

XVI legislatura

**A.S. 1209:**

**"Disposizioni per la formazione  
del bilancio annuale e  
pluriennale dello Stato (legge  
finanziaria 2009)"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Novembre 2008

n. 25



servizio del bilancio  
del Senato

nota di lettura



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

<i>Articolo 2 (Proroghe fiscali, misure per l'agricoltura e per l'autotrasporto, gestioni previdenziali, risorse destinate ai rinnovi contrattuali e ai miglioramenti retributivi per il personale statale in regime di diritto pubblico, ammortizzatori sociali e patto di stabilità interno)</i> .....	1
Comma 1 .....	1
Comma 2 .....	4
Comma 3 .....	9
Comma 4 .....	11
Comma 5 .....	13
Comma 6 .....	15
Comma 7 .....	17
Comma 8 .....	19
Comma 9 .....	21
Comma 10 .....	21
Comma 11 .....	22
Comma 12 .....	24
Comma 13 .....	26
Comma 14 .....	27
Comma 15 .....	29
Comma 16 .....	36
Commi 17 e 18 .....	37
Comma 19 .....	39
Comma 20 .....	41
Comma 21 .....	41
Commi 22-24 .....	42
Comma 25 .....	44
Comma 26 .....	48
Commi 27-35 .....	51
Commi 36-38 .....	64
Commi 39-43 .....	69

## *Articolo 2*

*(Proroghe fiscali, misure per l'agricoltura e per l'autotrasporto, gestioni previdenziali, risorse destinate ai rinnovi contrattuali e ai miglioramenti retributivi per il personale statale in regime di diritto pubblico, ammortizzatori sociali e patto di stabilità interno)<sup>1</sup>*

### **Comma 1**

Il presente comma prevede l'applicazione a regime dell'aliquota agevolata IRAP (imposta regionale sulle attività produttive) per i soggetti che operano nel settore agricolo, nonché delle cooperative della piccola pesca e dei loro consorzi.

In particolare, per effetto di diverse proroghe, di cui l'ultima contenuta nella precedente LF per il 2008, la normativa vigente prevede l'applicazione, fino a tutto l'anno 2007, dell'aliquota agevolata dell'1,9%, mentre per l'anno 2008 l'aliquota sarebbe dovuta essere pari al 3,75% e, a decorrere dal 2009, pari a quella ordinaria del 3,9%.

In virtù della disposizione in esame si rende invece definitiva l'aliquota IRAP agevolata dell'1,9% a decorrere dall'anno d'imposta 2008.

---

<sup>1</sup> Per l'articolo 1 si rinvia alle considerazioni contenute nel Documento di base n. 45, novembre 2008, sulla copertura finanziaria del ddl, mentre per l'articolo 3 si tratta delle consuete norme di approvazione delle tabelle.

**La RT** quantifica il minor gettito utilizzando il modello previsionale IRAP sulla base dei dati tratti dalle dichiarazioni dei redditi Unico 2005 di tutti i contribuenti IRAP privati<sup>2</sup> e delle Amministrazioni pubbliche. Tale base di dati è stata estrapolata sulla base dell'andamento del valore aggiunto ai prezzi di mercato ISTAT ed in base alle previsioni dell'ultima Relazione Previsionale e Programmatica. L'elaborazione puntuale in capo ad ogni singolo soggetto produce una perdita di gettito di competenza pari a 154 mln per l'anno 2008 e di 166,7 mln a decorrere dal 2009.

Per quanto concerne l'andamento di cassa, considerando un acconto dell'85%, si ha una perdita di gettito per il 2009 pari a 285 mln, per il 2010 pari a 177,4 mln ed a decorrere dal 2011 pari a 166,7 mln.

L'allegato 7 riporta i citati dati di cassa distinguendoli come minori entrate per il fabbisogno e l'indebitamento netto, mentre per quanto concerne il saldo netto da finanziare l'effetto si manifesta in termini di maggiori spese correnti.

**Al riguardo** si evidenzia che la metodologia di stima basata sul modello previsionale di micro-simulazione, prevalentemente utilizzata per le quantificazioni in materia di imposte dirette, non consente una verifica puntuale delle variabili utilizzate, quali ad esempio il numero di soggetti interessati, il volume d'affari e le basi imponibili. La RT peraltro nelle sue linee logico-numeriche ripercorre le quantificazioni

---

<sup>2</sup> Quindi: società di capitali ed enti commerciali, società di persone, persone fisiche titolari di partita IVA ed enti non commerciali.

presentate nelle stime dei precedenti provvedimenti di proroga del regime IRAP agevolato.

Occorre però evidenziare alcuni punti che suscitano osservazioni, su cui sarebbe utile che il Governo fornisse chiarimenti.

In particolare, la RT utilizza dati tratti da Unico 2005 (così come fatto nella precedente RT annessa alla citata LF per il 2008), senza procedere ad aggiornamento della banca dati; in merito va considerato che la banca dati SINTESI<sup>3</sup>, utilizzata per le verifiche di stima, presenta dati aggiornati ad Unico 2006, che il Governo sembra non aver utilizzato.

Nello specifico va considerato che utilizzando la banca dati IRAP - totali/2006 - e ricercando l'ammontare della base imponibile all'1,9% dei settori agricoltura e pesca, qui in discorso, si ottiene un minor gettito di competenza per l'anno 2008 pari a circa 165 mln<sup>4</sup> a fronte degli stimati 154 mln, mentre per l'anno 2009 si ottiene un minor gettito pari a circa 178 mln<sup>5</sup> a fronte degli stimati 166,7 mln.

Ciò evidenzerebbe pertanto una lieve sottostima del minor gettito, ipotesi che peraltro sembrerebbe rafforzata dal raffronto tra la stima contenuta in RT per l'anno 2008, rispetto a quella contenuta nella citata RT della precedente LF 2008, dove il minor gettito di competenza per il 2007 (che presentava il medesimo differenziale di aliquote agevolabili pari all'1,85%) era fatto pari a 166 mln di euro.

E' evidente che nel caso di sottostima della perdita di gettito di competenza si avrebbe una rimodulazione anche delle minori entrate

---

<sup>3</sup> Sintesi – prodotto informatico fornito dal Ministero dell'economia e delle finanze – SOGEL.

<sup>4</sup> Valore ottenuto moltiplicando la base imponibile pari a 8.919,4 mln di euro per il differenziale di aliquota IRAP prevista per il 2008 pari all' 1,85%. Quindi :  $8.919,4 \times 1,85\% = 165$  mln di euro.

<sup>5</sup> Valore ottenuto moltiplicando la base imponibile pari a 8.919,4 mln di euro per il differenziale di aliquota IRAP per il 2009 pari al 2%. Quindi:  $8.919,4 \times 2\% = 178$  mln di euro.

in termini di cassa<sup>6</sup>, con effetti finanziari differenti sui saldi di finanza pubblica rispetto a quanto stimato in RT ed in allegato 7.

Un ulteriore aspetto che non sembra esser stato considerato nelle stime governative riguarda la mancanza di ipotesi di variazioni dei prezzi dei prodotti agro-alimentari per gli anni futuri; infatti, la stima presentata non sembra prendere in considerazione variazioni in aumento dei prezzi alla produzione ed al consumo di tali beni<sup>7</sup>, che produrrebbero, inevitabilmente, una maggiore perdita prospettica in termini di IRAP.

## **Comma 2**

Il presente comma introduce a regime i benefici fiscali e previdenziali, attualmente prorogati fino al solo 2008 dall'articolo 1, comma 172, della legge n. 244 del 2007 (LF per il 2008), a favore delle imprese che esercitano la pesca costiera e nelle acque interne e lagunari.

A tali imprese vengono estese le vigenti disposizioni agevolative contenute negli articoli 4 e 6 del decreto-legge n. 457 del 1997, nella misura dell'80%. Pertanto i benefici previsti a regime dal comma in esame riguardano:

- il credito d'imposta, nella misura dell'80% dell'IRPEF dovuta sulle retribuzioni e sui compensi per lavoro

---

<sup>6</sup> In particolare per l'anno 2009 si avrebbe un minor gettito di 307 mln di euro (che andrebbe a coincidere con la perdita stimata in RT allegata alla LF per il 2008), per l'anno 2010 una perdita di 188 mln di euro e a decorrere dal 2011 una perdita di gettito pari a 178 mln di euro.

<sup>7</sup> Al riguardo si veda l'articolo del Sole 24ore.com – Antitrust: dopo pane e pasta, obiettivo puntato sul latte - del 31 luglio 2008, prelevabile dal sito [www.mobile.ilsole24ore.com](http://www.mobile.ilsole24ore.com)

dipendente ed autonomo corrisposti al personale imbarcato, da far valere ai fini del versamento delle ritenute alla fonte relative a tali redditi;

- l'abbattimento nella misura del 64%, ai fini delle imposte sui redditi (IRPEF ed IRES), del reddito derivante dall'esercizio della pesca<sup>8</sup>;
- l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti per legge, sempre nella misura dell'80%.

**La RT** utilizza la stessa metodologia di calcolo e la medesima base dati utilizzata per la stima presentata in sede di LF per il 2008.

In particolare: elabora le dichiarazioni dei redditi Unico 2003 dei soggetti beneficiari di dette agevolazioni che svolgono attività di pesca riconducibile ai codici attività: 05.01.1 e 05.01.2, quantifica gli effetti mediante microsimulazione in capo ad ogni singolo contribuente in contabilità ordinaria o semplificata e procede ad estrapolare i dati al 2009 sulla base dell'andamento del valore aggiunto ai prezzi di mercato ISTAT ed in base alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica.

Evidenzia che dalle elaborazioni effettuate il reddito imponibile positivo, tenuto conto della detassazione del 56% (poiché nella precedente proroga la quota di esonero era pari al 70%) è dell'ordine di 87,8 mln; l'ammontare di reddito che usufruirebbe dell'esclusione della tassazione secondo la nuova disciplina (64%) è dell'ordine di 63,3 mln, mentre il monte-ore retributivo dei lavoratori del settore

---

<sup>8</sup> Dato dall'80% della vigente misura agevolativi che prevede l'imposizione fiscale sul solo 20% del reddito. Quindi:  $80\% \times 80\% = 64\%$ .

della pesca costiera è dell'ordine di 173 mln di euro annui con una retribuzione media a dipendente di circa 7.400 euro annui.

Applicando tali presupposti alla modalità di microsimulazione, si ottiene una perdita di gettito annua a titolo di IRES/IRPEF (con un'aliquota pari al 27,5%) pari a circa 17,5 mln di euro, una perdita di gettito per credito d'imposta corrispondente all'IRPEF pagata sui redditi di lavoro al personale, pari a circa 17,3 mln di euro ed un esonero contributivo annuo pari a circa 48,3 mln di euro.

In termini di cassa, considerando che il meccanismo saldo/acconto incide per il 75% e considerando che il credito di imposta e l'esonero contributivo per il primo anno si considerano per la sola quota degli 11/13 (per effetto dello slittamento del versamento delle retribuzioni e dei contributi di dicembre e tredicesima mensilità all'anno successivo), la perdita di gettito è pari a 55,4 mln per il 2009, a 96,2 mln per il 2010 ed a 83,1 mln a decorrere dal 2011.

Per quanto concerne l'allegato 7 si ha la seguente impostazione:

(milioni di euro)

	SALDO NETTO DA FINANZIARE			FABBISOGNO			INDEBITAMENTO NETTO		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>Minori entrate</b>									
Esonero contributivo	0	0	0	40,8	48,3	48,3	40,8	48,3	48,3
Agevolazioni IRE e IRES	0	30,6	17,5	0	30,6	17,5	0	30,6	17,5
<b>Maggiori spese correnti</b>									
Esonero contributivo	40,8	48,3	48,3	0	0	0	0	0	0
Credito d'imposta	14,6	17,3	17,3	14,6	17,3	17,3	14,6	17,3	17,3

**Al riguardo** occorre evidenziare che la RT, nel ripresentare la medesima modalità di quantificazione utilizzata nella LF per il 2008, non procede ad aggiornare i dati con informazioni più recenti e

relative alle dichiarazioni di Unico 2006 che, come già evidenziato in precedenza, risultano ora disponibili.

Inoltre, occorre acquisire informazioni in merito alle modalità con le quali si arriva a quantificare nell'ordine di 63,3 mln l'ammontare di reddito che usufruirebbe dell'esclusione dalla tassazione, per una quota del 64%, prevista dalle disposizioni in esame.

I dati contenuti nella RT consentono infatti unicamente di risalire dalla quota di reddito imponibile positivo, tenuto conto della detassazione vigente del 56%, pari a circa 87,8 mln di euro, a una base imponibile pari a 200 mln, da cui, considerando l'esclusione dalla tassazione sui redditi qui disposta (e pari al 64% del reddito imponibile), deriverebbe una perdita di gettito di importo superiore rispetto a quello stimato<sup>9</sup>. Applicando la quota di esonero pari al 64% a tale ammontare di reddito totale, si ottiene infatti un reddito escluso dalla tassazione pari a:  $200 \text{ mln} \times 64\% = 128 \text{ mln di euro}$ , a fronte di 63,3 mln di euro indicati in RT<sup>10</sup>.

Di conseguenza, l'ammontare sul quale si calcola la perdita di gettito, a titolo di imposte sui redditi, potrebbe risultare sottostimato; in tal caso si avrebbe una diversa ripartizione delle minori entrate anche in termini di cassa.

---

<sup>9</sup> Nel dettaglio, si è partiti dal definire l'ammontare di reddito imponibile positivo nel seguente modo:  $87,8 / (1 - 56) \times 100 = 200 \text{ mln di euro}$ . Calcolando su esso la quota tassata pari al 44% (cioè: 100% - 56%), si ottiene la stima presentata dal Governo, pari a 87,8 mln di euro (quindi:  $200 \times 44\%$ ) e relativa al reddito imponibile positivo.

<sup>10</sup> Da ciò risulta che l'ammontare di reddito imponibile al netto della nuova detassazione è pari a  $(200 - 128) = 72 \text{ mln di euro}$ . Si ottiene lo stesso risultato anche moltiplicando la base imponibile di 200 mln di euro al differenziale di quota di detassazione dell'8% (64% - 56%), per cui il minor reddito soggetto a tassazione è pari a:  $200 \times 8\% = 16 \text{ mln di euro}$ , che sottratti agli stimati 87,8 mln di euro conferma il reddito imponibile per effetto della nuova disposizione:  $87,8 - 16 = 71,8 \text{ mln di euro}$ .

Sul punto appare pertanto necessario un approfondimento da parte del Governo, atteso che nei procedimenti di microsimulazione (così come già più volte evidenziato) risulta impossibile verificare tutte le variabili predisposte a base della stima (come ad esempio il numero dei potenziali beneficiari, l'ammontare di reddito imponibile<sup>11</sup>, il reddito medio dei potenziali beneficiari, ecc).

Ulteriore aspetto che andrebbe chiarito riguarda le ragioni che hanno indotto a non considerare nella quantificazione degli effetti per cassa l'anticipo dell'applicazione della normativa, che risulta agevolativa per i contribuenti, già in sede di versamento degli acconti sui redditi per l'anno 2009 (pertanto con riferimento agli acconti che si verseranno nel giugno/novembre 2009).

