- riduzione oneri sociali e altri sgravi	-2.212	-483	-2.695	-2.675	-605	-3.280	-2.751	-596	-3.347
- credito fiscale investimenti	-700	0	-700	-2.230	0	-2.230	-2.330	0	-2.330
- altre agevolazioni minori	-289	-760	-1.049	-101	-277	-378	-101	-276	-377
- minore maturazione rimborsi	2.500	1.100	3.600	0	0	0	0	0	0
- minore detrazione ticket sanitari	0	0	0	0	120	120	0	830	830
- abolizione ticket (All. n. 2)	0	-1.700	-1.700	0	-1.890	-1.890	0	-2.305	-2.305
- sostegno spese c/capitale (Articolato e tabelle LF 2001)	-3.800	944	-2.856	-7.800	684	-6.837	-9.600	817	-8.683
- L. 488 e credito fiscale agli investimenti	-2.000	0	-2.000	-4.000	0	-4.000	-5.000	0	-5.000
- nuovi investimenti	-1.800	944	-856	-3.500	684	-2.637	-4.800	817	-3.883
- maggiori spese correnti compreso contratti (All. n. 2)	-6.400	-673	-7.073	-7.204	-467	-7.661	-7.495	-517	-8.012
- rinnovi contrattuali e altre spese personali	-5.220	-515	-5.735	-3.948	-1.217	-5.165	-3.948	-1.457	-5.405
- effetti indotti aumenti retributivi Stato+Univ.ità	2.323	234	2.557	1.939	447	2.386	1.939	572	2.511
- pensioni	-1.383	-1.078	-2.461	-1.527	-1.109	-2.636	-1.619	-1.118	-2.735
- politiche sociali	-495	-141	-636	-790	-133	-923	-611	-135	-746
- altri interventi minori	-201	-894	-1.095	-234	-812	-1.046	-181	-1.028	-1.209
- tabelle legge finanziaria	-1.424	1.519	95	-2.644	2.467	-177	-3.076	2.647	-428
B) Manovra correttiva 2001 (Articolato e tabelle LF 2001)	6.000	1.959	7.959	9.784	1.436	11.190	10.295	1.495	11.790
- razionalizzazione consumi intermedi	5.590	0	5.590	6.120	0	6.120	7.200	0	7.200
- finanze di progetto	0	0	0	300	0	300	800	0	800
- altri effetti indotti e altre entrate	1.290	1.572	2.862	2.394	1.052	3.446	1.585	1.047	2.932
- alienazioni immobiliari	800	0	800	800	0	800	0	0	0
- riduzioni di spesa	314	384	698	440	384	824	410	448	858
Avanzo primario (con effetti manovra 2001)	124.500	-90	124.410	128.250	-43	128.207	146.100	16	146.116
C) Interessi	144.000	0	144.000	146.000	100	146.100	143.400	100	143.500
Saldo risultante con manovra 2001 in % del Pil	-0,8		-0,8	-0,7		-0,7	0,1		0,1
Manovra per gli anni successivi (al netto finanziamento investimenti)				4.280		-4.393	-1.900		1.816
Saldo programmatico in % del Pil	-0,8			-0,5			0,0		
PIL	2.338.908			2.450.280			2.564.568		

Il gettito tributario tendenziale

9. Come premessa all'analisi della attendibilità della previsione di maggiori entrate nette per 26.800 miliardi, va osservato che la finanziaria 2001 prevede interventi di riduzione della pressione fiscale analoghi a quelli della finanziaria 2000, riproducendone quasi letteralmente il comma 4 dell'art.1. Sopprime, però, il riferimento alla procedura di determinazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale di cui alla legge n.133/99, per cui vengono a cadere anche le limitazioni dalla stessa previste (riferimento alle sole imposte dirette autoliquidate). L'analogo comma 4 dell'art.1 della legge n.388/2000 stabilisce che alla riduzione della pressione fiscale debbano essere destinate le eventuali maggiori entrate eccedenti rispetto agli obiettivi pluriennali relativi all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e ai saldi di finanza pubblica definiti dal DPEF 2001-2004 e non riconducibili alla maggiore crescita economica rispetto a quella prevista nello stesso DPEF.

In pratica, alla riduzione della pressione fiscale vengono destinate tutte le maggiori entrate aventi natura strutturale, da quantificarsi con semplice relazione tecnica scorporando i soli effetti della eventuale maggiore crescita. Inoltre, le maggiori entrate vengono determinate in raffronto con le sole previsioni, senza alcun riferimento al consuntivo dell'esercizio finanziario precedente, determinando così problemi di chiarezza e di omogeneità nel raffronto dei dati.

