

XVI legislatura

A.S. 2464:

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)"

Novembre 2010

n. 90



servizio del bilancio
del Senato



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

*Ha collaborato il dott. Dario Pezzati nell'ambito di uno
stage di studio presso il Servizio Bilancio del Senato*

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

UNA ANALISI AGGREGATA DEL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2011	1
<i>Articolo 1 (Gestioni previdenziali. Rapporti con le regioni. Risultati differenziali. Fondi e tabelle).....</i>	<i>8</i>
Commi 2-4 (Gestioni previdenziali)	8
Comma 5 (Edilizia sanitaria pubblica).....	10
Commi 6 e 7 (Trasporti pubblici)	10
Commi 8-13 (Gare e frequenze)	11
Comma 14 (Fondo ISPE)	15
Commi 15-16 (Regime tributario dei contratti <i>leasing</i> immobiliari).....	15
Comma 17 (Potenziamento accertamento parziale)	18
Commi 18-22 (Riduzione sanzioni)	21
Comma 23 (Risorse SOSE e IFEL)	23
Comma 24 (Università)	24
Comma 25 (Credito d'imposta ricerca e sviluppo)	26
Comma 26 (Fondo per prestiti d'onore e borse di studio)	27
Comma 27 (Missioni internazionali)	27
Comma 28 (Forze armate).....	28
Commi 29-39 (Fondo sociale per occupazione, ammortizzatori sociali, apprendistato, interventi in materia pensionistica, Fondo per le politiche sociali)	30
Comma 40 (Fondo esigenze indifferibili).....	34
Comma 41 (Agevolazioni fiscali per la piccola proprietà contadina).....	35
Commi 42-46 (Aggregazioni fra professionisti, entrate da giochi, Fondo ISPE e agevolazioni contributive in agricoltura).....	37
Comma 47 (Proroga detassazione contratti di produttività).....	39
Comma 48 (Riqualficazione energetica edifici).....	41
Commi 49-52 (Finanziamento del SSN e altri interventi in materia sanitaria).....	44
Comma 53 (Fondo strategico)	46
Comma 54 (Carichi famiglia per non residenti)	46

Commi 55-58 (Agevolazioni per la stampa italiana all'estero, nonché sostegno all'editoria e alla ricerca aerospaziale ed elettronica)	47
Commi 59-60 (Pagamenti dei Comuni alle imprese)	49
Comma 61 (Emittenze televisive e radiofoniche).....	49
Commi 62-63 (Torino-Lione)	50
Commi 64-82 (Giochi)	51
Comma 83 (Fondo ISPE)	54
Commi 84-85 (Contributi per l'Umbria e per le scuole d'eccellenza)	55
Comma 86 (IVA cessione di immobili).....	55
Commi 87-124 (Patto di stabilità interno per gli enti locali)	57
Commi 125-150 (Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome).....	63
Commi 151-159 (Rapporti finanziari con la regione autonoma Friuli Venezia Giulia).....	68
Commi 160-164 (Rapporti finanziari con la regione Valle d'Aosta).....	70

UNA ANALISI AGGREGATA DEL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2011

L'analisi che segue riepiloga gli effetti finanziari del disegno di legge di stabilità per il 2011 approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati. Per l'approfondimento delle singole norme e per i connessi problemi di quantificazione si rinvia ai commenti relativi agli articoli.

La tabella 1.1 riporta gli effetti del provvedimento espressi nei tre saldi di riferimento: indebitamento netto della PA (IN), fabbisogno del settore pubblico (F) e saldo netto da finanziare (SNF), distinguendo tra aumento netto della spesa e delle entrate.

Con riferimento al IN e al F, le variazioni nette di spesa e di gettito tendono a compensarsi e hanno un impatto trascurabile sui saldi a legislazione vigente, che - come noto - incorporano le misure del decreto-legge n. 78 del 2010. La manovra netta (cioè l'entità netta della correzione dei saldi, data dalla somma delle maggiori entrate nette e minori spese nette) per il 2011 porta ad un miglioramento del saldo di 0,9 milioni, di 1,6 milioni nel 2012 e di 0,4 milioni nel 2013.

Per quanto riguarda il SNF, gli effetti finanziari del ddl stabilità comportano un peggioramento pari a 824 milioni nel 2011, 2,8 miliardi nel 2012 e 9,5 miliardi nel 2013. La differenza di impatto complessivo rispetto agli altri saldi deriva dal fatto che sia il rifinanziamento del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (+5.500 milioni nel 2013), sia la rimodulazione del FAS (+1.000 milioni nel 2011, +3.000 milioni nel 2012, +4.000 milioni nel 2013, -8.000 milioni nel 2014 e successivi) sono valutati come tutti da non avere effetti in termini di indebitamento netto e fabbisogno.

Secondo la Nota tecnico-illustrativa, i mancati effetti in termini di IN e F del finanziamento del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie derivano dal fatto che si tratta di obblighi internazionali a legislazione vigente (Accordo Interistituzionale U.E. del maggio 2006): tale finanziamento pertanto già considerato nei tendenziali. Per quanto concerne le risorse del FAS, sempre secondo la Nota, le maggiori spese dovranno rientrare nei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, trovando compensazione nella riduzione di altre poste di spesa.

Al riguardo, si osserva che con riferimento al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, non è chiaro per quale motivo una posta non a legislazione vigente nel bilancio dello Stato debba essere invece tale ai fini della costruzione dei conti di cassa e competenza economica della PA. L'adozione del criterio della legislazione vigente (invece che politiche invariate) era stato adottato nel 1999 - tra l'altro - per facilitare il confronto tra aggregati diversi. La differenziazione nell'applicazione di tale principio invece sembrerebbe non agevolare la possibilità di effettuare i raccordi tra saldi.

Con riferimento al FAS, si ricorda che finanziamenti e definanze di tale fondo sono solitamente accompagnati dalla presenza di effetti in termini di indebitamento netto, valutati sulla base dei

coefficienti di realizzazione, che tengono conto della capacità di spesa da parte delle amministrazioni.

In termini di IN, analizzando la composizione della manovra, il 2011 è caratterizzato da un aumento netto delle spese e delle entrate, mentre il 2012 e il 2013 da una loro riduzione netta. In particolare, nel 2011 le spese tendono ad aumentare di circa 2 miliardi, così come le entrate. Nel biennio 2012-2013, il gettito diminuisce di circa 500 milioni per ciascun esercizio, compensato da risparmi di spesa di analoga entità. Dal lato della spesa, nel 2011, le voci che concorrono maggiormente all'aumento netto sono quelle in conto capitale che aumentano di circa 1,2 miliardi, mentre quelle in conto corrente di quasi 800 milioni. Nel biennio 2012-2013, la spesa in conto capitale mantiene una dinamica lievemente positiva (circa 30 milioni nel 2012 e 20 milioni nel 2013), mentre si registra un risparmio complessivo di spesa di parte corrente di circa 800 milioni. Dal lato delle entrate, nel 2011 si registra un aumento netto del gettito fiscale di 2 miliardi. Le maggiori entrate ammontano a 3,6 miliardi, mentre la riduzione del gettito è pari a 1,6 miliardi. Nel biennio successivo, invece, le maggiori entrate si attesteranno intorno ai 500 milioni a fronte di minori entrate per circa un miliardo nel 2012-2013 per ciascun esercizio.

Il ddl di Stabilità può essere esaminato anche in termini di risorse e impieghi. Come mostra il grafico 1.1, che riporta l'ammontare degli impieghi (dati dalla somma delle maggiori spese e delle minori entrate) per il triennio 2011-2013, le misure previste dalla legge di stabilità si concentrano principalmente sul 2011 per un totale di 6 miliardi. Negli esercizi successivi, invece, ammontano a circa 1,5 miliardi annui. Gli impieghi del 2011 sono caratterizzati principalmente da maggiori spese (il 60 per cento del totale), mentre il biennio 2012-2013 è caratterizzato da una prevalenza delle minori entrate. Dal lato delle risorse (date dalla somma delle minori spese e delle maggiori entrate) la situazione è speculare (grafico 1.2). Il totale delle risorse per ciascuno dei tre esercizi è pari a 5,8 miliardi nel 2011, 1,6 miliardi nel 2012 e 1,4 miliardi nel 2013. Nel 2011, circa il 60 per cento delle risorse deriva da maggiori entrate, mentre la situazione si inverte per il biennio 2012-2013.

Al riguardo, si osserva che, nel 2011, la natura una-tantum di una larga componente delle risorse (le maggiori entrate riconducibili alla vendita delle frequenze del digitale terrestre) a fronte del carattere strutturale degli impieghi, determinerebbe (a parità di altre condizioni) un peggioramento dei saldi strutturali rispetto a quanto indicato per il medesimo esercizio nella DFP. I saldi strutturali rappresentano il parametro di riferimento delle regole europee e, secondo i criteri fissati dalla Commissione Europea, sono ottenuti depurando i valori nominali dalla componente ciclica e dalle misure una tantum.

Tabella 1.1 Effetti della Legge di Stabilità sui saldi di finanza pubblica (*in milioni di euro*)

Indebitamento netto	2011	2012	2013
Maggiori entrate	3.628,00	552,00	518,00
Minori entrate	1.611,30	1.077,50	1.070,20
Variazione netta entrate	2.016,70	-525,50	-552,20
Maggiori spese	4.247,26	559,15	415,65
<i>Corrente</i>	3.023,26	514,15	381,15
<i>Conto capitale</i>	1.224,00	45,00	34,50
Minori spese	2.231,50	1.086,30	968,30
<i>Corrente</i>	2.216,50	1.071,30	953,30
<i>Conto capitale</i>	15,00	15,00	15,00
Variazione netta spese	2.015,76	-527,15	-552,65
Saldo	0,94	1,65	0,45

Fabbisogno	2011	2012	2013
Maggiori Entrate	3.628,00	552,00	518,00
Minori entrate	1.611,30	1.077,50	1.070,20
Variazione netta entrate	2.016,70	-525,50	-552,20
Maggiori spese	4.247,26	559,15	415,65
<i>Corrente</i>	3.023,26	514,15	381,15
<i>Conto capitale</i>	1.224,00	45,00	34,50
Minori spese	2.231,50	1.086,30	968,30
<i>Corrente</i>	2.216,50	1.071,30	953,30
<i>Conto capitale</i>	15,00	15,00	15,00
Variazione netta spese	2.015,76	-527,15	-552,65
Saldo	0,94	1,65	0,45

Saldo netto da finanziare	2011	2012	2013
Maggiori Entrate	1.122,00	1.138,00	10,40
Minori entrate	264,50	353,20	88,80
Variazione netta entrate	857,50	784,80	-78,40
Maggiori spese	2.591,00	4.336,50	9.495,00
<i>Corrente</i>	1.550,00	1.321,00	-5,00
<i>Conto capitale</i>	1.041,00	3.015,50	9.500,00
Minori spese	909,30	741,30	72,80
<i>Corrente</i>	892,30	726,30	72,80
<i>Conto capitale</i>	17,00	15,00	
Variazione netta spesa	1.681,70	3.595,20	9.422,20
Saldo	-824,20	-2.810,40	-9.500,60

Nota: Un segno positivo indica un miglioramento del saldo, mentre uno negativo un suo peggioramento.

Grafico 1.1. Composizione degli impieghi nel triennio 2011-2013

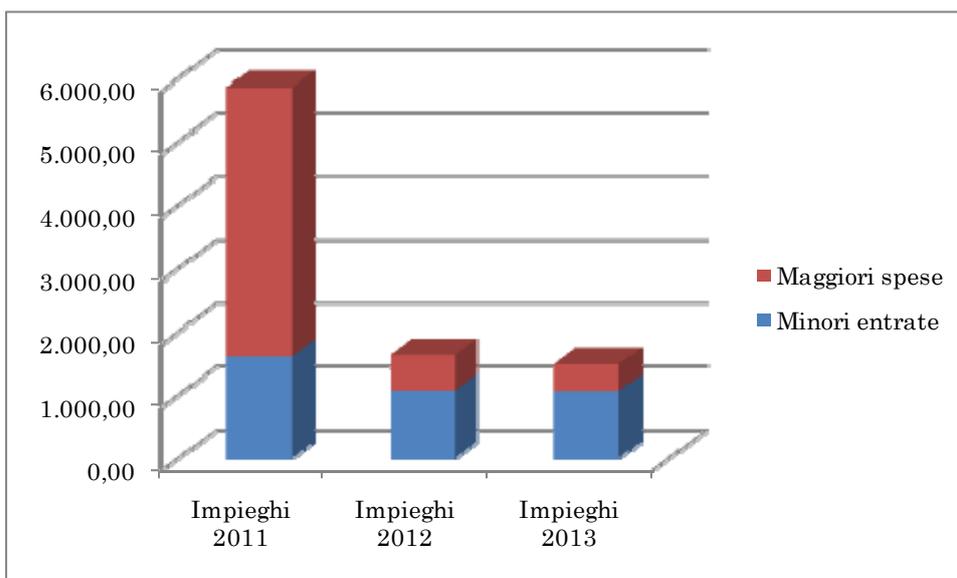
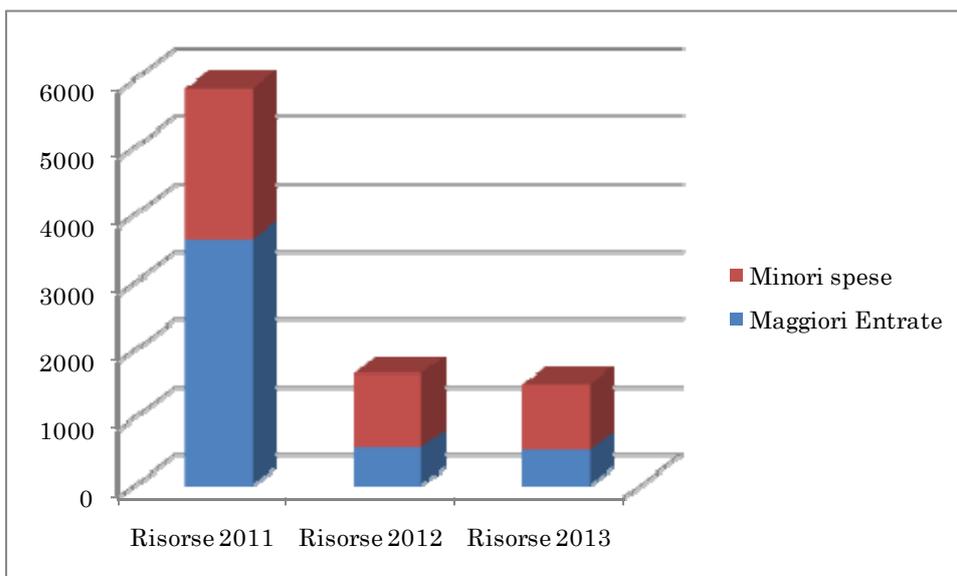


Grafico 1.2. Composizione delle risorse nel triennio 2011-2013



Una analisi di maggior dettaglio viene sviluppata, in termini di indebitamento netto, per il 2011, esercizio nel quale si concentrano i principali provvedimenti della ddl di Stabilità. Il grafico 1.3 mostra la composizione percentuale delle risorse reperite che ammontano a 5,8 miliardi. Dal lato delle entrate, il 41 per cento deriva dall'aumento del gettito legato alla vendita delle frequenze del digitale terrestre, il 7 per cento dal gettito erariale derivante dalle attività di gioco, il 6 per cento dal leasing immobiliare e il 4 per cento dalla lotta all'evasione fiscale. Dal lato della spesa, la riduzione del Fondo ISPE contribuisce al 30 per cento dell'ammontare complessivo delle risorse, mentre il taglio del Fondo Strategico porta ad un incremento delle risorse disponibili del 4 per cento.

Il grafico 1.4 riporta, sempre per il 2011, la composizione percentuale degli impieghi. Il 24 per cento di essi è dato da politiche a sostegno del mercato del lavoro (24 per cento in totale), scomponibili in un aumento degli incentivi fiscali (14 per cento) e nel fondo per l'occupazione (10 per cento). Il rimanente 76 per cento degli impieghi è legato ad aumenti delle spese come il finanziamento del Fondo esigenze indifferibili e urgenti (16 per cento), le missioni di pace (13 per cento) e le politiche a sostegno dell'università (10 per cento).

Un'analisi dettagliata dal lato delle entrate (cfr. tabella 1.2) mette in luce che le maggiori entrate nel 2011 sono trainate principalmente dagli introiti legati alla vendita delle frequenze del digitale terrestre (2,4 miliardi), che si esauriscono nel medesimo esercizio. Anche il maggiore gettito legato alle attività di gioco porterà ad un aumento delle entrate di 392 milioni nel 2011 ma si esaurirà nel medesimo esercizio. Le misure che hanno effetto permanente e contribuiscono ad aumentare il gettito fiscale sono la lotta all'evasione fiscale (240 milioni) e il regime fiscale del leasing immobiliare (che passa da 348 milioni del 2011 a 161 milioni nel 2013). Le minori entrate, invece, sono principalmente legate alle agevolazioni fiscali nel settore agricolo (250 milioni nel triennio 2011-2013) e a politiche di supporto al mercato del lavoro (835 milioni nel 2011 e 263 milioni nel 2012), come le agevolazioni fiscali per i premi produttività.

Dal lato delle maggiori spese, una parte delle misure tende a decrescere nel corso del tempo (tabella 1.2). In particolare, quelle relative all'università (come il fondo per l'università) e alla ricerca (come il credito d'imposta per la ricerca) ammontano a 581 milioni nel 2011 e raggiungono 298 milioni nel 2013. Solo per il 2011 si hanno maggiori spese, legate al finanziamento del Fondo esigenze indifferibili ed urgenti (924 milioni), alle missioni di pace (750 milioni) e al fondo occupazione (600 milioni). Tutte queste misure esauriscono i loro effetti nel 2011.

Dal lato delle minori spese, la voce che subisce le riduzioni maggiori è il fondo ISPE, che nel 2011 si riduce di 1,7 miliardi. Nel corso del triennio si ha inoltre una riduzione della spesa per l'università (tabella A MIUR), che diminuisce di 500 milioni nel 2012 e nel 2013.

Grafico 1.3. Composizione delle risorse per il 2011

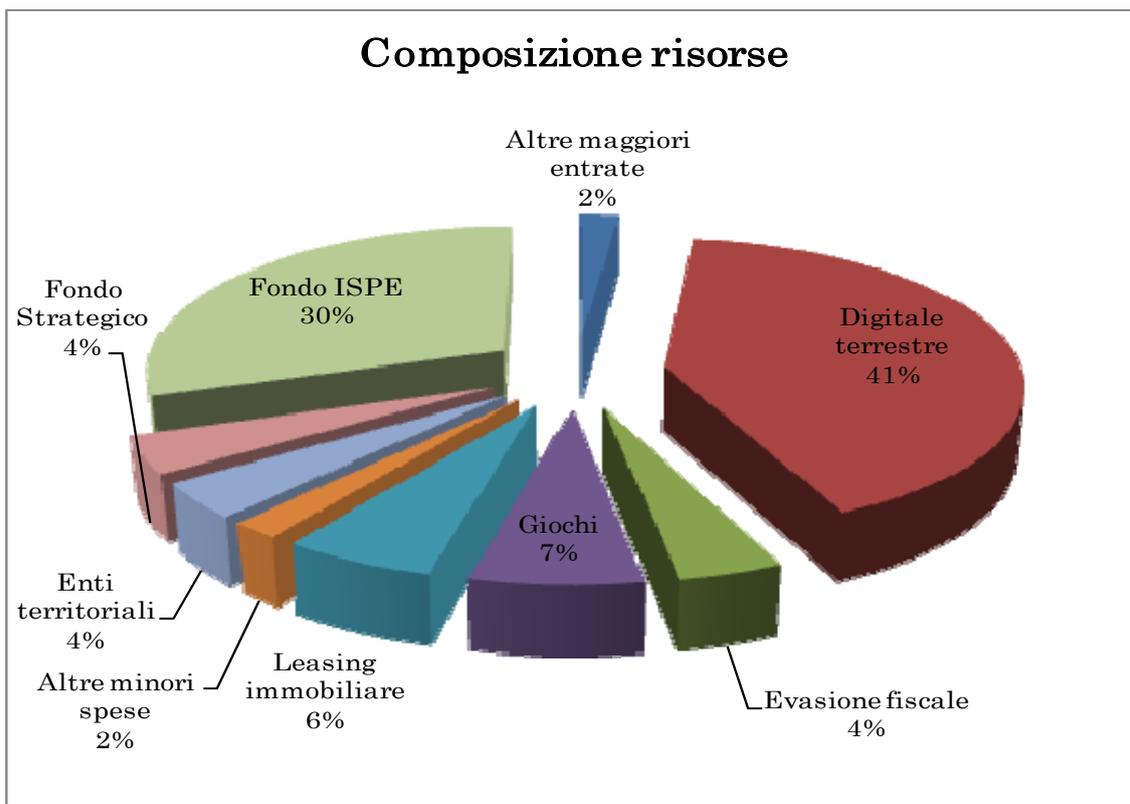


Grafico 1.4. Composizione degli impieghi per il 2011

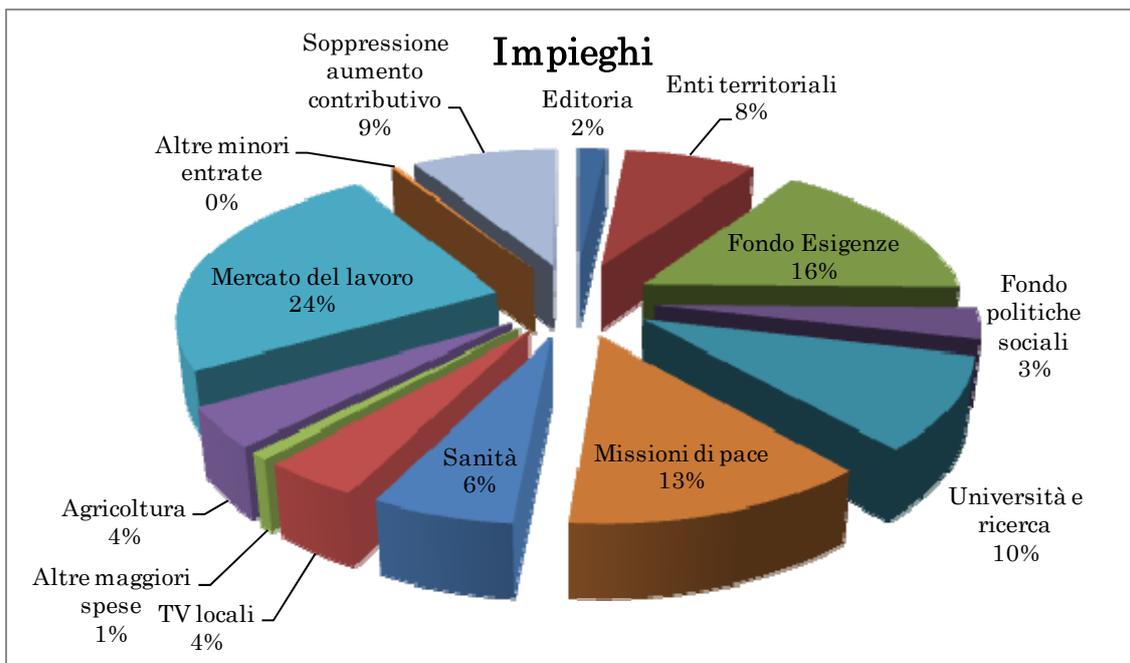


Tabella 1.2. Articolazione della manovra per settori d'intervento

Indebitamento	2011	2012	2013
Maggiori Entrate	3628,00	552,00	518,00
Digitale terrestre	2.400,00		
Evasione fiscale	240,00	240,00	240,00
Giochi	392,00		
Leasing immobiliare	348,00	168,00	161,00
Altro	248,00	144,00	117,00
Minori entrate	1.611,30	1.077,50	1.070,20
Agricoltura	250,00	250,00	250,00
Digitale terrestre		2,40	2,40
Mercato del lavoro	835,00	263,00	0,00
Soppressione aumento contributivo	509,00	509,00	509,00
Riqualificazione energetica		32,40	292,80
Altre minori entrate	17,30	13,10	18,40