In particolare, andrebbe ipotizzato, in via prudenziale, un effetto di versamento degli acconti in via previsionale almeno pari al differenziale di aliquota di detassazione dell'8% (64%-56%) che, se anche di importo esiguo, modifica, peggiorandoli, gli andamenti di minor gettito stimati.

Un ultimo aspetto induce a chiedere chiarimenti anche in merito alla percentuale di esonero contributivo annuo, che risulta pari a circa il 35% (valore ottenuto rapportando  $48,3/173 \times 80\%$ ); per esso infatti occorrerebbe che il Governo fornisse delucidazioni in merito alla composizione del personale navale (ad esempio se lavoratori dipendenti o autonomi e la tipologia media di attività svolta) coinvolto in tale disciplina agevolativa, atteso che la percentuale media di contribuzione è pari, negli altri settori, a circa il 39%.

---

<sup>11</sup> In merito a tale variabile giova sottolineare che dai dati ISTAT anno 2006- statistiche sulla produzione e ricavi della pesca marittima e lagunare nel Mediterraneo in Italia - il volume dei ricavi è pari a circa 1.494,75 mln di euro.

### Comma 3

Il comma in esame prevede che le somme versate a titolo di contributo al servizio sanitario nazionale, sui premi di assicurazione per la responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione di alcuni mezzi<sup>12</sup> adibiti al trasporto merci, nel periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008 possono essere utilizzate, per un importo non superiore a 300 euro per ciascun veicolo, in compensazione dei versamenti effettuati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009.

Tale agevolazione è riconosciuta nel limite di spesa di 75 mln di euro e la quota utilizzata in compensazione non concorre alla formazione del reddito d'impresa ai fini delle imposte sui redditi e della base imponibile a fini IRAP.

La disposizione si presenta come una proroga della vigente normativa, nello specifico del comma 169 dell'articolo 1 della LF per il 2008, che prevede, nel medesimo ambito oggettivo di applicazione, la compensazione delle somme versate nel periodo di imposta 2007.

**La RT** ripercorre la quantificazione presentata in sede di legge finanziaria per il 2008; in particolare ripresenta la medesima metodologia ed utilizza i medesimi valori forniti dal Centro elaborazione dati della Motorizzazione nel novembre 2005, secondo cui il numero dei veicoli interessati all'agevolazione è di circa 235.000 unità.

---

<sup>12</sup> In particolare per gli veicoli a motore adibiti a trasporto merci di massa complessiva a pieno carico non inferiore a 11,5 tonnellate.

Inoltre ipotizza in via prudenziale, non avendo dati ufficiali circa la distribuzione per classi di tonnellaggio e per verificare l'ammontare del premio RCA, che il contributo al SSN sia pari al citato tetto di compensabilità di 300 euro a veicolo; sempre in via prudenziale stima un incremento dei valori di riferimento nella misura del 3%.

Pertanto la quantificazione fornisce la somma totale di compensazione che risulta esser pari a circa 72,6 mln di euro per il solo anno 2009.

L'allegato 7 riporta il medesimo dato come minore entrata per il fabbisogno e l'indebitamento netto, mentre ai fini del saldo netto da finanziare l'effetto si manifesta in termini di maggiori spese correnti.

**Al riguardo** occorre sottolineare che la stima si pone nell'ambito del limite di spesa pari a 75 mln di euro, previsto dal comma 103 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005.

Tuttavia occorre evidenziare che i dati a base della quantificazione, anche se non molto remoti (novembre 2005) ed attualizzati con il tasso del 3%, andrebbero opportunamente aggiornati con statistiche più recenti<sup>13</sup> nonché utilizzando anche i dati traibili dalle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti che hanno già usufruito dell'agevolazione in parola e che indicano nei citati modelli di dichiarazione, nel quadro RU, l'ammontare di contributo recuperato ai sensi della normativa vigente.

---

<sup>13</sup> Peraltro a disposizione se si considerano le analisi di CONFETRA per il 2006 – quaderno n.2 dell'aprile 2008 – consultabile sul sito [www.confetra.it](http://www.confetra.it) o le analisi dell'ACI per il 2007 – studi e ricerche – “Autoritratto 2007”.

Sarebbe pertanto utile che il Governo fornisse una stima basata su dati più aggiornati.

#### **Comma 4**

Il comma in discorso provvede a prorogare per tutto il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008 il vigente regime fiscale agevolativo recato dal comma 106 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, in materia di deduzioni forfetarie riconosciute per i trasporti merci per conto terzi, effettuati dall'imprenditore all'interno del comune in cui ha sede l'impresa<sup>14</sup>.

La misura prevede che detta agevolazione sia riconosciuta per un importo pari al 35% di quello spettante per i medesimi trasporti effettuati nell'ambito della regione o delle regioni confinanti.

Per tali deduzioni è previsto uno stanziamento pari a 120 mln di euro.

**La RT** utilizza dati e metodologia di calcolo esposti nella RT originaria annessa alle disposizioni di cui all'articolo 21, comma 13, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003)<sup>15</sup>.

Pertanto, per il 2008, con la disposizione in esame, si avrà il seguente incremento totale delle deduzioni forfetarie per i trasporti personalmente effettuati dall'imprenditore:

---

<sup>14</sup> A tal riguardo si rammenta che dette disposizioni sono rivolte alle imprese in contabilità semplificata.

<sup>15</sup> Norma con cui si è provveduto ad innalzare le deduzioni forfetarie di cui all'articolo 66, comma 5, del TUIR.

- per quelli oltre il Comune in cui ha sede l'impresa ma nell'ambito della regione o delle regioni confinanti, la RT quantifica un importo pari a 151,8 mln di euro<sup>16</sup>;

- per quelli oltre tale ambito, la RT stima 76,2 mln di euro<sup>17</sup>.

Per fornire invece la stima delle deduzioni forfetarie per i trasporti effettuati all'interno del Comune in cui ha sede l'impresa, la RT utilizza i dati tratti dal Conto nazionale dei trasporti del 2003 (in particolare usa i dati del trasporto interno conto terzi per classi di percorrenza e tonnellate delle merci trasportate).

Ipotizza inoltre che il trasporto all'interno del Comune sia pari a circa il 40% dei trasporti effettuati nella classe fino a 50Km e, considerando il peso dei trasporti oltre le regioni confinanti pari a 30,4%, arriva a quantificare un ammontare di deduzioni forfetarie per i trasporti all'interno del Comune in cui ha sede l'impresa pari a 33,8 mln.

Pertanto la diminuzione di gettito per competenza è pari a 57,6 mln, ottenuta come prodotto dell'ammontare totale delle nuove deduzioni, pari a circa 261,8 mln di euro<sup>18</sup> e l'aliquota marginale IRPEF del 22%. Per quanto concerne invece la stima del minor gettito per competenza a titolo di IRAP, la RT utilizza una percentuale media effettiva pari al 4%, ottenendo un importo pari a 10,5 mln.

---

<sup>16</sup> Dato da:  $304,84 \times 56 / 37,39 = 456,6$ . Dove: 304,8 è l'ammontare di spese dedotte con la vigente deduzione unitaria di 37,39 euro; tale ammontare si riproporziona con riferimento al nuovo valore di deduzione unitaria pari a 56 euro. Pertanto:  $456,6 - 304,84 = 151,8$  mln di euro di incremento di deduzioni.

<sup>17</sup> Dato da  $152,12 \times 92 / 61,31 = 228,3$  Dove: 152,12 è l'ammontare di spese dedotte con la vigente deduzione unitaria di 61,31 euro; tale ammontare si riproporziona con riferimento al nuovo valore di deduzione unitaria pari a 92 euro. Pertanto:  $228,3 - 152,12 = 76,2$  mln di euro di incremento di deduzioni.

<sup>18</sup> Dato dalla somma dei citati valori di incremento delle deduzioni e quindi:  $151,8 + 76,2 + 33,8 = 261,8$

Considerando quindi il meccanismo di saldo/acconto, quantifica un minor gettito per il 2009 pari a 120 mln di euro ed un maggior gettito per il 2010 pari a 52 mln di euro.

**Al riguardo**, premesso che le modalità di quantificazione risultano coerenti con quelle utilizzate dalle precedenti proroghe, non si ha nulla da osservare in merito alla metodologia di stima; tuttavia occorre evidenziare, come peraltro effettuato per i precedenti casi, la necessità che si utilizzino basi di dati più recenti rispetto a quelle di cui si è tenuto conto e che risalgono ormai al 2003.

Nello specifico sarebbe preferibile utilizzare dati tratti dai Conti nazionali dei trasporti editi in periodi più recenti, nonché verificare l'opportunità di utilizzare anche i dati traibili dalle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti, atteso che tali disposizioni sono frutto di proroghe di norme i cui effetti a consuntivo sono attualmente conoscibili.

## **Comma 5**

Il presente comma intende riproporre anche per l'anno 2009 la detrazione a fini IRPEF, introdotta per il solo anno 2008 dal comma 207 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007, pari al 19% delle spese documentate sostenute per l'auto-aggiornamento e per la formazione dei docenti delle scuole di ogni ordine e grado, anche non di ruolo, con incarico annuo, per un importo non superiore a 500 euro annui.

**La RT** utilizza i medesimi dati ed ipotesi presentate in sede di quantificazione della citata norma contenuta nel comma 207 dell'articolo 1 della LF per il 2008.

Pertanto basa la stima su un numero di insegnanti (compresi i docenti universitari) pari a 881.207 unità, su una detrazione massima di 95 euro a docente (rappresentato dal 19% di 500 euro, massimo importo di spesa detraibile) e considera l'ipotesi che solo il 50% dei docenti fruisca della detrazione.

La perdita di gettito di competenza per l'anno 2009, a titolo di IRPEF, è pari a 42 mln di euro.

In termini di cassa la quantificazione, per effetto del meccanismo del saldo/acconto, è fatta pari a 73,5 mln quale minor gettito per l'anno 2010, mentre per l'anno 2011 è previsto un recupero di gettito pari a 31,5 mln.

**Al riguardo** occorre evidenziare che non risulta indicato l'anno di riferimento della banca dati del Ministero dell'Istruzione su cui si basa la quantificazione; infatti, come già evidenziato anche in sede di analisi della RT annessa alla citata LF per il 2008, per l'anno scolastico 2005/2006 risulterebbe, dalle informazioni tratte dal sito del Ministero dell'istruzione, un numero diverso di docenti, anche se di poco superiore<sup>19</sup>.

Inoltre un altro aspetto che andrebbe considerato, in un ottica di valutazione prudenziale, è quello riconducibile alla mancata considerazione, negli effetti di minor gettito di cassa, dell'ipotesi che almeno per una quota i soggetti beneficiari della norma in discorso

---

<sup>19</sup> Al riguardo si faccia riferimento alle osservazioni su NL 61 del 2007, pag. 104/105.

possano già scontarne gli effetti positivi in sede di acconto di imposta per l'anno 2009 (periodi di giugno/novembre 2009).

Ciò è rafforzato dalla considerazione per cui, essendo la norma già in vigore per l'anno 2008, i contribuenti potrebbero essere indotti a prolungare, potenziare o anche ad incentivare l'autoformazione, con possibili effetti incrementativi dell'uso del beneficio in discorso (che la quantificazione non sembra peraltro prendere in considerazione), ed i cui effetti legati al risparmio fiscale potrebbero esser anticipati già in sede di acconto di imposta.

Sarebbero pertanto utili chiarimenti in merito.

## **Comma 6**

Il presente comma proroga la detrazione, a fini IRPEF, delle spese documentate sostenute per le rette di frequenza degli asili nido; tale detrazione è riconosciuta per la quota del 19% ed è fruibile per un importo complessivamente non superiore a 632 euro annui per ogni figlio.

Si procede pertanto alla proroga di una norma introdotta dall'articolo 1, comma 335, della legge n. 266 del 2005, con la finalità di riconoscere detta agevolazione a regime, a decorrere dalle spese sostenute nel periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2008.

**La RT** quantifica il minor gettito utilizzando i dati tratti dalle dichiarazioni dei redditi IRPEF presentate nel 2006, dove risulta che l'ammontare delle spese sostenute dai genitori per il pagamento di

rette relative alla frequenza di asili nido (per importi non superiori a 632 euro annui) risultano pari a circa 101 mln di euro.

Inoltre, non considerando casi di incapacienza, stima una perdita di gettito di competenza, a titolo di IRPEF, pari a 20 mln a decorrere dal 2009 ed una perdita di gettito per addizionali regionale e comunale rispettivamente pari a 0,4 mln ed a 0,1 mln.

In termini di cassa l'andamento della perdita di gettito sarà pari a 35,5 mln per il 2009 ed a 20,5 mln a decorrere dal 2010.

L'allegato 7 riporta come maggiori spese, per il saldo netto da finanziare, il minor gettito a titolo di addizionali regionale e comunale.

**Al riguardo** occorre evidenziare che i dati utilizzati sono quelli di consuntivo che emergono dalle dichiarazioni di Unico 2006. Ciò posto, tuttavia, occorre considerare che la RT acquisisce staticamente per il futuro i citati dati, che sono peraltro relativi alla prima applicazione della norma in questione, con ciò non stimando alcuna modifica nell'andamento di tali detrazioni per effetto di alcune variabili come: la maggiore conoscenza della disposizione da parte dei contribuenti ed il connesso effetto incentivante, nonché la mutabilità della situazione e numerosità delle strutture ricettive che erogano servizi all'infanzia (si pensi alla possibilità di ampliamento o nuova costruzione di asili nido).

Con riferimento a tale ultimo aspetto occorre evidenziare che la platea di soggetti agevolabili, senza considerare casi di incapacienza, è pari a più di un milione di bambini<sup>20</sup> e che sempre da dati ISTAT<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Al riguardo vedi le statistiche sulla popolazione residente al 1° gennaio 2007, rinvenibili sul sito [demo.istat.it](http://demo.istat.it)

<sup>21</sup> Vedi al riguardo l'indagine ISTAT "Essere madri in Italia" – Anno 2005 – pag.11.

risulta che molti genitori (una quota pari a circa il 42%) ad oggi non possono usufruire dell'asilo nido per mancanza di strutture o per incapacienza delle stesse ad ospitare i bambini.

Sarebbero pertanto utili chiarimenti al riguardo, atteso che la proroga in oggetto rende permanente l'agevolazione in esame.

### **Comma 7**

Il comma in esame dispone la proroga, per l'anno 2009, della detrazione IRPEF introdotta dall'articolo 1, comma 309, della legge n. 244 del 2007 per il solo anno 2008. La detrazione spetta per il 19% delle spese documentate sostenute, per un importo non superiore a 250 euro, per acquistare gli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale regionale e interregionale.

**La RT** ripercorre integralmente la quantificazione evidenziata nella precedente LF per il 2008; utilizza i dati tratti dal censimento ISTAT: "Gli spostamenti quotidiani e periodici", dal quale risulta che gli studenti ed i lavoratori che utilizzano il trasporto pubblico sono circa 3,450 mln di unità.