Come si è detto, alla base della previsione di maggiori entrate vi sono effetti di trascinamento, per oltre 18.000 miliardi, del maggior gettito presunto per il 2000: al riguardo, non possono che essere ribadite le perplessità in precedenza espresse sul carattere permanente di tali miglioramenti, essenzialmente per la carenza delle necessarie informazioni sulle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni iniziali.

Il raffronto tra entrate 2000 e previsioni 2001 può allo stato essere operato su dati effettivi solo per quanto riguarda la gestione di cassa. Per le entrate di competenza si può ricorrere, con tutte le approssimazioni che ciò comporta, ad una stima degli accertamenti 2000, effettuabile partendo dai versamenti in conto competenza.

A parte, l'IVA, gli incrementi previsti appaiono piuttosto ottimistici se raffrontati con l'extrapolazione di quelli del 2000 e se si tiene conto del fatto che le previsioni scontano già gli effetti dei consistenti sgravi fiscali per IRPEF e IRPEG. Così come ottimistica appare la previsione per le imposte sostitutive di un gettito superiore, sia pure di poco, a quello del 2000, nonostante il carattere probabilmente irripetibile della performance dei *capital gains* nel 2000 (che hanno fatto seguito ai risultati anch'essi notevoli del 1999).

Per le entrate relative all'anno 2001, infatti, si assume a base della nuova previsione il complesso degli introiti aggiuntivi stimati per il 2000, considerati, quindi, come strutturali, pur in assenza di un'analitica ricostruzione della loro composizione. Strutturalmente acquisite vengono considerate non solo le entrate da *capital gains*, ma anche quelle derivanti dal monopolio tabacchi a seguito del ridimensionamento del fenomeno del contrabbando, che non si sa, però, quanto sia legato all'efficacia dell'azione di contrasto ed alla collaborazione delle multinazionali del fumo e quanto, invece, agli irripetibili condizionamenti alla libertà di movimento dei contrabbandieri dovuti lo scorso anno alle operazioni belliche per il Kosovo. Ma, soprattutto, vengono considerate strutturalmente acquisite entrate per autotassazione IRPEF e IRPEG che nel 2000 hanno in realtà fatto registrare un incremento inferiore a quello previsto con la nota di aggiornamento del DPEF.

10. I raffronti così operati hanno valore di prima approssimazione, sia perché i dati degli incassi sono grezzi, sia perché gli incassi stessi sono la somma dei versamenti tanto in conto competenza, quanto in conto residui, sia perché manca un adeguato e chiaro quadro dei dati che andrebbero considerati, sia, infine, perché le ipotesi formulate e le stime incorporate sono molte. La disomogeneità dei dati è, in realtà, tale da rendere arduo, se non da inficiare, qualsiasi tentativo di raffronto, rendendo per il momento insoddisfatto il requisito della trasparenza del bilancio, vanificandone la funzione di strumento di valutazione della politica finanziaria, ed anche di semplice specchio della situazione della finanza pubblica.

I chiarimenti finora ottenuti risultano incompleti e insufficienti. Le stesse spiegazioni offerte nel corso della sessione di bilancio sono state formulate in termini spesso generici ed astratti, senza rendere disponibile una ricostruzione completa, sistematica ed agevolmente comprensibile del complessivo quadro di raccordo – fra risultati e previsioni per gli anni precedenti e previsioni per il 2001, fra previsioni di competenza e previsioni di cassa, fra entrate lorde ed entrate nette, fra bilancio dello Stato e conto della P.A.. Mancano, pertanto, con riguardo al complessivo quadro di copertura, gli elementi necessari per poter fondatamente valutare l'attendibilità delle previsioni di entrata.

Gli interventi correttivi

11. Come già ricordato, al fine di fronteggiare i programmati interventi di sgravio fiscale e di sostegno della crescita, la manovra finanziaria approvata dal Parlamento ha rafforzato le misure di segno restrittivo (i c.d. "interventi correttivi"), consistenti in tagli di spesa e nel reperimento di maggiori entrate.

La dose aggiuntiva di restrizione introdotta nel corso dell'esame parlamentare – che ha portato l'effetto complessivo atteso da tali interventi a poco meno di 10.000 miliardi – è da attribuire ad interventi dell'ordine di circa 2000 miliardi, tra i quali si segnalano, in particolare, i proventi attesi dal c.d. "dividendo CONSAP" (monetizzazione del plusvalore dell'attivo patrimoniale rispetto alle passività iscritte in bilancio, per circa 500 miliardi) e dalle misure relative a lotto e enalotto.