Indebitamento	2011	2012	2013
Maggiori spese	4247,26	559,15	415,65
Editoria	100,00		
Enti territoriali	457,00	17,00	14,00
Fondo Esigenze	924,00		
Mercato del lavoro	600,00		
Fondo politiche sociali	200,00		
Università e ricerca	581,94	302,15	298,15
FISPE		192,00	61,00
Missioni di pace	750,00		
Sanità	347,50		
TV locali	240,00	15,00	15,00
Altro	46,82	33,00	27,50
Minori spese	2.231,50	1.086,30	968,30
Enti territoriali	291,50	295,30	357,30
ISPE	1.752,00	225,00	357,30
FAS	-242,00	225,00	
Università e ricerca		500,00	500,00
Altro	31,50	31,50	31,50

Articolo 1

(Gestioni previdenziali. Rapporti con le regioni. Risultati differenziali. Fondi e tabelle)

Commi 2-4 (Gestioni previdenziali)

Il comma 2, mediante rinvio all'allegato 2, definisce l'adeguamento ISTAT, per l'anno 2011, 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 434,67 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) (2.a1) e a 107,40 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 (2.a2).

Gli importi complessivamente dovuti dallo Stato restano pertanto determinati per l'anno 2011 in 18.556,19 mln di euro per le gestioni di cui al punto 2.a1 e in 4.585,28 mln di euro per le gestioni di cui al punto 2.a2. I corrispondenti importi erano pari per l'anno 2010 rispettivamente a 18.121,52 e a 4.477,88 mln di euro.

Le somme da ripartire tra le gestioni, ai sensi del comma 3, sono al netto di 787,29 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 2,78 e 64,57 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 2010, in coerenza con i contenuti della DFP per il 2011-2013, nella misura dello 0,7% per il 2010 e dell'1,6% per il 2011. Il risultato sconta poi l'applicazione dell'incremento di un ulteriore punto percentuale previsto dalla normativa vigente. I predetti oneri trovano copertura, come sempre, nelle minori esigenze delle gestioni previdenziali beneficiarie, alle quali corrispondono minori trasferimenti dovuti, a diverso titolo, alle medesime gestioni previdenziali. L'allegato 3 riporta gli effetti della norma 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, sempre mediante rinvio all'allegato 2, 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 462 mln per il 2009 e in 120 mln per il 2010, provvede disponendo l'utilizzo: a) delle somme che risultano trasferite alla GIAS in eccedenza rispetto agli oneri per prestazioni e provvidenze varie, pari a 302 mln di euro, b) delle risorse trasferite all'INPS ed accantonate presso specifici Fondi, pari a 280 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 (2009), volta ad assicurare il coordinamento tra il bilancio dello Stato e quello dell'INPS. Pertanto, essa 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 280 mln di euro accantonati e non utilizzati per i loro scopi. Si tratta del Fondo per le prestazioni economiche per la tubercolosi (70 mln di euro), di 2 Fondi per i prepensionamenti (complessivi 131 mln di euro), del Fondo per le prestazioni a sostegno della maternità e della paternità (20 mln di euro), del Fondo di accantonamento dei contributi dello Stato ai Comuni per la concessione dell'assegno di cui all'articolo 21 della legge n. 326 del 2003 (36 mln di euro), del Fondo di accantonamento a copertura degli oneri per la riduzione contributive per il 1999 a favore delle aziende esercenti pubblici servizi di trasporto (23 mln).

Al riguardo, giova ricordare che il divario fra previsioni e risultati nelle erogazioni per gli invalidi civili coperto con le modalità in esame era pari a 668 mln di euro per il 2006, a 1.576 mln di euro per il 2007 (tale valore era stato ascritto a fattori contingenti), ma si era ridotto a circa 200 mln per il 2008, per cui almeno sul dato relativo al 2009 (462 mln di euro, cui vanno aggiunti i 200 mln di euro già evidenziati l'anno scorso in riferimento al medesimo anno) appare opportuno un chiarimento del Governo volto ad illustrare le ragioni di tali maggiori esigenze rispetto alle previsioni.

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.

Comma 5 **(Edilizia sanitaria pubblica)**

La disposizione destina, per l'anno 2012, una quota pari a 1.500 mln di euro delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate destinata alla programmazione regionale a interventi di edilizia sanitaria pubblica. La ripartizione delle suddette risorse deve rispettare la percentuale di destinazione dell'85 per cento in favore delle regioni del Mezzogiorno e del 15 per cento in favore delle regioni del Centro-nord.

La RT afferma che la disposizione non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica, in quanto conferma il principio della territorialità del FAS secondo la ripartizione dell'85% alle regioni del Mezzogiorno e del 15% alle regioni del Centro-nord.

Al riguardo, andrebbe chiarito se la destinazione delle risorse FAS a interventi di edilizia sanitaria pubblica sia compatibile con i programmi di spesa già in essere e a cui sono destinate le risorse in esame e non dia luogo a una riprogrammazione delle risorse e delle relative finalizzazioni con possibili differenti impatti sui saldi di finanza pubblica.

Commi 6 e 7 **(Trasporti pubblici)**

Le disposizioni riguardano l'erogazione e la suddivisione tra le regioni delle risorse per il trasporto pubblico regionale e locale ferroviario.

In particolare, l'erogazione di tali risorse (art. 25, comma 2, decreto legge n. 185 del 2008) è subordinata alla verifica ministeriale della previsione, nei contratti di servizio del trasporto pubblico locale su ferro, di misure di efficientamento e razionalizzazione.

Sono inoltre introdotti una serie di criteri per la ripartizione dei 425 mln di euro per l'anno 2009 destinati all'acquisto di nuovo materiale rotabile per il trasporto regionale e locale e rivenienti dal comma 1 dell'articolo 25 del decreto legge n. 185 del 2008. La ripartizione è effettuata in deroga al criterio di cui al

comma 4 del citato articolo 25 del decreto legge n. 185 del 2008 (15% al Nord e 85% al Mezzogiorno).

Infine si dispone che anche i contratti di servizio del trasporto pubblico locale ferroviario delle Regioni a statuto speciale devono prevedere criteri di efficientamento e razionalizzazione e devono essere stipulati nei limiti degli stanziamenti di bilancio a carattere continuativo autorizzati allo scopo.

Eventuali risorse aggiuntive sono utilizzate in favore delle regioni a statuto ordinario.

La RT, oltre a descrivere la norma, afferma che la disposizione non determina effetti sui saldi di finanza pubblica in quanto si tratta di risorse già autorizzate che verranno comunque utilizzate per i contratti di trasporto ferroviario regionale delle regioni a statuto ordinario.

Al riguardo, pur tenuto conto che la disposizione si limita ad introdurre criteri per l'erogazioni di risorse già previste a legislazione vigente, occorre evidenziare che l'articolo 25 del decreto legge n. 185 del 2008, nello stanziare le risorse in esame prevedeva un flusso di erogazioni a decorrere dall'anno 2009. Sul punto andrebbe chiarito se la norma in esame, subordinando l'erogazione delle risorse alla verifica di particolari misure entro il primo semestre del 2011, non possa determinare un impatto sul fabbisogno di cassa differente (nel senso di un eventuale miglioramento) rispetto a quello delineato con la norma originaria¹.

Commi 8-13

(Gare e frequenze)

Il comma 8 prevede che entro 15 giorni dall'entrata in vigore della presente legge di stabilità, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni avvii le procedure per l'assegnazione di diritti d'uso di frequenze radioelettriche, che saranno destinate a servizi di comunicazione elettronica mobile in banda larga. La data per l'attribuzione delle frequenze verrà individuata dal Ministero dello sviluppo economico, tenendo conto della normativa dell'Unione europea. La liberazione delle frequenze per la loro destinazione ai servizi di comunicazione elettronica mobili in larga banda deve comunque avere luogo entro il 31 dicembre 2012. Il Ministro potrà sostituire frequenze già assegnate con altre che si rendano disponibili. Il

¹ Secondo la RT relativa al comma 1 dell'articolo 25 del decreto legge n. 185 del 2008 la norma comportando maggiori spese in conto capitale determinava effetti peggiorativi in termini di fabbisogno e di indebitamento netto pari a 240 mln di euro nel 2010 e pari a 720 mln di euro nel 2011. La medesima RT con riferimento al comma 2 del citato articolo 25 del decreto legge n. 185 del 2008 evidenzia effetti peggiorativi in termini di fabbisogno e di indebitamento netto pari a 480 mln di euro per ciascun anno del triennio 2009-2011.

Piano di ripartizione delle frequenze e il Piano di assegnazione delle frequenze verranno aggiornati secondo le disposizioni definite dal comma in esame.

Il comma 9 prevede che, con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, vengano definiti criteri e modalità per quantificare e attribuire misure finanziarie compensative, pari al 10 per cento degli introiti derivanti dalla procedura di cui al comma precedente, e comunque entro il limite massimo di 240 milioni di euro, destinate ad un apposito fondo istituito presso il Ministero dello sviluppo economico e finalizzate a promuovere un uso più efficiente dello spettro attualmente destinato alla diffusione di trasmissioni in ambito locale.

Il comma 10 stabilisce che, entro la data di cessazione delle trasmissioni in tecnica analogica – fissata al 31 dicembre 2012 dall'art. 2-*bis* del decreto-legge n. 5 del 2001 – il Ministero dello sviluppo economico provvede alla definitiva assegnazione dei diritti d'uso del radiospettro, anche mediante la trasformazione del rilascio provvisorio in assegnazione definitiva, e rilascia i titoli abilitativi secondo i criteri previsti dall'art. 15, comma 1, del Testo unico sui servizi di media audiovisivi (D.Lgs. n. 177 del 2005), nonché dell'articolo 8-*novies* del decreto-legge n. 59 del 2008.

Il comma 13 afferma che dall'attuazione dei commi da 13 a 17 derivano proventi stimati in non meno di 2.400 milioni di euro e dispone che le procedure di assegnazione dei diritti si concludano in termini temporali tali che i relativi introiti siano versati all'entrata dello Stato entro il 30 settembre 2011. Viene poi contemplata una clausola di salvaguardia in base alla quale, in caso di scostamento rispetto alla previsione di entrata, il Ministro dell'economia provvede con proprio decreto alla riduzione lineare, sino a concorrenza dello scostamento, delle dotazioni finanziarie iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero (con esclusione del Fondo ordinario delle università e delle risorse destinate alla ricerca ed al finanziamento del 5 per mille).

Nell'ipotesi di maggiori entrate accertate rispetto alla stima, queste sono riassegnate nello stesso anno al Ministero dello sviluppo economico, per essere destinate a misure di sostegno al settore (da definire con decreto del Ministro stesso di concerto con quello dell'economia e delle finanze).

La RT fa riferimento, ai fini della quantificazione delle entrate attese, alle più recenti gare svolte in Italia per l'assegnazione di diritti d'uso di frequenze a operatori di comunicazioni elettroniche e, in particolare, ai criteri contenuti nella delibera con cui l'Autorità garante per le comunicazioni ha fissato le regole per l'assegnazione delle frequenze in banda 900 MHz e 2100 MHz², considerando che di norma i diritti d'uso sono assegnati per una durata di 15 anni e procedendo a talune riparametrazioni.

Il risultato ottenuto è pari a 1.850 mln, suddivisi come segue:

- circa 1.097 per le frequenze in banda 800 MHz, ipotizzando 6 blocchi da 5 MHz accoppiati;

² Cfr. Delibera 541/08/Cons del 17 settembre 2008, "Procedure e regole per l'assegnazione e l'utilizzo delle bande di frequenza a 900 e 2100 MHz da parte dei sistemi di comunicazione elettronica".

- circa 390 mln per le frequenze in banda 1800 MHz, ipotizzando 3 blocchi da 5 MHz accoppiati;
- circa 364 mln per le frequenze in banda 2600 MHz, ipotizzando 14 blocchi da 5 MHz accoppiati e 4 blocchi da 5 MHz non accoppiati.

Viene poi specificato che le residue frequenze in banda 2.100 MHz e 3.500 MHz dovrebbero essere assegnate al Ministero della difesa per ottenere la disponibilità delle frequenze, più pregiate, in banda 1800 MHz e 2600 MHz.

Il citato importo di 1.850 mln viene inoltre incrementato nella misura del 30 per cento, giungendo così a circa 2.400 mln. Tale incremento percentuale viene spiegato sulla base di due fattori: il primo dipende dalla supposta possibilità di introdurre, nelle procedure di gara, meccanismi competitivi volti ad indurre gli operatori ad incrementare il valore delle proprie offerte; il secondo fa riferimento all'esperienza positiva della Germania ai fini dell'entità di gettito introitato attraverso la recente asta delle stesse frequenze.

A fronte di tali maggiori entrate vengono poi indicati taluni oneri e minori entrate:

- oneri per eventuali misure compensative da definire nell'apposito decreto, per far fronte ai quali viene stabilita l'assegnazione al MISE di un importo fissato nella misura massima del 10% dei proventi incassati e comunque non oltre 240 milioni. Tali risorse sono parzialmente utilizzate, nell'ambito del presente provvedimento (comma 60), al fine di concedere alle televisioni locali un contributo di 45 milioni di euro;
- minori entrate, pari a 2,4 mln per gli anni 2012 e 2013, relative al venir meno del canone versato dalle emittenti locali. Come sopra segnalato, la liberazione delle frequenze utilizzate da emittenti locali comporta il venir meno del relativo canone annuale a queste addebitato.

Tale canone è determinato, per le emittenti analogiche, nell'1% del fatturato, ovvero, assumendo un fatturato medio di 1.500.000 euro per ciascuna emittente, in 15.000 euro per emittente locale; la RT considera in via cautelativa tutte le 20 regioni.

Sempre in un'ottica prudenziale, si può considerare che la liberazione delle frequenze abbia luogo dall'anno 2012, per cui le minori entrate vengono considerate a partire da tale esercizio.

Al riguardo, si evidenzia che la concretizzazione degli importi quantificati dalla RT sconta una serie di fattori di rischio, connessi all'andamento della procedura competitiva, che appaiono meritevoli di uno specifico approfondimento, pur tenendosi conto della clausola di

salvaguardia contenuta nella disposizione in esame, che dispone riduzioni di spesa compensative nel caso di scostamento rispetto alla previsione di entrata stimata.

In primo luogo, un elemento cruciale è costituito dal numero degli operatori interessati a concorrere rispetto al numero dei blocchi a disposizione, che risulta rilevante soprattutto in relazione all'efficacia dei "meccanismi competitivi che inducano gli operatori ad incrementare il valore delle proprie offerte", sui quali la RT fa affidamento nella quantificazione del gettito atteso. A questo proposito, si ricorda che in Germania le frequenze della banda 800 MHz sono state suddivise in tre blocchi, a fronte di quattro operatori interessati ad acquisirle; la RT in oggetto ipotizza invece, per le frequenze della banda 800 MHz, un numero di blocchi pari a sei.

Un altro elemento rilevante ai fini della valutazione della stima riguarda la tempistica indicata dalle disposizioni in esame. Infatti, il comma 13 prevede che gli introiti dell'assegnazione devono essere versati all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 settembre 2011, mentre la data entro la quale deve avvenire la liberazione delle frequenze per la loro destinazione ai servizi di comunicazione elettronica mobili è fissata (dal comma 8) al 31 dicembre 2012. Il rilevante *lag* temporale tra la materiale acquisizione delle frequenze e l'esborso effettuato (15 mesi) potrebbe costituire un deterrente rispetto alla decisione di prendere parte alla gara in oggetto.

Inoltre, nel caso dell'Italia le frequenze in oggetto sono attualmente occupate da un numero rilevante di emittenti locali, che hanno ricevuto un'assegnazione pluriennale per l'uso di una frequenza e potrebbero innescare procedure di contenzioso per tentare di evitare, o quanto meno rimandare, l'abbandono delle frequenze acquisite prima della scadenza del titolo: la considerazione di tale eventualità potrebbe dunque scoraggiare eventuali concorrenti o per lo meno rallentare la procedura d'asta.

Con riferimento alla clausola di salvaguardia, infine, si tratta di valutare la concreta fattibilità delle riduzioni lineari di spesa, vista l'entità notevole dell'importo che esse potrebbero dover coprire nell'eventualità di un insuccesso dell'asta in questione.

Si sottolinea infine che le risorse in oggetto, in base ai criteri contabili europei, dovrebbero costituire entrate *una tantum*, per cui il loro utilizzo a fini di copertura di minori entrate o maggiori spese di carattere ordinario determinerebbe un peggioramento dell'indebitamento netto strutturale. Si tratta a tal fine di verificare - ma tale analisi non viene svolta dalla RT - l'impatto in termini di saldo strutturale delle varie misure che trovano copertura nel gettito atteso in relazione all'asta delle frequenze.

Sotto questo aspetto è bene tenere presente che l'orientamento metodologico della Commissione europea ai fini della classificazione delle

misure come *una tantum*, in un'ottica di salvaguardia degli equilibri strutturali della finanza pubblica dei Paesi membri, contiene un elenco di misure *one-off* caratterizzato da una certa asimmetria, nel senso che le misure *deficit-increasing* (maggiori spese/minori entrate) considerate prive di effetti strutturali sono limitate a due sole fattispecie, relative a costi emergenziali di breve periodo determinati da catastrofi naturali o altri eventi eccezionali, nonché a maggiori spese o minori entrate in conseguenza di sentenze della Corte costituzionale³, laddove sono numerose le fattispecie di misure *deficit-reducing* (minori spese/maggiori entrate) considerate prive di effetti strutturali, tra cui appunto l'alienazione di *asset* non finanziari (comprese licenze e concessioni pubbliche). Da un punto di vista contabile, dunque, in riferimento ai saldi strutturali, le coperture in esame non entrano nel calcolo mentre gli oneri sono inclusi.

Sul punto, appare quindi opportuno acquisire un chiarimento.

Comma 14 (Fondo ISPE)

Il comma riduce di 1.752 mln di euro per il 2011, di 225 mln per il 2012 e di 49 mln di euro annui a decorrere dal 2013 la dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (Fondo ISPE).

La RT si limita ad illustrare la norma.

Al riguardo, nulla da osservare.

Commi 15-16 (Regime tributario dei contratti *leasing* immobiliari)

I commi 15 e 16 riformano la disciplina tributaria concernente l'applicazione dell'imposta di registro gravante sui contratti di *leasing* immobiliare, nonché delle imposte corrisposte in sede di cessione del cespite (registro, ipotecarie, catastali).

Nel contratto di *leasing* finanziario normalmente il locatore, ossia la società di *leasing*, acquista il bene dal fornitore per cederlo in locazione finanziaria

³ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Public finances in EMU 2006*, parte II, par. 4.2 Definition and identification of one-off and temporary measures (pp. 110-115).

all'utilizzatore, che è il materiale fruitore del bene e a cui spetta la facoltà di riscattare il bene stesso al termine del periodo di *leasing*, ad una somma prefissata (riscatto).

Sia la lettera a), n. 1), che la lettera b) del comma 15 estendono all'utilizzatore dell'immobile la responsabilità solidale per il pagamento delle imposte di registro, ipotecarie e catastali originatesi dal trasferimento del cespite dal fornitore al locatore.

Il numero 2) della stessa lettera a) ricomprende invece tra gli atti soggetti a registrazione solo in caso d'uso i contratti di locazione finanziaria e immobiliare, disponendo la corresponsione dell'imposta di registro solo nel momento (eventuale) in cui il contratto è sottoposto a formalità di registrazione e qualora il contribuente faccia "uso" del contratto.