Considerando il costo medio degli abbonamenti ed il limite massimo di spesa detraibile, pari a 250euro, stima un ammontare massimo di spese detraibili pari a 582 mln di euro.

Considerando inoltre l'effetto incapacienza del 5% per i lavoratori e del 25% per gli studenti, la RT fornisce un ammontare di minor gettito di competenza pari a 93 mln di euro.

In termini di cassa le minori entrate sono pari a 163 mln di euro per il 2010, mentre per il 2011 è previsto un recupero di gettito pari a 70 mln di euro.

**Al riguardo** occorre evidenziare che i dati utilizzati per la quantificazione in parola sono relativamente remoti, essendo l'indagine ISTAT, presa a base della stima, relativa all'anno 2001 e che pertanto potrebbero non risultare idonei all'analisi di andamenti fortemente mutabili per effetto di variabili congiunturali e strutturali (ad esempio l'aumento del costo dei carburanti, l'incremento delle linee metropolitane e ferroviarie, il blocco della circolazione nelle più grandi aree metropolitane) che influiscono sulla scelta del mezzo di locomozione per raggiungere il luogo di attività.

A ciò si aggiunga che l'Agenzia delle entrate, con circolare del 7 marzo c.a.<sup>22</sup>, ha specificato che la detrazione è riservata agli studenti, ai lavoratori e ai pensionati e che la detrazione compete per le spese sostenute nell'anno 2008 in applicazione del criterio di cassa, che costituisce il principio di imputazione temporale tipico in materia di oneri.

Ciò premesso, la quantificazione presentata in RT potrebbe risultare sottostimata per due motivazioni. La prima è relativa alla platea di soggetti beneficiari, atteso che la stima è fornita utilizzando gli spostamenti compiuti dai soli studenti e lavoratori, non includendo pertanto gli spostamenti dei pensionati e delle casalinghe che, per livello di reddito e/o indisponibilità nell'uso di veicoli propri, verosimilmente utilizzano mezzi di trasporto pubblico.

---

<sup>22</sup> A tal proposito si veda la circolare 19/E del 7 marzo 2008.

La seconda motivazione è indotta dal criterio di cassa che sottostà alla modalità con cui vengono detratti, per le persone fisiche, gli oneri detraibili; tale aspetto porta a dover quantificare anche un effetto incentivante in prossimità della fine dell'anno in quanto, come anche sottolinea la citata circolare dell'Agenzia delle entrate n. 19/E, “la detrazione può essere calcolata sull'intera spesa sostenuta nel 2008 per l'abbonamento anche se lo stesso scade nel periodo d'imposta successivo”<sup>23</sup>.

Pertanto, il semplice numero degli spostamenti, rilevati nella evidenziata indagine ISTAT, non può tener conto anche di tali aspetti, legati a scelte di convenienza da parte dei soggetti beneficiari, tali da poter modificare le variabili ed i presupposti numerici utilizzati nella quantificazione presentata in RT.

Appaiono pertanto utili chiarimenti in merito.

## **Comma 8**

La disposizione proroga, per l'anno 2009, l'esenzione dall'imposta di bollo e la riduzione delle imposte ipotecarie e di registro per gli atti finalizzati alla formazione e all'arrotondamento della proprietà contadina: si tratta dell'applicazione dell'imposta di registro e dell'imposta ipotecaria in misura fissa e dell'imposta catastale nella misura dell'1 per cento.

---

<sup>23</sup> Al riguardo si vede la circolare 19/E del 7 marzo 2008, pag. 4.

**La RT** afferma che nel 2007 (sulla base di "selezioni" non meglio precisate) risulta siano stati registrati 18.000 trasferimenti di terreni agricoli agevolati della fattispecie in esame, con un valore dichiarato di 1.689 mln. Sulla base di tale dato, viene effettuato un confronto tra il gettito che si sarebbe verificato in assenza di agevolazioni, pari a circa 186 mln, e quello in presenza di agevolazioni, pari a 23 mln; la perdita di gettito associabile alla disposizione è quindi individuata in 163 mln, che l'allegato 7 indica, per il 2009, con riferimento ai tre saldi.

**Al riguardo**, si rileva che la RT assume, senza fornire alcuna motivazione sul punto, che il numero di registrazioni dell'anno 2007 possa essere utilizzato anche per il 2009; sarebbe però opportuno, a sostegno di tale ipotesi, disporre di una serie storica che attesti l'attendibilità dell'assunto, attraverso l'esposizione di dati non dissimili negli anni e con andamento non in crescita. Infatti, un eventuale incremento delle registrazioni determinerebbe un contestuale aumento della perdita di gettito associabile all'agevolazione introdotta.

Con riferimento all'ordine di grandezza si ricorda che al comma 173 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2008, che aveva da ultimo prorogato l'agevolazione in esame, era associato, per il 2008, un minor gettito di 144 mln.

## Comma 9

La norma proroga di un ulteriore anno l'esenzione da imposte di bollo, registro, ipotecarie e catastali e dalle tasse di concessione governativa, per gli atti riguardanti la ricostruzione o riparazione degli immobili danneggiati dal terremoto del Belice.

**La RT** stima un onere per minori entrate pari a 2 mln per l'anno 2009, affermando che l'importo è in linea con quello attribuito alle precedenti proroghe e che gli atti agevolabili sono in numero ormai limitato, trattandosi di un evento sismico del 1968.

**Al riguardo**, si rileva che, pur essendo la determinazione dell'onere in linea con quelle delle precedenti proroghe, sarebbe comunque opportuno un aggiornamento della quantificazione, al fine di dimostrare la costanza dell'onere rispetto alle proroghe intervenute negli ultimi anni.

## Comma 10

La disposizione prevede, per l'anno 2009, l'esenzione dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali per gli atti relativi al riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) in aziende di servizi o in persone giuridiche di diritto privato, prorogando la data attualmente vigente (30 giugno 2008), di cui al comma 4 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 207 del 2001.

**La RT** stima minori entrate per 2 mln, sulla base di un numero di IPAB pari a circa 4.200 e considerando che l'atto di trasformazione avviene in regime di esenzione rispetto alle imposte di registro, ipotecaria e catastale, ciascuna delle quali di importo fisso pari a 168 euro.

**Al riguardo**, si rileva che la quantificazione appare prudentiale, in quanto effettuata sulla base dell'ipotesi che tutte le IPAB attualmente esistenti optino per la trasformazione in azienda di servizi o in persona giuridica di diritto privato. Si segnala che il numero di 4.200 IPAB considerato dalla RT corrisponde a quello individuato dal censimento governativo effettuato nel 1999<sup>24</sup>.

## Comma 11

La norma è finalizzata a rendere permanente la riduzione del 40 per cento dell'aliquota dell'accisa prevista per il gas naturale per combustione per uso industriale, in presenza di consumi superiori a 1,2 mln di metri cubi per anno.

**La RT** quantifica le minori entrate in termini di accisa pari a 60 mln in ragione di anno, tenendo conto che il recepimento - nel corso del 2007 - della direttiva 2003/96/CE, che ha disposto l'esclusione dal

---

<sup>24</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 29 giugno 1999, pag. 124.

campo di applicazione dell'accisa dei prodotti energetici impiegati in alcuni processi industriali<sup>25</sup>, ha determinato una contrazione della base imponibile alla quale si applica l'agevolazione in esame. La stima si basa sui dati dei consumi comunicati dall'Agenzia delle Dogane, da cui sono sottratti quelli dei settori industriali fuori campo, pervenendo a circa 11.900 mln di mc interessati dall'agevolazione.

La quantificazione per il triennio 2009 - 2011, che comprende anche l'effetto, in termini di imposte dirette, di recupero di base imponibile derivante dalla minore entità degli oneri deducibili, è pari a 60 mln per l'anno 2009, 32 mln per l'anno 2010 e 44 mln per l'anno 2011, per tutti e tre i saldi.

**Al riguardo**, si formulano le seguenti osservazioni.

In primo luogo, non risultano specificati in modo adeguato il riferimento temporale e l'origine di dati essenziali ai fini della quantificazione dell'onere derivante dall'agevolazione in esame. Infatti, non viene esplicitato a quale anno si riferiscano i dati comunicati dall'Agenzia delle dogane in relazione ai consumi di gas naturale, che la RT indica in 14.468 mln di mc annui (relativi agli impianti con consumi superiori a 1,2 mln di mc annui); ugualmente, non risulta chiaro come sia stato individuato l'ammontare dei consumi relativi ai settori industriali fuori campo, quantificati in circa 2.560 mln di mc. Tale dato appare rilevante, in quanto, sottraendolo dall'ammontare complessivo, la RT perviene all'importo di circa 11.900 mln di mc interessati dall'agevolazione.

---

<sup>25</sup> Si tratta, in particolare, dei processi relativi a vari settori: metallurgico, del cemento, siderurgico, chimico e petrolchimico.

Inoltre, non viene fatta alcuna menzione degli oneri in termini di IVA, derivanti dalla circostanza che la riduzione dell'accisa determina anche una riduzione del prezzo.

Infine, si rileva che non si provvede a calcolare in modo autonomo l'effetto positivo in termini di imposte dirette, conseguente al recupero di base imponibile connesso alla minore entità degli oneri deducibili. Il calcolo complessivo appare comunque coerente con un'aliquota IRES del 27,5 per cento ed una percentuale di acconto del 75 per cento.

## **Comma 12**

Il comma in esame rende permanenti, a decorrere dal 1° gennaio 2009, le agevolazioni fiscali relative a:

- a) riduzione del costo del gasolio e del GPL per riscaldamento utilizzati in zone montane (e talune altre zone particolari del Paese);
- b) credito d'imposta sulle reti di teleriscaldamento alimentate con biomassa ovvero con energia geotermica.

**La RT** afferma che l'onere erariale imputabile alle accise in relazione alla proroga dell'incremento della riduzione minima di prezzo ammonta a 45,75 mln annui, ai quali viene aggiunto il minor gettito IVA di 6,13 mln, calcolato sulla base dell'ipotesi che un terzo del consumo del prodotto afferisca alle imprese.

La RT espone quindi, comprendendo anche gli effetti legati alle imprese, per le imposte dirette, un minor gettito pari a 51,9 per il 2009, 43,6 per il 2010 e 47,2 per il 2011.

Con riferimento al credito d'imposta sulle reti di teleriscaldamento, la RT individua una perdita di gettito, in termini di cassa, pari a 9,1 mln per il 2009 e 24,2 per ciascuno degli anni 2010 e 2011; la stima è basata sull'elaborazione delle dichiarazioni dei redditi Unico 2006 delle società di persone, società di capitali ed enti non commerciali, relativamente al quadro RU dei crediti d'imposta ed in particolare alla sezione riferita al teleriscaldamento con biomassa ed energia geotermica.

**Al riguardo**, con riferimento alle agevolazioni riguardanti gasolio e GPL si richiede una delucidazione sulla metodologia di calcolo effettuata per giungere agli effetti complessivi indicati per il triennio, pari a minori entrate per 51,9 mln per il 2009, 43,6 mln per il 2010 e 47,2 mln per il 2011. La RT, come sopra ricordato, afferma infatti che la contrazione di gettito per il 2009 è comprensiva dell'effetto relativo alle accise (per 45,75 mln) e all'IVA (per 6,13 mln), nonché del recupero di gettito ai fini delle imposte dirette per la minore deducibilità dei costi da parte delle imprese.

Su tale ultimo effetto, peraltro, la RT non fornisce alcun dettaglio di stima, così che esso risulta ricostruibile solo implicitamente. In assenza di un'esplicitazione, e ripercorrendo i calcoli a ritroso, sembrerebbe che il meccanismo di saldo/acconto sia stato calcolato su entrambi i fattori, mentre esso non si applica all'IVA.

La RT sembra inoltre costruire una stima statica dell'onere, che invece ha natura permanente, e non tiene conto delle possibili oscillazioni del prezzo dei combustibili in questione.

Infine, in relazione alla circostanza che le agevolazioni in questione assumono carattere permanente, a fronte di un'autorizzazione da parte del Consiglio della Comunità europea fino all'anno 2012, appare opportuno un chiarimento del Governo in merito alla compatibilità della disposizione con gli indirizzi comunitari, il che appare rilevante per quanto di competenza in relazione a eventuali procedure di infrazione e correlative sanzioni.

### **Comma 13**

La disposizione è volta a prorogare, anche per l'anno 2009, l'agevolazione prevista dall'articolo 8, comma 10, lettera c), della legge n. 448 del 1998 - recante riduzioni di costo per il gasolio ed il GPL impiegati per riscaldamento - a favore delle frazioni di comuni ricadenti nella zona climatica E, parzialmente non metanizzate.

**La RT** stima una perdita di gettito in termini di accise pari a 15,94 mln per l'anno 2009; calcola inoltre una perdita di gettito IVA, pari a 2,13 mln, derivante dalla circostanza che il consumo è imputabile per due terzi a consumatori finali. Il costo complessivo per il bilancio dello Stato è quantificato quindi in circa 18,1 mln per l'anno 2009; è poi stimato un effetto finanziario per gli anni 2010 e 2011, in

relazione alla variazione degli oneri deducibili dal reddito d'impresa (si tratta di + 2,9 mln per il 2010 e -1,2 mln per il 2011).

**Al riguardo**, appare necessaria l'esplicitazione del calcolo degli effetti positivi in termini di imposte dirette derivanti dalla riduzione dei costi a carico delle imprese, indicati per gli anni 2010 e 2011, tenendo conto del fatto che il meccanismo saldo/acconto dovrebbe riguardare solo l'importo relativo alle accise e non quello riferito all'IVA, mentre la RT sembrerebbe averlo applicato anche a tale seconda componente.

#### **Comma 14**

La norma in oggetto proroga anche per l'anno 2009 l'esenzione dall'accisa per il gasolio impiegato nelle coltivazioni in serra; vengono inoltre esentati dall'accisa, per l'anno 2009, gli oli vegetali impiegati per fini energetici nelle serre (essi sarebbero strutturalmente esenti dall'accisa ai sensi del punto 5 della tabella A allegata al testo unico delle accise di cui al decreto legislativo n. 504 del 1995, ma non è ancora intervenuta, sul punto, l'autorizzazione della Commissione europea).

**La RT** utilizza, per la stima delle minori entrate, i dati dell'Agenzia delle Dogane che riportano un consumo del gasolio agricolo di 322 mln di litri per il florovivaismo e di 106 mln di litri per le altre serre; la corrispondente minore entrata per il 2009 è di 23,1

mln in relazione alle accise e 4,62 mln in termini di IVA, per un totale di 27,7 mln. Nell'espone l'effetto finanziario per il triennio, la RT, affermando di tenere conto anche degli effetti sulle imposte dirette derivanti dai minori oneri deducibili per le imprese, nonché dell'IVA, indica i seguenti effetti finanziari: -23,1 mln per il 2009, +12,7 mln per il 2010 e -5,5 mln per il 2011.

