

XVI legislatura

**A.S. 1790:
"Disposizioni per la formazione del
bilancio annuale e pluriennale dello
Stato (legge finanziaria 2010)"**

Ottobre 2009
n. 54



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura



INDICE

<i>Articolo 2 (Disposizioni diverse)</i>	1
Commi 1-5	1
Commi 7 e 8	5
Commi 9-16	13
Comma 17	25
Comma 18	26
<i>Articolo 3 (Fondi e tabelle. Entrata in vigore)</i>	27
Comma 7	27

Articolo 2
(Disposizioni diverse)

Commi 1-5

Il comma 1 definisce l'adeguamento ISTAT, per l'anno 2010, 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 dell'intero onere relativo ai trattamenti liquidati anteriormente al 1° gennaio 1989.

Tale adeguamento è pari a 303,76 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 75,05 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 2) per l'anno 2010 in 18.121,52 mln di euro per le gestioni di cui al comma 1, lettera a), e in 4.477,88 mln di euro per le gestioni di cui alla lettera b). I corrispondenti importi erano pari per l'anno 2009 a 17.817,76 mln di euro per le gestioni di cui al

comma 1, lettera a) e a 4.402,83 mln di euro per le gestioni di cui alla lettera b).

Le somme da ripartire tra le gestioni, ai sensi del comma 3, sono al netto di 836,97 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 2,72 e 63,06 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 2009, in coerenza con i contenuti del DPEF 2010-2013, che stima un incremento dei prezzi nella misura del 3,2% per il 2009 (più correttamente, si tratta del dato 2008 che trova applicazione per l'adeguamento del 2009) e dello 0,9% per il 2010 (dato 2009), e con l'applicazione dell'incremento di un ulteriore punto percentuale. L'allegato 7 riporta gli effetti della norma - pari a 378,8 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.

Il comma 4, 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 204,09 mln per il 2008 e in 200 mln per il 2009, provvede disponendo l'utilizzo: *i*) delle somme che risultano trasferite alla GIAS in eccedenza rispetto agli oneri per prestazioni e provvidenze varie, pari a 244,09 mln di euro, *ii*) delle risorse trasferite all'INPS ed accantonate presso la GIAS, pari a 160 mln di euro, in quanto non utilizzate per i rispettivi scopi ed accantonate per la copertura di eventuali oneri futuri.

La RT afferma che la disposizione costituisce una regolazione di effetti contabili, riferita ai risultati dell'ultimo consuntivo approvato dall'INPS (2008), volta ad assicurare il coordinamento tra il bilancio dello Stato e quello dell'INPS. Pertanto non determina alcun effetto oneroso né sul SNF né sull'indebitamento o il fabbisogno. Infatti, da un lato, la norma dispone l'imputazione di somme già trasferite all'INPS e non utilizzate, dall'altro lato, i maggiori importi corrisposti alla Gestione degli invalidi civili sono già stati considerati nell'ambito dei risultati complessivi e delle previsioni del predetto Conto delle PP.AA.. La RT conclude indicando i Fondi dai quali sono attinti i 160 mln di euro non utilizzati per i loro scopi. Si tratta del Fondo per le prestazioni economiche per la tubercolosi (70 mln di euro), del Fondo per i prepensionamenti (altri 70 mln di euro) e del Fondo per le prestazioni a sostegno della maternità e della paternità (20 mln di euro).

Al riguardo, giova ricordare che il divario fra previsioni e risultati nelle erogazioni per gli invalidi civili coperto dal presente comma (pari a circa 200 mln di euro sia per il 2008 che per il 2009) rappresenta un deciso miglioramento rispetto agli analoghi dati del 2006 (668 mln di euro) e del 2007 (1.576 mln), il cui ammontare era stato ascritto a fattori contingenti, il cui impatto sui trattamenti in questione si è evidentemente attenuato.

Nulla da rilevare in merito all'assenza di effetti sui saldi, trattandosi di maggiori oneri compensati all'interno delle voci di bilancio dell'INPS e rispondenti ad uscite già registrate e comunque indipendenti dalla norma in esame.

Il comma 5 stabilisce che il termine del 30 ottobre previsto dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 457 del 1972, per la rilevazione della media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro ai fini della determinazione della retribuzione media convenzionale da porre a base per i trattamenti pensionistici e per il calcolo dei contributi degli operai agricoli a tempo determinato è lo stesso di quello previsto dal secondo comma del citato articolo 3 per gli operai a tempo indeterminato.

La RT evidenzia la natura interpretativa della norma in esame, volta ad evitare che, a causa di recenti sentenze della Cassazione, si determini maggiore spesa pensionistica di rilevante entità, valutata dall'INPS sulla base dei dati amministrativi in circa 3 mld di euro nel primo anno (tenendo conto degli arretrati e degli interessi legali) e in

circa 270 mln di euro annui a regime, e non considerata nei tendenziali a legislazione vigente.