La lettera c) interviene sull'articolo 35 del decreto-legge n. 223 del 2006. Il comma 10-ter, che prima riuniva sotto il medesimo trattamento fiscale le cessioni di beni immobili strumentali che coinvolgevano fondi immobiliari chiusi, imprese di locazione finanziaria, banche ed intermediari finanziari di cui agli articoli 106 del Tub, distingue i primi (i fondi immobiliari), per cui la disciplina non subisce variazioni, dagli ultimi, interessati da una revisione tributaria. Infatti, il comma 10-ter.1 di cui al numero 2) della suddetta lettera c) circostanzia puntualmente le fattispecie di «cessioni [...] nel caso di esercizio, da parte dell'utilizzatore dell'opzione di acquisto dell'immobile concesso in locazione finanziaria, ovvero nel caso di immobile riveniente da contratti di locazione finanziaria risolti per inadempienza dell'utilizzatore», stabilendo che in tali casi «le imposte di registro, ipotecaria e catastale sono dovute in misura fissa». All'interno dello stesso articolo 35, viene meno la possibilità - prima concessa dal comma 10-sexies, ora abrogato - di portare in detrazione le imposte proporzionali di cui all'articolo 5 della Tariffa, parte prima, del D.P.R. n. 131 del 1986, ossia le somme corrisposte a titolo d'imposta di registro sui pagamenti periodici previsti nel contratto di *leasing*, in sede di riscatto del bene.

Il comma 16, derogando ai vigenti vincoli temporali disposti dallo statuto del contribuente, prevede che per tutti i contratti di *leasing* immobiliare in essere al 1° gennaio 2011 le parti siano tenute a versare, in unica soluzione ed entro il 31 marzo 2011, un'imposta sostitutiva delle imposte ipotecaria e catastale, calcolata sull'ammontare che sarebbe stato corrisposto ai sensi del suddetto comma 10-sexies dell'articolo 35 del decreto-legge n. 223 del 2006, decurtato di una percentuale pari al 4% per ogni anno di durata residua del contratto. Le modalità di versamento saranno definite da un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 15 gennaio 2011.

La RT assegna alla lettera a) del comma 15 un valore di mero riordino procedurale.

Rileva un anticipo temporale relativamente alle imposte che, a normativa vigente, sarebbero state pagate per metà all'atto di acquisto dell'immobile oggetto di *leasing* e per l'altra metà al momento del riscatto. Fa seguire, pertanto, un maggior gettito nel triennio 2011-2013, pari a (milioni di euro):

2011	2012	2013
175	168	161

cui abbina altresì un venir meno delle somme che sarebbero state corrisposte all'atto del riscatto sui nuovi contratti e su quelli in essere. Il calcolo è effettuato su dati Assilea, sulla base dei quali l'introduzione dell'imposta sostitutiva porterà un ulteriore maggior gettito, per il solo anno 2011, pari a euro 173 milioni. La stessa RT esclude dalle quantificazioni i contratti di *leasing* abitativo, cui non associa una diffusione tale da poter comportare variazioni di gettito.

Complessivamente, la nuova disciplina genererebbe maggiori entrate per l'Erario così distribuite (milioni di euro):

2011	2012	2013
348	168	161

Al riguardo, si rileva come le quantificazioni indicate non riportano i criteri metodologici utilizzati né le modalità di calcolo per giungere alle cifre sopra esposte. La citazione della fonte dei dati non è infatti seguita da un procedimento illustrativo dei calcoli e delle assunzioni alla base dei risultati forniti.

In particolare, occorrerebbe verificare come possa influire sulle variazioni finanziarie la disposizione per la quale la registrazione del contratto avviene solo in caso d'uso, atteso che a normativa vigente vi è l'obbligo al momento dell'acquisto dell'immobile. Si domanda altresì, in base a quale assunzione il nuovo gettito presenti un andamento decrescente e quale sia la sua plausibile evoluzione.

Circa la stima del gettito da imposta sostitutiva, pari a 173 mln per il solo 2011, la RT sembrerebbe non aver considerato il minor gettito per imposte ipocatastali rispetto a quello che sarebbe stato introitato al momento del riscatto secondo la normativa vigente.

In riferimento al meccanismo di "uniformazione" (ai nuovi contratti a cui si applicherà la nuova disciplina) dei contratti in corso di cui al comma 16, si fa notare come a fronte dell'effetto anticipatorio delle somme che sarebbero state corrisposte in sede di riscatto, sussista anche un effetto di "abbuono" (rappresentato dalla riduzione del 4% riconosciuta per ogni anno di durata residua del bene) alla luce del calcolo esposto, di cui dovrebbe essere fornita una esplicitazione più puntuale.

Non essendovi infine riferimento alcuno alla data di entrata in vigore delle disposizioni, sarebbe opportuna - quanto meno per le parti non direttamente investite dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate - una specificazione a tal riguardo.

Comma 17

(Potenziamento accertamento parziale)

Il presente comma interviene sulle attività di controllo dell'amministrazione finanziaria mediante modifiche degli articoli 36-*ter*, comma 1 e 41-*bis*, comma 1, del D.P.R. n. 600 del 1973 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nonché dell'articolo 54 del D.P.R. n. 633 del 1972 (istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto).

In particolare si prevede che l'amministrazione finanziaria nella sua attività di controllo formale delle dichiarazioni (articolo 36-*ter* del citato D.P.R. n. 600 del 1973) possa tener conto anche di specifiche analisi del rischio di evasione, mentre nei casi di accertamento parziale (articolo 41-*bis* del citato D.P.R. n. 600 del 1973) possa utilizzare anche alcuni dei poteri degli uffici finanziari riconosciuti ai sensi del vigente articolo 32⁴ del D.P.R. n. 633 del 1972.

I medesimi poteri vengono riconosciuti anche in caso di rettifica delle dichiarazioni IVA, così come previsto nel novellato articolo 54 del citato D.P.R. n. 633 del 1972, che pone a corredo anche le attività istruttorie contenute nell'articolo 51, commi da 1 a 4, del D.P.R. n. 633 del 1972.

La RT evidenzia che le modifiche introdotte sono finalizzate a coniugare l'effetto di deterrenza dell'azione di contrasto dell'evasione con quello di recupero di evasione pregressa attuata anche mediante l'uso, in dichiarazione, di oneri detraibili e/o deducibili non spettanti, nonché di spese e componenti negativi di reddito dedotti.

Le citate finalità sono perseguite attraverso una selezione centralizzata delle posizioni, enucleate sulla base di specifiche analisi del rischio di evasione e dell'adozione di più snelle modalità istruttorie ai fini dell'emissione di accertamenti parziali, mirati al riscontro della correttezza di specifici componenti di reddito che concorrono alla determinazione della base imponibile.

Pertanto dette modalità di accertamento mirato saranno in grado di sviluppare maggiore efficienza e rapidità nel procedimento di selezione delle posizioni da sottoporre a controllo.

Ciò provocherà, da un lato, la diminuzione di accertamenti ordinari di iniziativa pari a circa 10.000 unità rispetto al totale di circa 176.000 accertamenti annui (dato riferito al 2009), nei livelli di percentile più bassi (pertanto quelli riferiti ad accertamenti per i quali l'importo di maggiore imposta e sanzioni non è superiore a 1.000 euro, che presentano una percentuale di definizione pari a circa il 50% e riguardano circa 5 mln di

4 Detto articolo prevede, tra i poteri che gli uffici possono utilizzare nell'adempimento dei propri compiti, quelli di procedere, oltre che ad accessi, ispezioni e verifiche, ad invitare i contribuenti a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento, ad esibire atti e documenti rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti, ad inviare ai contribuenti questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti.

euro di gettito da accertamento⁵), dall'altro la possibilità di effettuare circa 30.000 nuovi accertamenti parziali, utilizzando le risorse in essere, secondo le nuove modalità accertatrici.

Questi ultimi, proprio per effetto della selettività dell'azione, vedranno una percentuale di definizione maggiore, rispetto ai precedenti, pari a circa il 55%; applicando ad essi la mediana della maggiore imposta definita relativa agli accertamenti di iniziativa (di circa 4.000 euro), si ottiene una stima del maggior gettito atteso, che tiene conto anche degli effetti di minor gettito dovuti alla contrazione degli accertamenti ordinari (stimati come detto sopra in 5 mln di euro), pari a circa 60 mln di euro⁶.

Tale ammontare, aggiungendo le somme introitabili a titolo di sanzioni ridotte (calcolabili nella misura di un sesto), conduce ad un valore totale di circa 70 mln di euro annui di maggiori entrate in termini di cassa, cioè di effettiva riscossione, a decorrere dall'anno 2011.

In termini di competenza, quindi con riferimento all'ammontare di maggiori somme accertate, detto incremento di gettito sarà pari a circa 120 mln di euro⁷ annui a decorrere dall'anno 2011.

Al riguardo si evidenzia, in prima analisi, che la stima fornita dal Governo non differenzia gli effetti di gettito derivanti dagli accertamenti sulle imposte dirette rispetto a quelli in materia di IVA; in più essa si basa su ipotesi connotate da un certo grado di soggettività ed aleatorietà.

In particolare, non vengono forniti specifici elementi che consentano di verificare la percentuale di effettiva riscossione, sia degli attuali accertamenti parziali fatta pari al 50%, sia di quelli dovuti alle nuove procedure di accertamento, fatta pari al 55%, così come il numero di nuovi accertamenti parziali che ammonterebbero a 30.000 unità (con un incremento pari al doppio del numero degli accertamenti attuali).

In merito alla percentuale di definizione, che per tali accertamenti parziali è dichiarata pari al 50%, con la possibilità di elevarsi al 55% per effetto delle nuove disposizioni, giova rammentare che in provvedimenti di portata analoga, anche se riferiti a fattispecie di accertamento differenti, come quelli di cui all'articolo 83 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112⁸, il coefficiente di effettivo incasso era fatto pari in alcuni casi al 15%, in altri al 10%⁹.

5 Importo dato da: $10.000 \cdot 1.000 \cdot 50\%$

6 Si determina la somma di 60 mln di euro nel seguente modo: $(30.000 \cdot 4.000 \cdot 55\%) - (10.000 \cdot 1.000 \cdot 50\%)$

7 Importo così determinato: $60 \text{ mln} / 55 \cdot 100 + 10 \text{ mln}$

8 Recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

9 In particolare e a mero titolo di esempio, il comma 3, in tema di sviluppo dell'attività di controllo, dell'articolo 83 citato riportava una percentuale del 15%, mentre il comma 18 del medesimo articolo, in materia di adesione ai verbali di constatazione, riportava una percentuale del 10%.

In più si consideri che per la stima dei successivi commi da 18 a 22 del testo in esame, concernenti la riduzione delle sanzioni, di cui si dirà nel prosieguo, il rapporto tra le somme accertate e quelle effettivamente riscosse è pari a circa il 35%.

E' evidente pertanto che un approfondimento andrebbe fatto in merito alla prudenzialità ed alla congruità delle percentuali di effettivo incasso, nonché di quelle che si avrebbero dopo l'adozione della nuova disciplina, atteso che la quantificazione indicata vede nelle citate percentuali elementi determinanti ma non verificabili, in mancanza di oggettivi elementi di riscontro e/o di indicazioni legate agli andamenti pregressi delle variabili in esame.

In merito invece ai nuovi accertamenti che sarà possibile effettuare, la RT non dà informazioni in merito alle ipotesi sottostanti la stima del maggior numero di accertamenti, pari a 20.000 unità.

Infatti, sembrerebbe evincersi che essi derivino direttamente dalla maggiore capacità operativa, dovuta alla rapidità della procedura di accertamento parziale.

Tuttavia, occorre sottolineare che tale aspetto richiederebbe un attento approfondimento, sia perché carente di riferimenti oggettivamente riscontrabili, sia perché la nuova procedura comunque prevede specifiche analisi del rischio di evasione (articolo 36-*ter* come novellato dalla disposizione in esame) o accessi, ispezioni, verifiche, inviti del contribuente a comparire di persona o mediante rappresentante, inviti a trasmettere documentazione o atti, invii di questionari (articolo 41-*bis* come novellato dal comma in discorso), cioè tutte attività che richiedono non solo operosità da parte dell'ufficio, ma anche collaborazione da parte del contribuente.

In particolare, con riferimento al novellato articolo 36-*ter* in materia di controllo formale delle dichiarazioni, occorre evidenziare che la disposizione in esame sembra andare a consolidare in via normativa una direttiva di natura amministrativa che l'Agenzia delle entrate ha già esplicitato nel corso del corrente anno, con propria circolare n. 20/E del 16 aprile 2010, con cui si mira a dare più efficacia ai singoli controlli in termini di recupero di gettito e di prevenzione di evasione ed elusione.

In essa vengono indicati criteri e modalità per la valutazione dell'intensità del rischio di evasione legato a differenti tipologie di contribuenti, fino ad arrivare a definire una vera e propria scheda di analisi del rischio che permette all'amministrazione finanziaria di scegliere il più adeguato strumento di controllo da utilizzare in sede di accertamento¹⁰.

Pertanto ai fini della quantificazione in esame, andrebbe valutato se gli uffici di fatto già non abbiano implementato nelle proprie attività di

10 Per un approfondimento si veda l'articolo su il "Fisco oggi", rivista telematica dell'Agenzia delle entrate del 16/04/2010. www.nuovofiscooggi.it.

accertamento tale tipologia di analisi; se così fosse andrebbero stimate unicamente le variazioni finanziarie aggiuntive rispetto a quelle già derivanti dall'attuazione della citata direttiva, in quanto le prime sarebbero le sole atte a configurare un maggior gettito per effetto della disciplina in esame.

Commi 18-22

(Riduzione sanzioni)

Con i commi dal 18 al 20 dell'articolo in esame si prevede l'innalzamento delle aliquote ridotte, relative alle sanzioni applicabili nei seguenti casi:

- articolo 2, comma 5 e articolo 3, comma 3, del D.Lgs. n. 218 del 1997: aumento da un quarto ad un terzo delle sanzioni previste per le violazioni concernenti i tributi assoggettati ad accertamento con adesione in materia di imposte sui redditi, IVA (articolo 2 del D.Lgs. n. 218 del 1997) ed imposte indirette (articolo 3 del D.Lgs. n. 218 del 1997);
- articolo 15 del citato D.Lgs. n. 218 del 1997: aumento da un quarto ad un terzo delle sanzioni previste per i casi di rinuncia di impugnazione da parte del contribuente di atti di accertamento, di liquidazione e connessa formulazione di istanza di accertamento con adesione;
- articolo 48, comma 6, del D.Lgs. n. 546 del 1992: aumento da un terzo al 40% delle sanzioni applicabili nell'ipotesi di conciliazione giudiziale nel processo tributario;
- articolo 13, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 472 del 1997: aumento da un dodicesimo ad un decimo delle sanzioni nel caso di mancato pagamento di un tributo o di un acconto nell'ipotesi di ravvedimento operoso;
- articolo 13, comma 1, lettera b), del citato D. Lgs. n. 472 del 1997: aumento da un decimo ad un ottavo delle sanzioni nel caso di tempestiva regolarizzazione di errori ed omissioni nella dichiarazione, nell'ipotesi di ravvedimento operoso;
- articolo 13, comma 1, lettera c), del D.Lgs. n. 472 del 1997: aumento da un dodicesimo ad un decimo delle sanzioni nei casi di presentazione tardiva della dichiarazione, nell'ipotesi di ravvedimento operoso;
- articolo 16, comma 3, del D.Lgs. n. 472 del 1997: aumento da un quarto ad un terzo delle sanzioni previste per la definizione agevolata delle controversie;
- articolo 17, comma 2, del D.Lgs. n. 472 del 1997: aumento da un quarto ad un terzo delle sanzioni dovute per la definizione agevolata delle controversie nel caso di irrogazione di sanzioni contestuale all'avviso di accertamento.

I successivi commi 21 e 22 prevedono che le nuove disposizioni in argomento si applicano con riferimento ai ricorsi presentati ed agli atti emessi a decorrere dal 1° febbraio 2011. Tale decorrenza è stata parzialmente modificata durante l'esame presso la Camera dei deputati, nel senso di uniformarne la data iniziale per tutti i casi e le tipologie di fattispecie contemplate.

La RT evidenzia che le disposizioni in esame razionalizzano la misura delle riduzioni delle sanzioni nei casi di ravvedimento operoso e di adesione agli istituti deflativi e definatori del contenzioso; la finalità è quella di rafforzare la deterrenza di comportamenti evasivi ed incrementare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

La stima di maggior gettito viene limitata ai soli settori delle imposte sui redditi e dell'IVA e si basa sul differenziale delle aliquote che emerge dal confronto tra la normativa vigente e quella novellata, di cui all'esame.

Si tiene quindi conto dell'ammontare delle sanzioni riscosse nel 2009 in base ad accertamenti con adesione, definizione degli inviti e dei processi verbali di constatazione (pari a circa 300 mln di euro), di rinuncia all'impugnazione (pari a circa 80 mln di euro), di conciliazione giudiziale (pari circa 40 mln di euro), di definizione delle sole sanzioni (pari a circa 90 mln di euro) e delle diverse modifiche della misura delle suddette riduzioni di sanzioni.

Rapportando gli importi riscossi nel 2009 alle differenti riduzioni dell'ammontare delle sanzioni introdotte con la disciplina in esame, vengono stimate, prudenzialmente, maggiori entrate a regime in termini di cassa di circa 170 mln di euro annui, a decorrere dall'anno 2011; in termini di competenza il maggior gettito a regime sul saldo netto da finanziare (SNF) è pari a 490 mln di euro, sulla base del rapporto tra le somme accertate e quelle effettivamente riscosse.

Al riguardo, si rinvia al commento sul precedente comma 17, con riferimento alla stima della percentuale di incasso delle somme accertate, per la quale la RT non offre elementi oggettivamente verificabili, indicandola pari a circa il 35%; inoltre, non viene specificata la fonte dei dati utilizzati per la quantificazione presentata.

Inoltre andrebbe considerato l'effetto in termini finanziari dell'entrata in vigore delle disposizioni in esame.

Infatti, in base ai commi in esame tutte le nuove disposizioni si applicano con riferimento agli atti emessi ed ai ricorsi presentati a decorrere dal 1° febbraio 2011.

Tale circostanza dovrebbe pertanto avere l'effetto di ridurre il gettito, almeno per il primo anno di applicazione (il 2011), per un importo pari ad 1/12 di quanto stimato in termini di competenza e di cassa in RT¹¹.

Un ulteriore aspetto critico concerne poi la considerazione che viene espressa in RT, secondo la quale ad un incremento delle aliquote ridotte delle sanzioni corrisponderebbe, oltre all'effetto deterrenza (che si

¹¹ Parametrando i valori si avrebbe per il 2011 un maggior gettito di cassa pari a circa 156mln di euro a fronte degli stimati 170 a regime ed in termini di competenza pari a circa 446mln di euro in termini di competenza.

condivide), anche un incremento degli adempimenti spontanei degli obblighi tributari; in merito a tale ultimo aspetto, invece, si evidenzia che è verosimile ipotizzare atteggiamenti del contribuente non coerenti rispetto a quanto evidenziato in RT.

In particolare e specialmente per gli adempimenti spontanei, il contribuente può essere indotto al ravvedimento operoso o all'adesione anche in presenza di minori oneri in termini di sanzioni; nel merito infatti è il Governo stesso che in diverse occasioni ha sottolineato l'effetto positivo indotto da tale riduzione¹².

Nella fattispecie recata dai commi in esame vi è inoltre da tenere in considerazione che la diminuzione delle riduzioni interviene su una prassi consolidata che il contribuente già ben conosce e di cui può beneficiare, soprattutto in una situazione congiunturale di crisi economica e finanziaria, cioè il fatto che per i contribuenti che svolgono attività produttive (imprenditori e lavoratori autonomi), la variabile "ammontare della sanzione" può assumere un valore discriminante rispetto alla decisione di attendere la cartella esattoriale e con quella presentare ricorso o chiedere l'eventuale rateizzazione del debito tributario.

Tali considerazioni potrebbero quindi indurre a una revisione della stima di maggior gettito atteso, nel senso di dare un'adeguata valutazione al possibile effetto di diminuzione degli adempimenti spontanei, dovuto al disincentivo legato all'abbassamento delle aliquote delle riduzioni delle sanzioni.

Comma 23

(Risorse SOSE e IFEL)

La disposizione, al fine di favorire l'attuazione del federalismo fiscale, affida alla società SOSE spa il compito di predisporre le metodologie ed elaborare i dati per la definizione dei fabbisogni standard nei servizi resi dalle regioni e dagli enti locali nei settori diversi dalla sanità. A tal fine viene autorizzata la spesa di 5 mln di euro per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013.

Altresì, viene affidato all'ANCI il compito di provvedere tramite l'IFEL all'analisi dei bilanci e della spesa locale al fine di individuare i fabbisogni

¹² Al riguardo si rammenta il vigente articolo 27 del decreto-legge n. 185 del 2008; nella RT annessa al disegno di legge di conversione si leggeva testualmente, con riferimento all'istituto dell'adesione al contraddittorio che "...grazie al nuovo istituto, il rapporto costi/benefici dovrebbe sempre indurre il contribuente ad evitare il contraddittorio, aderendo subito all'invito (si consideri che il nuovo istituto comporta una riduzione delle sanzioni – rispetto a quelle post-contraddittorio – del 12,5%.....)", pag. 75 della RT originaria annessa all'A.C. 1972.

standard dei comuni. Per tale scopo viene disposto un aumento dallo 0,8 per mille all'1 per mille della percentuale del contributo ICI a favore dell'IFEL.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

<i>(Dati espressi in milioni di euro)</i>	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Maggiori spese correnti	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Maggiori spese correnti	2	2	2						
Minori entrate tributarie				2	2	2	2	2	2

La RT afferma che per l'attività cui è chiamata a svolgere SOSE spa, ivi incluse le esigenze di potenziamento del sistema informativo della fiscalità, viene autorizzata la spesa massima di 5 mln di euro per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, con corrispondenti effetti sui saldi, mentre per il maggior contributo in favore dell'IFEL si stimano minori entrate per i comuni per 2 mln di euro annui, a decorrere dal 2011, con corrispondenti effetti negativi sui tre saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, relativamente al contributo di 2 mln in favore di IFEL, andrebbero meglio chiariti gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Infatti, a fronte di una minore entrata tributaria per i comuni si verificherebbe un aumento corrispondente delle entrate dell'IFEL (ente compreso nel comparto delle pubbliche amministrazioni), con effetto nullo sui saldi di finanza pubblica, mentre dovrebbero verificarsi maggiori spese correnti sui saldi di finanza pubblica per effetto dei maggiori trasferimenti dallo Stato ai comuni per compensare le minori entrate tributarie di questi ultimi.