La copertura finanziaria delle occorrenze connesse sia alle maggiori spese correnti che al sostegno delle spese di investimento dovrebbe essere assicurata, in parte, dalle maggiori entrate tributarie a legislazione vigente che eccedono, per circa 4000 miliardi, gli sgravi fiscali programmati; in parte, da disposizioni che determinano aumenti di entrata e riduzioni di spesa, tra cui ulteriori interventi di dismissioni immobiliari; per la parte maggiore, infine, da misure di razionalizzazione delle spese per acquisto di beni e servizi nelle amministrazioni centrali, regionali e locali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere e dalla riformulazione del patto di stabilità interno, inteso a coinvolgere le Amministrazioni regionali e locali nel conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Con riguardo, in particolare, ai risparmi di spesa, la legge finanziaria per il 2001 si propone di estendere portata ed effetti di quanto già previsto dall'art. 26 della precedente finanziaria relativamente al solo comparto dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato (anche se già nel corso del corrente anno hanno aderito alle prime convenzioni circa 1200 amministrazioni locali).

L'ammontare delle economie di spesa viene stimato in ben 5590 miliardi nel 2001, con valori crescenti negli anni successivi. L'indicato obiettivo di risparmio è affidato, fondamentalmente, all'utilizzo di strumenti telematici, nonché ad una serie di attività preordinate alla concentrazione e alla standardizzazione della domanda. Al di là

dei positivi effetti di semplificazione procedurale, i risultati finora conseguiti con le prime convenzioni nell'ambito dell'apparato centrale dello Stato sarebbero incoraggianti, anche se non si dispone ancora di dati certi.

A prescindere da considerazioni di ordine istituzionale ed organizzativo che la Corte ha già svolto nella ultima relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato, la trasposizione del modello, già sperimentato per lo Stato, agli altri Enti dell'Amministrazione centrale e, soprattutto, alle amministrazioni regionali e locali – comprese, come si è detto, aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere – presuppone peraltro, ad avviso della Corte, il rispetto di alcuni requisiti essenziali, quali la tempestività di avvio del progetto, la partecipazione convinta ed attiva di tutte le amministrazioni interessate, il coordinamento ed il costante monitoraggio del Ministero del Tesoro. L'attivazione degli interventi previsti – che si muovono nell'ottica di apertura del mercato – è legata, per talune tipologie acquisitive, ad un complesso di variabili e potrebbe, pertanto, richiedere un non breve arco temporale.

Anche alla luce del forte peso della “spesa specifica” per gli enti diversi dallo Stato, il conseguimento degli obiettivi di contenimento risulta decisamente incerto.

Riduzioni fiscali e contributive

12. Passando ora ad analizzare il versante dei cosiddetti “interventi per lo sviluppo” si rileva che anche quest'anno la massima parte degli interventi volti al sostegno e al rilancio dell'economia ha per oggetto oneri di natura corrente, quali, ad esempio, quelli derivanti dai vari interventi di politica sociale: ciò implica una interpretazione – peraltro già adottata lo scorso anno - della lettera i – ter) introdotta nell'art. 11 comma 3 della legge 468 nel senso di comprendere nell'ambito degli interventi stessi (indicati nella

legge finanziaria sotto la dizione "per lo sviluppo") anche le spese rivolte all'espansione dei consumi.

La parte preponderante degli interventi per lo sviluppo (22817 miliardi su un totale di 34646 miliardi) è costituita da riduzioni fiscali e contributive.

La rimodulazione della struttura degli scaglioni Irpef, l'aumento della deduzione per l'abitazione principale (completa esenzione della rendita catastale a partire dall'anno d'imposta 2000) e la riduzione delle aliquote a partire dall'anno d'imposta 2001 costituiscono la quota prevalente delle misure di contenimento delle entrate a favore delle famiglie.

Dal lato delle imprese, le principali misure riguardano la riduzione dell'aliquota Irpeg, gli incentivi per l'incremento dell'occupazione e un credito di imposta automatico alle imprese che effettueranno nuovi investimenti nelle aree svantaggiate. Sgravi fiscali sono poi previsti per nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo; inoltre, in materia di Irap viene introdotta una deduzione strutturale.