Al riguardo, per quanto di competenza non si hanno rilievi da formulare, atteso che - in conseguenza della mancata inclusione nei tendenziali della maggiore spesa pensionistica che si sarebbe verificata in assenza della norma in esame - non sono stati correttamente contabilizzati effetti positivi sui saldi nell'allegato 7.

Commi 7 e 8

I commi 7 e 8 intervengono su disposizioni agevolative contenute nella legge finanziaria per il 2008, le quali sono già state oggetto di modifica da parte della legge finanziaria per il 2009.

Il comma 7 dispone la modifica del comma 17 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2008, prorogando per l'anno 2012 le agevolazioni contenute nel medesimo comma.

Si tratta della 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 2012;
- 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 2011 al 31 dicembre 2012 e il termine entro il quale gli immobili devono essere alienati o assegnati viene spostato dal 30 giugno 2012 al 30 giugno 2013.

Il comma 8 modifica il comma 18 della legge finanziaria per il 2008, prorogando agli anni 2012 e successivi 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; in sostanza, l'agevolazione viene posta a regime. A tal proposito, la relazione illustrativa afferma esplicitamente che la normativa comunitaria vigente permette che gli Stati membri introducano a regime l'aliquota IVA ridotta per le prestazioni nel settore edile.

La RT ripropone in gran parte la metodologia utilizzata dalla RT allegata alle disposizioni del disegno di legge finanziaria per il 2009, che prorogavano di un anno le agevolazioni contenute nella legge finanziaria per il 2008 e che il provvedimento in esame dispone di prorogare ulteriormente.

Vengono stimati 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.

Per quanto concerne le spese per la ristrutturazione di immobili, vengono presi in considerazione 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 provvisori delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2008, la RT stima un ammontare di spese per ristrutturazioni edilizie pari a circa 6 mld, con un corrispondente minor gettito complessivo pari a 2,160 mld (6 mld per 36 per cento); poiché 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 stimata in 220 mln in regione d'anno, che darebbero luogo, in termini di cassa, a minori entrate pari a 33 mln per il 2012, 352,5 mln per il 2013 e 220 mln per il 2014.

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 del 15 per cento il valore delle spese in ristrutturazione che danno diritto alla detrazione IRPEF, per tener conto dell'ammontare di spesa che eccede il limite dei 48.000 euro e lo decurta della somma relativa all'incremento degli investimenti in ristrutturazioni attribuibile alle agevolazioni stesse. La perdita di gettito sarebbe quindi pari a 523 mln in ragione d'anno, in termini sia di competenza che di cassa, visto che l'aliquota ridotta viene resa permanente.

c) e d) Gli effetti indotti sono calcolati sulla base dei risultati di uno studio riguardante gli effetti delle agevolazioni sul mercato delle ristrutturazioni, relativo al periodo 1998-2006, che evidenzia un incremento degli investimenti pari a 1.150 mln, al quale la RT associa un aumento del 10 per cento in termini di IVA, pari a circa 104 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 (ovvero 26 per cento a titolo di aliquota media IRPEF/IRES e 4 per cento per l'IRAP).

Con riferimento ai benefici attinenti alla detrazione IRPEF delle spese per l'acquisto di immobili facenti parte di edifici ristrutturati, la RT stima unicamente l'effetto di contrazione in termini di IRPEF. Esso viene individuato partendo dai dati contenuti delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2005, che espongono un ammontare di spese per l'acquisto degli immobili in oggetto pari a 229 mln ed operando un'estrapolazione di tale dato al 2012, cifrandolo in circa 275 mln. La misura del relativo effetto complessivo di minor gettito IRPEF, ottenuto applicando la percentuale di detrazione del 36% a tale ammontare, è pari a circa 99 mln. Il minor gettito annuo in termini di competenza è stimato in 10,1 mln, di cui 0,4 mln attribuibili ai contribuenti di età superiore a 75 anni e 9,5 mln al resto dei contribuenti aventi diritto alla detrazione. Gli effetti in termini di cassa sono quantificati in 1,5 mln per il 2012, 16,2 mln per il 2013 e 10,1 per il 2014.

Con riferimento al calcolo degli effetti di gettito in termini di cassa, la RT afferma che le variazioni IRPEF in diminuzione stimate

fino all'anno 2014 tengono conto della contrazione del versamento dell'acconto di novembre, stimato nel 15% del credito maturato.

La tabella che segue riporta in modo sintetico i dati contenuti nella RT - espressi in termini di cassa - mettendo in evidenza, in particolare, l'entità degli effetti diretti e degli effetti indiretti indicati rispetto alle modifiche normative recate dai commi in esame. Gli effetti complessivi sono pari a circa 406,5 milioni di euro nel 2012, 624,7 milioni di euro nel 2013 e 753,1 milioni di euro nel 2014.