Comma 24 (Università)

La norma prevede che la dotazione del fondo per il finanziamento ordinario dell'università sia incrementata, per l'anno 2011, di 800 milioni di euro, nonché di 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012.

E' previsto inoltre che le predette risorse siano destinate alla copertura finanziaria di un piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia per ciascuno degli anni 2011-2016, che sarà annualmente approvato con apposito decreto. Viene infine precisato che per le predette chiamate di docenti di II fascia non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 66, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, concernenti il parziale blocco del *turn over* del personale delle università.

La RT ribadisce il contenuto della norma ed afferma ribadendo che le assunzioni di professori di seconda fascia, da attuare nel periodo 2011-2016, sono da considerare aggiuntive rispetto a quelle previste dall'art. 66, comma 13, del decreto legge n. 112.

L'allegato 7 espone i seguenti effetti:

Maggiori oneri correnti (milioni di euro)

SNF			FABBISOGNO			IND. NETTO		
800	500	500	452,2	282,7	282,7	452,2	282,7	282,7

Al riguardo, per i profili metodologici, va premesso che trattasi di un limite massimo di spesa finalizzato alla effettuazione delle suddette assunzioni, per cui si rileva che, a fronte di oneri che hanno natura di diritti soggettivi, appare incongrua la previsione di uno stanziamento, sia pure solo aggiuntivo rispetto al fondo in parola, che costituisce limite massimo di spesa.

Appare tuttavia evidente che, anche ai fini dello scrutinio dell'adeguatezza della risorse predisposte dalla norma rispetto alle finalità, al fine di conferire trasparenza alla portata della misura in esame sarebbe utile l'acquisizione di dati in merito:

- a) al numero delle unità che saranno prevedibilmente interessate dal piano di assunzioni, per ciascuna annualità del quinquennio 2011/2016;
- b) al relativo impatto finanziario in termini di spesa aggiuntiva per il sistema universitario, per il primo anno delle assunzioni e a decorrere dallo stesso.

Venendo ai profili di stretta copertura, posto che il secondo periodo del dispositivo pone tali assunzioni espressamente in "deroga" ai vincoli previsti dalla legislazione vigente alle assunzioni del personale docente - qualificandone, in tal modo, l'onerosità per il sistema universitario "aggiuntiva" rispetto alle risorse che pur si liberano annualmente per effetto del fisiologico *turn over* del personale docente -, appare indispensabile l'acquisizione di un quadro riassuntivo della situazione organica degli atenei, con specifico riferimento alle attuali vacanze nella qualifica di docente di II fascia, ed a quelle che si determineranno, sempre nel quinquennio 2011/2016, in ragione delle cessazioni dal servizio.

Va infatti in proposito richiamato il contenuto dell'articolo 17, comma 7, secondo periodo, della legge di contabilità, dove si sancisce che l'illustrazione dei criteri e dei parametri impiegati nel calcolo della maggiore spesa annua, da rapportarsi ad una proiezione almeno decennale, rappresenta un preciso onere espressamente stabilito dalla citata legge

ogniquale volta si sia in presenza di norme concernenti la materia specifica del "pubblico impiego"¹³.

Infine, per i profili di impatto indicati in Allegato 7, andrebbero forniti i quadri di computo degli effetti attesi al lordo e al netto degli effetti indotti, allo scopo di comprovare l'adeguatezza della spesa calcolata dalla RT in termini di fabbisogno e indebitamento netto

Comma 25 (Credito d'imposta ricerca e sviluppo)

Il comma 25 autorizza la spesa di 100 milioni di euro, per il solo anno 2011, per la concessione di un credito d'imposta a favore delle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo a università o enti pubblici di ricerca. Un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dello sviluppo economico, fisserà:

- le tipologie di investimenti suscettibili di godere dell'agevolazione;
- la percentuale dei costi che determinerà l'entità del credito d'imposta;
- i soggetti beneficiari del provvedimento;
- le modalità di fruizione del credito d'imposta.

La norma stabilisce altresì che il credito non concorrerà alla formazione del reddito né della base imponibile in sede IRAP, né rileverà ai fini della determinazione di deducibilità degli interessi passivi e dell'inerenza delle spese, di cui rispettivamente gli articoli 61 e 109 (comma 5) del TUIR.

Il credito sarà esigibile solo in compensazione secondo le norme generali di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 241 del 1997.

La RT ribadisce il *plafond* autorizzatorio del provvedimento, pari a euro 100 milioni per l'anno 2011.

¹³ In proposito, appare utile segnalare che la disciplina del trattamento economico dei professionisti associati e dei ricercatori confermati dell'Università è tuttora regolata dagli articoli 36-38 del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382. In sintesi, il sistema retributivo dei docenti di II fascia è rapportato alla misura del 70 per cento di quello spettante, a parità di posizione e anzianità, al professore della prima fascia. Il docente di prima fascia percepisce all'atto del conseguimento della nomina ad ordinario lo stipendio corrispondente al 48,6 per cento della retribuzione del dirigente generale dello Stato, comprensiva dell'eventuale indennità di funzione. Durante il periodo di cd. "straordinariato", e fino al conseguimento della nomina ad ordinario lo stipendio è pari al 92 per cento di quello dianzi indicato. La predetta misura è in ogni caso maggiorata del 40 per cento per i docenti che optino per il cd. tempo "pieno". I trattamenti economici così definiti sono poi oggetto di scatti biennali, pari al 2,5 per cento. Il trattamento economico dei ricercatori universitari si sviluppa invece in sette classi biennali di stipendio, pari ciascuna all'8 per cento del parametro iniziale (circa 2.300 euro lordi) ed in successivi scatti biennali del 2,5 per cento calcolato sulla classe finale di stipendio. L'articolo 3-ter decreto legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, ha stabilito che la progressione automatica nel trattamento economico sia soggetta ad una presunta valutazione da parte dell'autorità accademica, sulla base delle pubblicazioni scientifiche prodotte dal docente.

Al riguardo, non si hanno osservazioni sulla quantificazione, trattandosi di un tetto di spesa, né è possibile una valutazione dell'entità dell'agevolazione di cui usufruiranno le imprese interessate, atteso che tutte le modalità attuative vengono rinviate ad apposito decreto ministeriale, per il quale peraltro non viene indicato alcun termine entro il quale debba essere emanato.

Comma 26

(Fondo per prestiti d'onore e borse di studio)

Il comma 26 dispone che la dotazione del Fondo di intervento integrativo da ripartire tra le regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio (cap. 1695, esposto in tab C) è incrementata di 100 mln di euro per il 2011.

La RT afferma che, alla luce dell'assenza di deroghe al patto di stabilità interno, non si determinano effetti negativi sull'indebitamento netto e sul fabbisogno, come risulta altresì dall'allegato 3, che sconta un impatto della misura esclusivamente sulla competenza finanziaria.

Al riguardo, nulla da osservare.

Comma 27

(Missioni internazionali)

La norma prevede che ai fini della proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali sino al 30 giugno 2011 la dotazione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 è incrementata di 750 milioni di euro per l'anno 2011.

La RT si limita a ribadire il contenuto della norma.

L'allegato 7 espone i seguenti effetti:

Maggiori oneri correnti (milioni di euro)

SNF			FABBISOGNO			IND. NETTO		
750	0	0	750	0	0	750	0	0

Al riguardo, per i profili di copertura, pur trattandosi di disposizione il cui onere è limitato all'entità dello stanziamento, andrebbero acquisiti tutti gli elementi idonei a comprovare l'adeguatezza dello stanziamento di cui trattasi rispetto alle missioni internazionali previste per il 2011.

A tal fine, andrebbero richiesti elementi in ordine alle missioni attualmente autorizzate e a quelle eventualmente programmate, insieme ad un quadro di sintesi della spesa prevista per ciascuna di esse, considerati i tempi di realizzazione, il personale e la dotazione di mezzi strumentali necessari.

Comma 28

(Forze armate)

Il dispositivo prevede che, al fine di assicurare la prosecuzione degli interventi di cui all' articolo 24, commi 74 e 75, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante disposizioni in materia di controllo del territorio, a decorrere dal 1° gennaio 2011, il piano di impiego di cui all' articolo 7-bis, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, quest'ultimo recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*", può essere prorogato fino al 30 giugno 2011.

A tal fine è autorizzata la spesa di 36,4 milioni di euro per l'anno 2011, con specifica destinazione di 33,5 milioni di euro e di 2,9 milioni di euro, rispettivamente, per il personale di cui al comma 74 e di cui al comma 75 del citato articolo 24 del decreto-legge n. 78 del 2009.

La RT riferisce in merito all'autorizzazione di spesa disposta per il proseguimento - per il primo semestre del 2011 - dell'attività di presidio e controllo del territorio da parte delle Forze armate e delle Forze di polizia. La stessa riferisce che gli oneri sono quantificati prendendo a riferimento quanto riportato nella RT al decreto legge n. 78/2009, che ha previsto un'attività di presidio della durata di un anno (ultimi cinque mesi del 2009 e primi sette mesi del 2010).

La RT precisa poi che l'importo comprende le spese derivanti dall'impiego sia delle Forze armate che della Polizia di Stato.¹⁴

L'allegato 7 espone si seguenti effetti:

Maggiori oneri correnti (milioni di euro)

SNF			FABBISOGNO			IND. NETTO		
36,4	0	0	18,8	0	0	18,8	0	0

Al riguardo, considerando la possibilità disporre la proroga dell'articolo 24, commi 74 e 75, del decreto legge n. 78/2009, in cui si prevede l'impiego delle Forze armate in attività di presidio e controllo del territorio in concorso con il personale delle Forze di polizia, occorre tener conto della corresponsione al personale impiegato di un'indennità specifica.

Sul punto, pur considerando che il maggior onere é limitato all'entità dello stanziamento, occorre però formulare alcune osservazioni.

In particolare, per i profili di quantificazione, tenuto conto che la norma provvede alla proroga dell'impiego del personale delle FF.AA. in compiti di concorso nel controllo del territorio delle FF.PP. e che i fattori di spesa considerati si configurano quali diritti soggetti "perfetti" per gli interessati, in presenza delle condizioni di servizio ed operative che ne attivano il diritto al percepimento delle indennità, andrebbero forniti tutti gli elementi idonei a comprovare la congruità dello stanziamento rispetto ai fabbisogni previsti distintamente per i contingenti delle FF.AA. e FF.PP. impiegati.

¹⁴ La RT allegata al decreto legge n. 78/2009, in merito all'art. 24, comma 74, precisava che il relativo onere è stato quantificato sulla base degli elementi utilizzati per l'art. 7-bis, comma 1, del decreto legge n. 92/2008. In relazione all'art. 24, comma 75, la stessa RT si limitava a qualificare il relativo onere come previsione di spesa. Si rammenta che l'art. 24, comma 74, del DL n. 78/2009, ha disposto la possibilità di prorogare, a decorrere dal 4 agosto 2009, il piano di impiego delle Forze armate nel controllo del territorio in concorso con le Forze di polizia, di cui all'art. 7-bis del DL n. 92/2008, per ulteriori due semestri (fino al 4 agosto 2010) con incremento del contingente di 1.250 militari, rispetto al piano operativo originario che prevedeva l'impiego di 3.000 unità. Il contingente complessivo è composto, pertanto, da 4.250 unità e per tale finalità la norma ha autorizzato la spesa di 27,7 milioni di euro per il 2009 (cinque mesi) e di 39,5 milioni di euro per il 2010 (sette mesi). L'art. 24, comma 75, del DL n. 78/2009, ha previsto, inoltre, la corresponsione al personale delle Forze di polizia impiegato nel presidio del territorio, in concorso con il personale delle Forze armate, di un'indennità di importo analogo all'indennità onnicomprensiva spettante al personale delle Forze armate. Agli oneri derivanti dall'attuazione di tale disposizione, pari a 2,3 milioni di euro per il 2009 (5 mesi) e a 3,3 milioni di euro per il 2010, la norma disponeva che si provvedesse, mediante corrispondente riduzione delle autorizzazioni di spesa di cui all'art. 61 comma 18, del DL 112/2008 - per il 2009 - e all'art. 3, comma 151, della L. n. 350/2003, per l'anno 2010. Da ultimo, l'art. 55, comma 3, del DL n. 78/2010 ha disposto la proroga di quanto previsto all'art. 24, commi 74 e 75, fino al 31 dicembre 2010. A tal fine la norma ha autorizzato la spesa di 30 milioni di euro per l'anno 2010, con specifica destinazione di 27,7 milioni di euro e di 2,3 milioni di euro, rispettivamente, per il personale di cui al comma 74 e di cui al comma 75.

Inoltre, in merito all'effetto complessivo delle norme in esame sui saldi di fabbisogno e indebitamento netto, pari a circa il 50 per cento del saldo netto da finanziare, andrebbero forniti i quadri di computo degli effetti indotti stimati.

Commi 29-39

(Fondo sociale per occupazione, ammortizzatori sociali, apprendistato, interventi in materia pensionistica, Fondo per le politiche sociali)

Il comma 29 incrementa di 1 mld di euro per il 2011 l'autorizzazione di spesa relativa al Fondo sociale per occupazione e formazione. Una quota di tali nuove risorse può essere attribuita alle regioni per le esigenze del trasporto pubblico locale.

La RT fa presente che tale rifinanziamento mira a garantire l'attivazione degli interventi usualmente a carico del Fondo in esame. Tenuto conto che si tratta di interventi che prevedono anche il riconoscimento della contribuzione figurativa, la quale non ha immediato effetto in termini di indebitamento netto, l'onere relativo a tale saldo, connesso a maggiori prestazioni sociali da erogare in futuro, risulta ridotto e viene stimato in 600 mln di euro, limitato alle sole prestazioni al netto della citata contribuzione figurativa, scontando un valore del 40% dell'onere complessivo per le prestazioni correlate alla contribuzione figurativa.

Al riguardo, si rileva che, pur apparendo corretta dal punto di vista qualitativo l'analisi svolta dalla RT, appare opportuna l'acquisizione di elementi e di dati ulteriori onde valutare la correttezza della stima della quota di oneri ascritta dalla RT alla contribuzione figurativa (il 40%) e, conseguentemente, dell'impatto della norma sull'indebitamento e sul fabbisogno.

Il comma 30, in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e nel limite delle risorse di cui al comma 34, autorizza la concessione in deroga, per periodi non superiori a 12 mesi, dei trattamenti di cig, mobilità e disoccupazione speciale, con riduzione dal 10 al 40% dei relativi importi in relazione ai trattamenti concessi ai sensi dell'articolo 2, comma 138, della finanziaria per il 2010. I trattamenti di sostegno del reddito, nel caso di proroghe successive alla seconda, sono comunque subordinati alla frequentazione di specifici programmi di reimpiego.

Il comma 31, al fine di garantire criteri omogenei di accesso a tutte le forme di integrazione del reddito, prevede l'applicazione ai lavoratori destinatari di

ammortizzatori sociali in deroga dei requisiti di anzianità lavorativa ordinariamente richiesti, potendosi allo scopo computare, per i soggetti che abbiano conseguito in regime di monocommittenza un reddito superiore a 5.000 euro, anche eventuali mensilità accreditate dalla medesima impresa presso la gestione separata dei parasubordinati. Infine, il comma proroga al 2011 l'autorizzazione all'INPS ad anticipare i trattamenti di integrazione salariale in deroga con richiesta di pagamento diretto, nonché l'erogazione, sempre da parte dell'INPS, di un incentivo per i datori di lavoro che assumano lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali in deroga, che siano stati licenziati o sospesi da imprese non rientranti nella disciplina della legge n. 223 del 1991.

Il comma 32 proroga per il 2011 una serie di disposizioni inerenti interventi di sostegno al reddito, previsti dall'articolo 19 del decreto-legge n. 185 del 2008 (erogazione di un trattamento di importo equivalente all'indennità di mobilità per lavoratori che non ne usufruiscono; trattamento di integrazione salariale straordinaria e mobilità ai dipendenti di grandi imprese commerciali, di agenzie di viaggi e turistiche, di imprese di vigilanza; possibilità di iscrivere nelle liste di mobilità i lavoratori delle imprese con meno di 15 dipendenti ai fini del riconoscimento dei benefici contributivi in caso di rioccupazione; estensione dell'applicabilità dei contratti di solidarietà) nel limite di 30 mln di euro per il 2011. Ulteriori proroghe sono previste per la concessione di trattamenti di integrazione salariale straordinaria per crisi aziendale e per l'erogazione di contributi a Italia Lavoro spa.

Viene altresì prevista la proroga per il 2011, nel limite di spesa di 15 mln di euro, dell'erogazione di un'indennità ulteriore, pari a 1/26 del trattamento massimo mensile d'integrazione salariale straordinaria (con contribuzione figurativa e assegni per il nucleo familiare), per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro.

Il comma 33 proroga al 2011 alcuni istituti sperimentali di sostegno al reddito per determinate categorie di lavoratori, previsti dal decreto-legge n. 78 del 2010 e dalla legge finanziaria per il 2010.

Si tratta:

- dell'incremento dell'ammontare del trattamento di integrazione salariale per i contratti di solidarietà difensivi nella misura del 20%, pari attualmente all'80% del trattamento perso a seguito della riduzione di orario, nel limite di 80 mln di euro;
- della liquidazione, su richiesta, a favore di determinate categorie di lavoratori, del trattamento di integrazione salariale straordinaria per un numero di mensilità pari a quelle deliberate non ancora percepite;
- dell'intervento a carattere sperimentale concernente la possibilità, da parte dell'impresa di appartenenza, di utilizzare i lavoratori destinatari di trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, in progetti di formazione o riqualificazione che possono includere attività produttiva connessa all'apprendimento, nel limite di 50 milioni di euro;
- di misure inerenti i requisiti previdenziali ai fini della fruizione dell'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti normali;
- della concessione della contribuzione figurativa integrativa a favore dei lavoratori beneficiari di qualsiasi trattamento di sostegno al reddito non connesso a sospensioni dal lavoro che abbiano almeno 35 anni di anzianità contributiva, a condizione che accettino un'offerta di lavoro che preveda l'inquadramento in un livello retributivo inferiore di almeno il 20% a quello corrispondente alle mansioni di provenienza;
- dell'estensione della riduzione contributiva a favore dei datori di lavoro che assumono i beneficiari della indennità di disoccupazione non agricola con requisiti normali che abbiano almeno 50 anni di età. Le norme

prevedono altresì il prolungamento della durata della stessa riduzione contributiva per chi assuma lavoratori in mobilità o che beneficino dell'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti normali, a condizione che gli stessi abbiano almeno 35 anni di anzianità contributiva, fino alla data di maturazione del diritto al pensionamento;

- l'erogazione da parte dell'INPS, entro il limite di 12 milioni di euro, di uno specifico incentivo a favore dei datori di lavoro, che non abbiano effettuato nei dodici mesi precedenti riduzione di personale avente la stessa qualifica dei lavoratori da assumere e le cui aziende non siano interessate da trattamenti di CIGS, i quali assumano a tempo pieno e indeterminato, senza esservi tenuti, lavoratori destinatari dell'indennità di disoccupazione involontaria e del trattamento speciale di disoccupazione per i lavoratori licenziati da imprese edili ed affini. L'incentivo è pari all'indennità spettante al lavoratore, nel limite di spesa autorizzato ed escludendo quanto dovuto per contributi figurativi, per il numero di mensilità di trattamento non erogate.

Laddove non viene previsto un esplicito limite finanziario, esso è da considerarsi, per ciascuna misura, non superiore a quello stabilito per l'anno 2010.

Il comma 34 dispone che gli oneri derivanti dai commi da 30 a 33 sono posti a carico del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, come rifinanziato dalla presente legge (ai sensi del comma 29).

La RT precisa che dal complesso delle anzidette disposizioni (commi 30-33) non conseguono maggiori oneri, dal momento che la concessione degli ammortizzatori sociali in esame è a valere sulle risorse già previste nell'ambito del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (comma 34), come rifinanziato ai sensi del comma 29.

Al riguardo, andrebbe comunque assicurata la capienza complessiva del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione rispetto alle ulteriori esigenze correlate alle nuove misure, onde evitare il rischio di tensioni su tale linea di finanziamento. Inoltre, si ribadisce quanto già rilevato in rapporto al comma 29 (impatto sull'indebitamento).

Il comma 35 proroga per il 2011 il finanziamento delle attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato, stanziando allo scopo 100 mln di euro nell'ambito di risorse già appostate a legislazione vigente per analoghe finalità.

La RT precisa che la norma non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, limitandosi essa a puntualizzare la destinazione di risorse già previste a legislazione vigente.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 36 reca una modifica meramente formale, priva di risvolti finanziari.

Il comma 37 estende l'ambito soggettivo di applicazione della normativa previgente il decreto-legge n. 78 del 2010 in materia di decorrenza dei trattamenti

pensionistici, fermo restando il limite di 10.000 beneficiari complessivi. Inoltre, in deroga alla normativa vigente, autorizza il prolungamento dell'intervento di tutela del reddito per il periodo di tempo necessario al raggiungimento della decorrenza del trattamento pensionistico, nei limiti delle risorse disponibili nel Fondo sociale per l'occupazione .

La RT, dopo aver illustrato la norma, esclude la sussistenza di nuovi o maggiori oneri per effetto del comma, trattandosi di interventi previsti nel rispetto di limiti quantitativi e finanziari già esistenti.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 38 incrementa di 200 mln di euro per il 2011 lo stanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali.

