

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
*V Commissione permanente*  
*(Bilancio, tesoro e programmazione)*

**martedì 21 ottobre 2008**

**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009) (C. 1713 Governo).**

**DOCUMENTAZIONE DEL GOVERNO**

Tabella D.

La V Commissione chiede un chiarimento in merito all'assenza di effetti sui saldi della Pubblica Amministrazione del finanziamento del Fondo investimenti per la difesa.

La misura del finanziamento non sembra, infatti, vincolata da precedenti disposizioni legislative; la neutralità sui saldi della Pubblica Amministrazione potrebbe peraltro essere dovuta alla sequenza delle singole consegne, eventualmente già considerata ai fini della determinazione dei tendenziali della Pubblica Amministrazione.

Appare comunque opportuno che siano esplicitati i motivi della predetta neutralità con specifico riferimento agli interventi finanziati in Tabella D.

Al riguardo, si rappresenta che il finanziamento del Fondo investimenti per la difesa, previsto ai sensi dell'articolo 1, comma 896 della legge n. 296 del 2006 fino a tutto il 2009, rientra tra le prassi consolidate incluse nei tendenziali di spesa, connesse ad occorrenze di natura obbligatoria dell'Amministrazione riconosciute per legge, in questo caso derivanti anche da accordi internazionali, per i quali sono stati stimati i relativi effetti, commisurati al piano di investimenti ad alto contenuto tecnologico per esigenze di difesa nazionale.

In tali sensi, l'intervento in questione rileva ai soli fini della determinazione del saldo netto da finanziare, atteso che i relativi effetti di fabbisogno ed indebitamento risultanti già considerati nei suddetti tendenziali, tenuto anche conto dell'espresso rinvio al rifinanziamento in tabella D a decorrere dal 2010, previsto dal citato articolo 1, comma 896 della legge n. 296 del 2006.

Articolo 1.

*Risultati differenziali.*

La V Commissione ribadisce quanto già rilevato in occasione dell'esame della Nota di aggiornamento circa l'opportunità di indicazioni più puntuali sulle modifiche apportate alle previsioni relative al SNF, ritenendo utile un maggior dettaglio, tra l'altro, sulle regolazioni contabili, con riferimento anche ai trasferimenti agli enti territoriali.

Al riguardo, si premette che con il termine «regolazione contabile» si vuole generalmente intendere un'operazione volta a sistemare contabilmente partite di entrata e/o di spesa che altrimenti non troverebbero una rappresentazione in bilancio. Il «regolare» o «sistemare», consente al bilancio di dare contezza di tutti i fenomeni gestionali, nel rispetto dei principi di chiarezza ed integrità.

Ciò premesso, si rappresenta che per l'anno 2009, le regolazioni contabili e debitorie registrano un consistente incremento rispetto al 2008, di circa 3,7 miliardi di euro, in particolare connesso con le regolazioni contabili di bilancio. Si tratta di regolazioni che investono l'entrata e la spesa, aumentando il livello dell'una e dell'altra di uno stesso ammontare (come nel caso dei rimborsi IVA), quando un pagamento in conto competenza a carico del bilancio dello Stato si concreta in un versamento in conto competenza a favore dello Stato. Tali rimborsi per il 2009, comprensivi delle quote IVA pregresse, ammontano a 33,8 miliardi di euro (con un aumento di 5,4 miliardi di euro).

Per quanto riguarda le regolazioni debitorie, si rappresenta che nel conto della Pubblica Amministrazione una partita debitoria incide nel momento in cui nasce l'obbligazione (criterio della competenza) e la stessa è quantificata nell'esatto ammontare, anche se la restituzione delle somme avviene ratealmente in anni successivi.

Trattasi quindi di regolazioni concernenti la sistemazione contabile di debiti il cui effetto economico ha effettivamente impattato sull'indebitamento in altri esercizi; i principali importi per il 2009 concernono i debiti pregressi maturati nei confronti del Poligrafico dello Stato (200 milioni di euro, per lo più per la produzione di targhe) ed i rimborsi IVA autovetture della sentenza della Corte di Giustizia UE (3.700 milioni di euro).

Un'ulteriore categoria di regolazioni concerne i rimborsi di imposte dirette pregresse (3.150 milioni di euro), iscritti in bilancio per essere destinate a rimborsi che il contribuente ha richiesto in anni precedenti e che, secondo i criteri di contabilità nazionale, vengono registrate nel conto economico delle Pubbliche Amministrazioni secondo il principio della competenza economica e quindi contabilizzate nell'anno in cui è stato chiesto il rimborso.