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Variazioni entrate - effetti diretti (cassa)</i>					
IRPEF (ristrutturazione immobili)	0	0	-33	-352,5	-220
IVA (ristrutturazione immobili)	0	0	-523	-523	-523
IRPEF (acquisto immobili ristrutturati)	0	0	-1,5	-16,2	-10,1
Totale (A)	0	0	-557,5	-891,7	-753,1
<i>Variazioni entrate - effetti indotti (cassa)</i>					
IRPEF/IRES/IRAP	0	0	47	267	0
IVA	0	0	104	0	0
Totale (B)	0	0	151	267	0
Quantificazione effetto netto (A + B)	0	0	-406,5	-624,7	-753,1

Al riguardo, si rileva preliminarmente che la RT in esame conferma la prassi, stabilizzatasi negli ultimi anni, di considerare a fini di copertura gli 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). Va peraltro sottolineato che non risulta ancora definita in modo compiuto e coerente una metodologia tale da prendere in considerazione e stimare tali effetti sulla base di tutte le variabili rilevanti, posto che la valutazione degli effetti indotti non risulta determinabile meccanicamente; esiste infatti una complessa interazione tra molteplici variabili, legate alla congiuntura economica, agli andamenti ciclici, alle specificità dei settori economici interessati dalle singole agevolazioni ed alla natura delle imposte in riferimento alle quali ci si aspetta un incremento di gettito in conseguenza delle agevolazioni stesse.

Nello specifico della quantificazione in esame si rileva che l'importo incrementale di investimenti in ristrutturazioni di 1.150 mln coincide con quello indicato nella RT allegata al precedente provvedimento di proroga (disegno di legge finanziaria per il 2009) e costituisce un valore medio annuo individuato sulla base di dati non aggiornati, essendo riferito al periodo 1998-2006; sarebbe invece necessario disporre di una opportuna previsione della domanda dei servizi oggetto dell'agevolazione ipotizzabile per l'anno 2012, tenendo conto anche degli andamenti congiunturali degli ultimi anni ed esplicitando altresì i criteri e le ipotesi utilizzati.

Inoltre, si osserva che la decisione di rendere permanente una delle due agevolazioni in oggetto (ovvero l'aliquota IVA ridotta) introduce un elemento di novità rispetto allo schema classico fino ad oggi seguito per le agevolazioni relative alle ristrutturazioni edilizie, che prevedeva la compresenza delle due tipologie di beneficio (detraibilità dall'IRPEF e IVA ridotta) per un periodo limitato nel

tempo. Poiché la fruibilità dei benefici nell'ambito di periodi definiti contribuiva ad aumentare l'efficacia dell'incentivo, sarebbe opportuno formulare un'ipotesi in merito all'eventuale impatto sulle scelte dei contribuenti - ai fini dell'effettuazione delle ristrutturazioni attuabili nel medio periodo - dell'estensione a regime di uno dei due benefici; l'efficacia dell'incentivo potrebbe infatti risultare ridotta.

Con riferimento all'individuazione del gettito indotto (104 mln per quanto riguarda l'IVA e 314 mln per le imposte dirette), si formulano considerazioni diversificate con riguardo alle due voci. Per quanto riguarda l'IVA, il calcolo effettuato dalla RT appare relativamente lineare, dal momento che l'entità della maggiore IVA risulta immediatamente determinabile, in quanto corrispondente semplicemente al 10 per cento dell'ammontare individuato. In relazione alle imposte dirette, invece, il calcolo dovrebbe essere supportato dall'esplicitazione delle ipotesi assunte, poiché risulta eccessivamente semplificatoria l'applicazione, al medesimo ammontare individuato, di un'unica aliquota media marginale. L'operazione si presenta infatti alquanto più complessa, anche in considerazione del fatto che non necessariamente un aumento di fatturato si traduce interamente in maggior reddito imponibile¹ e richiederebbe dunque l'elaborazione di un modello più sofisticato; in particolare, l'importo del reddito imponibile viene influenzato dall'andamento dei costi sostenuti dalle imprese e tale andamento non

¹ Sul punto v. anche: Agenzia delle Entrate, Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi, n. 6/2006, "Andamento del settore edilizio ed effetti delle agevolazioni fiscali", a cura di Di Lorenzo, Farina, Santoro, pag. 5, dove si legge, con riferimento all'evoluzione del settore edilizio negli anni 1999-2005, che "l'aumento dei costi dichiarati nel complesso dal settore ha però impedito che la crescita del fatturato si traducesse in maniera equivalente in un aumento del reddito dichiarato".

coincide necessariamente con quello dei ricavi². Tale considerazione assume una particolare rilevanza tenendo conto dell'entità degli importi calcolati: con riferimento al 2012, a fronte di una perdita di gettito IRPEF di 220 mln, si quantifica un effetto positivo per il bilancio pari a 314 mln in relazione agli effetti indotti, in termini di IRPEF/IRES/IRAP. Di conseguenza appare necessario che il Governo fornisca chiarimenti sulla metodologia, i dati e le ipotesi sottostanti al calcolo esposto.