La RT nulla aggiunge al contenuto della disposizione, mentre l'allegato 3 ascrive alla norma un effetto in termini di maggiori spese correnti su tutti i saldi, in rapporto al 2011.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 39 abroga la disposizione che prevedeva, a decorrere dal 2011, un innalzamento di 0,09 punti percentuali delle aliquote contributive di finanziamento per i lavoratori dipendenti, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni, mezzadri e parasubordinati, nonché l'incremento delle aliquote contributive per il computo delle prestazioni pensionistiche in misura pari alle aliquote di finanziamento. Alla compensazione delle minori entrate conseguenti al presente comma concorrono i risparmi derivanti dalla riduzione dei trasferimenti ai patronati stabilita dall'articolo 12, comma 12-*terdecies*, del decreto-legge n. 78 del 2010.

La RT effettua la stima degli oneri sulla base della quantificazione relativa alle disposizioni soppresse, computando anche i risparmi derivanti dalla riduzione del finanziamento dei patronati. L'allegato 3 riporta tali effetti con maggiore correttezza metodologica, calcolando separatamente l'effetto indotto del maggior gettito fiscale conseguente alla riduzione contributiva, secondo la tabella di seguito riportata:

<i>dati in mln di euro</i>	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Maggiori spese correnti	509	509	509	0	0	0	0	0	0
Minori entrate contributive	0	0	0	509	509	509	509	509	509
Maggiori entrate tributarie	116	144	117	116	144	117	116	144	117
Minori risparmi	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Effetto netto peggiorativo	363	335	362	363	335	362	363	335	362

Al riguardo, si osserva che gli effetti delle riduzioni dei trasferimenti ai patronati, peraltro già previste dal decreto-legge n. 78 del 2010 al fine di consentire una parziale disapplicazione dell'aumento contributivo previsto dalla legge n. 247 del 2010, si esauriranno nel 2013, per effetto proprio del disposto di cui al citato decreto-legge n. 78.

Ne deriva, pertanto, che a decorrere dal 2014 il mancato aumento contributivo risulterà parzialmente scoperto.

Comma 40

(Fondo esigenze indifferibili)

La disposizione prevede che la dotazione del Fondo di cui all'articolo 7-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, è incrementata di 800 milioni di euro per l'anno 2011. Le risorse di cui al presente comma sono ripartite, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tra le finalità indicate nell'elenco 1 allegato alla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010). A ciascuna finalità non può essere destinato un importo superiore all'importo indicato nel predetto elenco per l'anno 2010. In parziale deroga a quanto stabilito dal periodo precedente, per le finalità indicate nella prima e nella sesta voce dell'elenco l'importo può essere maggiorato di 20 milioni di euro ciascuna. Per l'ultima voce del citato elenco il riparto è effettuato prescindendo dalla elencazione delle relative finalità. Per il fondo per il finanziamento ordinario dell'università si applica quanto previsto dal comma 30.

La RT rileva che la disposizione prevede l'incremento per 800 milioni nel 2011, con pari effetto sui tre saldi, del Fondo di cui all'articolo 7-*quinquies*, comma 1, del decreto legge n. 5/2009.

Le risorse saranno successivamente ripartite, con DPCM, tra le finalità indicate nell'elenco 1 allegato alla legge finanziaria per il 2010, in

misura non superiore, per ciascuna di esse, all'importo indicato nell'elenco medesimo per l'esercizio 2010. Per le finalità relative a "Partecipazione banche e fondi" e al "Sostegno a scuole non statali", il suddetto importo può essere maggiorato di 20 milioni. Per la voce relativa a "Interventi sociali", il riparto sarà effettuato prescindendo dalla elencazione delle relative finalità.

Per il fondo per il finanziamento ordinario dell'università, si applica quanto previsto dal comma 30 dell'emendamento in esame, che dispone il rifinanziamento del fondo per 800 milioni nel 2011 e per 500 milioni dal 2012.

L'allegato 7 espone i seguenti effetti:

Maggiori oneri correnti (milioni di euro)

SNF			FABBISOGNO			IND. NETTO		
800	0	0	800	0	0	800	0	0

Al riguardo, per i profili di copertura, premesso che la norma in esame autorizza un incremento di spesa nel limite indicato, si rileva che, in assenza di una indicazione circa la ripartizione delle risorse tra le varie finalità, si rivela impossibile la valutazione dell'effettivo impatto di tale incremento sui differenti saldi di finanza pubblica.

In proposito, posto che il profilo dell'impatto di cassa dipende dalla natura degli interventi che saranno finanziati, occorre inoltre segnalare che la qualificazione contabile del fondo di cui trattasi è attualmente collocata nell'ambito dei capitoli di spesa corrente (interventi) riconducibili alla gestione del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁵.

Comma 41

(Agevolazioni fiscali per la piccola proprietà contadina)

Il presente comma intende rendere definitive le agevolazioni previste in favore della piccola proprietà contadina, recate dall'articolo 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 194 del 2009, in cui la suddetta agevolazione veniva riconosciuta fino al 31 dicembre 2010.

Nel merito si rammenta che i benefici riguardano il pagamento dell'imposta di registro ed ipotecaria nella misura fissa e dell'imposta catastale nella misura dell'1%, per tutti gli atti di trasferimento a titolo oneroso di terreni e relative pertinenze qualificate come agricole, posti in essere a favore di coltivatori diretti ed

¹⁵ Capitolo 3071 della rubrica del MEF.

imprenditori agricoli professionali, iscritti nella relativa gestione previdenziale ed assistenziale, nonché le operazioni fondiari operate attraverso l'Istituto servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA).

Inoltre quale ulteriore beneficio è previsto che gli onorari dei notai per gli atti in argomento siano ridotti della metà.

La RT evidenzia che la disciplina in esame è rivolta ai soli coltivatori iscritti nelle relative gestioni previdenziali ed assistenziali ed ha per oggetto l'accorpamento delle proprietà coltivatrici.

Viene formulata la stima in base ai dati sull'ultima annualità di registrazione (anno 2009), in cui si evidenzia che il numero di atti concernenti la compravendita di terreni agricoli è pari a circa 17.700 unità, con un valore dichiarato pari a circa 1.800mln di euro.

Il minor gettito viene quantificato come differenza tra le entrate a normativa vigente, pari a circa 198 mln di euro¹⁶, derivanti dall'applicazione all'ammontare di valore dichiarato delle aliquote dell'imposta di registro pari all'8%, dell'imposta ipotecaria del 2% e dell'imposta catastale dell'1% e le entrate derivanti dalla messa a regime delle agevolazioni in parola, stimate in circa 24 mln di euro¹⁷.

Il minor gettito è pertanto pari a circa 174 mln¹⁸ di euro, che però devono tener conto del numero effettivo di beneficiari, pari a circa un quarto del totale dei coltivatori, come emerge dai dati del Ministero delle politiche agricole e forestali, poiché l'agevolazione è rivolta esclusivamente agli agricoltori professionali.

Pertanto la stima finale è data dalla quota del 25% dell'ammontare totale della perdita, ed è pari a circa 44mln di euro annui a decorrere dal 2011 ed a valere su tutti e tre i saldi di bilancio.

Al riguardo una prima osservazione concerne la modalità di stima della platea di soggetti interessati al beneficio; infatti, la RT si basa su un dato legato alla numerosità dei possibili beneficiari, pari a circa un quarto del totale.

A ben vedere si sarebbe dovuta fare una stima più prudente e aderente alla realtà non già sul dato numerico relativo al numero di contribuenti beneficiari, bensì sul valore dei trasferimenti effettuati dai medesimi.

Infatti, sarebbe stato più opportuno effettuare la stima di minor gettito sulla quota derivante dal rapporto tra il valore dei trasferimenti effettuati da detti soggetti (un quarto del totale) e l'ammontare totale di valore dei trasferimenti effettuati (fatti pari a 1.800mln di euro).

¹⁶ Il calcolo è basato sulla seguente operazione: $1.800\text{mln} * 11\% = 198\text{mln}$ di euro.

¹⁷ Detto ammontare è dato da: $17.700 * 336 + 1.800 * 1\% = 24$ mln di euro

¹⁸ Dato da: $198\text{mln} - 24\text{mln} = 174\text{mln}$

Questa considerazione acquista valore se si pensa che non può escludersi che l'accorpamento della proprietà contadina interessi maggiormente i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali che, anche a fronte di minori transazioni in termini di unità (solo un quarto), potrebbero di fatto trasferire beni di valore ben maggiore rispetto alle transazioni effettuate da soggetti coltivatori amatoriali.

Ulteriore aspetto che andrebbe opportunamente analizzato riguarda il fatto che la disciplina agevolativa in esame, per effetto della presente disposizione, diviene permanente; con ciò si evidenzia la non opportunità di acquisire come dato di minor gettito un valore costante.

Infatti, è verosimile ipotizzare che il valore dei terreni e delle pertinenze non potrà non subire modificazioni nel corso del tempo.

Su tali aspetti si chiedono chiarimenti al Governo.

Commi 42-46

(Aggregazioni fra professionisti, entrate da giochi, Fondo ISPE e agevolazioni contributive in agricoltura)

Il comma 42 limita l'applicazione del credito d'imposta per la crescita dimensionale delle aggregazioni professionali alle operazioni effettuate nel 2008-2009, escludendo dall'ambito di applicazione dell'agevolazione quelle effettuate nel 2010.

La RT afferma che la misura agevolativa non è stata di fatto mai avviata poiché non ha ricevuto l'autorizzazione comunitaria e che la soppressione del credito d'imposta nel 2010 consente un risparmio di 10,4 mln a valere sui 3 saldi, ascritto *in toto* al medesimo anno.

Al riguardo, si osserva che andrebbe chiarito il motivo per cui il risparmio di spesa viene ascritto esclusivamente al 2010, atteso che il credito d'imposta sarebbe spettato in proporzione alle spese effettuate nei 12 mesi successivi all'operazione di aggregazione, finendo in parte per essere goduto anche nel 2011, con conseguenti riflessi su tale esercizio finanziario. Sul punto, fra l'altro, si evidenzia che l'allegato 3 ascrive alla misura effetti virtuosi sulla finanza pubblica, pari a 7,2 mln di euro, anche per il 2011. Inoltre, alla luce della mancata autorizzazione comunitaria e della conseguente inapplicazione del beneficio in esame, appare opportuno un intervento del Governo circa le concrete modalità con cui vengono definiti i "tendenziali" a legislazione vigente.

Il comma 43 destina le maggiori entrate derivanti, per l'anno 2010, dalle misure in materia di raccolta del gioco a distanza con vincite in denaro ed esercizio delle scommesse (articolo 2 del decreto-legge n. 40 del 2010), al Fondo ISPE, sottraendole all'originaria destinazione, rappresentata dal Fondo per le missioni internazionali di pace. Inoltre modifica la quantificazione delle maggiori entrate derivanti per il 2010 dall'articolo 2, commi da *2-septies* a *2-decies*, del citato decreto-legge n. 40 (definizione agevolata delle controversie pendenti da parte delle società ex concessionarie del servizio della riscossione), innalzandola di 31 mln di euro (da 50 a 81 mln), destinandole altresì, nel limite di 48 mln di euro, al Fondo ISPE.

Al riguardo, si auspicano indicazioni di maggior dettaglio sul gettito aggiuntivo stimato.

Il comma 44 provvede alla copertura dell'onere di cui al comma 45, pari a 86 mln di euro per il 2010, mediante riduzione del Fondo ISPE per 72,8 mln di euro, mediante eliminazione del credito d'imposta per aggregazioni professionali per 10,4 mln di euro e mediante riduzione del fondo speciale di parte corrente, utilizzando l'accantonamento relativo al MAE, per 2,8 mln.

Il comma 45 dispone l'applicazione a decorrere dal 1° agosto 2010 delle agevolazioni contributive, di cui all'articolo 9, commi 5, *5-bis* e *5-ter*, della legge n. 67 del 1988, per i datori di lavoro agricoli di zone svantaggiate, già più volte rimodulate e prorogate.

La RT precisa che la disposizione mira a mettere a regime, a partire dalla data di scadenza dell'ultima proroga, le agevolazioni contributive del settore agricolo. Sulla base dei dati amministrativi relativi agli attuali incassi, la RT quantifica le minori entrate contributive in 206 mln di euro annui (contabilizzate però come maggiori spese - a titolo di trasferimenti dallo Stato all'INPS - in termini di SNF). Per il 2010 l'onere è evidentemente ridotto proporzionalmente, ammontando (per i 5 mesi dal 1° agosto) a 86 mln di euro.

Per i profili inerenti la copertura, la RT, dopo aver illustrato quella relativa al 2010, rappresenta che, a decorrere dal 2011, si provvede nell'ambito delle risorse complessive derivanti dal disegno di legge in esame.

Al riguardo, non si hanno osservazioni in ordine alla quantificazione, in linea con quelle relative alle precedenti proroghe. In riferimento alla copertura relativa al 2010 si rinvia ai rilievi formulati ai commi 42 e 43.

Il comma 46 fa decorrere l'entrata in vigore dei commi da 42 a 46 dalla data di pubblicazione in Gazzetta ufficiale della presente legge.

Comma 47

(Proroga detassazione contratti di produttività)

Il comma in esame dà attuazione a quanto previsto nell'articolo 53, comma 1, del decreto-legge 78 del 2010, in materia di detassazione dei contratti di produttività.

Si rammenta che il citato articolo 53 del decreto-legge n. 78 del 2010, aveva previsto per il periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2011 la possibilità per il lavoratore dipendente di optare per l'applicazione di una imposta sostitutiva del 10%, in luogo dell'IRPEF ordinaria e delle relative addizionali (regionali e comunali), sui redditi¹⁹ percepiti in relazione ad incrementi di produttività e lavoro straordinario.

Si prevedeva inoltre la proroga del beneficio dello sgravio dei contributi dovuti dal lavoratore e dal datore di lavoro, ai sensi del citato articolo 53, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, con i criteri e le modalità e nei limiti delle risorse stanziare sul fondo per l'occupazione ai sensi dell'articolo 1, commi 67 e 68, della legge n. 247 del 2007.

Tali agevolazioni erano, peraltro, rinviate a una successiva determinazione da adottare entro il 31 dicembre 2010, che si concretizza appunto nella presente norma.

Inoltre il presente comma 47 proroga al 31 dicembre 2011 il termine di cui al comma 3 dell'articolo 53 del citato decreto-legge n. 78 del 2010, per il quale è previsto che, con accordo tra il Governo e le parti sociali, si provvederà alla determinazione del sostegno fiscale e contributivo di cui sopra.

Modifica anche l'articolo 5 del decreto-legge n. 185 del 2008, nel senso di stabilire che tutti i riferimenti temporali sono da intendersi all'anno 2010.

Infine proroga all'anno 2011 la detassazione, a fini IRPEF ed addizionali regionali e comunali, del trattamento economico accessorio riconosciuto al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, nel limite di spesa di 60 mln di euro annui; prevede inoltre che il limite di reddito in esso previsto, pari a 35.000 euro annui, sia riferito all'anno 2010.

La RT, al fine della quantificazione, analizza i dati dell'Osservatorio delle entrate aggiornati al 24 ottobre 2010 relativi ai versamenti mensili effettuati tramite i modelli di versamento unificati (F24) con i codici tributo utilizzati per il versamento dell'imposta sostitutiva in discorso²⁰.

L'ammontare totale risulta pari a circa 550 mln di euro, cui pertanto corrisponde una base imponibile pari a circa 5.500 mln di euro di redditi detassati²¹.

Poiché la norma in questione dispone un limite annuo di reddito pari a 40.000 euro, a differenza della precedente disciplina che prevedeva un limite di reddito di 35.000 euro annui, occorre incrementare la base

¹⁹ In particolare la disposizione trova applicazione entro il limite complessivo di 6.000 euro lordi e per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore a 40.000 euro.

²⁰ Sono i codici 1053, 4604, 1904, 1905, 1305, 1816, 1057, 1606, 1907, 1908, 1307.

²¹ Importo così calcolato: 550/10%

imponibile della quota aggiuntiva di premi attribuibile alla nuova ed ampliata platea di soggetti.

Pertanto, in base ad analisi condotte sui dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2008, si desume che l'ammontare dei premi agevolati rappresenta una quota pari al 2,95% rispetto al reddito di lavoro dipendente del settore privato non superiore a 35.000 euro; applicando la medesima percentuale all'ammontare di reddito di lavoro dipendente del settore privato non superiore a 40.000 euro annui, stimato pari a circa 202.650 mln di euro, si ottiene un valore prudenziale di premi detassabili, secondo la nuova disciplina, pari a circa 6.000 mln di euro.

Ipotizzando l'invarianza per il 2011 stima quindi, con il modello di microsimulazione, una perdita di gettito di competenza annua a titolo di IRPEF pari a circa 1.002 mln di euro, ottenuta applicando alla citata base imponibile di 6.000 mln di euro la differenza tra l'aliquota marginale media per i redditi di lavoro dipendente (pari a 26,7%) e l'aliquota dell'imposta sostitutiva in argomento (10%).

A tale perdita si aggiunge il minor gettito a titolo di addizionale regionale e comunale, pari rispettivamente a circa 72 mln di euro ed a 24 mln di euro.

Per effetto del meccanismo di saldo ed acconto, l'andamento del gettito di cassa sarà pari a complessivi 835 mln di euro per l'anno 2011 e a 263 mln di euro per l'anno 2012 su tutti i saldi di bilancio evidenziati in allegato 7.

In esso le addizionali risultano contabilizzate come maggiori spese per trasferimenti agli enti territoriali e locali di competenza.

Al riguardo, si rammenta che con la norma in esame si dà attuazione a quanto era stato disposto in via programmatica con il citato articolo 53 del decreto-legge n. 78 del 2010, sia con riferimento al beneficio di natura fiscale, sia con riferimento allo sgravio di natura contributiva.

Nel merito si condivide l'impostazione metodologica utilizzata in RT e finalizzata a quantificare la minore imposta a titolo di IRPEF ed addizionali regionali e comunali, presentandosi questa in linea con le precedenti quantificazioni.

Per quanto attiene poi allo sgravio contributivo non si ha nulla da osservare, atteso che la relativa copertura è già prevista a legislazione vigente nel citato articolo 1, comma 68, della legge n. 247 del 2007, mediante un incremento del fondo per l'occupazione, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge n. 148 del 1993, per 650 mln di euro a decorrere dall'anno 2011.

Tuttavia, in merito a ciò occorrerebbe chiarire se sono state espletate le procedure di cui al citato articolo 1, comma 68, che prevedevano una

verifica di coerenza dei suddetti sgravi per incentivare la contrattazione di secondo livello²² con gli obiettivi definiti nel "Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibile"²³; si rammenta che la verifica ed il monitoraggio erano demandati all'apposito Osservatorio presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale con la partecipazione delle parti sociali e che a tale verifica (e compatibilmente con gli andamenti programmati di finanza pubblica) era subordinata la concessione dello sgravio contributivo per gli anni successivi al 2010.

Inoltre, sempre con riferimento al beneficio fiscale e previdenziale finora argomentato, si nota che la modifica normativa concerne anche il comma 3 del citato articolo 53 del decreto-legge 78 del 2010, nel senso di prorogare al 31 dicembre 2011 la determinazione, da parte del Governo e delle parti sociali, del sostegno fiscale e contributivo previsto nei commi precedenti e concernenti i benefici in parola.

Nel merito si chiede di conoscere se tale determinazione implichi un impegno da parte del Governo stesso ad estendere anche per il 2012 i benefici in esame. In tale caso, si tratterebbe di una norma priva di copertura finanziaria, a meno che non abbia natura meramente programmatica.

Infine, in merito alla proroga per il 2011 delle agevolazioni fiscali in argomento al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, si evidenzia che la norma non indica le modalità di copertura del maggior onere per il 2011, quantificato nel limite di spesa di 60 mln di euro annui. Tale importo non risulta, poi, contabilizzato nell'Allegato 7.

Su tale aspetto è quindi necessario acquisire dei chiarimenti da parte del Governo.

Comma 48

(Riqualificazione energetica edifici)

Il comma 48 prevede la proroga per l'anno 2011 delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 344 a 347, della legge finanziaria per il 2007, relative ad agevolazioni tributarie per la riqualificazione energetica degli edifici, così come modificate dai commi 6 e 7 dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185 del 2008. Tali detrazioni spettano nella misura del 55 per cento e sono da ripartire in 10 quote annuali di pari importo.

²² Di cui al citato articolo 1, comma 67, della legge n. 247 del 2007.

²³ Di cui al citato articolo 1, comma 68, della legge n. 247 del 2007.

La RT associa alle disposizioni effetti finanziari diretti in termini di Irpef/Ires ed effetti indotti sia in termini di Iva che di Irpef/Ires e Irap. Tali effetti si possono riassumere sinteticamente come segue:

Effetti finanziari complessivi (mln di euro)

Onere Irpef/Ires (anni 2011-2022)	-1.613
Effetto indotto IVA (anno 2011)	150
Effetto indotto Irpef /Ires/Irap (anni 2012 e 2013)	150
<i>Totale</i>	<i>-1.313</i>

Effetti finanziari nel triennio 2011-2013 (mln di euro)

	2011	2012	2013
Onere Irpef/Ires(anni 2011-2022)	-25,2	-294,4	-180,8
Effetto indotto IVA (anno 2011)	-	262	-112
Effetto indotto Irpef /Ires/Irap (anni 2011 e 2012)	150	0	0
<i>Totale</i>	<i>124,8</i>	<i>-32,4</i>	<i>-292,8</i>

Il calcolo effettuato dalla RT utilizza i seguenti dati ed ipotesi:

- ammontare di spese per riqualificazione energetica nell'anno 2008: 3.450 mln (sulla base dei dati provvisori relativi alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche dell'anno di imposta 2008), che - nell'ipotesi di un incremento annuo del 10 per cento - conduce al seguente importo nel 2011: 4.592 mln;
- percentuale di spesa che sarebbe stata comunque effettuata in assenza dell'agevolazione in esame: 50 per cento;
- percentuale di spesa che viene considerata come un effetto indotto dalla norma: 50 per cento dell'ammontare precedente;
- aliquota media IVA: 15 per cento, in quanto i beni e servizi acquistati sono assoggettati in parte all'aliquota del 20 per cento e in parte a quella del 10 per cento;
- aliquota media delle imposte dirette: 30 per cento.