Infine, altre regolazioni debitorie, non presenti nel quadro delineato nel 2009, non esplicano i propri effetti unicamente sul bilancio dello Stato e si esauriscono in tale ambito, ma coinvolgono anche la tesoreria. È il caso in cui il bilancio dello Stato trasferisce fondi ad enti pubblici (ad esempio enti previdenziali o enti decentrati di spesa).

L'esigenza di dover trasferire fondi di ammontare superiore a quelli stanziati può essere momentaneamente superata con un'anticipazione da parte della tesoreria, legislativamente autorizzata: si crea in tal modo un debito del bilancio nei confronti della tesoreria che deve essere «regolato» con risorse da appostare successivamente (normalmente in anni successivi) in bilancio per restituirle alla tesoreria a chiusura dell'anticipazione effettuata.

Anche in questo caso, si ha impatto sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche nello stesso anno in cui l'anticipazione è avvenuta, mentre si incide sui saldi del bilancio nell'anno in cui lo stesso si fa carico di provvedere alla sua regolazione.

Infine, con riferimento alle regolazioni relative ai rimborsi IVA auto, si rileva che gli importi non sono adeguati al profilo annuale dei rimborsi, previsto nella RUEF, tenuto conto che tali valori di bilancio derivano dall'applicazione di una specifica disposizione e che una loro eventuale riduzione non può che derivare da un'apposita iniziativa di definanziamento.

Articolo 2, commi 25 e 26.

*Disposizioni per il riordino dei trasferimenti per prestazioni previdenziali.*

Gli Uffici Bilancio richiedono chiarimenti in merito alla circostanza che le riduzioni dei trasferimenti all'INPS, tenuto conto della data di entrata in vigore della legge finanziaria 2009, dovrebbero riguardare gli esercizi 2009 e successivi.

Al riguardo, si fa presente, invece, che la disposizione in esame è diretta, come già effettuato in passato in diverse norme contenute nelle leggi finanziarie, a regolare sul piano contabile i rapporti tra Enti del comparto delle Pubbliche Amministrazioni;

in particolare, la disposizione medesima (comma 25) è diretta a chiarire che gli interventi ivi individuati, non devono essere posti a carico della gestione GIAS (Gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno) presso l'INPS ma a carico delle gestioni previdenziali interessate e, conseguentemente, i relativi effetti contabili risulteranno recepiti nei bilanci consuntivi dell'esercizio 2008 delle Amministrazioni interessate (Stato e INPS). In ogni caso si ribadisce, come evidenziato in relazione tecnica, che dalle norme in questione (commi 25 e 26) non deriva alcun effetto in termini di Conto delle Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito del quale le singole voci di entrata e di uscita sono registrate, sia in termini di risultati che previsivi, in corrispondenza al rispettivo effettivo ammontare, limitandosi a regolare trasferimenti tra Enti del comparto delle Pubbliche Amministrazioni.

Articolo 2, commi 27-31.

*Risorse per i rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009.*

La V Commissione, con riferimento alle risorse delle quali è previsto l'utilizzo con finalità di copertura, rileva che l'articolo 63, comma 10, primo periodo, del decreto-legge n. 112, al fine di garantire le necessarie risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato occorrenti per i rinnovi contrattuali e gli adeguamenti retributivi del personale delle amministrazioni statali, disponeva l'integrazione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, dell'importo di 2.340 milioni di euro per gli anni 2009 e 2010 e di 2.310 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011.

Sulla base dell'allegato 7 al disegno di legge finanziaria, gli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 27, 28 e 29, sono quantificati nella misura di 2.240 milioni di euro. Anche in considerazione delle differenze rilevate, si ravvisa l'opportunità che il Governo fornisca l'entità complessiva delle risorse del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica iscritte sul capitolo 3075 del Ministero dell'economia e delle finanze, che residuano a seguito degli interventi disposti dal disegno di legge in esame, indicando le finalizzazioni alle quali le stesse risorse risultano preordinate in base alle diverse autorizzazioni di spesa.

Riguardo al complesso delle variazioni operate sul fondo per gli interventi strutturali di politica economica nel corso del 2008, ivi comprese le risorse appostate dall'articolo 63, comma 10, del decreto-legge 112/2008, si fornisce di seguito di un quadro riepilogativo delle somme che residuano sul fondo medesimo a seguito delle predette riduzioni, con l'indicazione delle relative finalizzazioni di spesa.