Per quanto riguarda, inoltre, la trasposizione in termini di cassa degli oneri di competenza evidenziati con riferimento all'IRPEF, si rileva che l'ipotesi assunta dalla RT sulla misura dell'acconto relativo ai contribuenti che potrebbero utilizzare il metodo previsionale, stimato pari a circa il 15 per cento degli effetti di gettito di competenza, non appare prudentiale per quanto riguarda l'effetto indotto atteso; appare infatti più verosimile che coloro che dovranno pagare di più si serviranno del metodo storico. In questo caso potrebbe non registrarsi, nell'anno 2012, il maggior gettito quantificato dalla RT e dall'Allegato 7 in 47 mln, in quanto - nell'ipotesi dell'utilizzazione del metodo storico - l'effetto indotto positivo si manifesterebbe solo l'anno successivo. Tale eventualità assume rilevanza in quanto l'esercizio 2012 rientra nell'ambito di quelli che il disegno di legge finanziaria in esame è tenuto a coprire, mentre gli anni successivi esulano dal triennio di riferimento. In proposito, si rileva l'esistenza di una divergenza non trascurabile tra l'entità delle minori entrate previste per il 2012, pari a 406,5 mln e quelle dei due anni successivi,

² I dati estraibili dal prodotto SINTESI confermano tale divergenza con riferimento agli anni d'imposta 2006 e 2007.

pari rispettivamente a 624,7 e 753,1 e si ricorda che la corretta prassi di copertura (supportata anche dalla giurisprudenza costituzionale³) prevederebbe l'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi a quelli che rientrano nel triennio di riferimento, nel caso che le entità degli effetti finanziari riferiti a tali esercizi denotino un aumento significativo.

Non appare poi chiaro il motivo per cui la quantificazione del minor gettito attinente alle agevolazioni fiscali relative alle spese per l'acquisto di immobili facenti parte di edifici ristrutturati sia stata effettuata attraverso un'estrapolazione basata sui dati delle dichiarazioni IRPEF presentate nel 2005, laddove per le quantificazioni riguardanti i benefici riferiti alla ristrutturazione di immobili sono stati utilizzati i dati provvisori delle dichiarazioni IRPEF presentate nel 2008; in ogni caso, non viene fornita alcuna delucidazione sui criteri utilizzati per effettuare l'estrapolazione indicata.

Commi 9-16

Il comma 9 stabilisce che, nelle more della definizione del nuovo assetto contrattuale delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento all'individuazione del numero ed alla composizione dei comparti di contrattazione ed alle conseguenti implicazioni in termini di rappresentatività sindacale, tenuto anche conto delle compatibilità di finanza pubblica nel contesto degli attuali

³ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 384 del 1991.

sviluppi della congiuntura economica, interna ed internazionale, ai fini dei rinnovi contrattuali del triennio 2010-2012, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, e di quanto previsto dall'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, gli oneri posti a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale, sono quantificati complessivamente in 215 milioni di euro per l'anno 2010, 370 milioni di euro per l'anno 2011 e 585 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012.

Il comma 10 prevede che, in relazione a quanto previsto al comma 9, per il triennio 2010-2012, le risorse per i miglioramenti economici del rimanente personale statale in regime di diritto pubblico sono determinate complessivamente in 135 milioni di euro per l'anno 2010, 201 milioni di euro per l'anno 2011 e 307 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, con specifica destinazione, rispettivamente, di 79, 135 e 214 milioni di euro per il personale delle forze armate e dei corpi di polizia di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195⁴.

Il comma 11 stabilisce che le somme di cui ai commi 9 e 10, comprensive degli oneri contributivi e dell'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.

⁴ Nel comma 10 sono specificate in 79 milioni di euro per l'anno 2010, in 135 milioni di euro per l'anno 2011 ed in 214 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012 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, 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, in relazione ai commi 9 e 10, che in attesa che vengano compiutamente definiti i nuovi assetti contrattuali per i pubblici dipendenti e tenuto conto sia della discontinuità dell'attuale fase della congiuntura economica italiana ed internazionale, che consiglia un attento monitoraggio degli equilibri di finanza pubblica, sia delle ultime evidenze disponibili in termini di dinamiche inflative, indicano, per il triennio contrattuale 2010-2012, gli oneri per il personale statale nella misura convenzionale già scontata nei tendenziali di spesa a legislazione vigente.

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.

Sul comma 11 precisa che gli stanziamenti previsti ai commi 9 e 10 precedenti comprendono anche gli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni (per contributi previdenziali ed IRAP).

La RT fornisce, infine, per singolo settore di intervento, il quadro complessivo delle risorse necessarie per la copertura degli oneri derivanti dall'attribuzione dei benefici economici previsti nel presente articolo, illustrando i dati e parametri assunti nel calcolo.