La stima viene effettuata per il 50 per cento tenendo conto delle differenze di detrazione e di rate annue tra il 55 per cento (legislazione proposta) ed il 36 per cento per il 2011 (legislazione vigente), procedendo ad un confronto anno per anno, e per il rimanente 50 per cento tenendo conto per intero della detrazione del 55 per cento.

Al riguardo, dal punto di vista metodologico si evidenzia che le modalità di stima degli effetti finanziari della norma comprendono non solo l'impatto negativo sul gettito derivante dall'agevolazione tributaria in relazione alle imposte dirette, ma anche quello positivo indotto dalla maggiore domanda, valutato sia in termini di maggior gettito Irpef/Ires/Irap

che di maggior gettito IVA²⁴; in ogni caso, si tiene correttamente conto di un "peso morto", in quanto la perdita di gettito viene calcolata con riferimento all'intero ammontare delle agevolazioni, mentre gli effetti indotti sono stimati solo in relazione ad una parte dello stesso.

Si sottolinea che gli effetti finanziari sui saldi beneficiano in misura rilevante degli effetti indotti positivi per gli anni 2011 e 2012; per il 2011 l'effetto positivo deriva dall'IVA, mentre per il 2012 da maggiori entrate in termini di Irpef/Ires e Irap. In particolare, per l'anno 2011, grazie all'entità del vantaggio previsto in termini di IVA, pari a 150 mln, risulta un effetto netto positivo di 124,8 mln, dal momento che, con riferimento a tale esercizio, la perdita delle imposte dirette riguarderebbe solo un acconto pari a 25,2 mln, calcolato nel 15 per cento della perdita di gettito di competenza.

Con riferimento alla perdita di gettito complessiva si rileva che il procedimento di calcolo enunciato dalla RT condurrebbe ad un risultato lievemente superiore a quello che si ottiene sommando i risultati parziali (si tratta di 1.399 mln a fronte di 1.313 mln, con riferimento al periodo 2011-2022).

Per quanto riguarda gli importi agevolabili, la RT sembra adottare un criterio prudenziale; infatti, la stima della spesa per riqualificazione energetica risulta leggermente maggiore rispetto a quella rilevabile da dati di fonte Cresme²⁵ resi noti dall'Enea²⁶. In particolare, gli investimenti nel periodo 2007-2010 sarebbero pari a 11,1 mld di euro, a fronte di circa 11,4 mld indicati in RT per il solo triennio 2008-2010.

Relativamente poi alla stima degli effetti degli incentivi in oggetto sulle scelte degli utenti, si osserva che l'Enea²⁷ cita una recente indagine del Cresme, dalla quale emerge che per il 47 per cento degli intervistati la proroga dell'agevolazione sarebbe stata influente ai fini delle scelte di ristrutturazione: più precisamente, il 19 per cento "avrebbe fatto solo il minimo indispensabile" ed il 28 per cento "non avrebbe effettuato alcun intervento di ristrutturazione" in presenza della sola agevolazione, già vigente, del 36 per cento di detrazione. I dati indicati sul punto dalla RT risultano quindi in sostanza confermati dall'indagine di cui sopra.

²⁴ Tale impostazione non era contemplata dalla RT allegata al disegno di legge finanziaria per il 2007, che per la prima volta aveva introdotto l'agevolazione in esame, né dalla proroga operata dalla legge finanziaria per il 2008 (per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2010); negli ultimi anni gli effetti indotti sono stati di norma considerati con riferimento agli incentivi alla rottamazione di autovetture ed anche (v. disegno di legge finanziaria per il 2007) per le agevolazioni fiscali in materia di ristrutturazioni edilizie.

²⁵ Centro ricerche economiche sociali e di mercato per l'edilizia ed il territorio.

²⁶ Dati resi noti nel corso di un recente convegno concernente la prestazione energetica nell'edilizia. Cfr. Enea, Gli incentivi necessari e previsti per la nuova direttiva, G. Valentini, Convegno "La nuova direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia", Milano, 5 ottobre 2010.

²⁷ Cfr. Enea, Gli incentivi necessari e previsti per la nuova direttiva, Indagine citata nell'intervento di G. Valentini, Convegno "La nuova direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia", Milano, 5 ottobre 2010.

Si evidenzia infine che il citato studio dell'Enea mette in luce una serie di ritorni monetari per il sistema economico anche sotto altri profili, come quello dell'incremento del reddito immobiliare.

Commi 49-52

(Finanziamento del SSN e altri interventi in materia sanitaria)

Il comma 49, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2, comma 67, della "finanziaria" per il 2010, attuativo dell'articolo 1, comma 4, lettera c), dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2012 stipulata il 3 dicembre 2009, incrementa di 347,5 mln di euro per il 2011 il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato, al fine di fronteggiare il maggior finanziamento concordato con le regioni, ai sensi della citata Intesa, limitatamente ai primi 5 mesi del 2011.

La RT ricorda che con l'Intesa del 3 dicembre 2009 lo Stato si è impegnato, con ulteriori provvedimenti, a garantire alle regioni risorse aggiuntive, per il 2011, per l'importo di 834 mln di euro. Con la norma in esame si provvede pertanto a coprire l'esigenze relative ai primi 5 mesi del 2011, rinviando a successivi provvedimenti il reperimento della quota di risorse restanti.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 50, limitatamente ai risultati d'esercizio dell'anno 2010, consente alle regioni, per le quali si è verificato il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati di risanamento e riequilibrio economico-finanziario contenuti nel piano di rientro, di provvedere alla copertura del disavanzo sanitario mediante risorse del bilancio regionale a condizione che le relative misure di copertura, idonee e congrue, risultino essere state adottate entro il 31 dicembre 2010.

La RT, dopo aver illustrato la norma, esclude che essa determini effetti sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare, stante la neutralità degli effetti in termini di indebitamento netto della possibilità di coprire i disavanzi regionali con risorse del bilancio regionale.

Il comma 51 pone il divieto di intraprendere o proseguire fino al 31 dicembre 2011 azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni sottoposte ai piani di rientro e già commissariate alla data di entrata in

vigore della presente legge (in sostanza la norma proroga di un anno quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010).

Il comma in esame dispone altresì che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sui pagamenti che le regioni sottoposte a piani di rientro e commissariate trasferiscono alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, se effettuati prima del 31 maggio 2010, non producono effetti da tale data e fino al 31 dicembre 2011. Gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri possono disporre, durante il periodo sopra indicato e per finalità istituzionali, delle somme che gli sono state precedentemente trasferite.

La RT esclude che dalle disposizioni in esame derivano oneri per la finanza pubblica. Le norme mirano infatti a garantire la progressiva normalizzazione del sistema dei pagamenti regionali, attraverso un'azione di riorganizzazione complessiva e di smaltimento del debito che non sia rallentata o compromessa dalle azioni esecutive intraprese dai creditori delle aziende.

Al riguardo, nulla da osservare per i profili di competenza.

Il comma 52 consente una deroga del 10% al blocco automatico del *turn-over* del personale sanitario, in relazione alla necessità di garantire i LEA e a condizione che, entro il 31 ottobre 2010, avvenga la verifica positiva dell'attuazione parziale delle misure contenute nel piano di rientro dal deficit sanitario, presentato dalla regione interessata.

La RT rileva che la norma si rende necessaria in quanto per le regioni sottoposte ai piani di rientro gli automatismi esistenti vengono applicati integralmente anche se la regione ha parzialmente raggiunto gli obiettivi previsti. Con la possibilità di uno sblocco parziale del *turn-over* in presenza di un parziale conseguimento degli obiettivi si intende conciliare l'effettività della sanzione con il riconoscimento del vantaggio in esame alla regione che procede, sia pur parzialmente, a correggere gli andamenti tendenziali della propria spesa sanitaria. La RT conclude escludendo effetti sui saldi di finanza pubblica, in quanto gli obiettivi finanziari previsti nei piani di rientro restano fermi.

Al riguardo, si rileva che il permanere degli obiettivi finanziari previsti dai piani di rientro non appare di per sé idoneo a garantire l'invarianza degli effetti della misura sui saldi di finanza pubblica. Infatti, per definizione, la norma in esame troverà applicazione per le regioni che non avranno conseguito tali obiettivi, presentando quindi un disavanzo nel settore sanitario. E tale disavanzo appare chiaramente suscettibile - a parità di condizioni - di un peggioramento in presenza di uno sblocco del *turn-over*, sia pur contenuto nel limite del 10%.

Comma 53 (Fondo strategico)

La norma riduce di 242 mln di euro per l'anno 2011 la dotazione del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

<i>(Dati espressi in milioni di euro)</i>	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Minore spesa corrente	242			242			242		

La RT si limita a descrivere la norma.

Al riguardo, andrebbe assicurata la praticabilità della riduzione di risorse sul fondo in esame²⁸. In particolare, andrebbe chiarito se tali risorse finanziavano interventi previsti a legislazione vigente. Inoltre, al fine di escludere effetti ulteriori sui saldi di finanza pubblica andrebbe chiarito se gli effetti finanziari dei nuovi interventi siano compatibili con quelli già scontati nei tendenziali.

Infine, andrebbe chiarito il motivo per cui nel prospetto degli effetti finanziari sia stata iscritta una minore spesa corrente atteso che il fondo in questione è formato in gran parte da risorse in conto capitale.

Comma 54 (Carichi famiglia per non residenti)

La norma in esame estende all'anno 2011 le detrazioni fiscali per carichi di famiglia a favore dei soggetti non residenti, prima spettanti fino al 2010, ex articolo 1, comma 1324, della legge n. 296 del 2006. A tal fine è necessario che i beneficiari non percepiscano un reddito superiore, al lordo degli oneri deducibili, a quello fissato nell'articolo 12, comma 2, del TUIR (€ 2.840,51) e che non godano già nel loro Paese di residenza di analoghi benefici fiscali. Si prevede inoltre che la suddetta detrazione non rilevi nella determinazione dell'acconto IRPEF per il 2012.

²⁸ Sul punto si segnala che in base alla delibera Cipe del 13 maggio 2010 pubblicata sulla G.U. del 26 ottobre 2010 sul Fondo in esame risulta una disponibilità di 250,66 mln di euro senza però che sia specificato l'anno in cui tali somme sono effettivamente disponibili.

La RT stima in 6.000 unità gli individui non residenti che, stando agli ultimi dati disponibili, avrebbero segnalato la presenza di carichi familiari. Prende a riferimento il valore medio *pro capite* della detrazione riconoscibile a tal titolo osservabile in Italia, pari a € 1.000, ed ipotizza pertanto una perdita di gettito in termini di competenza pari a 6 milioni di euro per il 2011. In termini di cassa l'andamento del gettito verrà così ripartito:

<i>(milioni di euro)</i>	2011	2012	2013
Minor gettito Irpef	-1,3	-4,7	0

Al riguardo, malgrado la logica seguita nella stima ricalchi analoghi provvedimenti adottati in passato, sarebbe opportuno svolgere una seppur sommaria analisi della rilevanza demografica delle famiglie beneficiarie e della tipologia fiscale dei percettori (lavoratori dipendenti, autonomi, etc.), nonché conferire una collocazione temporale ai dati utilizzati.

Andrebbe chiarito poi l'andamento di cassa della perdita di gettito in esame, considerando la non rilevanza della detrazione ai fini dell'acconto IRPEF. Infatti, è verosimile ipotizzare che i lavoratori dipendenti usufruiranno per la parte maggiore della detrazione nel 2011 (salvo conguagli entro il mese di febbraio dell'anno successivo), mentre i lavoratori autonomi potranno beneficiarne esclusivamente al momento della dichiarazione, nel 2012.

Commi 55-58

(Agevolazioni per la stampa italiana all'estero, nonché sostegno all'editoria e alla ricerca aerospaziale ed elettronica)

Il comma 55 include la stampa italiana all'estero nel novero di quelle testate per le quali non trova applicazione l'articolo 2, comma 62, della legge finanziaria per il 2010, ai sensi del quale i contributi e le provvidenze relative al 2009 spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del consiglio dei ministri, procedendo, ove necessario, al riparto proporzionale dei contributi tra gli aventi diritto. Conseguentemente la stampa italiana all'estero viene esclusa dalla previsione per cui i contributi relativi al 2009 sono decurtati del 50%.

Il comma 56 prevede che la disposizione anzidetta si applica nel limite di 5 mln di euro per il 2011, procedendo, ove necessario, alla rideterminazione dei contributi, riducendoli proporzionalmente.

La RT afferma che le norme in esame ripristinano, per la stampa italiana all'estero, le risorse ridotte dal decreto-legge n. 194 del 2009, eliminando in sostanza la riduzione del 50% dei contributi e riconoscendo ai beneficiari un contributo pari al 100% di quello spettante a legislazione vigente, seppure nel limite di quello attribuito per il 2008. La spesa per il 2009, che sarà erogata nel 2011, è autorizzata nel limite di 5 mln di euro, con riduzione proporzionale dei contributi, ove necessario per il rispetto del predetto limite.

Al riguardo, nulla da osservare, essendo l'onere limitato all'entità dello stanziamento e caratterizzato da un sufficiente grado di modulabilità.

Il comma 57 dispone che le risorse di cui all'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2009 disponibili in bilancio dal 2011 siano destinate, fino ad un massimo di 400 mln di euro, agli interventi a sostegno della ricerca aerospaziale ed elettronica di cui alla legge n. 808 del 1985.

La RT, dopo aver illustrato la disposizione e ricordato che le risorse in parola sono attualmente destinate al potenziamento della componente aeronavale e dei sistemi di comunicazione delle Capitanerie di Porto e al potenziamento della flotta della Guardia di Finanza, non ascrive alla norma effetti sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, trattandosi di diversa destinazione di risorse già previste a legislazione vigente, andrebbe assicurata la concreta disponibilità delle risorse in esame rispetto ad eventuali impegni già assunti per le originarie finalità, ed andrebbe garantita l'equivalenza finanziaria in termini di impatto sui saldi, anche sotto il profilo temporale, della nuova finalizzazione rispetto a quelle originarie.

Il comma 58, in attesa della definizione della disciplina di settore, autorizza la spesa di 100 mln di euro per il 2011 per interventi di sostegno all'editoria.

La RT nulla aggiunge al contenuto della norma.

Al riguardo, nulla da osservare, essendo l'onere limitato all'entità dello stanziamento.

Commi 59-60

(Pagamenti dei Comuni alle imprese)

La norma, per velocizzare i pagamenti dei comuni nei confronti delle imprese fornitrici, istituisce un fondo con una dotazione di 60 mln di euro per l'anno 2011 per il pagamento degli interessi passivi maturati dai comuni per il ritardato pagamento dei fornitori.

Si attribuisce ad un decreto del ministero dell'interno l'individuazione dei comuni virtuosi che possono accedere al riparto del suddetto fondo.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

<i>(Dati espressi in milioni di euro)</i>	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Maggiore spesa corrente	60			60			60		

La RT, oltre a descriver la norma, afferma che la disposizione comporta effetti negativi pari a 60 mln di euro per il 2011 sui tre saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Comma 61

(Emittenze televisive e radiofoniche)

La disposizione incrementa di 45 mln di euro per l'anno 2011 e di 15 mln di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10 del decreto legge n. 323 del 1993 concernente gli incentivi a sostegno dell'emittenza televisiva locale e dell'emittenza radiofonica locale e nazionale. Le risorse per far fronte al suddetto onere sono reperite a valere sugli introiti della gara per l'assegnazione delle frequenze radioelettriche di cui al precedente comma 9 del presente provvedimento.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

<i>(Dati espressi in milioni di euro)</i>	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Maggiori spese correnti	45	15	15	45	15	15	45	15	15

La RT afferma che agli oneri derivanti dalla norma si provvede mediante utilizzo di quota parte delle risorse derivanti dai proventi delle gare per l'assegnazione delle frequenze 790-862 MHz, che sono iscritte nell'apposito fondo

istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nella misura massima del 10%, ai sensi del comma 9 e ammontanti a 240 mln di euro.

Al riguardo, nulla da osservare.

Commi 62-63 (Torino-Lione)

Il comma 62 autorizza la società Rete ferroviaria italiana Spa a destinare l'importo massimo di 35,6 mln di euro a valere sulle risorse disponibili indicate nel contratto di programma 2007-2011, per far fronte, limitatamente alla fase di studi e progettazione, ai maggiori oneri a carico dello Stato italiano derivanti dal cambiamento di tracciato sul territorio nazionale.

Il comma 63 pone a carico dello Stato italiano, nei limiti finanziari stabiliti dal Cipe in sede di approvazione del progetto definitivo del cunicolo de La Maddalena, la spesa massima di 12 mln di euro a valere sulle risorse assegnate al fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, di cui all'articolo 6-*quinquies* del decreto legge n. 112 del 2008, dall'articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto legge n. 185 del 2008.

La RT oltre a descrivere la norma afferma che la disposizione non determina maggiori oneri a carico della finanza pubblica in quanto si limita a finalizzare risorse finanziarie già disponibili.

Al riguardo, con riferimento al comma 62 andrebbe assicurato che la differente destinazione delle risorse disponibili nel contratto di programma 2007-2011 sia compatibile con gli effetti finanziari già scontati in relazione alle precedenti finalizzazioni di spesa.

Relativamente al comma 63 andrebbe assicurato che le risorse da utilizzare a copertura e assegnate al fondo infrastrutture siano realmente disponibili e non pregiudichino eventuali interventi già previsti a legislazione vigente. Inoltre, al fine di assicurare l'assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, andrebbe provato che gli effetti sui saldi prodotti dalla nuova destinazione siano identici a quelli già scontati nei tendenziali.

Commi 64-82

(Giochi)

I commi da 64 a 82 contengono disposizioni finalizzate a rafforzare l'azione di contrasto al gioco gestito e praticato in modo illegale e a tutelare i consumatori nel medesimo ambito, al fine di recuperare base imponibile ed il corrispondente gettito.

Il comma 65 sostituisce l'articolo 5 del D.Lgs. n. 504 del 1998, relativo alle sanzioni relative all'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, con un testo composto di 8 commi.

Il comma 66 contiene due disposizioni interpretative riguardanti l'ambito oggettivo di applicazione ed il soggetto passivo dell'imposta unica sui concorsi pronostici e le scommesse. I commi 67 e 68 riguardano la determinazione della base imponibile da considerare ai fini delle rettifiche e degli accertamenti ai fini delle imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP. Il comma 69 interviene in materia di rapporti tra le autorità preposte all'attività ispettiva e di vigilanza in materia tributaria e gli organi di polizia giudiziaria.

Il comma 70 prevede che i titolari degli esercizi che consentano ai minori di diciotto anni la partecipazione a giochi pubblici con vincita di denaro siano puniti con una sanzione pecuniaria da 500 a 1.000 euro e con la chiusura dell'esercizio fino a 15 giorni.

Il comma 71 prevede che dall'anno 2011 i concessionari abilitati alla raccolta delle scommesse sportive a quota fissa che abbiano conseguito percentuali di restituzione in vincite inferiori all'80 per cento (cd. *payout*) sono tenuti a versare all'erario il 20 per cento della differenza lorda maturata, secondo modalità definite dall'AAMS.

Nei commi seguenti viene poi fornito un chiarimento in merito all'applicabilità ai giochi di abilità delle sanzioni previste dal D.Lgs. n. 504 del 1998 (in materia di imposta unica) e viene definita la competenza territoriale per le cause di opposizione alle ordinanze di ingiunzione riguardanti gli apparecchi da gioco.

La RT considera separatamente tre gruppi di commi, che risultano comunque accomunati dal fatto che il gettito atteso riguarda il solo 2011; ai commi dal 64 al 76 si associa un gettito pari a 227 mln; ai commi 77-80, che riguardano le concessioni ed attività di verifica e controllo per il gioco fisico, si attribuisce un gettito di 40 mln; infine, dalle disposizioni riguardanti il contrasto al gioco illecito e all'evasione fiscale nel settore degli apparecchi da gioco si attende un gettito di 125 mln.

I commi da 64 a 76 contengono disposizioni volte a razionalizzare le sanzioni in materia di concorsi pronostici e scommesse, nonché ad introdurre nuove figure di illecito, quali quella del soggetto che occulta le giocate ovvero effettua una giocata fittizia al fine di far comparire una vincita che, per il gestore, costituisce un costo a sua volta fittizio.

Le disposizioni, inoltre, specificano l'impiego della base imponibile sottratta quale base per rettifiche ed accertamenti ai fini delle imposte dirette dovute dal medesimo soggetto passivo.

La RT afferma che esistono almeno 1.000 operatori illegali, con un fatturato complessivo (valore realistico) di 1 mld di euro annui; la corrispondente evasione dell'imposta di gioco pari al 4% della raccolta, determinerebbe 40 mln di imposta evasa, a cui va ad aggiungersi la sanzione amministrativa dal 120 al 240 per cento di quanto evaso (quindi ulteriori 48-96 milioni di euro). A tale cifra si aggiunge l'emersione di imposte dirette, pari a circa 12 milioni.

Le norme introducono, inoltre, il divieto di gioco ai minori, con una sanzione da 500 a 1.000 euro a carico dei soggetti che non facciano rispettare tale divieto. Posta una base numerica di 150.000 esercizi nei quali vengano accertate 1-2 infrazioni annue, la RT calcola un gettito erariale di circa 20 mln nel 2011.

Per quanto riguarda le scommesse sportive, alla norma che dispone l'assorbimento all'erario delle situazioni di maggior profitto che dovessero realizzarsi presso i soggetti concessionari, la RT associa un maggiore gettito stimato in circa 12 milioni di euro per il 2011 sulla base del *trend* del 2010.

All'individuazione della competenza per territorio per i casi di ordinanza ingiunzione per la materia degli apparecchi da gioco, la RT associa un maggior gettito pari a 10 milioni di euro per l'anno 2011.

Il maggior gettito associabile ai commi da 77 a 80 è indicato dalla RT in circa 40 mln, senza fornire dati alla base di detta quantificazione, ma limitandosi ad affermare che tale importo tiene conto della sommatoria delle sanzioni amministrative previste dalle specifiche attività di controllo sugli operatori.