13. Per quanto riguarda l'attendibilità delle previsioni effettuate, da un esame puntuale delle disposizioni dell'articolato in materia di entrate emergono riserve e perplessità - anche sulla tenuta dei saldi - per le carenze, la genericità e l'evidente approssimazione di alcune parti della relazione tecnica. Già relativamente all'art.2, che dispone riduzioni delle aliquote IRPEF e maggiori detrazioni e deduzioni, vanno segnalate la mancata quantificazione degli effetti di alcuni emendamenti introdotti al progetto iniziale e la mancata considerazione di riflessi indotti su altre entrate fiscali (IRAP) e contributive. Ulteriori osservazioni riguardano in particolare, i mancati chiarimenti degli effetti indotti in termini di imposta sostitutiva dalle modifiche introdotte al testo iniziale dell'art.4 (riduzione dell'aliquota IRPEG), sull'IVA dalle disposizioni dell'art.23

(riduzione dell'accisa per alcuni impieghi agevolati) e sui possibili effetti indotti dalla riduzione di consumi per i quali è prevista tassazione a seguito dell'esenzione dall'accisa sul biodiesel prevista dall'art.21.

Rischi di sottostima delle minori entrate sono poi legati alle disposizioni dell'art.3 a favore dei lavoratori transfrontalieri, dell'art.8 riguardante agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate e dell'art.33 (disposizioni agevolative in materia di imposte di registro, ipotecaria e catastale e di INVIM). Per quanto concerne, in particolare, l'art. 8, le modifiche apportate nel corso del dibattito non riducono gli oneri previsti ma li ampliano, in quanto l'ammortamento va in riduzione degli importi su cui calcolare l'agevolazione.

Dubbia appare, infine, l'asserita neutralità finanziaria delle disposizioni dell'art.6, commi 7 (riclassificazione ammortamenti anticipati pregressi) e 8 (imprenditoria giovanile in agricoltura), dell'art.12 (trattamento fiscale degli avanzi di gestione di Consorzi), dell'art.15 (agevolazioni fiscali in materia di scambi di servizi fra aziende agricole dei comuni montani), dell'art.35 (regime fiscale di proventi spettanti a istituzioni o a soggetti stranieri e internazionali).

Le misure in materia sanitaria

14. Nella individuazione degli oneri e nella valutazione di copertura delle numerose disposizioni che riguardano la materia sanitaria nella legge finanziaria, non può prescindere dal quadro complessivo in cui le stesse si innestano, ed in particolare dalla attuazione del federalismo fiscale disegnato dal d.lgs. n. 56/2000, attuativo dell'articolo 10 della legge delega n. 133/99, raccordato alla riforma dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 19-ter del d.lgs. n. 229/99. Nella fase di avvio dei nuovi meccanismi fiscali e di scomparsa di trasferimenti erariali, assume ancora maggiore

significatività la coerenza del quadro previsionale, anche alla luce delle risultanze contabili, che hanno sinora evidenziato il ripetersi di sensibili squilibri (di cui sono sintomi anche i saldi IRAP indicati in l. finanziaria tra le regolazioni contabili e debitorie; si tratta di 7.333 miliardi per il 1998 e di 9.811 miliardi per il 1999). Al riguardo fondamentale appare l'esigenza, reiteratamente segnalata dalla Corte, di un puntuale raccordo tra prestazioni assicurate nei livelli essenziali di assistenza e risorse finanziarie. In tal senso si è impegnato il Governo (punto B 6 dell'accordo Stato-Regioni del 4 agosto 2000), anche se non risulta ancora definita la centrale questione.

In tale contesto va segnalato l'art. 83 della legge finanziaria che riprende l'accordo intervenuto nella sede della conferenza Stato-Regioni del 3 agosto 1999, di decisivo rilievo sia nella quantificazione della spesa per il 2001 (ivi indicata in 129.000 miliardi, poi elevati a circa 131.000 con la manovra finanziaria), sia per la definizione delle responsabilità statali e regionali in caso di nuovi disavanzi. In base a tale norma, a partire dal 2001, le Regioni si impegnano a far fronte alla copertura di eventuali disavanzi di gestione rispetto alla quantificazione programmatica, attivando nella misura massima l'autonomia impositiva con procedure e modalità coinvolgenti anche i livelli di Governo centrale. Per la definizione di quelli pregressi, in conformità agli accordi assunti nella sede della Conferenza Stato-Regioni, la l. finanziaria individua in tab A 16.000 miliardi (con una modulazione di 7.000 mld per il 2001, 6.000 mld per il 2002 e 3.000 per il 2003). Peraltro tuttora da realizzare, anche se avviati a definizione a livello tecnico, sono gli accordi (richiamati espressamente anche nel citato testo della Conferenza Stato-Regioni del 3 agosto - punto A. 2) previsti dal Patto di stabilità per assicurare livelli soddisfacenti di prestazioni e di economicità nelle diverse Regioni, essenziali all'ottica sottesa al Patto ed alla stessa disciplina del federalismo fiscale. Ai fini di verifica dell'andamento della spesa sanitaria, articolata per fattori produttivi e