Commi 9 – 10 - 11:
Oneri annui lordi a carico delle Amministrazioni statali (in milioni di euro)

anni	Pers. statale contrattualizzato Comma 9	Pers. stat. non Contrattualizzato	Totale personale Commi 9 e 10
2010	215	135	350
2011	370	201	571
2012	585	307	892

Comma 12:
Oneri annui lordi a carico delle Amministrazioni del settore pubblico non statale (in milioni di euro)

Anni	Personale pubblico non statale comma 12
2010	343
2011	516
2012	788

Dati di riferimento (commi 9 – 10 -11 - 12)

La stima degli oneri connessi all'applicazione del presente articolo è stata effettuata, in via prudenziale, sulla base della consistenza di personale utilizzata nelle trattative del biennio 2008-2009 ed ha tenuto conto di stipendi iniziali comprensivi di una stima degli aumenti stabiliti per il biennio 2008-2009, in corso di definizione.

I dati utilizzati sono riportati nella seguente tabella:

Unità di personale ⁵	3.530.529
Oneri riflessi a carico delle Amministrazioni del settore statale	+38,38%
Oneri riflessi a carico delle Amministrazioni del settore pubblico non statale	+37%

⁵ Le unità prese a riferimento dei calcoli sono riferite al 31/12/2007, sulla base delle risultanze del conto annuale 2007, maggiorate di 25.000 unità come stima dei supplenti brevi della Scuola).

Le predette disposizioni non hanno impatto sui saldi di finanza pubblica, atteso che si tratta di importi convenzionali già scontati nei tendenziali di spesa a legislazione vigente. In particolare, ai fini del saldo netto da finanziare, gli oneri per le amministrazioni dello Stato sono considerati nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente.

Il comma 13, in aggiunta a quanto disposto dal comma 12, ribadisce disposizioni e procedure contabili già in vigore per gli enti del Servizio sanitario nazionale, perciò non determina modifiche ai saldi di finanza pubblica definiti a legislazione vigente.

Il comma 14 individua più puntualmente la tempistica delle verifiche da effettuarsi ai fini dell'erogazione di somme già previste dalla legge finanziaria per il 2009 e, pertanto, comprese nel quadro di proiezione a legislazione vigente. Si rammenta, comunque, che le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 33 e 34, della legge 22 dicembre 2008 n. 203, fanno riferimento ad economie o risparmi aggiuntivi rispetto a quanto considerato ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica e, quindi, non determinano effetti aggiuntivi sui predetti saldi. Il comma 15 dispone l'istituzione di un fondo presso il Ministero dell'economia e delle finanze nel quale confluiscono tali risorse.

Per quanto concerne il comma 16, trattasi di norma programmatica che non produce di effetti di spesa.

Triennio contrattuale 2010-2012
(Risorse finanziarie previste nei commi 9-12)

milioni di euro

(oneri complessivi annui al lordo dei contributi e dell'IRAP)	Disegno di Legge finanziaria 2010		
	2010	2011	2012
Comparti/Settori	<i>(m/n di euro)</i>	<i>(m/n di euro)</i>	<i>(m/n di euro)</i>
Stato (ARAN)	215	370	585
Stato non contrattualizzati	135	201	307
di cui: Corpi e Forze	79	135	214
Totale Stato	350	571	892
Totale Settore non statale	343	516	788
Totale Pubblico Impiego	693	1.087	1.680

Al riguardo, per i profili di copertura, pur tenendo conto che trattasi di limite massimo di spesa, appare necessario sottolineare che è assai limitata la modulabilità dell'onere relativo al riconoscimento della indennità di vacanza contrattuale (IVC) stante la puntuale disciplina per essa prevista dal Protocollo d'intesa tra Stato e parti sociali siglato nel 1993.⁶

⁶ L'indennità di vacanza contrattuale è un elemento provvisorio della retribuzione previsto dal 'Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo del 23 luglio 1993, al fine di tutelare i lavoratori nel caso di ritardi nella stipula dei rinnovi contrattuali.

Il predetto Protocollo individua le decorrenze, le misure percentuali e gli elementi della retribuzione che vanno a comporre l'indennità di vacanza contrattuale, stabilendo in particolare che:

- dopo 3 mesi di vacanza contrattuale venga corrisposto il 30% del tasso di inflazione programmata applicato ai minimi retributivi;
- dopo 6 mesi di vacanza contrattuale venga corrisposto il 50% del tasso di inflazione programmata applicato ai minimi retributivi.

L'istituto dell'indennità di vacanza contrattuale è già previsto in tutti i contratti dei dipendenti pubblici contrattualizzati. La novità delle ultime disposizioni normative è di aver disposto la sua erogazione, in prima applicazione, tramite decreto legge, superando i richiami alle procedure di cui agli art. 47 e 48, comma 1, del d.lgs. 165 del 2001 dei contratti collettivi nazionali di lavoro, rendendo inoltre strutturale la sua corresponsione nella previsione dell'art. 2, comma 35, del disegno di legge finanziaria per il 2009.

Ne segue che occorrono chiarimenti sui parametri e i dati adottati per il calcolo dello stanziamento, che la stessa RT riferisce essere già scontati nei tendenziali di spesa a legislazione vigente⁷.