Ai commi 81 e 82 la RT associa un incremento di gettito di circa 125 mln per l'anno 2011, senza indicare dati e presupposti alla base della quantificazione.

Complessivamente, le disposizioni in esame generano, secondo la RT, un maggior gettito di 392 mln per il solo 2011.

Al riguardo, si osserva in primo luogo che la quantificazione associata nel complesso dalla RT alle misure in esame è più elevata della somma degli importi attribuiti in modo esplicito a singole disposizioni; peraltro, ci sono disposizioni alle quali non viene associato uno specifico gettito e in relazione alle quali non è quindi possibile effettuare alcuna verifica della quantificazione.

E' quindi necessario un chiarimento che attribuisca specificamente la quota di maggior gettito eccedente a singole disposizioni del "pacchetto", in mancanza di che la stima non può ritenersi congrua. Si rileva poi che una quota rilevante del maggior gettito deriva da sanzioni, il che può comportare una certa aleatorietà, dal momento che una delle finalità della sanzione è

proprio quella di ridurre i comportamenti che danno luogo, una volta che sia stata accertata la violazione di disposizioni di legge, alla sua applicazione.

Per quanto concerne l'ipotesi di recupero di gettito che la RT associa alle misure di contrasto all'evasione nel settore dei concorsi pronostici e delle scommesse, l'indicazione di 1 mld di fatturato "in nero" necessiterebbe l'acquisizione di dati volti a suffragare tale previsione, vista l'entità dell'importo.

Con riguardo agli effetti attesi in relazione al comma 70 grazie alle sanzioni pecuniarie introdotte a carico dei titolari di esercizi che permettano la partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai minori di diciotto anni - pari a 20 mln per il 2011 -, non è chiaro se sia stato tenuto in considerazione l'effetto dissuasivo rispetto a tale comportamento, presumibilmente derivante dalla connessa sanzione consistente nella chiusura dell'esercizio fino a 15 giorni²⁹.

Per quanto riguarda il vantaggio stabilito a favore dell'erario in caso di minore *payout* per i giocatori, si sottolinea che le percentuali in oggetto appaiono suscettibili di notevole variabilità, per cui non appare prudentiale la quantificazione associata alla disposizione di cui al comma 71, pari a 12 mln. Da notizie apparse di recente sulla stampa specialistica si evince infatti che nel mese di ottobre il *payout* sarebbe stato del 98 per cento, quindi ben oltre la soglia indicata nella disposizione per far scattare il vantaggio erariale³⁰.

Si evidenzia poi che alcune stime vengono semplicemente indicate dalla RT, senza l'esplicitazione dei dati e degli elementi utilizzati per pervenire ad esse: ad esempio il maggior gettito di 10 mln per l'incardinamento della competenza per territorio nei casi di ordinanza di ingiunzione in materia di apparecchi da gioco, il maggior gettito di 40 mln per gli interventi migliorativi nella vigilanza e verifica per il gioco fisico e il maggior gettito di 125 mln derivante dal programma straordinario di controlli previsto dal comma 81.

Infine, si sottolinea che la portata delle disposizioni non giustifica il fatto che tutte le quantificazioni della RT siano limitate al solo anno 2011. Per quanto la scelta di non associare effetti oltre tale esercizio possa risultare prudentiale, sarebbe stato comunque opportuno fornire una stima della proiezione temporale del maggior gettito.

In particolare, per quanto riguarda il comma 76, esso stabilisce che, al fine di garantire la massima funzionalità all'azione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, in sede di attuazione dell'articolo 4-*septies*, comma 5, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2

²⁹ Gli elementi indicati in RT, ovvero 150.000 esercizi, nei quali vengano accertate 1-2 infrazioni annue, comporterebbero un gettito per sanzioni pari almeno a 75 mln.

³⁰ Cfr. <http://www.gioconews.it>, Le scommesse sportive premiano i giocatori di ottobre con un payout fino al 98%, V. Giacometti, 9 novembre 2010.

agosto 2008, n. 129 - laddove, si è stabilito che le dotazioni organiche dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e delle agenzie fiscali debbano essere rideterminate, per effetto del previsto transito del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, diminuendo, in misura equivalente sul piano finanziario, la dotazioni organiche del medesimo Ministero dell'economia e delle finanze - la rideterminazione in parola, dovrà essere effettuata nel rispetto del principio dell'invarianza finanziaria complessiva, ma fermo restando il numero degli incarichi di livello dirigenziale generale conferibili.

La RT si limita a riferire che, ai fini di una corretta ed efficiente attività di controllo nella materia dei giochi, il maggiore contrasto all'evasione in materia non possa che passare anche per un processo innovativo di riorganizzazione dei Monopoli di Stato.

Al riguardo, per i profili di copertura, posto che il dispositivo pone espressamente un vincolo alla rideterminazione delle piante organiche dei Monopoli di Stato, nella salvaguardia degli incarichi di livello dirigenziale generale attualmente conferibili, sia pure sempre nel rispetto del principio di invarianza finanziaria complessiva, andrebbe solo chiarito se la previsione di un numero "minimo" di direzioni generali, sia suscettibile di incidere sulla funzionalità della stessa agenzia³¹.

Comma 83 (Fondo ISPE)

Il comma, tenuto conto degli utilizzi previsti dalla presente legge, incrementa di 192 mln di euro per il 2012, di 61 mln per il 2013 e di 195 mln annui a decorrere dal 2014 la dotazione del Fondo ISPE.

La RT non analizza la disposizione.

Al riguardo, nulla da osservare, essendo l'onere limitato all'entità dello stanziamento.

³¹ Sul punto, occorre considerare, ben aldilà di ogni valutazione meramente "finanziaria", che, ad invarianza dei quadri organici, l'opzione per n. 1 posizione dirigenziale in più nel livello generale, dovrebbe corrispondere alla rinuncia a n. n. 8 funzionari della carriera direttiva.

Commi 84-85

(Contributi per l'Umbria e per le scuole d'eccellenza)

Il comma 84 autorizza la spesa di 3 mln di euro per ciascuno degli anni 2011 e 2012 per far fronte agli interventi conseguenti al terremoto che ha colpito la regione Umbria nel dicembre 2009.

Il comma 85 riconosce un contributo di 5,2 mln di euro per il 2011 alle Scuole superiori ad ordinamento speciale.

La RT non analizza le disposizioni.

Al riguardo, nulla da osservare, essendo gli oneri limitati all'entità degli stanziamenti.

Comma 86

(IVA cessione di immobili)

L'articolo in questione interviene sulla disciplina delle esenzioni IVA di cui all'articolo 10, comma 8-*bis*, del D.P.R. n. 633 del 1972, modificando il termine entro il quale talune cessioni di fabbricati o di porzioni (diverse da quelle ricomprese nel comma 8-*ter* del medesimo articolo ed effettuate dalle imprese costruttrici degli stessi o dalle imprese che vi hanno eseguito, anche tramite appalto, gli interventi di cui all'articolo 31, comma 1, lettere c), d) ed e), della legge n. 457 del 1978) non godono dell'esenzione. Tali cessioni saranno considerate operazioni esenti a partire dal quinto anno dalla data d'ultimazione dei lavori, anziché dal quarto come previsto in precedenza.

La RT elabora i dati del registro risalenti al 2008 al fine di quantificare gli effetti di gettito connessi all'introduzione del nuovo termine e al conseguente assoggettamento di parte delle operazioni prima esenti all'interno del generale quadro d'imponibilità. Circoscrive il valore dichiarato delle cessioni di fabbricati effettuate da costruttori, destinati a prima abitazione e non, ravvisa un prezzo di cessione mediamente tre volte superiore al valore di registro. Per gli stessi costruttori, ricostruisce il complesso delle operazioni imponibili e di quelle esenti, l'imposta sugli acquisti e l'IVA detraibile. Suppone che il 20% delle giacenze immobiliari cedute dopo i 4 anni sia costituito da immobili con 5 anni di vita.

Rileva pertanto, in uno scalare suddiviso per anni, i seguenti effetti finanziari sul gettito riferibili a fenomeni distinti:

- minore indetraibilità IVA, dovuta al venir meno, nei conti economici delle aziende identificate con codice ATECO 41.20.00, di fatturazioni esenti, cui si associa appunto una maggiore detraibilità a monte dell'IVA assolta "in entrata", per effetto del *pro-rata*: il risultato è un minor gettito IVA;
- assoggettamento ad IVA delle operazioni, per effetto della nuova disposizione che considera imponibili IVA i fabbricati ceduti entro 5 anni e per i quali la base imponibile è maggiore (di circa tre volte) rispetto a quella utilizzata per il calcolo dell'imposta di registro: maggior gettito IVA;
- perdita di gettito ai fini dell'imposta di registro, per il regime alternativo IVA - registro;
- perdita di gettito ai fini delle imposte ipotecarie e catastali.

Il complesso di tali distinte fattispecie è illustrato in tabella, in termini d'andamento di cassa:

<i>(dati in milioni di euro)</i>	2011	2012	2013
Minore indetraibilità IVA	-37,4	-37,4	-37,4
Assoggettamento ad IVA delle operazioni	32,4	32,4	32,4
Perdita registro	-7,4	-7,4	-7,4
Perdita ipotecaria e catastale	-1,6	-1,6	-1,6
Totale	-14,0	-14,0	-14,0

Al riguardo, si sottolinea che, ferma restando la correttezza dell'individuazione dei contrapposti effetti sul gettito, la quantificazione degli stessi non viene tuttavia esplicitata né in termini metodologici, né circa l'entità delle basi imponibili, rendendo impossibile verificare la congruità delle cifre indicate in tabella.

Va inoltre evidenziato che il trattamento fiscale³² delle cessioni di fabbricati varia notevolmente a seconda delle circostanze oggettive e soggettive della transazione e infatti la stessa RT, riferendosi a «fabbricati...[...]...suddivisi tra agevolazioni prima abitazione e non», sottintende che si sia provveduto ad un frazionamento qualitativo della complessiva base imponibile, senza peraltro esplicitarne i profili.

Le stesse imprese costruttrici presenteranno inoltre situazioni fiscali - in termini di indetraibilità ai fini IVA - molto differenziate al loro interno, ingenerando quindi dinamiche di gettito differenziate che sarebbero meritevoli di un puntuale approfondimento.

³² Nel merito si rammenta che per tali tipologie di operazioni coesiste un coacervo di imposte: imposta ipotecaria, imposta catastale, imposta di registro o IVA, ognuna applicabile in modalità e misure differenti anche a seconda dei soggetti coinvolti nella transazione.

Infine, non pare opportuno proiettare la stima in modo immutabile lungo l'orizzonte temporale considerato, dato che interverranno in questo lasso di tempo almeno tre fattori aleatori meritevoli di considerazione:

- i comportamenti degli operatori che si modificano a seconda della diversa posizione fiscale (ad esempio: soggetti esenti o non da IVA);
- la volatilità dei prezzi di mercato;
- l'andamento generale delle transazioni immobiliari.

Commi 87-124

(Patto di stabilità interno per gli enti locali)

I commi in esame, nell'introdurre le nuove regole del patto di stabilità interno per le province e i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, definisce il concorso alla manovra previsto dall'articolo 14, comma 1, del decreto legge n. 78 del 2010, in termini di indebitamento e di fabbisogno³³.

Al fine di determinare lo specifico obiettivo per ciascuno dei citati enti, espresso come saldo finanziario in termini di competenza mista, occorre moltiplicare la spesa corrente media registrata nel periodo 2006-2008, espressa in termini di impegni, per una percentuale fissata per ogni anno del triennio 2011-2013³⁴. All'importo così ottenuto bisogna sottrarre l'ammontare della riduzione dei trasferimenti applicata ai sensi dell'articolo 14, comma 2 del decreto legge n. 78 del 2010.

Con riferimento al solo anno 2011 si prevede una correzione dell'obiettivo di saldo, riducendo della metà la differenza tra il saldo calcolato ai sensi della presente disposizione e quello previsto ai sensi della disciplina vigente (art. 77-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008). Nel caso la differenza sia negativa, l'obiettivo di saldo viene incrementato della metà. Sempre relativamente al solo esercizio 2011 possono essere stabilite alcune misure correttive con DPCM entro il 31 gennaio 2011. Tali deroghe possono essere concesse entro l'importo complessivo di 480 mln di euro in termini di indebitamento netto ed al fine di distribuire in modo equo il contributo degli enti alla manovra e le differenze positive e negative della variazione della regola.

Accanto al suddetto obiettivo effettivo di saldo finanziario gli enti in esame devono conseguire anche un obiettivo strutturale del patto di stabilità interno realizzando un saldo finanziario, espresso in termini di competenza mista, in pareggio.

³³ Ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010 le province concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per 300 mln di euro nell'anno 2011 e per 500 mln di euro annui a decorrere dall'anno 2012; i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono per 1.500 mln di euro nell'anno 2011 e 2.500 mln di euro annui a decorrere dall'anno 2012.

³⁴ Per le province le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 8,3 per cento, 10,7 per cento e 10,7 per cento; per i comuni le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 11,4 per cento, 14,0 per cento e 14,0 per cento.

Dall'obiettivo effettivo di saldo finanziario sono escluse una serie di voci di entrata e di spesa che quindi non sono considerate ai fini del patto di stabilità interno. In particolare, sono escluse:

- le risorse provenienti dallo Stato e le relative spese, sia di natura corrente che capitale sostenute da comuni e province in seguito a dichiarazione dello stato di emergenza per calamità naturali;
- gli interventi realizzati direttamente dagli enti locali per lo svolgimento di grandi eventi;
- le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni;
- alcune voci di entrata e di spesa relative a specifici trasferimenti autorizzati dalla legge finanziaria 2007 per agevolare il lavoro delle commissioni straordinarie chiamate alla gestione dei comuni commissariati per fenomeni di infiltrazioni di tipo mafioso;
- per gli enti locali coinvolti, le spese derivanti dalla progettazione ed esecuzione del censimento e le relative risorse trasferite dall'Istat;
- per i comuni dissestati della provincia dell'Aquila, per il biennio 2011-2012, gli investimenti in conto capitale deliberati entro il 31 dicembre 2010 e fino all'importo massimo di 2,5 mln di euro;
- per il comune di Parma, le risorse provenienti dallo Stato e le spese sostenute dal comune per la realizzazione degli interventi straordinari finalizzati all'adeguamento delle dotazioni infrastrutturali, in quanto sede dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma. L'esclusione opera nei limiti di 14 mln di euro per ciascuno degli anni dal 2011 al 2013;
- per il comune di Milano, le risorse provenienti dallo Stato e le spese sostenute dal comune per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015. L'esclusione opera nel limite dell'importo individuato ai sensi del precedente comma 93 (480 mln di euro);
- le spese relative al trasferimento dei beni effettuati ai sensi delle disposizioni inerenti il federalismo demaniale (decreto legislativo n. 85 del 2010), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti;
- è infine confermata l'esclusione, ai fini del patto di stabilità interno, per l'anno 2010 e 2011, delle risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito.

Il bilancio di previsione degli enti ai quali si applica il patto di stabilità interno deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrate e spese in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto.

Nei confronti delle province e di tutti i comuni si dispone anche una misura di contenimento del debito. In particolare, si prevede che gli enti in esame non possano aumentare la consistenza del proprio debito in essere al 31 dicembre dell'anno precedente, qualora la spesa per interessi supera il limite dell'8 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli dell'entrata del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

Sono sostanzialmente riconfermate le disposizioni previste a legislazione vigente circa le procedure di monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno. Risultano confermate le trasmissioni semestrali ed annuali al MEF, le sanzioni per la mancata trasmissione delle medesime, la previsione di informazione anche in favore dell'UPI, dell'ANCI e delle Camere.

Riconfermata anche la disposizione che autorizza il MEF ad adottare misure di contenimento dei prelevamenti effettuati dagli enti locali sui conti della tesoreria statale, qualora si registrino prelevamenti non coerenti con gli obiettivi in materia di debito assunti con l'UE.

Per il comune di Roma la determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno sono concordati con il Ministro dell'economia e delle finanze in coerenza con gli obiettivi fissati per gli enti territoriali e in caso di mancato accordo si applicano le disposizioni del patto previste per gli enti locali.

Per gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2008 si dispone il loro assoggettamento al patto a decorrere dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione. Per tali enti e per quelli istituiti negli anni 2006 e 2007 sono altresì indicati gli anni le cui risultanze sono assunte come base di riferimento per la determinazione degli obiettivi programmatici.

Relativamente agli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso si prevede l'applicazione delle regole del patto di stabilità interno a decorrere dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali.

Sono poi previste una serie di disposizioni nei confronti di alcune categorie di comuni o di enti locali con date caratteristiche. Nello specifico si prevede:

- per i comuni che nell'anno 2008 hanno superato la soglia dei 5.000 abitanti e ai soli fini del rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2010 la possibilità di escludere le risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate in mercati regolamentati, e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito;
- per i comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti la non applicazione dell'obbligo di porre in liquidazione le società costituite ovvero la cessione delle partecipazioni ai sensi del comma 32 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, qualora le predette società già costituite abbiano avuto il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;
- una deroga nell'assunzione di personale oltre il limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente prevista dal comma 9 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010 nel caso in cui l'ente locale abbia una incidenza delle spese di personale pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti e solo relativamente all'esercizio delle funzioni fondamentali di polizia locale previste dall'articolo 21, comma 3, lett. b) della legge n. 42 del 2009. L'ente comunque deve rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno e i limiti di contenimento complessivi delle spese di personale.

Le misure sanzionatorie per il mancato rispetto del patto di stabilità interno sono sostanzialmente corrispondenti a quelle previste a legislazione vigente (commi 20 e 21 dell'articolo 77-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008) ad esclusione della previsione che introduce la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, indicati nell'articolo 82 del TUEL, nella misura del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008.

Viene riformulato il sistema di premialità per gli enti locali virtuosi che si vedranno ridotti gli obiettivi annuali sulla base di criteri definiti con un decreto del MEF e in misura complessiva pari alla differenza, registrata nell'anno precedente, tra l'obiettivo programmatico ed il saldo conseguito da comuni e province inadempienti al patto di stabilità interno.

Infine viene confermata, fino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU).

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

<i>(Dati espressi in milioni di euro)</i>	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Maggiori spese capitale									
Deroghe PSI				480			480		
Parma				14	14	14	14	14	14

La RT afferma che le disposizioni del patto di stabilità interno definiscono le modalità di concorso alla manovra previsto dall'articolo 14, comma 1 del decreto legge n. 78 del 2010. Tali misure per i comuni e le province soggette al patto comportano i seguenti effetti sui saldi:

<i>(Dati espressi in milioni di euro)</i>	2011	2012	2013
Province	300	500	500
Comuni > 5.000 ab	1.500	2.500	2.500

In base alla RT l'obiettivo di ciascun ente è ottenuto moltiplicando la spesa corrente media del periodo 2006-2008³⁵, in termini di impegni, per determinate percentuali ottenute incrementando l'obiettivo di saldo previsto dall'articolo 77-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008 di un importo pari alla manovra sopra indicata ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del citato decreto legge n. 78 del 2010. La somma così ottenuta è stata rapportata all'ammontare della spesa corrente media 2006-2008. Le percentuali così ottenute, applicate alla media delle spese correnti di province e comuni per il periodo 2006-2008, determinano un obiettivo in termini di saldo positivo pari per le province a 700 mln nel 2011 e 900 mln nel 2012 e 2013 e per i comuni a 4.400 mln nel 2011 e 5.400 nel 2012 e 2013. La tabella sottostante riporta i saldi obiettivi determinati dall'applicazione delle percentuali alla spesa corrente media 2006-2008.

³⁵ La RT determina la spesa corrente media del periodo 2006-2008 mediante la seguente tabella:

<i>(dati in mld di euro)</i>	2006	2007	2008	MEDIA
Comuni > 5.000 ab.	36,9	39,3	38,4	38,6
Province	7,2	8,6	8,6	8,5

<i>(Dati espressi in miliardi di euro)</i>	SPESA MEDIA (06-08)	Percentuale da applicare alla spesa media nel:			Importo dell'obiettivo complessivo da conseguire nel:		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013
Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti	38,6	11,4%	14,0%	14,0%	4,4	5,4	5,4
Province	8,5	8,3%	10,7%	10,7%	0,7	0,9	0,9

Gli obiettivi così determinati sono diminuiti del taglio ai trasferimenti previsto dal decreto legge n. 78 del 2010.

La RT, dopo aver illustrato il pregio di assumere come base di calcolo la spesa corrente e un intervallo temporale triennale evidenzia che il passaggio dal vecchio al nuovo metodo determina, per alcuni enti, un peggioramento dell'obiettivo tale da renderne arduo il conseguimento e da richiedere una significativa rideterminazione della programmazione finanziaria pluriennale già posta in essere sulla base del vecchio obiettivo. Per tale motivo, per il solo anno 2011, è stata prevista una correzione tesa a dimezzare la distanza fra gli obiettivi calcolati con il vecchio metodo e quelli calcolati con le modalità prima descritte.

Tale correzione non produce effetti negativi sui saldi di finanza pubblica in quanto è prevista una compensazione fra enti chiamati a rimodulare al ribasso i propri obiettivi ed enti chiamati a rimodulare al rialzo i propri obiettivi.

Sempre per il solo anno 2011 è prevista l'introduzione di misure correttive finalizzate a ridurre i saldi obiettivi determinati e a consentire al comune di Milano di sostenere le spese per la realizzazione dell'Expò 2015. Tali misure determinano oneri in termini di indebitamento netto quantificati in 480 mln di euro.

Infine l'esclusione delle spese e delle entrate operate nei confronti del comune di Parma per il triennio 2011-2013 determina un peggioramento dell'indebitamento netto pari a 14 mln di euro per ciascuno degli anni del triennio 2011-2013.