Fondo interventi strutturali di politica economica (cap. 3579) - Art. 10, c. 5, D.L. n. 228/2001, conv. dalla L. 27 n. 307/04								
Bilancio netto da finanziare (in migliaia di euro)								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Disponibilità 1/1/2008	10.257	8.485	0					
Disponibilità prima della manovra DL 99 e DL 112	12.487	268	0					
DL 112 conv.to L. 191, art. 63, s. 10 (adempimento FICMA e copertura "fondi contributivi") *	500.000	2.340.000	2.340.000	2.310.000	2.310.000	2.310.000	2.310.000	p
DL 112 art. 83, c. 10 - incremento fondo		300.000	400.000	450.000				
DL 112 art. 81, c. 38-ter maggiori entrate art. 81 e 82	168.000	267.000	71.700	77.900	77.900	77.500	77.900	p
DL 112 art. 81 - servizi alberghieri e ristorazione e fondo sicurezza	-168.000	-267.000						
DL 112 art. 83, s. 10 - incremento fondo maggiori entrate art. 81 e 82	400	20.000	51.700	34.500	36.500	25.500	25.500	p
DL 112 art. 12, c. 3-quater piccole imprese		-90.000	-30.000	-30.000				
DL 112 art. 84, c. 1-quater (esclusione comparto alimentare e difesa art. 70, c. 1-bis)		-8.500	-8.500	-8.700	-8.800	-8.500	-8.500	p
DL 112 art. 84, c. 1-quater (esclusione comparto sportivo e difesa art. 71, s. 1-bis)		-900	-900	-900	-900	-900	-900	p
DL 112 art. 84, c. 1-quinquies copertura ticket		-300.000	-400.000	-400.000				
DL 112 conv.to L. 183, art. 60, c. 1 - affiliazione		-1.928						
Disponibilità fondo dopo manovra DL 112	500.800,0	2.348.674,8	2.454.000,0	2.402.600,0	2.403.600,0	2.403.600,0	2.403.600,0	
Disponibilità complessive	513.257,0	2.340.839,8	2.454.000,0	2.402.600,0	2.403.600,0	2.403.600,0	2.403.600,0	p
Utilizzi	-213.287,0	-2.372.625,8	-2.351.162,2	-2.316.282,2	-2.316.282,2	-2.316.282,2	-2.316.282,2	
DL 184/2006 - Alitalia - art. 2	0,0	0,0	-30.000,0	-30.000,0	-30.000,0	-30.000,0	-30.000,0	
DL 143/2008 - sedi giudiziarie Circolo A.S. 1078	0,0	0,0	-4.785,7	-4.785,7	-4.785,7	-4.785,7	-4.785,7	p
DL 112 art. 81, c. 38-ter (art. 81 e 82)			-62.900,0					
AS 1061 - DL 150 missioni di pace	-13.267,0	-15.014	-37.508	-37.508	-37.508	-37.508	-37.508	p
Convenzione fiscale Italia-USA (A.T.)		-3.500,0	-24.500,0	-24.500,0	-24.500,0	-24.500,0	24.500,0	p
norma inquadramento personale PCM art. 38-quinquies (AC 144)- quote		-8.020,0	-3.020,0	-3.020,0	-3.020,0	-3.020,0	-3.020,0	p
DL 154/2008 art. 10 art. 5, s. 1 FICMA capitale	-500.000,0							
DL 112 art. 81, c. 38-ter (art. 81 e 82)		-2.240.000,0	-2.240.000,0	-2.240.000,0	-2.240.000,0	-2.240.000,0	-2.240.000,0	p
DL 112 art. 81, c. 38-ter (art. 81 e 82)		-12.000,0						
A.C. 1441-quinquies art. 38-quinquies assicurate per malattia del militare		-9.100,0	-9.100,0	-9.100,0	-9.100,0	-9.100,0	-9.100,0	p
Altri Utilizzi assicurate in conto		-5.990,0	-5.219,0	-4.219,0	-4.219,0	-4.219,0	-4.219,0	p
Disponibilità finali	0,0	77.214,8	78.837,8	86.317,8	87.387,8	87.387,8	87.387,8	p

Articolo 2, commi 32-34.

*Risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa.*

La V Commissione segnala che le disposizioni di cui ai commi 32 e 34 configurano una spesa, sia pure a carattere eventuale, suscettibile di tradursi in un onere permanente per il bilancio dello Stato. Pertanto le risorse da predisporre a copertura di tale spesa dovrebbero avere carattere di certezza nell'ammontare e di continuità nel tempo. Tali caratteristiche non sembrano poter essere accertate esclusivamente con la procedura di verifica prevista dalle norme in esame, che il comma 33 definisce di «cadenza semestrale»; esse potrebbero piuttosto dedursi da un esame a consuntivo dei risparmi effettivamente conseguiti sui relativi capitoli di bilancio, per affetto delle misure di razionalizzazione introdotte dal decreto-legge 112/2008. Sul punto appare necessario acquisire l'avviso da parte del Governo.