In particolare, riprendendo osservazioni già formulate a suo tempo⁸, appare perciò nondimeno utile soffermarsi anche sulle singole determinanti, quantitative ed a valore, assunte nella determinazione dello stanziamento per il triennio contrattuale 2010-2012, in relazione alle nuove modalità di esercizio della contrattazione prevista anche del pubblico impiego⁹.

In particolare, in merito alla prevista IVC, che come si diceva risulterebbe già scontata nei tendenziali di spesa, andrebbe anzitutto confermato che la determinazione delle somme ivi stanziata corrisponda, per tutti i comparti di contrattazione, ai parametri ivi puntualmente specificati dall'accordo tra Stato e parti sociali.

Circa i profili di stretta quantificazione si segnala poi che la platea dei beneficiari interessati alla misura - indicata dalla RT in 3.530.529 unità complessive, di cui 1.982.914 unità appartenenti al settore statale e 1.547.615 unità al settore non statale - è riferita al 31 dicembre 2007, data di aggiornamento dei dati dell'ultimo Conto

⁷Il nuovo indice di inflazione programmata I.P.C.A è stato espressamente previsto dal protocollo siglato con le parti sociali il 22 gennaio 2009, in cui si è previsto che esso dovesse essere determinato dall'ISAE al netto delle variazioni di prezzo dei beni energetici importati. Il DPEF 2010/2012 ha indicato un tasso di inflazione programmata (I.P.C.A), calcolato con il suddetto metodo, pari al 1,5 nel 2010, all'1,8 nel 2011, al 2,2 nel 2012 e all'1,9 nel 2012. Ivi si specifica che detto indice verrà applicato per il calcolo della IVC alle sole voci stipendiali e il recupero dell'eventuale scostamento rispetto alla inflazione effettivamente registrata arriverà solo nel primo anno del successivo triennio contrattuale. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Documento di Programmazione economica e finanziaria 2010/2012, pagina 13; ISAE, Comunicato del 26 maggio 2009, recante l'illustrazione della metodologia di calcolo dell'I.P.C.A.

⁸SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, Servizio Bilancio, Nota di lettura n. 165, pagina 86 e seguenti.

⁹PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Protocollo di intesa con le OO.SS maggiormente rappresentative del P.I., del 30 aprile 2009, di recepimento dell'Accordo con le parti sociali del 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali tutti i comparti del lavoro dipendente.

annuale del personale disponibile, che è il documento ufficiale in materia elaborato dal Dipartimento della R.G.S.

In proposito, pur tenendo conto della valore "prudenziale" della platea considerata dalla RT - e premesso che, come peraltro rilevato di recente anche dalla Corte dei Conti¹⁰, già di per sé il ritardo nella stipula dei contratti è individuabile come una tra le cause principali del divario tra competenza e cassa nell'impatto della spesa di personale registrato *ex post* per il riconoscimento dei benefici contrattuali - si segnala che l'utilizzo di dati non aggiornati rispetto ai processi di quantificazione e programmazione delle risorse per i periodi da considerare può contribuire a creare una discrasia tra l'ammontare delle risorse programmate e la spesa registrata a consuntivo¹¹.

In tal senso, è necessaria anche l'acquisizione del dettaglio delle platee indicate in RT in riferimento alla sola distinzione tra settore statale e non statale, anche con riferimento ai singoli comparti di contrattazione, fornendo elementi da cui si possa desumere - sia pure in linea di massima - il numero dei dipendenti che invece si ipotizza essere effettivamente in servizio in ciascun comparto al primo gennaio 2010 , tenuto conto degli effetti del blocco selettivo del *turn over* previsto dalla legislazione vigente nel 2008 e 2009 (v. *supra*), rispetto alla platea storica al 2007 considerata in RT.

¹⁰ CORTE DEI CONTI, S.S.RR. in sede di Controllo, *Relazione 2009 sul Costo del Lavoro Pubblico*, pagina 54 e seguenti e pagina 186.

¹¹ In proposito, basti considerare che stime più recenti contenute nella Relazione generale sulla situazione economica del paese 2008, indica al 1 gennaio di tale anno 1.907.229 unità a tempo indeterminato nel settore statale e 1.459.238 nel settore non statale, mentre sono 142.000 le unità dei docenti a t.d. ivi indicate. Cfr. CORTE DEI CONTI, S.S.RR. in sede di Controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto 2008*, vol. I pagina 481-482; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione generale sulla Situazione Economica del Paese per il 2008*, volume II, pagina 244 e seguenti.

Venendo invece ai parametri a "valore", tenuto conto che la RT afferma di aver considerato gli stipendi iniziali al 2010 come quelli ritenuti comprensivi di una stima degli aumenti stabiliti per il biennio 2008-2009, anche per i contratti ancora in corso di definizione, andrebbe fornito il dettaglio delle retribuzioni medie considerate per ciascun comparto di contrattazione, ivi comprese quelle relative alle piattaforme retributive relative al personale non contrattualizzato, fornendo gli elementi per valutarne la congruità in considerazione del fatto che la IVC si applica alle sole componenti retributive fisse.