La tabella sottostante mostra gli oneri indotti dalle citate misure correttive e dalle esclusioni previste:

<i>(Dati espressi in milioni di euro)</i>	2011	2012	2013
(Comma 93) Misure correttive	480	0	0
(Comma 102) EFSA - Parma	14	14	14
TOTALE	484	14	14

Al riguardo, si premette che le norme in esame definiscono il concorso alla manovra previsto dall'articolo 14, comma 1, del decreto legge n. 78 del 2010, in termini di indebitamento e di fabbisogno³⁶.

Inoltre, posto che la norma, accanto al nuovo obiettivo del patto di stabilità interno per il triennio 2011-2013, indica al comma 90 un ulteriore obiettivo strutturale per il quale gli enti locali interessati, a decorrere dall'anno 2011, devono conseguire un saldo finanziario espresso in termini di competenza mista pari a zero, andrebbe chiarita la natura del predetto obiettivo e se al medesimo sono imputabili effetti specifici.

Ancora, si osserva che la media della spesa corrente per il triennio 2006-2008 calcolata nella RT risulta, in base ai valori forniti, sovrastimata di circa 400 mln di euro sia per i comuni che per le province. Se tale sovrastima fosse confermata, le percentuali, determinate dalla RT e inserite nella norma, da applicare alla spesa media dovrebbero determinare per gli enti in questione obiettivi di saldo complessivi negativi più ridotti rispetto a quelli previsti e, di conseguenza, dovrebbero conseguirsi corrispondenti minori risparmi.

Sul punto appare necessario un chiarimento da parte del Governo.

Inoltre, andrebbero chiariti i singoli passaggi che hanno portato alla versione ora introdotta del patto di stabilità interno mostrando come quest'ultimo abbia inglobato gli obiettivi ascritti dall'articolo 77-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008. Infatti, nel determinare i saldi obiettivi complessivi, la RT fa derivare le percentuali da applicare alla spesa media dal rapporto fra i nuovi saldi in termini di competenza mista³⁷ e il valore complessivo delle spese medie nel triennio 2006-2008.

Analogo chiarimento andrebbe fornito con riferimento agli esercizi 2012 e 2013, per i quali la legislazione vigente non sussiste alcun vincolo relativo al patto di stabilità interno, circa la costruzione degli obiettivi di saldo sulla base dei relativi andamenti tendenziali.

Si segnala inoltre che la disposizione posta al comma 92 e che prevede una correzione migliorativa degli obiettivi di saldo per gli enti che subiscono un aggravio finanziario per effetto del passaggio dal vecchio al nuovo metodo di calcolo del patto, compensato da una correzione in senso peggiorativa per quegli enti che ricevono un beneficio finanziario dall'introduzione del nuovo metodo, risulta effettivamente ininfluente sui saldi di finanza pubblica solamente nel caso in cui le nuove regole del patto redistribuiscano i nuovi obiettivi finanziari in maniera simmetrica.

³⁶ Ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010 le province concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per 300 mln di euro nell'anno 2011 e per 500 mln di euro annui a decorrere dall'anno 2012; i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono per 1.500 mln di euro nell'anno 2011 e 2.500 mln di euro annui a decorrere dall'anno 2012.

³⁷ I nuovi saldi obiettivo sono determinati dalla somma del saldo obiettivo dell'articolo 77-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008 non specificato e l'importo pari alla manovra indicata al comma 1 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010.

Oltretutto, atteso che dalle nuove regole dovrebbero discendere maggiori risparmi rispetto alla legislazione vigente, si rileva che appare singolare che nel complesso gli enti finanziariamente beneficiati dalle nuove norme siano in misura sufficiente da consentire una effettiva compensazione secondo quanto previsto al comma 92.

Sul punto andrebbe altresì chiarito come si concili l'affermazione della RT circa l'ininfluenza sui saldi di finanza pubblica delle citate misure correttive per gli enti beneficiati e danneggiati e quanto indicato al comma 93, che prevede l'utilizzo di 480 mln di euro per l'anno 2011 anche per distribuire in modo equo il contributo degli enti alla manovra e le differenze positive e negative della variazione della regola.

Con riferimento al meccanismo di premialità introdotto al comma 122, al fine di assicurare la neutralità finanziaria della disposizione, andrebbe garantito che il recupero dello scostamento tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti e l'obiettivo programmatico loro assegnato registrato nell'anno precedente non sia scontato negli andamenti tendenziali dell'anno di riferimento. Inoltre, si segnala che a differenza di quanto previsto dai commi da 23 a 26 dell'articolo 77-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 ai fini della determinazione dell'importo della riduzione complessiva da operare viene utilizzato un criterio meno prudenziale. Infatti, mentre la citata normativa vigente determina tale importo nella misura del 70 per cento della differenza, registrata nell'anno di riferimento, tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti al patto di stabilità interno e l'obiettivo programmatico assegnato, la presente disposizione prevede l'integrale utilizzo della suddetta differenza.

Commi 125-150

(Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome)

I commi in esame introducono la disciplina del patto di stabilità interno per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per il triennio 2011-2013.

Per le regioni a statuto ordinario viene stabilito un doppio obiettivo per le spese finali, uno espresso in termini di competenza e uno in termini di cassa. Il complesso delle spese finali di competenza e di cassa per ciascuno degli anni 2011-2013 non può essere superiore alla media delle corrispondenti spese finali del triennio 2007-2009 ridotta delle seguenti percentuali:

Anno	Competenza	Cassa
2011	12,3%	13,6%
2012	14,6%	16,3%
2013	15,5%	17,2%

Dal complesso delle spese finali sono escluse dal computo:

- le spese per la sanità;
- le spese per la concessione di crediti;
- le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione europea, relativamente ai soli finanziamenti europei e con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale;
- le spese relative ai beni trasferiti alle regioni e ai fondi immobiliari di immobili ricevuti dallo Stato in attuazione delle disposizioni inerenti il federalismo demaniale (decreto legislativo n. 85 del 2010);
- i pagamenti effettuati in favore degli enti locali a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali;
- le spese concernenti i censimenti previsti dall'articolo 50, comma 3, del decreto legge n. 78 del 2010, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT.

Si ripropongono poi una serie di disposizioni già previste a legislazione vigente che consente alle regioni cui si applicano limiti alla spesa di ricalcolare l'obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente relativi agli interessi passivi e oneri finanziari diversi, alle spese per il personale, alla produzione di servizi in economia e acquisizione di servizi e forniture calcolati con riferimento alla media dei corrispondenti impegni del triennio 2007-2009.

Il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano alla manovra finanziaria di cui all'articolo 14, comma 1, lettera b), del decreto legge n. 78 del 2010 è determinato secondo la seguente tabella:

<i>(Dati espressi in euro)</i>	2011	2012	2013
Bolzano	59.346.598	118.693.196	118.693.196
Friuli Venezia Giulia	77.216.900	154.433.800	154.433.800
Sardegna	76.689.835	153.379.670	153.379.670
Sicilia	198.581.714	397.163.428	397.163.428
Trentino	4.537.652	9.075.304	9.075.304
Trento	59.346.598	118.693.196	118.693.196
Valle d'Aosta	24.280.703	48.561.406	48.561.406
Totale RSS	500.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000

Ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma dovrà ridurre il proprio tetto di spesa tendenziale (o migliorare il proprio saldo tendenziale nel caso della regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano)

della somma indicata in tabella. Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica pur se già determinati devono essere definiti mediante una intesa tra ciascun ente e il MEF e in caso di mancata accordo si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario.

Sempre con riferimento alla regioni a statuto speciale sono poi sostanzialmente confermate una serie di disposizioni già previste a legislazione vigente e relative alla disciplina del patto per gli enti locali dei rispettivi territori e la previsione dell'applicazione delle regole generali relative agli enti locali del restante territorio nazionale in caso di mancato accordo; risulta confermata la previsione di ulteriori forme di risparmio da ottenere tramite l'assunzione di funzioni statali con l'emanazione di norme di attuazione statutaria; anche la facoltà di estendere le regole del patto nei confronti degli propri enti strumentali è, altresì, confermata.

Nei confronti di tutte le regioni risulta poi confermata la disciplina relativa alla rimodulazione delle regole del patto di stabilità per gli enti locali del proprio territorio migliorando contestualmente il proprio obiettivo programmatico per lo stesso importo. In tal caso alle regioni è autorizzato lo svincolo di destinazione delle somme ricevute dallo Stato, nella misura del doppio delle somme cedute a rettifica degli obiettivi originari degli enti locali.

Inoltre le regioni possono integrare e modificare le regole per gli enti locali compresi nel proprio territorio, fermo restando l'obiettivo determinato complessivamente dalle regole del patto.

Risultano confermate le disposizioni già previste a legislazione vigente relative ai termini e alle modalità del monitoraggio, nonché al sistema sanzionatorio.

La RT, relativamente alle regioni a statuto ordinario, afferma che la riduzione del complesso delle spese finali rispetto alla media registrata nel triennio 2007-2009 nei termini percentuali stabiliti dalla norma, sia in termini di competenza finanziaria che di cassa, è tale da consentire un effetto sugli andamenti tendenziali di spesa pari a 4.000 mln nel 2011 e 4.500 mln nel 2012 e 2013.

La differenziazione delle percentuali, per la competenza finanziaria e per la cassa, è volta a garantire l'efficacia della manovra sia rispetto agli andamenti dei flussi finanziari, sia rispetto all'indebitamento netto.

Dopo aver elencato le spese escluse dal patto di stabilità interno la RT afferma che non determinano effetti per i saldi di finanza pubblica:

- l'esclusione delle spese relative ai beni trasferiti in attuazione del decreto legislativo n. 85 del 2010, in quanto consentita per un importo corrispondente a quello delle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e manutenzione dei medesimi beni;
- l'esclusione delle spese concernenti il conferimento a fondi immobiliari di immobili ricevuti dallo Stato in attuazione del decreto legislativo n. 85 del 2010, in quanto si tratta di operazioni che non generano flussi di cassa e comportano solo la variazione della composizione patrimoniale degli enti;

- l'esclusione delle spese concernenti i censimenti in quanto trattasi di spese i cui effetti sono già stati scontati nei provvedimenti che le hanno disposte.

Per le altre tipologie di esclusioni, gli effetti finanziari sono stati valutati sulla base dei dati contabili di competenza e di cassa delle singole amministrazioni, trasmessi alla COPAFF, integrati dalle informazioni rilevate attraverso il monitoraggio del patto di stabilità interno. Sulla base di tale supporto informativo sono stati determinati gli importi relativi alle spese degli esercizi 2007, 2008 e 2009 ed ai correlati obiettivi di spesa per gli esercizi 2011, 2012 e 2013 precedenti alla manovra disposta dal decreto legge n. 78 del 2010.

La RT quindi riporta le seguenti tabelle raffiguranti i calcoli operati e la modalità di determinazione delle percentuali di riduzione della spesa fissate dalla norma:

Dati di competenza finanziaria (impegni):

(dati in milioni di euro)

Esercizi	Spesa finale netta	Differenza tra obiettivi del patto e risultati	Spesa finale netta rettificata
2007	32.811	2.098	34.909
2008	35.131	2.093	37.224
2009	34.459	924	35.383
Media Triennio 2007-2009 "rettificata"	35.839		

Obiettivi di competenza del patto di stabilità int. ante D.L. 78/2010:

(Dati espressi in milioni di euro)

Obiettivo 2011	35.415
Obiettivo 2012	35.096
Obiettivo 2013	34.780

Dati cassa (pagamenti):

(Dati espressi in milioni di euro)

Esercizi	Spesa finale netta	Differenza tra obiettivi del patto e risultati	Quota obiettivo ceduta agli enti locali	Spesa finale netta rettificata
2007	27.381	-493	0	26.888
2008	28.324	-382	0	27.942
2009	29.270	-1.761	258	27.767
Media Triennio 2007-2009 "rettificata"	27.532			

Obiettivi di cassa del patto di stabilità int. ante DL 78/2010:

(Dati espressi in milioni di euro)

Obiettivo 2011	27.791
Obiettivo 2012	27.541
Obiettivo 2013	27.293

(Dati espressi in milioni di euro)

Dati di competenza finanziaria (impegni)	2011	2012	2013
Previsioni impegni soggetti al PSI ante DL 78/2010	35.415	35.096	34.780
Manovra	4.000	4.500	4.500
Previsioni impegni soggetti al PSI post DL 78/2010	31.415	30.596	30.280
Riduzione % rispetto alla media 2007-2009	-12,3	-14,6	-15,5

(Dati espressi in milioni di euro)

Dati di cassa (pagamenti)	2011	2012	2013
Previsioni pagamenti soggetti al PSI ante DL 78/2010	27.791	27.541	27.293
Manovra	4.000	4.500	4.500
Previsioni pagamenti soggetti al PSI post DL 78/2010	23.791	23.041	22.793
Riduzione % rispetto alla media 2007-2009	-13,6	-16,3	-17,2

Relativamente alle autonomie speciali, la RT evidenzia la differenziazione del patto di stabilità interno in due modalità (per spesa e per saldi) per tener conto della diversa disciplina del medesimo patto negli enti in esame.

Secondo la RT il contributo di ciascuna autonomia speciale è stato determinato in funzione dell'incidenza della media degli impegni finali 2007-2009 di ciascun ente rispetto alla sommatoria delle medie degli impegni finali del triennio 2007-2009 delle autonomie speciali nel loro complesso.

In particolare, nel triennio 2011-2013 l'applicazione delle regole del patto di stabilità interno delle autonomie speciali prevede che ciascun ente riduca il proprio tetto di spesa tendenziale o migliori il proprio saldo tendenziale dei seguenti importi:

<i>(Dati espressi in euro)</i>	2011	2012	2013
Bolzano	59.346.598	118.693.196	118.693.196
Friuli Venezia Giulia	77.216.900	154.433.800	154.433.800
Sardegna	76.689.835	153.379.670	153.379.670
Sicilia	198.581.714	397.163.428	397.163.428
Trentino	4.537.652	9.075.304	9.075.304
Trento	59.346.598	118.693.196	118.693.196
Valle d'Aosta	24.280.703	48.561.406	48.561.406
Totale RSS	500.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000

Nel complesso gli effetti complessivi in termini di indebitamento netto e di fabbisogno sono di 4.500 mln di euro per l'anno 2011 e di 5.500 mln di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013. La RT conclude affermando che le presenti disposizioni sono funzionali al perseguimento degli effetti finanziari già previsti dal comma 1 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010.

Al riguardo, per le regioni a statuto ordinario si osserva che l'idoneità degli obiettivi espressi in termini di spesa finale e in misura tale da essere funzionali al perseguimento degli effetti finanziari previsti dal comma 1 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, dipende dal modo in cui sono stati costruiti gli obiettivi della spesa finale per gli anni 2011, 2012 e 2013. A tal proposito, si rammenta che mentre per il 2011 a legislazione vigente è presente una norma che disciplina il patto di stabilità interno (articolo 77-ter del decreto legge n. 112 del 2008), per gli anni 2012 e 2013 non esiste alcuna disposizione che regoli il patto di stabilità interno per le regioni. Relativamente a tali due anni andrebbe, in particolare, chiarito in base a quali dati siano stati costruiti i valori tendenziali esposti nella RT.

Inoltre, si segnala che la presenza di vincoli posti solo sul lato della spesa potrebbe determinare, soprattutto in presenza di un incremento delle dotazioni di risorse per le regioni nel triennio, l'affioramento di avanzi di bilancio.

Infine si evidenzia che la presenza di vincoli posti sul lato della spesa, senza distinzione tra spesa corrente e in conto capitale, potrebbe nel tempo creare un irrigidimento del bilancio delle regioni per effetto di una diminuzione delle spese in conto capitale, aventi maggiori margini di rimodulazione, a scapito di un incremento percentuale sul totale della spesa delle spese correnti, caratterizzate da un maggior grado di rigidità.

Tale circostanza è stata d'altronde evidenziata anche dall'organo di controllo nell'ambito del referto sulla gestione finanziaria delle regioni³⁸.

Commi 151-159

(Rapporti finanziari con la regione autonoma Friuli Venezia Giulia)

I commi recepiscono il protocollo d'intesa stipulato tra la regione Friuli Venezia Giulia e il Governo in data 29 ottobre 2010. In particolare:

³⁸ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni - Esercizi 2008-2009*, Deliberazione n. 17 Sezione Autonomie, pag. 13-14.

- si riconosce alla regione, sia per le annualità 2008 e 2009 che a decorrere dall'anno 2010, una compartecipazione sulle ritenute sui redditi da pensione;
- si quantifica in 370 mln di euro annui, a decorrere dall'anno 2011, il contributo della regione all'attuazione del federalismo fiscale ai sensi della legge n. 42 del 2009, stabilendo altresì le modalità attraverso cui il contributo sarà erogato, anche in considerazione del credito vantato dalla regione nei confronti dello Stato per le annualità 2008 e 2009 sulla compartecipazione sulle ritenute sui redditi da pensione di cui al comma 151 della presente disposizione;
- si stabilisce che gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato, costituito dalla Regione, gli enti locali del relativo territorio, i propri enti ed organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione. Spetta alla regione individuare gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento. Qualora la regione non provveda ad individuare le predette modalità si applicano le disposizioni previste a livello nazionale;
- si quantifica il contributo regionale al miglioramento dell'indebitamento netto, ulteriore rispetto a quello previsto a legislazione vigente e dato dalla differenza tra il contributo regionale all'attuazione del federalismo fiscale e le somme dovute dallo Stato alla regione come arretrati delle ritenute IRPEF sui redditi di pensione;
- si recano modifiche allo statuto speciale della regione al fine di attribuire alla medesima ulteriori competenze in ordine all'istituzione di tributi locali, di fiscalità di vantaggio e per ciò che concerne il potere di accertamento tributario;
- si introducono disposizioni per prevedere l'adeguamento dell'ordinamento finanziario della regione in seguito all'attuazione del federalismo fiscale.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

<i>(Dati espressi in mln di euro)</i>	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Maggiori entrate extratributarie	150	200	250						
Minori spese correnti				150	200	250	150	200	250

La RT oltre a descrivere la norma rappresenta i seguenti i effetti positivi:

(Dati espressi in milioni di euro)

Maggiori oneri per il bilancio statale:	2011	2012	2013	2014	2015	2016	dal 2017
Attribuzione ritenute sui redditi da pensione	220	170	120	70	20	30	20
Maggiori entrate per il bilancio statale:							
Contributo all'attuazione del federalismo fiscale	370	370	370	370	370	370	370
Effetti positivi su SNF e Indebitamento netto	150	200	250	300	350	340	350

Al riguardo, con riferimento alla compartecipazione di cui al comma 151, lettera b), assegnata alla regione a decorrere dall'anno 2010 andrebbero fornite maggiori delucidazioni sui motivi per cui la medesima non produce effetti sui saldi di finanza pubblica.

Commi 160-164

(Rapporti finanziari con la regione Valle d'Aosta)

I commi in esame recepiscono l'accordo intervenuto tra il Governo e la Regione Valle d'Aosta ai fini dell'attuazione dei principi del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009.

In particolare, si dispone la progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'IVA all'importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dal 2017 e l'assunzioni di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale, nonché la rimodulazione delle entrate spettanti alla regione.

Ai fini di adeguare l'ordinamento finanziario della regione alle norme in esame si dispone l'emanazione di norme di attuazione dello statuto speciale.

Si prevede l'attribuzione alla regione della potestà di istituire tributi locali con riguardo ai presupposti non altrimenti assoggettati ad imposizione.

Vengono quantificati gli effetti finanziari delle norme in esame in termini di effetti positivi sul saldo netto da finanziare e sull'indebitamento netto.

Infine si introducono disposizioni per prevedere l'adeguamento dell'ordinamento finanziario della regione in seguito all'attuazione del federalismo fiscale.

Il prospetto riepilogativo mostra i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

<i>(Dati in mln di euro)</i>	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Minori spese correnti	102,5	116,3	130,3	81,5	95,3	107,3	81,5	95,3	107,3
Minori spese in conto capitale	2	2							

La RT oltre a descrivere la norma illustra i seguenti effetti positivi:

(Dati espressi in milioni di euro)

Maggiori oneri per il bilancio statale:	2011	2012	2013	2014	2015	2016	dal 2017
Revisione ordinamento finanziario	157,5	148,7	148,7	143,5	143,5	143,5	143,5
Minori oneri per il bilancio statale:							
Eliminazione progressiva somma sostitutiva IVA importazione	239,0	244,0	256,0	259,0	307,0	316,0	332,0
Nuove funzioni da assumere	23	23	23	23	23	23	23
Effetti positivi sul saldo netto da finanziare	104,5	118,3	130,3	138,5	186,5	195,5	211,5
Effetti positivi sull'indebitamento netto	81,5	95,3	107,3	115,5	163,5	172,5	188,5

Al riguardo, atteso il silenzio della RT, appare opportuno fornire maggiori informazioni circa le quantificazioni operate con riferimento alla assunzione di nuove funzioni statali da parte della regione, nonché relativamente alla rimodulazione delle entrate spettanti alla regione.

Con riferimento in particolare all'assunzione di nuove funzioni andrebbe assicurato che i risparmi ascritti siano realizzabili nella loro totalità e immediatamente a partire dall'anno 2011. Sul punto si segnala che affinché il trasferimento di funzioni dallo Stato ad un ente decentrato avvenga senza costi aggiuntivi occorre una perfetta efficienza e mancanza di sovrapposizioni fra governo centrale e locale nell'utilizzo dei fattori della produzione e, in generale, delle risorse impiegate per le quali si presuppone esistere massima mobilità, territoriale e interistituzionale.

Infine, relativamente agli effetti positivi in termini di fabbisogno e indebitamento netto si osserva che la semplice indicazione in norma dell'entità di tali effetti senza l'indicazione di ulteriori dettagli su come conseguirli non sembra di per se sufficiente a garantire i medesimi³⁹.

Sul punto appare opportuno un chiarimento da parte del Governo.

³⁹ La norma, nel recepire l'accordo tra il Governo e la regione, stabilisce una riduzione di una somma sostitutiva di IVA e la rimodulazione delle entrate spettanti alla regione ma non sancisce che la differenza deve essere considerata come un ulteriore risparmio da conseguire da parte della regione rispetto alla legislazione vigente.

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