**Al riguardo**, si rileva che non viene specificato a quale esercizio siano riferiti i dati forniti dall'Agenzia delle Dogane utilizzati per la quantificazione degli oneri derivanti dalla proroga dell'agevolazione.

Inoltre, appare opportuna una esplicitazione dei calcoli effettuati per giungere agli effetti finanziari indicati. Infatti, la RT asserisce che essi tengono conto sia delle imposte dirette che dell'IVA, mentre risultano coerenti con un'aliquota IRES del 27,5 per cento ed un'aliquota IRAP del 3,9 per cento, non tenendo conto, però, del minor gettito in termini di IVA conseguente all'agevolazione in esame.

La RT risulta poi incoerente in quanto, con riferimento al 2009, indica prima un onere complessivo di 27,7 mln e successivamente un onere complessivo di 23,1 mln, corrispondente solo a quello imputabile alla riduzione delle accise.

## Comma 15

Il comma dispone la modifica dei commi 17 e 18 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2008, prorogando per l'anno 2011 le agevolazioni contenute nei medesimi commi.

Le modifiche al comma 17 riguardano la detrazione IRPEF, in misura pari al 36 per cento, per un importo di spesa non superiore a 48.000 euro per ciascuna unità immobiliare, relativamente a:

- a) spese di ristrutturazione edilizia riferite ad unità immobiliari a prevalente destinazione abitativa privata: per effetto della modifica introdotta risultano detraibili anche le spese sostenute nell'anno 2011;
- b) spese di restauro e ristrutturazione edilizia eseguite su interi fabbricati dalle imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare: per effetto della modifica proposta, il termine entro il quale devono essere eseguiti gli interventi è prorogato dal 31 dicembre 2010 al 31 dicembre 2011 e il termine entro il quale gli immobili devono essere alienati o assegnati viene spostato dal 30 giugno 2011 al 30 giugno 2012.

Le modifiche al comma 18 prorogano al 2011 l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al 10 per cento per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio realizzati su fabbricati a prevalente destinazione abitativa privata.

**La RT** stima separatamente gli effetti associati alla proroga delle agevolazioni relative alla detraibilità delle spese di

ristrutturazione e all'incentivo fiscale per la vendita di immobili ristrutturati. La tabella di seguito riportata presenta sinteticamente gli effetti associati dalla RT alle disposizioni del comma in esame, con riferimento al gettito in termini di cassa.

	2009	2010	2011	2012
	Effetti di cassa in mln			
<i>Variazioni entrate - effetti diretti (cassa)</i>				
IRPEF (ristrutturazione immobili)	0	0	-20	-215
IVA (ristrutturazione immobili)	0	0	-278	0
IRPEF (acquisto immobili ristrutturati)	0	0	-1,5	-16,2
<b>Totale (A)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-299,5</b>	<b>-231,2</b>
<i>Variazioni entrate - effetti indotti (cassa)</i>				
IRPEF/IRES/IRAP	0	0	47	267
IVA	0	0	105	0
<b>Totale (B)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>152</b>	<b>267</b>
<b>Quantificazione effetto netto (A + B)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-147,5</b>	<b>35,8</b>

Per quanto concerne le agevolazioni relative alle spese per la ristrutturazione di immobili, gli effetti sul gettito sono calcolati attraverso un'analisi dei costi/benefici derivanti dalla disposizione, possibile in virtù del lasso di tempo intercorso dal 1998, anno della prima applicazione dell'agevolazione in oggetto. In particolare, si fa riferimento ad uno studio relativo al periodo 1998-2006, che evidenzierebbe "un incremento degli investimenti in ristrutturazioni stimabile in 1.150 mln".

Sono quindi stimati i seguenti elementi:

- a) perdita di gettito IRPEF;
- b) perdita di gettito IVA;

- c) effetto indotto positivo in termini di IRPEF/IRES e IRAP;
- d) effetto indotto positivo in termini di IVA.

In particolare:

a) Partendo dai dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2005, la RT stima un ammontare di spese per ristrutturazioni edilizie pari a circa 6,1 mld, ridotto del 40 per cento a causa delle limitazioni introdotte successivamente dalla legislazione sulla materia. Tale ammontare viene quindi quantificato in 3,65 mld; conseguentemente, il minor gettito sarebbe di circa 1,314 mld (3,65 mld per 36 per cento). Le detrazioni sono ripartite in 10 quote annuali di pari importo, ad eccezione che per i soggetti di età superiore ai 75 anni, stimati (sulla base di elaborazioni sulle dichiarazioni dei redditi), nel 2 per cento del totale di quanti hanno avuto diritto alle detrazioni in esame. La detrazione IRPEF di competenza è quindi stimata in 134 mln in ragione d'anno, corrispondente, in termini di cassa, a minori entrate pari a 20 mln per il 2011 e 215 mln per il 2012.

b) Ai fini della stima del minor gettito IVA derivante dalla riduzione dell'aliquota dal 20 per cento al 10 per cento, la RT incrementa il valore delle spese in ristrutturazione che danno diritto alla detrazione IRPEF del 15 per cento, per tener conto dell'ammontare di spesa che eccede il limite dei 48.000 euro e decurtandolo della somma relativa all'incremento degli investimenti in ristrutturazioni attribuibile alle agevolazioni stesse. La perdita di gettito sarebbe quindi pari a 278 mln per l'anno 2011, in termini sia di competenza che di cassa.

c) e d) Gli effetti indotti sono calcolati sulla base dei risultati dello studio sopra ricordato, relativo al periodo 1998-2006, che

evidenzia un incremento degli investimenti pari a 1.150 mln, al quale corrisponde un aumento del 10 per cento in termini di IVA, pari a circa 105 mln, ed un aumento di imposte IRPEF/IRES e IRAP pari a 314 mln, considerando un'aliquota media delle imposte dirette pari al 30 per cento.

Con riferimento ai benefici attinenti alle spese per l'acquisto di immobili facenti parte di edifici ristrutturati, la RT stima unicamente l'effetto di contrazione in termini di IRPEF, quantificandolo in 1,5 mln per il 2011 e in 16,2 mln per il 2012.

**Al riguardo**, si rileva preliminarmente che il provvedimento in esame ripropone la questione metodologica della considerazione a fini di copertura degli effetti indotti derivanti da provvedimenti di agevolazione tributaria (provvedimenti cioè finalizzati specificamente ad incentivare comportamenti degli operatori economici suscettibili di ritorni positivi sulla crescita economica e – mediante meccanismi di retroazione – sul gettito tributario).

Su tale aspetto sembra pertanto opportuna la definizione di una metodologia coerente tale da prendere in considerazione e stimare tali effetti, in sede di quantificazione delle singole misure sia pure contenute nel complesso della manovra triennale di finanza pubblica. In particolare, per evitare duplicazioni nella considerazione degli effetti indotti, dovrebbe essere assicurata la coerenza con le previsioni macroeconomiche sottostanti la definizione degli equilibri di finanza pubblica in sede di DPEF, che nella versione programmatica dovrebbero già inglobare gli effetti indotti associati all'azione del Governo sia con riferimento all'impatto sull'economia (ivi compreso il

contributo alla crescita del PIL derivante dall'andamento di consumi e investimenti), sia in relazione alle grandezze finanziarie (compreso il gettito tributario). Tali effetti potrebbero quindi essere già presenti nel prospetto di copertura generale della legge finanziaria.

Peraltro, la valutazione degli effetti indotti non risulta determinabile meccanicamente, dal momento che entrano in gioco molteplici variabili legate alla congiuntura economica e agli andamenti ciclici.

Nello specifico, si rileva che non viene esplicitato chiaramente come sia stato individuato l'importo incrementale di investimenti in ristrutturazioni di 1.150 mln, e se si tratti di un valore medio annuo; sarebbe invece utile conoscere la distribuzione degli effetti positivi determinati dai benefici in oggetto lungo l'arco temporale preso in considerazione dallo studio genericamente citato dalla RT, per rilevarne in modo più specifico alcuni aspetti salienti, quali ad esempio la concomitanza con fasi espansive del ciclo economico ovvero la concentrazione nel lasso di tempo più vicino all'introduzione dell'incentivo.

Con riferimento alla circostanza che il dato dell'ammontare di spese per ristrutturazioni edilizie utilizzato per quantificare un onere che decorrerà dal 2011 è riferito all'anno 2004 (in quanto è stato tratto dalle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2005), si sottolinea che potrebbe essere opportuno ipotizzare una evoluzione dinamica di tale dato nel tempo. Sul punto occorre infatti evidenziare che sono disponibili, come già ricordato nell'esame di altri commi del provvedimento in esame, i dati delle dichiarazioni di UNICO 2006 (redditi 2005), dai quali risulta peraltro che un'aliquota marginale

media IRPEF inferiore a quella utilizzata in RT per la stima del recupero di gettito riferibile ai soggetti imprenditori che effettuano ristrutturazioni edilizie e pari al 30%<sup>26</sup>. Sarebbe pertanto utile acquisire dati suddivisi tra recupero di gettito derivante dall'incremento di attività dei soggetti percossi da IRES rispetto a quelli soggetti ad IRPEF.

In proposito, si evidenzia che un recente comunicato dell'Agenzia delle entrate<sup>27</sup> ha affermato che, nel corso dei dieci anni di vita delle agevolazioni in questione, il numero di contribuenti che hanno usufruito della detrazione del 36 per cento per il recupero degli immobili è passato dai 240.413 del 1998 ai 402.811 del 2007, con un continuo miglioramento del *trend*, con le sole eccezioni del 2003 e del 2005, quando si è registrato un lieve calo delle comunicazioni di inizio lavori rispetto all'anno precedente. Per quanto tali dati non facciano riferimento agli importi delle spese sostenute e delle spese agevolabili, ma solo alla frequenza dei contribuenti che si avvalgono del beneficio fiscale in parola, essi appaiono comunque denotare una dinamica espansiva nel corso del tempo, che invece la RT non prende in considerazione.

Inoltre, la RT assume l'intero maggiore importo degli investimenti indotti relativi a ristrutturazioni per stimare l'incremento della base imponibile delle imposte dirette. In proposito, si ricorda che nella prima RT relativa agli effetti delle agevolazioni in materia di

---

<sup>26</sup> Nello specifico dal *report* costruito con il prodotto SINTESI utilizzando i dati delle persone fisiche/2006 modello unico titolari di partita IVA - settori economici: 20- costruzioni e 14 - produzione di metalli e fabbricazione infissi, risulta un'aliquota media pari rispettivamente al 12,79% e 13,82%.

<sup>27</sup> Cfr. il sito [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it).

ristrutturazioni edilizie che abbia calcolato anche gli effetti indotti<sup>28</sup>, ai fini dell'individuazione delle spese di ristrutturazione indotte dall'agevolazione era stato applicato invece - rispetto all'incremento medio annuale risultante da uno studio in materia di fiscalità immobiliare - un coefficiente di abbattimento per tener conto del massimale di importo per unità immobiliare.

Si rileva poi che la RT, pur conteggiando, come sopra ricordato, effetti positivi indotti dalle agevolazioni in termini sia di IVA che di imposte dirette, afferma che, ai fini della quantificazione della perdita di gettito IVA derivante dalla riduzione dell'aliquota dal 20 per cento al 10 per cento, "va sottratta la somma relativa all'incremento degli investimenti in ristrutturazioni attribuibile alle agevolazioni IRPEF e IVA." In proposito, si ricorda che la già citata RT della finanziaria per il 2007 calcolava la perdita di IVA sull'ammontare individuato di spesa, senza decurtarlo dell'incremento degli investimenti attribuibile alle agevolazioni.

Si rileva infine opportuna una delucidazione in merito alla trasposizione in termini di cassa degli oneri di competenza evidenziati con riferimento all'IRPEF. Infatti, partendo da un minor gettito di competenza pari a 134 mln per ciascuno degli anni 2011 e 2012, e considerando una percentuale di acconto del 75 per cento, risulterebbe un minor gettito pari a circa 100 mln per il 2011, 168 mln per il 2012 e 134 mln per gli anni successivi; la RT indica invece un minor gettito pari per il 2011 a 20 mln e per il 2012 a 215 mln. La distribuzione temporale dell'onere complessivo in termini di cassa (235 mln) non

---

<sup>28</sup> Si tratta della proroga disposta dalla legge finanziaria per il 2007; gli effetti indotti delle disposizioni in esame non erano stati calcolati né nella stima dell'originaria agevolazione, né nei successivi numerosi provvedimenti di proroga.

coglie nella sua interezza l'onere quantificato in termini di competenza (268 mln) e ciò sembrerebbe evidenziare una sottostima dell'effetto di cassa.

In merito a quanto esposto appare opportuno acquisire dei chiarimenti da parte del Governo.

### **Comma 16**

Il comma prevede la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle disposizioni contenute nei commi da 1 a 15, stimate complessivamente in 897,7 mln per il 2009, 562,8 mln per il 2010 e 438,4 mln a decorrere dall'anno 2011.

In particolare, vengono utilizzate pressoché integralmente le risorse appositamente destinate alla proroga di agevolazioni fiscali dal comma 8 dell'articolo 63 del decreto-legge 112 del 2008; la dotazione finanziaria del fondo costituito in base a tale comma è infatti pari a 900 mln per l'anno 2009 e 500 mln a decorrere dall'anno 2010. Ai fini della copertura dell'onere relativo all'anno 2010 viene inoltre prelevata - in ragione di 62,8 mln - una quota dell'integrazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (ISPE), disposta, senza una specifica finalizzazione, dall'ultimo periodo del comma 10 dell'articolo 63 del medesimo decreto-legge n. 112.

**La RT** ripercorre il contenuto della disposizione.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

## Commi 17 e 18

Il comma 17 proroga per tutto l'anno 2009, nel limite massimo di spesa di complessivi 30 mln di euro, le agevolazioni previste per gli autotrasportatori di cose dall'articolo 83-*bis*, comma 24, del decreto-legge n. 112 del 2008, in materia di indennità per trasferte e missioni (lettera a) del presente comma) e in materia di deduzione forfetaria (di cui alla lettera b) del presente comma).

In particolare la lettera a) provvede a rideterminare l'ammontare delle indennità, erogate ai prestatori di lavoro dipendenti da imprese autorizzate all'autotrasporto di merci, per le trasferte o missioni fuori dal territorio comunale e percepite nell'anno 2009<sup>29</sup>.

La lettera b) proroga la deduzione forfetaria di cui all'articolo 95, comma 4, del TUIR, prevista per le imprese di autotrasporto di merci e fatta pari a 59,65 euro al giorno per le trasferte fuori dal territorio comunale e pari a 95,8 euro giornaliera per le trasferte all'estero.

Il comma 18 provvede a prorogare per il 2009 ed entro il limite di spesa di 30 mln di euro, l'agevolazione concernente la quota delle somme percepite a titolo di lavoro straordinario, dai dipendenti di imprese di autotrasporto di merci, che non concorre alla formazione del reddito imponibile ai fini fiscali e contributivi.

---

<sup>29</sup> Tali indennità non concorrono a formare il reddito imponibile di cui all'articolo 51 del TUIR in materia di determinazione del reddito da lavoro dipendente.