Quindi, una volta evidenziati i parametri quantitativi ed a valore, sarebbe utile la prospettazione del relativo calco degli oneri complessivi da cui scaturisce l'ammontare degli stanziamenti indicati nelle norme in esame.

Per quanto concerne infine, la mancata indicazione di effetti d'impatto in termini di competenza finanziaria come esposti in allegato 7, nulla da osservare, considerato l'assunzione dell'istituto della IVC nell'ambito dei fattori già scontati nei tendenziali a legislazione vigente.

Pur tuttavia, a fini di trasparenza, andrebbero non di meno esplicitati, insieme ai consueti prospetti di calcolo, gli importi considerati nel calcolo degli oneri contributivi a carico dell'Amministrazione secondo le aliquote indicate dalla RT, anche al fine di valutare la congruità (e l'impatto) degli stanziamenti predisposti al netto della sola componente contributiva e fiscale che è posta, invece, a carico dei lavoratori.

Il comma 12 prevede che, per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il triennio 2010-2012, 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 (T.U.I.P.), siano posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo. Viene inoltre stabilito che in sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'articolo 47, comma 1. del decreto legislativo 30 marzo 2001. n. 165, i comitati di settore provvedono alla quantificazione delle relative risorse, attenendosi quale limite massimo ai criteri ed ai parametri, anche metodologici, di determinazione degli oneri, previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato di cui al comma 9. A tal fine, è previsto che 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.

Il comma 13 stabilisce che, fermo restando quanto previsto al comma 12, per gli enti del Servizio sanitario nazionale continua a trovare applicazione l'obbligo contabile disposto dall' articolo 9, comma 1 del decreto legge 30 settembre 2005. n. 203, convertito. con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005. n. 248.

La RT, in relazione al comma 12, afferma che gli incrementi di cui al comma 9 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.

Si sofferma, inoltre, sul comma 13, precisando che anche per gli enti del Servizio sanitario nazionale, restano confermate le disposizioni del comma 12 e l'obbligo di accantonamento in bilancio delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti e degli accordi collettivi nazionali per il personale dipendente e convenzionato con il SSN previsto dall'articolo 9, comma 1, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

Al riguardo, per i profili di copertura, nulla da osservare, trattandosi di dispositivi di mera conferma di quanto già stabilito dalla legislazione vigente.

Il comma 14 prevede che, in aggiunta alle risorse previste dai commi da 9 a 12, le amministrazioni destinatarie utilizzano le risorse disponibili ai sensi dell'articolo 2 commi 33 e 34 della legge 22 dicembre 2008 n. 203, laddove sono previste le procedure per l'accertamento dei risparmi di spesa derivanti dalle misure previste dal decreto legge n. 112 del 2008 da destinare alla retribuzione incentivante del personale delle Amministrazioni centrali, con le modalità e per le finalità ivi previste, previa verifica da effettuarsi entro il primo semestre del 2010, sulla base delle risultanze finanziarie dei dati di consuntivo per l'anno 2009. Per il comparto Scuola, la norma prevede che resta ferma la normativa di settore di cui all'art. 64 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla

legge 6 agosto 2008. n. 133, in tema di devoluzione di 1/3 dei risparmi ivi previsti da destinare alla retribuzione incentivante del personale della scuola.

Il comma 15 stabilisce che le risorse aggiuntive risultanti dalla verifica di cui al comma 14, confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per essere destinate, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, alle finalità di cui al presente articolo.

Il comma 16 prevede che, al termine della fase di cui al comma 9, si provvede alla individuazione, ed al relativo stanziamento, delle ulteriori risorse finanziarie occorrenti per i rinnovi contrattuali del triennio 2010-2012.

La RT afferma che, in aggiunta alle risorse previste ai commi da 9 a 12, le amministrazioni utilizzano ai sensi e per le finalità di cui all'art. 2, commi 33 e 34, della legge 22 dicembre 2008 n. 203, gli eventuali maggiori risparmi derivanti dalle misure di riorganizzazione e razionalizzazione delle spese di personale, accertati in sede di specifiche verifiche sui dati di consuntivo da effettuarsi entro il primo semestre del 2010. Afferma, inoltre, che è escluso dall'applicazione del comma il comparto Scuola a cui si applica la specifica disciplina di settore.

Inoltre, in merito al comma 15, la RT afferma che la norma ivi prevista istituisce un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze nel quale confluiscono le risorse aggiuntive accertate con le verifiche di cui al comma 14, per essere

destinate, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, alle finalità di cui al presente articolo. Mentre, sul comma 16, riferisce che l'individuazione di ulteriori risorse ai fini della definizione della tornata contrattuale 2010-2012 è in ogni caso legata alla conclusione della fase transitoria e congiunturale di cui al comma 9.