Al riguardo, si fa presente che le disposizioni contenute nei predetti commi non configurano una spesa suscettibile di tradursi in oneri permanenti per il Bilancio dello Stato, atteso che l'utilizzo delle risorse derivanti dai risparmi realizzati, può essere effettuato solo previo accostamento della sussistenza delle stesse. Ciò in quanto trattasi di risorse aleatorie ed eventuali il cui ammontare può essere verificato solo a consuntivo e pertanto l'erogabilità delle stesse non può prescindere dalla realizzazione dei previsti risparmi.

Inoltre, la prevista verifica effettuata con cadenza semestrale, di cui al comma 33, è diretta esclusivamente ad accertare lo stato di attuazione delle misure contenitive di cui al decreto-legge 112/2008, e non all'assegnazione delle risorse alla contrattazione integrativa che potrà avvenire solo a consuntivo ad effettiva realizzazione dei risparmi.

Articolo 2, comma 35.

*Modalità della contrattazione relativa ai contratti dei pubblici dipendenti e di erogazione delle somme stanziare.*

Con riferimento alle disposizioni dell'articolo 2, comma 35 relative alle modalità della contrattazione e dell'erogazione delle somme stanziare per i contratti dei dipendenti pubblici sono stati chiesti chiarimenti circa la possibilità che le previsioni della norma possano incidere sulle modalità di determinazione dei tendenziali della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione.

Relativamente agli anni per cui non è stato previsto lo stanziamento di risorse specifiche per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, la norma non induce modifiche. Infatti, l'unico obbligo di erogazione ravvisabile dalla disposizione è relativo agli importi per vacanza contrattuale di cui, convenzionalmente, si tiene già conto nella costruzione dei tendenziali del conto economico della Pubblica Amministrazione.

Per quanto concerne invece gli anni per cui sono previsti specifici stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali, come nel caso dell'anno 2009, nell'ipotesi massima in cui tutte le amministrazioni pubbliche decidano di procedere all'erogazione unilaterale del 90 per cento del tasso di inflazione programmata sulla componente stipendiale, la norma avrebbe l'effetto di favorire il riallineamento delle fasi contrattuali alle scadenze giuridiche dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Prospetto di copertura.

Si rileva che non risulta inserita nell'articolato la disposizione - riportata nelle precedenti leggi finanziarie in attuazione dell'articolo 11, comma 5, legge n. 468/1978 - che prevede che la copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria sia assicurata secondo quanto indicato nell'apposito prospetto di copertura, che pure risulta allegato al disegno di legge in esame.

Per quanto attiene agli oneri individuati nel prospetto, si chiede di conoscere i criteri sottostanti la classificazione come spese di parte corrente dei crediti di imposta previsti dall'articolo 2, anche in considerazione del trattamento contabile non sempre univoco dei crediti di imposta, classificati talvolta, ai fini del saldo netto a finanziare, come spesa in conto capitale.

Al riguardo, si rappresenta che, a differenza delle precedenti finanziarie, il disegno di legge in esame presenta norme sostanziali da riferirsi esclusivamente alle risorse destinate ad agevolazioni fiscali ed al rinnovo dei contratti pubblici, senza alcun aggravio di oneri o effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica, in quanto tali misure risultano già distintamente coperte con le risorse specificamente appostate sul fondo interventi strutturali di politica economica, reperite dall'articolo 63, comma 10, del decreto-legge 112/2008, come si evince dal precedente prospetto riepilogativo. L'ulteriore normativa, concernente la sistemazione di partite previdenziali INPS, non presenta criticità sotto il profilo finanziario ed ai fini di copertura.

In tale situazione, si è ritenuto di non dover riprodurre una apposita disposizione di copertura dell'intero provvedimento, come peraltro riportato nelle precedenti leggi finanziarie in attuazione dell'articolo 11, comma 5, legge n. 469/1978, tenuto conto che il prospetto ivi richiamato è stato comunque prodotto a mero scopo conoscitivo, al fine di dare dimostrazione di oneri e relativi mezzi di copertura, nel rispetto della richiamata normativa.

Infine, circa la richiesta sul motivo dell'allocazione dei crediti di imposta, di volta in volta, tra le spese correnti oppure in conto capitale, si rappresenta che quelli previsti dall'articolo 2 del disegno

di legge finanziaria, che concernono il rimborso di tasse automobilistiche, si intendono spese correnti, in quanto rimborsano un costo sostenuto in conto esercizio (imposte e tasse) per l'impresa beneficiaria.

Se per esempio si fosse rimborsato invece il costo per la realizzazione di un capannone (*bonus* investimenti) o per assunzione di personale (*bonus* occupazione), ai fini del saldo netto a finanziare, si tratterebbe di spesa in conto capitale, rientrando nella valorizzazione degli *asset* patrimoniali ovvero del capitale umano dell'azienda.