E' inoltre previsto che, ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 93 del 2008<sup>30</sup>, le somme in questione rilevano nella loro interezza.

**La RT** analizza i commi in questione e si limita ad evidenziare che ricalcano nel testo i commi 24 e 25 dell'articolo 83-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008<sup>31</sup>.

In analogia alla valutazione effettuata per le richiamate disposizioni, quantifica il complessivo risultato derivante dai commi in esame pari a 60 mln di euro (pertanto 30 mln di euro per ciascuno dei commi esaminati) in termini di minori entrate.

Per effetto delle specifiche modalità di introito dei redditi in esame, gli effetti di cassa sono pari a 50,5 mln per il 2009 ed a 9,5 mln per il 2010<sup>32</sup>.

**Al riguardo**, in merito alla quantificazione predisposta, che ricalca la precedente e che è contenuta nella RT del citato decreto-legge n. 112 del 2008, non si ha nulla da osservare, atteso il tetto di spesa e visto anche quanto contenuto nel successivo comma 20, per il quale è demandata al direttore dell'Agenzia delle entrate, di concerto con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per il solo comma 18, la definizione della quote di redditi da sottoporre alla presente normativa nonché le eventuali modalità applicative che garantiscano il rispetto del limite di spesa.

---

<sup>30</sup> In materia di misure sperimentali per l'incremento della produttività. Si rammenta che la norma ha introdotto l'imposta sostitutiva per una quota degli straordinari percepiti dai lavoratori dipendenti privati.

<sup>31</sup> La cui quantificazione era a corredo dell'emendamento 83.016 presentato dal Governo.

<sup>32</sup> Si considera pertanto un minor gettito per l'anno 2009 pari a circa 11/13.

## Comma 19

Il comma in esame proroga per l'anno 2009, nel limite di spesa di 40 mln di euro, l'agevolazione prevista a legislazione vigente dal comma 26 dell'articolo 83-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008 a favore dell'autotrasporto; tale beneficio si concretizza in un credito d'imposta corrispondente ad una quota dell'importo pagato a titolo di tassa automobilistica per l'anno 2009 per ciascun veicolo di massa massima complessiva non inferiore a 7,5 tonnellate, posseduto ed utilizzato per l'attività di trasporto di merci.

Tale agevolazione deve esser riconosciuta in modo tale che, per i veicoli di massa massima complessiva superiore a 11,5 tonnellate, essa sia pari al doppio di quella spettante per i veicoli di massa massima complessiva compresa tra 7,5 e 11,5 tonnellate.

Detto credito d'imposta è fruibile in compensazione, non è rimborsabile e non concorre alla formazione del valore della produzione netta ai fini IRAP né agli effetti delle imposte sui redditi e non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del TUIR<sup>33</sup>.

**La RT** si limita ad evidenziare che l'effetto di maggior spesa, pari ai citati 40 mln, si registra interamente nell'esercizio finanziario 2009.

Nell'allegato 7 l'ammontare è iscritto nei tre saldi come maggiore spesa corrente.

---

<sup>33</sup> Concernenti rispettivamente gli interessi passivi e la detraibilità dei componenti del reddito di impresa.

**Al riguardo** occorre evidenziare che le conseguenze del credito d'imposta in argomento, per la sua natura e modalità di fruizione, potranno coinvolgere anche le risultanze finanziarie dell'anno 2010, cioè l'anno successivo a quello individuato in RT.

Tale effetto nasce dalle modalità di versamento delle imposte sui redditi e dell'IRAP, in quanto il versamento finanziario avviene per quote di acconto (normalmente stimate nel 75% per le imposte sui redditi e nell'85% per l'IRAP) nello stesso anno di competenza (quindi nel caso di specie nel 2009) e per una parte residuale in sede di saldo (nell'anno successivo a quello di competenza; nel caso specifico nel 2010).

Pertanto è verosimile ipotizzare che se l'onere è di competenza pari a 40 mln di euro per il solo anno 2009, gli effetti finanziari potranno aversi, anche se per una minima parte, anche nell'anno 2010; tale considerazione è rafforzata dal fatto che il credito d'imposta in parola è compensabile con una serie di altri tributi (sia erariali, che locali che contributivi) e non è rimborsabile.

Ulteriore aspetto concerne la mancata evidenziazione, nel prospetto riepilogativo, della parte di credito di imposta che si prevede di attribuire a titolo di IRAP; infatti, per essa il minor gettito si dovrebbe configurare come un aumento dei trasferimenti dello Stato a favore delle regioni.

Appaiono pertanto indispensabili chiarimenti da parte del Governo.

## Comma 20

Il presente comma definisce che le percentuali, gli ammontari e le modalità applicative relative ai benefici fiscali di cui ai precedenti commi da 17 a 19 saranno determinati con appositi provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate al fine di garantire il rispetto dei limiti di spesa negli stessi indicati; solamente per il beneficio riguardante le prestazioni di lavoro straordinario, di cui al precedente comma 18, il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate sarà di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

**Al riguardo** non si ha nulla da osservare, atteso che la norma garantisce il rispetto dei limiti di spesa previsti per le agevolazioni in discorso.

## Comma 21

Il comma prevede che all'attuazione delle disposizioni contenute nei commi da 17 a 20 si provvede utilizzando le risorse dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti giacenti fuori della tesoreria statale, che vengono a tal fine versate all'entrata del bilancio dello Stato in misura di 90,5 mln per l'anno 2009 e 9,5 mln per l'anno 2010.

**La RT** si limita a ribadire quanto contenuta nella norma stessa.

**Al riguardo**, si ricorda che l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti<sup>34</sup> è una s.p.a. a capitale interamente pubblico. Con riferimento all'utilizzo, a fini di copertura, delle risorse di tale Agenzia giacenti fuori dalla tesoreria statale, si rileva l'opportunità di acquisire un chiarimento in merito alla natura di dette risorse, nonché alle finalità alle quali esse risultano destinate sulla base della legislazione vigente.

In particolare, appare necessario che il Governo fornisca elementi volti a garantire la compatibilità del previsto utilizzo di somme rispetto ai piani di attività ed agli impegni eventualmente già assunti dall'Agenzia per l'attrazione degli investimenti. Ciò risulta essenziale al fine di escludere effetti negativi sul conto economico della Pubblica Amministrazione.

### **Commi 22-24**

Il comma 22 definisce l'adeguamento ISTAT, per l'anno 2009, dei trasferimenti dovuti dallo Stato all'INPS ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera c), della legge n. 88 del 1989, istitutiva della GIAS (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali), e dell'articolo 59, comma 34, della legge n. 449 del 1997, che ha rideterminato i trasferimenti statali alle gestioni pensionistiche in conseguenza dell'assunzione da parte dello Stato

---

<sup>34</sup> Già Sviluppo Italia; l'attuale denominazione è stata disposta dall'articolo 1, comma 460, della legge finanziaria per il 2007. L'Agenzia ha come obiettivo l'accrescimento della competitività del Paese, attraverso lo sviluppo dell'innovazione e della competitività industriale ed imprenditoriale.

dell'intero onere relativo ai trattamenti liquidati anteriormente al 1° gennaio 1989.

Tale adeguamento è pari a 750,95 mln di euro a favore del fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni dei lavoratori autonomi, della gestione speciale minatori e dell'ENPALS (Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo) (lettera *a*) e a 185,55 mln di euro a favore del fondo pensioni lavoratori dipendenti, ad integrazione del trasferimento di cui sopra, della gestione esercenti attività commerciali e della gestione artigiani (lettera *b*)).

Gli importi complessivamente dovuti dallo Stato restano pertanto determinati (comma 23) per l'anno 2009 in 17.817,76 mln di euro per le gestioni di cui al comma 22, lettera *a*), e in 4.402,83 mln di euro per le gestioni di cui alla lettera *b*). I corrispondenti importi erano pari nel 2008 a 17.066,81 e a 4.217,28 mln di euro.

Le somme da ripartire tra le gestioni, ai sensi del comma 24, sono al netto di 880,93 mln di euro attribuiti alla gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni per i trattamenti liquidati anteriormente al 1° gennaio 1989, nonché al netto delle somme di 2,67 e 62,01 mln di euro da attribuire rispettivamente al fondo minatori e all'ENPALS.

**La RT** ricorda che gli importi dei trasferimenti all'INPS oggetto del presente articolo vengono incrementati annualmente in percentuale pari alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, aumentato di un punto. Conseguentemente sono stati adeguati gli importi fissati per il 2008, in coerenza con i contenuti del DPEF 2009-2013 che prevede un

incremento dei prezzi nella misura dell'1,7% per il 2008 e del 3,4% per il 2009. L'allegato 7 riporta gli effetti della norma - pari a 936,5 mln di euro annui - limitatamente al SNF, di carattere compensativo, non impattando tali trasferimenti sugli altri due saldi.

**Al riguardo**, non vi sono osservazioni, trattandosi di tetti di spesa, determinati in coerenza con i parametri legislativamente previsti.

### **Comma 25**

Il comma 25 dispone che, in considerazione degli incrementi delle aliquote contributive di finanziamento relative alle gestioni previdenziali dei lavoratori dipendenti ed autonomi, stabilite dalle leggi n. 296 del 2006 e n. 247 del 2007, cessano di essere a carico della Gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno (GIAS), per essere evidentemente finanziati da parte dell'INPS con proprie risorse, gli oneri correlati alle seguenti misure:

- incremento dell'importo degli assegni al nucleo familiare<sup>35</sup>;
- incremento dell'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti interi<sup>36</sup>;
- revisione dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato (l'eliminazione del cosiddetto "scalone")<sup>37</sup>;

---

<sup>35</sup> Articolo 1, comma 11, lettera a) della legge n. 296/2006.

<sup>36</sup> Articolo 1, comma 1167, della legge n. 296/2006.

- incremento dell'indennità di disoccupazione non agricola a requisiti interi e a requisiti ridotti, nonché miglioramento dell'indicizzazione del meccanismo dei c.d. tetti<sup>38</sup>;
- soppressione del contributo aggiuntivo alla gestione prestazioni temporanee sulle ore di straordinario<sup>39</sup>;
- incremento della misura degli assegni al nucleo familiare<sup>40</sup>;
- abolizione del divieto di cumulo tra pensione anticipata e redditi da lavoro<sup>41</sup>;

**La RT**, oltre ad illustrare la norma, precisa che gli effetti di incremento del gettito contributivo per l'INPS, riferite agli aumenti delle aliquote disposte dalle leggi n. 296 del 2006 e 247 del 2007, sono stati dell'ordine di circa 4.100 milioni di euro nel 2007 e cresceranno fino a circa 4.600 milioni di euro annui a decorrere dal 2008<sup>42</sup>. Inoltre, essa fornisce il seguente quadro riepilogativo dei minori trasferimenti all'INPS (con corrispondenti effetti in termini di solo SNF) conseguenti al comma in esame:

---

<sup>37</sup> Articolo 1, commi 1 e 2, della legge n. 247/2007.

<sup>38</sup> Articolo 1, commi 25, 26 e 27, della legge n. 247/2007.

<sup>39</sup> Articolo 1, comma 71, della legge n. 247/2007.

<sup>40</sup> Articolo 1, comma 200, della legge n. 244/2007.

<sup>41</sup> Articolo 19 del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008.

<sup>42</sup> Si segnala che la RUEF 2008, con riferimento al bilancio dell'INPS 2007, dà conto di un aumento del gettito contributivo pari a 14.000 milioni di euro, dovuto sia agli aumenti delle aliquote contributive, ai conferimenti del TFR, nonché all'aumento della base contributiva (cfr. anche il bilancio preventivo 2008 dell'INPS).

(milioni di euro)

	SALDO NETTO DA FINANZIARE		
	2009	2010	2011
incremento assegni nucleo familiare (l. 296/2006)	782	782	782
incremento DS non agricola ordinaria (l. 296/2006)	405	405	405
trattamenti DS non agricola requisiti interi (l. 247/2007)	656	692	702
trattamenti DS non agricola requisiti ridotti (l. 247/2007)	185	193	200
indicizzazione meccanismo tetti (l. 247/2007)	2	3	4
soppressione contributo aggiuntivo su straordinario (l. 247/2007)	101	136	140
incremento assegni nucleo familiare (l. 244/2007)	24	24	24
abolizione dello scalone (l. 247/2007)	203	715	1.007
abolizione divieto di cumulo (DL 112/2008)	380	380	380
<b>Totale</b>	<b>2738</b>	<b>3330</b>	<b>3644</b>

**Al riguardo**, giova innanzitutto ricordare l'impatto in termini di indebitamento e fabbisogno dell'innalzamento delle aliquote contributive di finanziamento alle gestioni pensionistiche a carico degli artigiani e commercianti<sup>43</sup>, dei lavoratori dipendenti<sup>44</sup> e dei lavoratori parasubordinati<sup>45</sup>, come quantificato a suo tempo nelle relative RT:

(al lordo effetti fiscali) (milioni di euro)

	FABBISOGNO					INDEBITAMENTO NETTO				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Artigiani e commercianti</b>	1.016	1.576	1.562	1.439	1.307	1.355	1.649	1.533	1.408	1.274
<b>Lavoratori dipendenti</b>	839	1.019	1.053	1.088	1124*	991	1.024	1.058	1.093	1129*
<b>Lavoratori Parasubordinati</b> (legge n. 247 del 2007)			326	459	429			326	459	429
<b>Lavoratori Parasubordinati</b> (legge finanziaria 2007)	1.147	1.262	1.235	1215*	1185*	1.287	1.260	1.233	1215*	1185*

\* proiezioni

<sup>43</sup> Articolo 1, comma 768, legge n. 296/06.

<sup>44</sup> Articolo 1, comma 769, legge n. 296/06.

<sup>45</sup> Articolo 1, comma 79, legge n. 247/07.

Tenuto conto delle quantificazioni riportate invece nella presente RT si rileva che le stime delle maggiori entrate contributive recate da quest'ultima non appaiono coerenti con quanto risulta dalla tabella di cui sopra, mentre appare difficile dedurre quanto dell'aumento del gettito contributivo indicato nella RUEF sia ascrivibile ai citati incrementi di aliquote. Appare dunque indispensabile un chiarimento sul punto.

Si fa presente inoltre che parte cospicua di tali maggiori entrate era già stata contabilizzata in termini di SNF come minori trasferimenti all'INPS dal bilancio dello Stato, per cui i tagli in esame sarebbero potenzialmente suscettibili di determinare criticità a carico del bilancio dell'INPS<sup>46</sup>, criticità che solo il previsto utilizzo di una parte dei minori trasferimenti in parola (in misura pari a 1,8 mld di euro annui a decorrere dal 2009) in favore della gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili, ciechi e sordomuti, dovrebbe scongiurare.