Al riguardo, per i profili di interesse, non vi sono osservazioni trattandosi di dispositivi tendenti a confermare quanto già stabilito dalla legislazione vigente.

Comma 17

La disposizione, al fine di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 marzo 2009, istituisce un tavolo paritetico tra il MEF e la regione Friuli-Venezia Giulia al fine di determinare l'ammontare delle somme da riconoscere alla regione a titolo di compartecipazione IRPEF ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo n. 137 del 2007, a decorrere dal 1° gennaio 2010. In attesa della suddetta determinazione viene corrisposto alla regione per l'anno 2010 un acconto di 200 mln di euro equivalente all'importo iscritto nel bilancio a legislazione vigente.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, andrebbero forniti chiarimenti circa la natura aggiuntiva o sostitutiva per l'anno 2010 nel bilancio dello Stato a legislazione vigente dell'importo di 200 mln di euro. Infatti, in base alla normativa vigente, pur se dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, risulta che per l'anno 2010 alla regione Friuli-Venezia Giulia per la disposizione in esame sia destinata la somma di 30 mln di euro così come stabilito dall'articolo 47-ter del decreto legge n. 248 del 2007¹².

Comma 18

Il comma estende agli anni 2010, 2011 e 2012 l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 116, 117 e 118 della legge n. 244 del 2007 che consente alle Camere di commercio di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità ed entro prestabiliti limiti di spesa, determinati in base al proprio indice di equilibrio economico-finanziario, relativi alle cessazioni avvenute nell'anno precedente.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, atteso che l'allegato 7 relativo alla norma oggetto di proroga non associava effetti sui saldi di finanza pubblica e

¹² Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è presente il capitolo 2799 "Fondo occorrente per l'attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale" con una dotazione per l'anno 2010 di 30.000.000 euro.

trattandosi di disposizione che consente il raggiungimento degli obiettivi di contenimento delle spese correnti delle Camere di commercio, nulla da osservare.

Articolo 3

(Fondi e tabelle. Entrata in vigore)

Comma 7

Il comma 7 dell'articolo 3 dispone che le risorse affluite alla contabilità speciale istituita ai sensi del comma 8 dell'articolo 13-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2009 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, attraverso uno o più decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, al fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, riguardante - come specificato dall'articolo 7-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge n. 5 del 2009 - il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, con particolare riguardo al settore dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi.

Al riguardo, si rileva in primo luogo che l'operazione prefigurata dall'articolo 13-*bis*, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2009 dello scorso luglio risultava problematica - come già evidenziato in sede di commento al citato provvedimento¹³ - alla luce dei principi dell'universalità e dell'annualità di bilancio, prefigurando una gestione

¹³ Nota di lettura n. 48, pag. 79.

fuori bilancio delle somme derivanti dallo "scudo fiscale" ed il loro possibile utilizzo in esercizi finanziari diversi da quello di acquisizione delle entrate, vista la destinazione a favore dell'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti. Si sottolineava inoltre che in ogni caso una corretta tecnica contabile presupporrebbe comunque l'iscrizione in bilancio delle maggiori entrate ai fini della successiva riassegnazione alla spesa. La modifica stabilita dal comma 7 in oggetto supera quest'ultima problematica, prevedendo l'iscrizione in bilancio delle maggiori entrate in questione ai fini della successiva riassegnazione alla spesa.

Permangono peraltro profili problematici, dal momento che data la natura delle entrate derivanti dal pagamento dell'imposta del 5 per cento da parte dei contribuenti che intendono aderire allo "scudo fiscale" di cui all'articolo 13-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2009, è presumibile - sulla base delle regole del SEC 95 - che esse vengano imputate al conto economico consolidato della P.A. nell'esercizio 2009, dato che la normativa vigente stabilisce - per la regolarizzazione e il rimpatrio attraverso il pagamento dell'imposta - un lasso di tempo che va dal 15 settembre fino al 15 dicembre dell'anno in corso; al contrario, l'utilizzazione ai fini della manovra 2010 interessa per definizione un esercizio successivo. Tale tempistica, derivante dalla modifica dell'originaria versione dello "scudo fiscale" (che fissava al 15 aprile 2010 il termine finale per il pagamento dell'imposta) apportata mediante il decreto-legge n. 103 del 19 agosto 2009 (articolo 1, comma 1, lett. b), potrebbe quindi determinare uno sfasamento temporale tra la contabilizzazione e l'utilizzazione delle maggiori entrate, che assumerebbe rilevanza in termini di impatto

sull'indebitamento netto e sul fabbisogno della P.A, nel senso di un peggioramento nel 2010. In termini di SNF invece non vi sono problemi, chiudendosi l'operazione nel 2009.

Si rileva inoltre che le entrate in oggetto hanno natura *una tantum* e che pertanto la neutralità ai fini dei saldi strutturali implica che esse siano utilizzate esclusivamente per la copertura di misure *una tantum*.