responsabilità decisionali, significativo rilievo riveste il sistema di indicatori e di parametri concernenti gli aspetti strutturali e organizzativi dei sistemi sanitari regionali ed i livelli di spesa, finalizzati alla verifica dei livelli di assistenza assicurati in ciascuna Regione e Provincia autonoma, alla valutazione dei risultati economico-gestionali ed alla individuazione delle cause degli eventuali disavanzi.

Con riguardo alla spesa per acquisto di beni e servizi (il cui obiettivo di contenimento era stato, come è noto, oggetto di precedenti finanziarie) va segnalata la attivazione (art. 59) di meccanismi di aggregazione, promossi dal Ministero del tesoro, tra aziende sanitarie e ed ospedaliere appartenenti a regioni diverse, indicate dalla Conferenza Stato-Regioni, al fine "di realizzare l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni del mercato". In materia di spesa farmaceutica sono previste numerose disposizioni di razionalizzazione e di risparmio: in particolare rileva quanto approvato - in seguito all'emendamento approvato nel corso dell'esame parlamentare - dall'art. 84 sgg. in relazione alla eliminazione progressiva dei ticket sanitari, per il quale le risorse disponibili per il servizio sanitario nazionale sono aumentate di 1.900 miliardi per il 2001, 1.875 miliardi per il 2002, 2.375 miliardi per il 2003 e di 2.165 miliardi a decorrere dal 2004. La stessa norma (art. 85) prevede una rideterminazione delle previsioni programmatiche per gli anni 2002 e seguenti, da raggiungere anche attraverso la razionalizzazione dei comportamenti prescrittivi degli operatori, nonché la politica dei prezzi dei farmaci e delle prestazioni convenzionate.

15. Nel prospetto di copertura della legge finanziaria (ex art. 158 comma 1) sono indicati circa 5.000 miliardi di oneri correnti per il F.S.N. (5.040 - 48), ai quali concorrono le previsioni di un minor gettito dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF per circa 3.000 miliardi .

Al di là delle specifiche quantificazioni relative alla copertura delle molteplici misure riguardanti la materia sanitaria, e quella farmaceutica in particolare, la previsione programmatica per il 2001 richiede per i motivi sopraindicati, con particolare riguardo alle aree di spesa più significative e non agevolmente comprimibili, un attento e tempestivo monitoraggio dell'effettiva traduzione operativa delle misure di razionalizzazione e di risparmi, alle quali per più versi appare correlata sia la copertura delle specifiche misure contenute nella stessa legge finanziaria, che il mantenimento nei limiti di spesa complessivamente programmati per il settore.

E' opportuno osservare che il successo di tali misure di risparmio potrebbe compensare - secondo la relazione illustrativa- anche la riduzione di gettito (peraltro non quantificata) conseguente alla abrogazione (art. 85 comma 31) delle disposizioni, previste dalle precedenti leggi finanziarie, che ponevano a carico delle industrie produttrici, dei grossisti, e dei farmacisti un contributo pari al 60% dell'eccedenza della spesa farmaceutica rispetto ai tetti prefissati.

In tale scenario, ispirato ad esigenze funzionali al "sistema di garanzie" proprio del federalismo fiscale, si collocano anche le più specifiche misure di monitoraggio evidenziate dall'esame dei Ccnl della dirigenza del Servizio sanitario nazionale, con riguardo alla realizzazione dei risparmi previsti dall'art. 72 della legge n. 448/98, che richiede il concorso e la collaborazione fra diversi livelli di governo (è opportuno segnalare che al fine di realizzare gli obiettivi di cui art. 72, comma 3 della legge n. 448/98 è previsto che le regioni assicurino, per ciascun soggetto erogatore, un controllo di almeno il 2% delle cartelle cliniche e dalle corrispondenti schede di dismissione, in conformità a specifici protocolli di valutazione). Al riguardo appare fondamentale la soluzione di un problema già esposto dalla Corte in ordine alla