In linea generale va infine ricordato che ai maggiori introiti contributivi a disposizione dell'INPS corrisponderanno nel medio-

---

<sup>46</sup> Si ricorda, infatti, che, in relazione agli incrementi contributivi stabiliti dalla legge finanziaria per il 2007 (includendovi però anche gli aumenti per gli apprendisti e il contributo di solidarietà sulle c.d. "pensioni d'oro"), l'allegato 7 scontava minori trasferimenti agli enti previdenziali per un ammontare pari a complessivi 2,2 mld di euro nel 2007, 2,5 mld nel 2008 e 3,5 mld nel 2009. Considerando che tali risparmi dovrebbero essere ascrivibili soltanto per il 75% agli incrementi contributivi di cui alla presente analisi (essendo approssimativamente questa la percentuale dei maggiori introiti previdenziali attribuibile alle voci di interesse), ne deriva che i minori trasferimenti conseguenti alle suddette misure sarebbero già pari a circa 1,7 mld nel 2007, 1,9 nel 2008 e 2,6 nel 2009. A tali importi andrebbero aggiunti i "tagli" ai trasferimenti dal bilancio dello Stato scontati dall'allegato 7 alla legge n. 247 del 2007, pari a 326 mln di euro nel 2009, 459 nel 2010 e 429 nel 2011. Di fatto, pertanto, risulterebbero già contabilizzati riduzioni di trasferimenti pari - per il solo 2009 - a quasi 3 mld di euro.

Alla luce delle asserzioni recate dalla RT in ordine all'effettivo afflusso aggiuntivo atteso per il 2009 (mutatis mutandis il discorso vale per gli anni successivi), ne deriverebbe un surplus di risorse aggiuntive per l'INPS, al netto dei "tagli" già scontati, pari a 1,6 mld di euro per il 2009. Tuttavia, a fronte dell'appena citato surplus, per il 2009 lo Stato ridurrà di un importo pari a circa 2,7 mld di euro i trasferimenti per le provvidenze poste finora a carico della GIAS, determinando in tal modo un potenziale deficit per l'INPS pari a circa 1,1 mld di euro.

lungo periodo più elevati trattamenti pensionistici, il che potrà determinare uno squilibrio finanziario relativo alle erogazioni sottratte alla GIAS in forza del presente provvedimento.

Si segnala, *a latere*, che l'allegato 7 del testo licenziato dalla Camera dei deputati reca una correzione degli importi relativi alla riduzione dei trasferimenti all'INPS correlati alla soppressione del contributo aggiuntivo per le ore di straordinario, senza che sia intervenuta alcuna modifica al disposto normativo. Presumibilmente connesso alla valutazione degli effetti fiscali della misura e proprio per questo motivo, si rileva che ovviamente le riduzioni in esame (gli importi passano da 175 mln di euro a 101 mln per il 2009, da 180 mln a 136 mln per il 2010 e da 185 mln a 140 mln per 2011) determinano un corrispondente effetto peggiorativo rispetto al SNF risultante dall'originario allegato 7.

## **Comma 26**

Il comma 26, ai fini della rideterminazione del livello di finanziamento della gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili, ciechi e sordomuti, valutato in complessivi 1.576 mln di euro per il 2007, si provvede utilizzando: *i*) le somme che risultano trasferite alla GIAS in eccedenza rispetto agli oneri per prestazioni e provvidenze varie, pari a 319 mln di euro, *ii*) le risorse trasferite all'INPS ed accantonate presso la GIAS, pari a 155 mln di euro, in quanto non utilizzate per i rispettivi scopi, e *iii*) parte

delle risorse derivanti dai trasferimenti all'INPS di cui al comma 25, per un ammontare complessivo di 1.102 mln di euro.

Per il 2008 e il 2009 si provvede al fabbisogno in esame, valutato rispettivamente in 2.146 e in 1.800 mln di euro, parzialmente utilizzando le risorse derivanti dai minori trasferimenti all'INPS di cui al comma 25.

**La RT** chiarisce che il presente comma si inserisce nell'ambito del riordino dei trasferimenti all'INPS, stabilendo che una quota dei minori trasferimenti di cui al comma 25 è utilizzata a favore della Gestione invalidi civili, per gli importi indicati nel disposto normativo. In relazione ai 155 mln di euro non utilizzati per i rispettivi scopi e destinati alle prestazioni per gli invalidi civili, i ciechi e i sordomuti, la RT riporta un prospetto riepilogativo che indica dettagliatamente i Fondi da cui sono attinte le predette risorse (si segnalano, in particolare, i 59,5 mln di euro del fondo per i prepensionamenti e i 53,5 mln di euro del fondo per le prestazioni economiche per la tubercolosi). Per i 1.102 mln di euro attinti dai trasferimenti di cui al comma 25, la RT precisa che la quota più rilevante è riferibile all'incremento dell'assegno per il nucleo familiare (ANF) e dell'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti interi.

Le disposizioni recate dai commi 25 e 26 determinano effetti positivi sul SNF, come risulta dalla seguente tabella, desunta dall'allegato 7:

(milioni di euro)

	SALDO NETTO DA FINANZIARE			FABBISOGNO			INDEBITAMENTO NETTO		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>									
Comma 25	2.812	3.374	3.689	0	0	0	0	0	0
<b>MAGGIORI SPESE CORRENTI</b>									
Comma 26	1.800	1.800	1.800	0	0	0	0	0	0

(milioni di euro)

	SALDO NETTO DA FINANZIARE			FABBISOGNO			INDEBITAMENTO NETTO		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>									
commi 25-26	1.012	1.574	1.889	0	0	0	0	0	0

La RT conclude escludendo effetti in termini di Conto delle PPAA, nell'ambito del quale le singole voci di entrata e di uscita sono registrate in corrispondenza al rispettivo effettivo ammontare, non influenzato dalle norme in esame, che si limitano a regolare trasferimenti tra enti del comparto delle PPAA.

**Al riguardo**, risulta innanzitutto opportuno un chiarimento circa le motivazioni alla base del sostanziale raddoppio (da 668 mln di euro nel 2006 ai 1.576 mln per il 2007) dello scostamento delle erogazioni rispetto a quanto preventivato, atteso che le ragioni dei precedenti *gap* erano state ricondotte a fatti contingenti e avrebbero dovuto progressivamente ridurre il loro impatto sui trattamenti in questione. Si rammenta infatti che nel 2006 il Governo, dopo aver spiegato che nel 2005 si erano concentrate le erogazioni di nuove liquidazioni derivanti dall'attività amministrativa dell'ente nel 2004 e di nuove liquidazioni a fine 2005 relative al medesimo anno e che si era

registrato un aumento delle spese di funzionamento amministrativo della gestione, aveva asserito che si stava evidenziando nel 2006 un contenimento della dinamica della spesa rispetto al 2005 (+2 per cento nei primi nove mesi, a fronte del +5 per cento per tutto il 2005).

Per quanto riguarda la disposizione che fa testualmente riferimento al parziale utilizzo per il 2008 delle “risorse derivanti dai minori trasferimenti all’INPS di cui al comma 25”, si rileva che il medesimo comma dispone riduzioni che dovrebbero riguardare gli esercizi 2009 e successivi. La previsione riferita al 2008 pare quindi attribuire effetto retroattivo alle riduzioni di trasferimenti statali disposte dal predetto comma 25, prevedendone l’applicabilità anche al presente esercizio, circostanza che è stata confermata e giustificata dal Governo nel corso dell’esame in prima lettura<sup>47</sup>, sulla base dell’argomentazione che si tratta di regolazione sul piano contabile di rapporti tra enti del comparto delle PP.AA., i cui effetti saranno percepiti nei bilanci consuntivi dell’esercizio 2008 sia dello Stato che dell’INPS.

Nulla da rilevare in merito all’assenza di effetti sui saldi, trattandosi di maggiori oneri compensati all’interno delle voci di bilancio dell’INPS.

### **Commi 27-35**

Il comma 27 prevede che per il biennio 2008-2009, in applicazione dell’articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30

---

<sup>47</sup> Cfr CAMERA DEI DEPUTATI, Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari, 21 ottobre 2008.

marzo 2001, n. 165, gli oneri posti a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 3, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono quantificati complessivamente in 1.560 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009.

Il comma 28 stabilisce che, per il biennio 2008-2009, le risorse per i miglioramenti economici del rimanente personale statale in regime di diritto pubblico, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 3, comma 144, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono determinate complessivamente in 680 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2009, con specifica destinazione, rispettivamente, di 586 milioni di euro per il personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195.

Il comma 29 prevede che le somme di cui ai commi 27 e 28, comprensive degli oneri contributivi e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, concorrono a costituire l'importo complessivo massimo di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *h*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

Il comma 30 afferma che, per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 3, comma 146, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono posti a carico dei rispettivi

bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo.

Inoltre, è stabilito che in sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'articolo 47, comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, i comitati di settore provvedono alla quantificazione delle relative risorse, attenendosi ai criteri ed ai parametri, anche metodologici, di determinazione degli oneri, previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato di cui al comma 27 del presente articolo. A tal fine, i comitati di settore si avvalgono dei dati disponibili presso il Ministero dell'economia e delle finanze comunicati dalle rispettive amministrazioni in sede di rilevazione annuale dei dati concernenti il personale dipendente.

**La RT** afferma che per il biennio contrattuale 2008-2009, le risorse per il personale statale previste dall'articolo 3, commi 143 e 144, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per l'indennità di vacanza contrattuale sono maggiorate, a decorrere dall'anno 2009, al fine di riconoscere incrementi retributivi complessivi pari al 3,2% annuo (TIP 2008-2009: 1,7 per cento + 1,5, per cento).

Per l'anno 2008 restano ferme le risorse paramtrate alla corresponsione dell'IVC. Per i dirigenti del comparto Sicurezza-Difesa, il cui trattamento economico è adeguato annualmente sulla base di indici definiti dall'ISTAT in correlazione agli incrementi retributivi percepiti dal restante P.I. nell'anno immediatamente precedente, si è tenuto conto di valori incrementali superiori, non puntualmente specificati nella relazione tecnica.

Con riferimento al comma 29, la relazione precisa che gli stanziamenti previsti ai commi 27 e 28 comprendono anche gli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni (per contributi previdenziali ed IRAP).

Di seguito si espongono il dettaglio degli oneri:

**Commi 27, 28, 29: Oneri annui lordi a carico delle Amministrazioni statali**

<b>Anni</b>	<b>Personale statale contrattualizzato Comma 27</b>	<b>Personale statale non contrattualizzato Comma 28 (*)</b>	<b>Totale personale statale Commi 27 e 28</b>
<b>2009</b>	1.560	680	2.240
<b>2010</b>	1.560	680	2.240
<b>2011</b>	1.560	680	2.240

(\*) Nel comma 28 sono specificate in 586 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 le risorse complessivamente destinate al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195. Le restanti risorse sono destinate al rimanente personale in regime di diritto pubblico (Diplomatici, Prefetti, Vigili del fuoco, Dirigenti del comparto Sicurezza-Difesa, Dirigenza penitenziaria) e a quello in ferma volontaria ed agli allievi, ad eccezione dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato per i quali gli aumenti retributivi derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico, vengono inseriti, in fase di previsione, nei pertinenti capitoli di bilancio.

**La RT** specifica che gli incrementi di cui ai commi 27 e 28 si applicano anche al personale delle Amministrazioni non statali per le quali, in applicazione della normativa vigente, gli oneri contrattuali restano a carico dei rispettivi bilanci.

La relazione tecnica fornisce, quindi, per singolo settore di intervento, il quadro delle risorse necessarie per la copertura degli oneri derivanti dall'attribuzione dei benefici economici previsti dagli articoli in esame.

**Comma 30: Oneri annui lordi a carico delle Amministrazioni del settore  
pubblico non statale**

<b>Anni</b>	<b>Personale pubblico non statale comma 30</b>
2009	1.660
2010	1.660
2011	1.660

La RT precisa, inoltre, che la stima degli oneri connessi all'applicazione dell'articolo 30 è stata effettuata sulla base della consistenza di personale acquisita con le informazioni del conto annuale 2006 ed ha tenuto conto delle retribuzioni medie pro-capite aggiornate con i benefici economici derivanti dai CCNL 2006-2007.

In particolare, la RT riporta la seguente consistenza di personale del pubblico impiego:

<b>Unità di personale</b>	<b>(3.567.977)</b>
Settore Stato	2.014.169 unità
Settore pubblico non statale	1.553.808 unità
<b>Retribuzioni medie</b>	
Settore Stato	31.367 euro
Settore pubblico non statale	33.000 euro
<b>Oneri riflessi a carico delle Amministrazioni</b>	
Settore statale	+38,38%
Settore pubblico non statale	+37%

Per quanto concerne l'impatto sui saldi di finanza pubblica, la relazione precisa che per gli oneri individuati ai commi 27, 28 e 29, pari complessivamente a 2.240 milioni di euro dal 2009, viene prevista al successivo comma 31 un'apposita copertura a valere sulle risorse di cui all'articolo 63, comma 10, primo periodo del decreto

legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per quanto concerne le risorse individuate al comma 30, afferma che non si producono ulteriori effetti sui saldi rispetto a quelli già scontati negli andamenti tendenziali per effetto del decreto legge n. 112/2008.

La relazione tecnica riporta quindi un riepilogo degli oneri lordi previsti per l'intero pubblico impiego.

**Biennio contrattuale 2008-09**  
**Risorse finanziarie annue al lordo di contributi ed IRAP complessivamente previste**

Comparti/Settori	Legge finanziaria 2008 (Risorse per IVC 2008-09)			Disegno di Legge finanziaria 2009 (ulteriori risorse a decorrere dal 2009)			Risorse complessive per il biennio economico 2008-09		
	2008	2009	2010	2009	2010	2011	2008	2009	2010 e successivi
<b>Totale Stato</b>	357	584	584	2.240	2.240	2.240	357	2.824	2.824
<b>Totale Settore non statale</b>	320	587	587	1.660	1.660	1.660	587	2.247	2.247
<b>Totale Pubblico Impiego</b>	677	1.171	1.171	3.900	3.900	3.900	677	5.071	5.071
<i>incrementi % (circa)</i>	0,40%	0,6%	0,6%	2,6%	2,6%	2,6%	0,4%	3,2%	3,2%

**Al riguardo**, per i profili di stretta copertura, trattandosi di stanziamenti sotto forma di limite massimo di spesa, non vi è nulla da osservare.

Dall'altro punto di vista dei profili di quantificazione, in considerazione della circostanza che trattasi di spesa giuridicamente obbligatoria, è necessario invece formulare alcune osservazioni in ordine alla congruità dei parametri adottati nella quantificazione degli oneri.

In particolare, con specifico riferimento anzitutto ai dati quantitativi inerenti alla stima della platea interessata dagli aggiornamenti contrattuali, dal momento che il conto annuale 2007 si è da poco reso disponibile<sup>48</sup> andrebbero evidenziate le variazioni intervenute in tale anno rispetto al dato complessivo desumibile dal conto annuale 2006 cui si riferisce la RT, nonché eventuali indicazioni in merito alla componente riferibile alle posizioni lavorative a tempo determinato rispetto alle restanti. Ciò, distintamente, in relazione alla componente di personale appartenente al settore statale ed al settore pubblico<sup>49</sup>.

In tal senso, sarebbe inoltre utile l'acquisizione del dettaglio della platea di lavoratori presi a riferimento anche per singoli comparti di contrattazione, appartenenti al settore statale e non statale, nonché, con specifico riguardo ai parametri a valore, i valori medi delle relative retribuzioni contrattuali, evidenziandone le differenze rispetto ai dati riportati nel conto annuale 2007<sup>50</sup>.

Dal punto di vista metodologico si segnala che tale profilo costituisce, a ben vedere, un aspetto che influisce anche sulla corretta copertura dei benefici economici, dal momento che gli stanziamenti in esame sono relativi al biennio contrattuale 2008/2009 e che i dati più congrui da impiegare per la stima dei benefici economici cui essi sono

---

<sup>48</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., *link* al Sito *internet* "Conto Annuale" 2007.

<sup>49</sup> In tal senso, dalla ricognizione dei dati del Conto Annuale 2007, emerge infatti che su di un totale di 3.366.467 unità a tempo indeterminato in servizio nel P.I., 1.646.000 circa sarebbero riferibili al settore pubblico non statale. Per quanto concerne le posizioni a t.d. in termini di unità annue è indicato nel 2007 pari a 116.804 unità. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., Conto Annuale 2007, dati di sintesi, pagina 9 e 15.

<sup>50</sup> Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., Conto Annuale 2007, *Le retribuzioni medie pro capite di comparto nel triennio 2005-2007*, dati di sintesi, pagina 4.

destinati, sarebbero, per l'appunto, quelli relativi all'ultimo anno del biennio di "uscita" precedente 2006/2007, ovvero, al 2007<sup>51</sup>.

In aggiunta, con specifico riferimento al personale del settore pubblico non statale, andrebbe chiarito se la RT reca anche la specifica indicazione secondo cui i dati delle retribuzioni medie includerebbero professori e ricercatori universitari. In merito, anche in considerazione del livello delle retribuzioni medie lorde indicate per il personale del settore pubblico (33.000 euro circa), sembrerebbe necessaria l'acquisizione di dati analitici, in ordine alla quota rappresentata dai docenti universitari sul totale dei dipendenti del settore pubblico non statale, nonché, riguardo ai criteri attraverso cui si è giunti all'indicazione di una retribuzione media lorda per tale settore.

Andrebbero inoltre acquisiti chiarimenti circa la quota di risorse destinata, per ciascun anno, ai miglioramenti economici il cui riconoscimento si attuerà nell'ambito degli aumenti definiti in sede di contrattazione integrativa, distintamente dalla componente che invece troverà definizione nell'ambito della contrattazione nazionale di comparto, allo scopo di individuare il *plafond* massimo di risorse entro cui gli istituti previsti dalla contrattazione cd. di "secondo

---

<sup>51</sup> Sul punto è noto che dati non aggiornati rispetto al biennio di uscita precedente a quello cui sono destinate le risorse stanziare per gli aggiornamenti economici delle varie categorie del P.I., possono determinare effetti sulla corretta quantificazione degli oneri e, quindi, sulla stessa copertura dei benefici. In tal senso, si segnalano le osservazioni contenute nell'ultimo referto della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico del triennio 2002/2005, in cui si legge che a causa dei ritardi nell'avvio delle procedure di contrattazione, l'ARAN "si trova a gestire risorse determinate sulla base di una fotografia del numero e della distribuzione nei livelli del personale interessato non più attuale e destinata a mutare ulteriormente per effetto della contrattazione integrativa relativa la trascorso biennio non ancora conclusa, col quale potranno essere disposti, con valore retroattivo, percorsi di incremento economico e di carriera del personale interessato" con effetti sulla stessa congruità delle risorse stanziare. In proposito, appare di particolare interesse anche l'analisi contenuta nel rapporto trimestrale ARAN n. 3 del 2008. Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di Controllo, *Referto al Parlamento sul Costo del Lavoro pubblico nel triennio 2003/2005*, maggio 2007, pagina 48; ARAN, Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, aprile 2008, pagina 3 e seguenti.

livello" dovranno contenersi ai sensi dell'articolo 40, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165.

In più, con specifico riferimento al comma 30, premesso che la norma di cui all'articolo 27 della legge di contabilità impone, all'atto della indicazione di oneri aggiuntivi che siano posti a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, l'individuazione anche delle risorse da destinare alla relativa copertura a valere dei bilanci di questi ultimi, e che detto onere risulta comunque compreso nell'ambito delle risorse stanziare ai commi precedenti, si ribadisce, per detti comparti, la necessità di fornire una separata evidenziazione dei parametri considerati sia in ordine alla platea dei dipendenti che in relazione all'ammontare delle retribuzioni medie.

Il comma 31 prevede che agli oneri derivanti dall'attuazione dei commi 27, 28 e 29 si provvede a valere sulle risorse di cui all'articolo 63, comma 10, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133<sup>52</sup>.

**La RT** non si sofferma sul comma specifico.

L'allegato 7 ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi:

---

<sup>52</sup> L'articolo 63, comma 10, primo periodo, 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 in esame, 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.

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>Min.sp. corr.</b>									
Rid. F. ISPE co. 31	2.240	2.240	2.240	0	0	0	0	0	0
<b>Magg.sp. corr.</b>									
F. contr. c. 27 28 29	2.240	2.240	2.240	0	0	0	0	0	0

**Al riguardo**, in merito ai profili di copertura finanziaria, appare opportuno 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, quali 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.

Infine, con riguardo alla stima degli effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica, si osserva che gli effetti delle disposizioni risulterebbero già scontati ai fini dei saldi per effetto delle disposizioni dell'articolo 63, comma 10, primo periodo, del decreto legge n. 112/2008. Gli importi indicati nell'allegato 7, in corrispondenza della norma in esame, derivano pertanto da effetti contabili dovuti ad una diversa imputazione della spesa nell'ambito del bilancio dello Stato.

Il comma 32 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2009, il trattamento economico accessorio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è corrisposto in base alla qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa utilizzando anche le risorse finanziarie di cui all'articolo 61, comma 17, del decreto-legge

25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il comma 33 prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze verificano periodicamente, con cadenza semestrale, il processo attuativo delle misure di riorganizzazione e di razionalizzazione delle spese di personale introdotte dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, allo scopo di riscontrare l'effettività della realizzazione dei relativi risparmi di spesa.

E' stabilito che, ove in sede di verifica venga riscontrato il conseguimento di economie aggiuntive rispetto a quelle già considerate ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica o comunque destinate a tale scopo in forza di una specifica prescrizione normativa, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono definiti i limiti percentuali e le modalità di destinazione delle predette risorse aggiuntive al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni indicate nel comma 5, o interessate all'applicazione del comma 2, dell'articolo 67 del citato decreto-legge n. 112 del 2008. La presente disposizione non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale.

Il comma 34 prevede che, ai sensi e con le modalità di cui al comma 33, può essere, altresì, devoluta al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni ivi indicate, una quota parte delle risorse *eventualmente* derivanti dai risparmi aggiuntivi

rispetto a quelli già considerati ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica o comunque destinati a tale scopo in forza di una specifica disposizione normativa, realizzati per effetto di processi amministrativi di razionalizzazione e di riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione, attivati in applicazione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

**La RT** afferma che le disposizioni non determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto si limitano a definire criteri in ordine all'erogazione del trattamento economico accessorio nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, considerato che le risorse da destinare alla contrattazione integrativa derivano da ulteriori risparmi, accertati e verificati, comunque "aggiuntivi" rispetto a quelli già destinati da disposizioni legislative al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, i commi 33 e 34 non determinano ulteriori oneri.

**Al riguardo**, considerato che i commi 32 e 33 intervengono sulla disciplina delle modalità di retribuzione della produttività dei dipendenti pubblici, senza determinare oneri aggiuntivi rispetto ai risparmi già scontati dalla legislazione vigente, non vi è nulla da osservare<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> In proposito, si segnalano le considerazioni formalizzate nelle risposte pervenute dalla R.G.S. nel corso dell'esame del provvedimento in prima lettura (A.C. 1713), in base alle quali, a fronte di osservazioni che erano state formulate circa la indeterminatezza delle risorse a fronte di oneri che, almeno in parte, si sarebbero rivelati di natura permanente, si è ribadito che le disposizioni "non configurano una spesa suscettibile di tradursi in oneri permanenti per il Bilancio dello Stato, atteso che l'utilizzo delle risorse, derivanti da risparmi già realizzati, può essere effettuato solo previo accertamento della sussistenza delle medesime. Ciò in quanto trattasi di risorse aleatorie ed eventuali, il cui ammontare può essere verificato

Il comma 35 stabilisce che, dalla data di presentazione del disegno di legge finanziaria decorrono le trattative per il rinnovo dei contratti del personale di cui agli articoli 1, comma 2, e 3, commi 1, 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, per il periodo di riferimento previsto dalla normativa vigente.

Si prevede, inoltre, che dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria le somme previste possono essere erogate anche mediante atti unilaterali, salvo conguaglio, all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. L'importo da erogare non può superare il 90 per cento del tasso di inflazione programmata per ciascuno degli anni del biennio di riferimento applicato alla voce stipendio. In ogni caso a decorrere dal mese di aprile è erogata l'indennità di vacanza contrattuale. Per i rinnovi contrattuali del biennio economico 2008- 2009, in relazione alle risorse previste, la presente disposizione si applica con riferimento al solo anno 2009, ferma restando l'erogazione per l'anno 2008 dell'indennità di vacanza contrattuale. Per il personale delle amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dalle amministrazioni statali i relativi oneri sono posto a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del predetto decreto legislativo n. 165 del 2001.

**La RT** afferma che le disposizioni non producono effetti sui saldi di finanza pubblica, in quanto disciplinano l'utilizzo di risorse

---

solo a consuntivo e pertanto l'erogabilità delle stesse non può prescindere dalla realizzazione dei previsti risparmi". Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., nota Prot. 0121875 del 16 ottobre 2008.

dei cui effetti finanziari si è già tenuto conto in relazione a precedenti leggi e disposizioni del provvedimento in esame.

**Al riguardo**, considerato il tenore procedurale delle disposizioni in esame che non pone riflessi sulla componenti di oneri già scontata a legislazione vigente, e tenuto conto dei chiarimenti già forniti in tal senso nel corso dell'esame da parte della Camera dei Deputati<sup>54</sup>, non vi sono osservazioni.

### **Commi 36-38**

Il comma 36 stabilisce che possono essere concessi, nel corso del 2009, in deroga alla vigente normativa, trattamenti di sostegno al reddito (cigs, mobilità ecc.), nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali e previe intese, da recepire con accordi in sede governativa entro il 15 giugno 2009. Tali trattamenti possono essere erogati nel limite complessivo di spesa di 600 mln di euro a carico del fondo per l'occupazione.

Le risorse stanziare per l'obbligo di frequenza di attività di formazione professionale di cui all'articolo 68 della legge n. 144 del

---

<sup>54</sup> In proposito, in esito alla richiesta di chiarimenti del Relatore in merito alla possibilità che le previsioni di spesa del comma in esame possano riflettersi sulle modalità di determinazione dei tendenziali di spesa per redditi di lavoro, il Governo ha ribadito che, per gli anni che non prevedono stanziamenti di risorse contrattuali per gli aggiornamenti economici del P.I., la norma non induce modifiche, considerato che in tali annualità l'obbligo di erogazione ravvisabile è solo relativo alla indennità di vacanza contrattuale (IVC), mentre, per quanto concerne gli anni in cui sono previste risorse per gli aggiornamenti contrattuali, nell'ipotesi in cui tutte le amministrazioni decidessero di procedere alla erogazione unilaterale del 90 per cento del t.i.p. sulla componente stipendiale, la norma avrebbe l'effetto di favorire il riallineamento delle fasi contrattuali alle scadenze giuridiche dei contratti collettivi. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., nota Prot. 0121875 del 16 ottobre 2008.

1999, poste a carico del fondo per l'occupazione, sono ridotte per il 2009 a 139.109.570 euro. Nell'ambito delle risorse del fondo di rotazione istituito presso il Ministero del lavoro per favorire l'accesso a 2 Fondi europei (si tratta di 100 mld di lire di dotazione iniziale e delle maggiori entrate rivenienti dall'aumento allo 0,3% dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione) è destinata per il 2009 la somma di 150 mln di euro per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione. Conseguentemente per il 2009 l'ammontare complessivo dei pagamenti a carico del predetto fondo non può eccedere l'importo di 420 mln di euro.

Il comma, introdotto dalla Camera dei deputati, non è corredato **di RT**. Tuttavia, in risposta ad alcuni rilievi sollevati durante l'esame parlamentare, il Governo ha fornito informazioni integrative depositando una nota ufficiosa. In particolare, è stato precisato che la riduzione delle risorse per la formazione professionale nell'ambito del fondo per l'occupazione serve per coprire l'incremento da 450 a 600 mln delle risorse per gli ammortizzatori sociali disposto dal comma 36 rispetto all'omologa norma contenuta nel ddl A.S. 1167 (articolo 27, comma 1), che sembra pertanto destinata ad essere eliminata, potendosi desumere proprio dal chiarimento citato che i 600 mln di euro assorbiranno e non si aggiungeranno ai 450 mln di euro di cui all'AS 1167. Per quanto concerne la destinazione all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione per il 2009 della somma di 150 mln di euro nell'ambito delle risorse del fondo di rotazione istituito presso il Ministero del lavoro per favorire l'accesso a 2 Fondi

europei, la predetta nota chiarisce innanzitutto che si tratta di somme non destinate al cofinanziamento dei programmi comunitari, il che determinerebbe il blocco anche delle relative risorse comunitarie. Vengono poi illustrati gli effetti sui saldi delle disposizioni in parola. In particolare, in termini di indebitamento netto, la nota evidenzia che i 150 mln di euro aggiuntivi stanziati impattano direttamente su tale saldo soltanto in misura pari al 60% (quindi per 90 mln di euro circa), in quanto la restante quota è correlata alla contribuzione figurativa che non si ripercuote immediatamente sui saldi. Viene pertanto giustificato il limite del livello dei pagamenti a carico del fondo di rotazione, stabilito in 420 mln di euro per il 2009, atteso che le previsioni per il 2009, sulla scorta degli andamenti registrati nel periodo 2005-2008, scontano un ammontare di pagamenti pari a circa 510 mln di euro ( $510 - 90 = 420$  mln).

**Al riguardo**, si rileva che sulla base delle indicazioni fornite dal disposto normativo le risorse afferenti al fondo per l'occupazione e relative alla formazione professionale sembrerebbero allo stato ammontare a 387.236.381 euro annui (402.836.381 euro (780 mld lire) - 15.600.000 euro). Ne deriverebbe che la riduzione operata dalla norma sarebbe pari a 248.126.811 (infatti :  $387.236.381 - 248.126.811 = 139.109.570$ ), superiore di quasi 100 mln di euro all'incremento delle risorse destinate nell'ambito del fondo per l'occupazione agli ammortizzatori sociali.

In relazione alla modalità di contabilizzazione sui tre saldi (60% in termini di indebitamento e fabbisogno) delle spese per ammortizzatori sociali, pur non ritenendosi teoricamente irragionevole

l'impostazione adottata, si sottolinea che la stessa segna un mutamento della prassi finora invalsa, caratterizzata da una identica stima degli effetti su tutti i saldi di misure di identico tenore (cfr., recentemente, l'articolo 63, comma 6, del decreto-legge n. 112 del 2008 e l'articolo 6-bis del decreto-legge n. 248 del 2007, in materia di ammortizzatori sociali, come contabilizzati nei relativi allegati 7).

Inoltre, non appaiono del tutto chiare le implicazioni relative alla riduzione (sia pur solo in misura corrispondente alla quota delle spese per ammortizzatori che impatta direttamente su indebitamento e fabbisogno) dell'ammontare dei pagamenti a carico del fondo di rotazione. Infatti, gli oneri per maggiori ammortizzatori sociali a carico del fondo per l'occupazione trovano copertura all'interno del medesimo, con la riduzione delle risorse per la formazione professionale (anzi, a rigore, dovrebbe registrarsi un miglioramento di indebitamento e fabbisogno proprio sulla base della nuova impostazione adottata).

Anche alla luce delle suddette considerazioni, andrebbe chiarito se il limite dei 420 mln di euro di pagamenti autorizzati per il 2009 a carico del fondo di rotazione vada inteso al lordo o al netto delle risorse destinate alle attività formative. Infatti, nel primo caso appare evidente che si registrerà *sic et simpliciter* un calo dei pagamenti rispetto a quelli previsti a legislazione vigente (da 510 a 420 mln di euro), con un corrispondente miglioramento dei saldi - considerando l'autonoma copertura sul fondo per l'occupazione dei maggiori oneri per ammortizzatori sociali - non registrato nell'allegato 7. Nel secondo caso, invece, ai 420 mln di euro per le originarie finalizzazioni a carico del fondo di rotazione vanno aggiunti per intero i 150 mln di

euro destinati ad attività formative (per i quali non opererà - stante la diversa natura degli interventi - il meccanismo di impatto sui saldi descritto dalla nota governativa per gli ammortizzatori sociali), rendendosi pertanto necessario ricorrere al nuovo criterio di contabilizzazione della spesa per ammortizzatori sociali per lasciare invariati i saldi, come risulta dall'allegato 7. La complessità delle questioni sollevate e la loro interdipendenza richiederebbe un chiarimento da parte del Governo onde avere piena contezza degli effetti sui saldi del comma 36. Non dovrebbero peraltro scaturire problematiche in relazione alla natura rotativa del fondo da ultimo considerato, atteso che comunque parte cospicua delle risorse ad esso afferenti deriva dall'incremento dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione, non risultando essa condizionata ai rimborsi correlati alle operazioni giunte a scadenza.

Il comma 37 stabilisce che possono essere concessi a decorrere dal 1° gennaio 2009, nel limite di spesa di 20 mln di euro a carico del fondo per l'occupazione, integrato del corrispondente importo, sulla base di specifici accordi, i trattamenti di cigs per 24 mesi e di mobilità al personale dipendente dalle società di gestione aeroportuale e dalle società da queste derivate. A far data dal 1° gennaio 2009 le imprese del sistema aeroportuale sono tenute al pagamento di tutti i contributi previsti dalla legislazione vigente in materia di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità.

All'onere di cui al comma 37, pari a 20 mln di euro annui a decorrere dal 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione

dell'autorizzazione di spesa relativa al fondo per interventi strutturali di politica economica (comma 38).

I due commi, introdotti dalla Camera dei deputati, non sono corredate di **RT**.

**Al riguardo**, nulla da rilevare per i profili di competenza, potendosi anzi rilevare la prudenziale mancanza di una stima degli effetti di gettito correlati all'assoggettamento dal 2009 delle imprese del sistema aeroportuale al pagamento di tutti i contributi previsti dalla legislazione vigente in materia di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità.

### **Commi 39-43**

Il comma 39, nel sopprimere l'ultimo periodo del comma 658-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006, non prevede più il recupero nell'anno 2008, da parte delle regioni e province autonome che non conseguano gli obiettivi di spesa del PSI per l'anno 2007, dello scostamento registrato rispetto all'obiettivo di spesa, qualora lo stesso non sia superiore alle spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti UE.

**La RT** riferita ad un emendamento diverso<sup>55</sup>, ma in parte coincidente con quello approvato alla Camera dei deputati e quindi parzialmente utilizzabile dichiara l'assenza di effetti finanziari connessi alla previsione dell'esclusione del recupero dello sforamento 2007 nell'anno 2008 in quanto la stessa non è stata scontata nei tendenziali.

**Al riguardo**, si segnala che la disposizione, consentendo alle regioni di non recuperare nell'anno 2008 gli scostamenti dagli obiettivi del patto relativo all'anno 2007, sembrerebbe annullare i possibili risparmi (pur non considerati a legislazione vigente) che tali enti avrebbero dovuto conseguire in aggiunta a quelli previsti per l'anno 2008.

Il comma 40 apporta alcune modifiche all'articolo 1, comma 703, della legge n. 296 del 2006, concernente l'incremento dei contributi ordinari in favore dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti aventi determinate caratteristiche demografiche. In sostanza, viene effettuata una riduzione di 10 mln di euro dell'importo complessivo da attribuire, tramite incremento dei contributi ordinari, ai suddetti comuni con un rapporto tra la popolazione residente ultrasessantacinquenne e la popolazione residente complessiva superiore al 25 per cento e un corrispondente aumento di 10 mln di euro dell'importo complessivo da corrispondere, sempre tramite incremento dei contributi ordinari, ai suddetti comuni aventi un

---

<sup>55</sup> Emendamento 2.580 del relatore.

rapporto tra la popolazione residente di età inferiore a cinque anni e la popolazione residente complessiva superiore al 4,5 per cento.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, non si hanno osservazioni da formulare.

Il comma 41 apporta una serie di modifiche all'articolo *77-bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali. In particolare:

- a) si precisa che, ai fini della determinazione dello specifico obiettivo, il saldo finanziario calcolato in termini di competenza mista è rappresentato dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali;
- b) sono escluse dall'obiettivo di saldo finanziario le risorse provenienti dallo Stato e le relative spese sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza, anche se effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse. Gli enti che hanno beneficiato di tale esclusione devono presentare al Dipartimento della protezione civile, entro il mese di gennaio dell'anno successivo, l'elenco delle spese escluse dal patto di stabilità interno, ripartite per la parte corrente e per la parte in conto capitale;
- c) ai fini dei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità interno sulla base assunta nel 2007 non si conteggiano,

oltre alle risorse derivanti dalla cessioni di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici e alle risorse derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare già contemplate dal decreto-legge n. 112 del 2008, anche le risorse derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle società operanti nel settore dei servizi pubblico locali. L'esclusione opera nel caso in cui tali risorse siano destinate alla realizzazione di investimenti (e non soltanto alla realizzazione di investimenti infrastrutturali, come previsto dalla formulazione vigente) o alla riduzione del debito;

- d) si estendono alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica le informazioni che il Ministero dell'economia e delle finanze rilascia relativamente ai risultati del monitoraggio degli adempimenti del patto di stabilità interno;
- e) in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011, la riduzione dei contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'interno per l'anno successivo è data dalla differenza tra il saldo programmatico e il saldo reale e, comunque, non può essere superiore al 5 per cento<sup>56</sup>;
- f) si esclude l'applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'anno 2008

---

<sup>56</sup> Nella formulazione attuale del comma 20 dell'articolo 77-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il mancato rispetto del patto di stabilità interno è sanzionato con una riduzione per tutti gli enti del 5 per cento dei contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'interno.

relativamente ai pagamenti concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 112 del 2008, a condizione che gli enti locali abbiano rispettato il patto nel triennio 2005-2007 e che abbiano registrato nell'anno 2008 impegni di spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale, per un ammontare non superiore a quello medio corrispondente del medesimo triennio.

**La RT** riferita ad un emendamento diverso<sup>57</sup> ma in parte coincidente con quello approvato alla Camera dei deputati e quindi parzialmente utilizzabile, afferma che l'esclusione dal patto delle entrate e delle spese (correnti e in conto capitale) per le calamità naturali non produce effetti negativi in termini di finanza pubblica. Infatti, mentre a livello di singolo ente potrebbero verificarsi degli sfasamenti temporali tra entrate e corrispondenti spese con conseguenti difficoltà a rispettare il patto di stabilità interno dell'ente, a livello complessivo, invece, risulta una costanza nell'ammontare delle entrate e delle correlate spese.

Con riferimento alla lettera e), la RT afferma l'assenza di effetti negativi in termini di finanza pubblica in quanto gli effetti finanziari positivi derivanti dall'applicazione della sanzione della riduzione dei

---

<sup>57</sup> Emendamento 2.581 del relatore.

trasferimenti erariali nella misura del 5 per cento non sono stati scontati nei saldi di finanza pubblica.

In una nota pervenuta alla Camera dei deputati il 4 novembre 2008 il MEF ha affermato che i risparmi attesi dalla riduzione del 5 per cento dei trasferimenti erariali non concorrono alla copertura degli oneri connessi al meccanismo di premialità di cui al comma 23 dell'articolo 77-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008. La medesima nota ha ribadito, relativamente alle entrate e alle spese per calamità naturali, il sostanziale equilibrio, in ragione d'anno, tra entrate e spese a livello di settore locale, mentre a livello di singolo ente ha confermato la presenza di possibili disallineamenti.

**Al riguardo**, si osserva che le modifiche apportate al patto di stabilità interno, rendendo meno stringente il conseguimento degli obiettivi posti dal patto, presentano alcuni profili problematici che potrebbero in parte compromettere gli obiettivi di risparmio fissati dal decreto-legge n. 112 del 2008. In particolare, occorre chiarire alcuni punti di seguito distintamente esposti:

- le precisazioni della RT e della nota ministeriale non appaiono fugare il rischio che eventuali disallineamenti futuri tra l'ammontare delle risorse attribuite agli enti e le spese dagli stessi sostenute per calamità naturali, provochino una riduzione degli obiettivi di risparmio connessi al patto;
- l'esclusione dalla base di calcolo del saldo per l'anno 2007 delle risorse derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere

dalle società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, sembra rendere meno stringente il conseguimento degli obiettivi agli enti nei cui bilanci figura tale voce di entrata. Infatti, a legislazione vigente, i citati enti, a fronte di questa entrata nell'anno 2007, avrebbero avuto obiettivi di saldo per l'anno 2009 più elevati e quindi più stringenti. Di conseguenza, sarebbero stati più elevati anche gli obiettivi di risparmio da conseguire. Inoltre, al fine di verificarne l'effettivo impatto sui saldi di finanza pubblica, andrebbe chiarito se l'esclusione di tutte le risorse contemplate dal comma 8 si riferisca alla sola base di calcolo assunta nel 2007 o anche ai saldi utili per il rispetto del patto di stabilità interno. La specificazione rileva in quanto nel caso in cui le risorse siano escluse dalla sola base di calcolo per il 2007 le stesse potrebbero essere utilizzate, se presenti, per conseguire il rispetto del patto, mentre nel testo attualmente vigente tale possibilità non risulta consentita;

- la graduazione della riduzione dei contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'interno per il mancato rispetto del patto di stabilità interno fino ad un massimo del 5 per cento sembra suscettibile di ridurre i risparmi (anche se non scontati nei tendenziali) che gli enti dovrebbero conseguire in aggiunta a quelli previsti per l'anno di competenza. Infatti, a normativa vigente tali enti avrebbero unicamente una riduzione fissa del 5 per cento dei propri contributi ordinari;

- la possibilità di non rispettare il patto di stabilità interno relativamente ai pagamenti delle spese di investimento effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa, sia pure a determinate condizioni, comporta per tali enti la riduzione dei risparmi da conseguire per l'importo dei pagamenti effettuati in eccedenza rispetto agli obiettivi posti. Inoltre, la non irrogazione delle sanzioni per effetto del mancato rispetto del patto alle suesposte condizioni, comporta la non applicazione nell'anno successivo delle misure di contenimento della spesa e dell'indebitamento per gli investimenti, nonché della riduzione dei contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'interno. Su tale punto andrebbe inoltre chiarito se il venir meno del limite sanzionatorio posto alla crescita della spesa corrente per i suddetti enti inadempienti possa incidere sul meccanismo di premialità previsto per gli enti virtuosi al comma 23 dell'articolo 77-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008.

Il comma 42, nel novellare l'articolo 77-*ter* del decreto-legge n. 112 del 2008, relativo alla disciplina del patto di stabilità interno per le regioni e le province autonome per il triennio 2009-2011, introduce due commi aggiuntivi volti ad escludere le spese effettuate per interventi cofinanziati dall'Unione europea dal calcolo del patto di stabilità interno. In particolare:

- il comma 5-*bis* dell'articolo 77-*ter*, a decorrere dall'anno 2008, esclude le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione

europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale, dal computo della base di calcolo e dei risultati del patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome;

- il comma *5-ter* dell'articolo *77-ter* precisa che nel caso in cui l'UE riconosca importi inferiori di cofinanziamento, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso nelle spese del patto di stabilità relativo all'anno della comunicazione del mancato riconoscimento. Nel caso di comunicazione nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere effettuato anche nell'anno successivo.

**La RT**, riferita ad un emendamento diverso<sup>58</sup> ma coincidente con quello approvato alla Camera dei deputati, afferma che la norma non produce effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica in quanto, secondo le regole europee, le risorse che l'Unione europea eroga per il finanziamento dei programmi comunitari rendono neutrali, in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, gli interventi realizzati con tali risorse.

**Al riguardo**, appare necessario un chiarimento del Governo circa l'assenza di effetti finanziari per la finanza pubblica dell'esclusione dalla base di calcolo dei cofinanziamenti UE. A tale proposito si rammenta che nella legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 2004) l'esclusione delle spese in conto capitale cofinanziate dai fondi europei dalle spese soggette al patto di stabilità interno ha

---

<sup>58</sup> Emendamento 2.580 del relatore.

prodotto, in base a quanto affermato dalla RT, un peggioramento del fabbisogno e dell'indebitamento netto, per l'anno 2005, di 50 mln di euro per le regioni.

Il comma 43 prevede la presentazione da parte del Governo al Parlamento e alla Conferenza permanente Stato-Regioni di una relazione annuale indicante l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili relative al fondo per le aree sottoutilizzate e di quelle utilizzate in forza di apposite delibere CIPE o di altri provvedimenti normativi che recano variazioni della dotazione del citato fondo. La relazione dovrà evidenziare l'incidenza delle utilizzazioni rispetto al principio generale di ripartizione territoriale delle risorse del fondo, che vanno assegnate nella misura dell'85% in favore delle zone del Mezzogiorno e nella misura del 15% in favore delle aree sottoutilizzate del Centro-Nord. Con regolamento sono adottate le disposizioni occorrenti per l'attuazione del presente comma.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, atteso il carattere ordinamentale della disposizione, non si hanno osservazioni da formulare.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>