

XVI legislatura

A.S. 1152:

"Conversione in legge del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, recante interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997"

Novembre 2008
n. 21



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

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

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

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

INDICE

<i>Articolo 1 (Disposizioni in materia di adeguamento dei prezzi).....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Disposizioni in materia di agricoltura, pesca professionale e autotrasporto).....</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 3 (Interventi in materia di protezione civile)</i>	<i>8</i>
Comma 1	8
Commi 2 - 5	9

Articolo 1

(Disposizioni in materia di adeguamento dei prezzi)

Il comma 1 prevede che il Ministero delle infrastrutture rilevi entro il gennaio 2009 le variazioni percentuali superiori all'8% relative al 2008 dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi.

Il comma 2 dispone che per i citati materiali si fa luogo a compensazioni, in aumento o diminuzione, nei limiti di cui ai commi 8, 9 e 10.

Tali compensazioni sono effettuate applicando la percentuale di variazione che eccede l'8% al prezzo dei singoli materiali da costruzione nelle quantità accertate dal direttore dei lavori (comma 3).

Il comma 4 delinea la procedura da seguire in caso di variazione in aumento e prevede l'avvio d'ufficio dell'*iter* nel caso di variazione in diminuzione.

I commi 5 e 6 escludono la compensazione in aumento nel caso di ritardo nell'andamento dei lavori addebitabile all'appaltatore, nonché per i materiali da costruzione oggetto di pagamento ai sensi dell'articolo 133, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Il comma 7 fa salva l'applicazione della disciplina pre-esistente per le variazioni di prezzo già rilevate dai decreti ministeriali.

Il comma 8 prevede che alle compensazioni si faccia fronte nei limiti delle risorse e con le modalità indicate all'articolo 133, comma 7, del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Il comma 9 disciplina l'ipotesi dell'insufficienza delle risorse indicate, prevedendo il riconoscimento delle compensazioni in aumento nei limiti della rimodulazione dei lavori e delle relative risorse presenti nell'elenco annuale di cui all'articolo 128 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Il comma 10 stabilisce che in caso di ulteriore insufficienza delle risorse si provvede alla copertura degli oneri correlati alla compensazione fino a concorrenza dell'importo di 300 mln di euro.

Il comma 11 istituisce a tal fine un Fondo per l'adeguamento dei prezzi con una dotazione di 300 mln di euro per il 2009. Al relativo onere si provvede mediante riduzione delle risorse iscritte nel FAS per un importo di 900 mln di euro per il 2009, al fine di compensare gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Viene altresì incrementato in termini di sola cassa per 300 mln di euro per il 2010 e il 2011 il Fondo di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 154 del 2008 (si tratta del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali).

La RT fa innanzitutto presente che si registrano aumenti consistenti per alcuni materiali da costruzione, quali il ferro (+100% nel primo semestre 2008), il rame (+ 34% nel primo semestre 2008) e il bitume (+ 25% nei primi 4 mesi del 2008).

La quantificazione delle risorse necessarie per la compensazione di detti aumenti viene effettuata sulla base dei seguenti ulteriori parametri:

1) incremento medio annuo nel 2008 dei costi globali di costruzione, tenendo conto dell'incidenza dei predetti materiali da costruzione sul prezzo e dell'alea dell'8% prevista dal comma 1, pari al 4,5% per le infrastrutture di trasporto e al 3,4% per l'edilizia pubblica;

2) lavori contabilizzati dalle stazioni appaltanti nel 2008 per un importo complessivo di 30 mld di euro¹, suddivisi fra nuovi lavori (18 mld di euro) e manutenzione straordinaria (12 mld di euro);

3) incidenza media del 30% degli oneri per spese generali, progettazione e direzione lavori, utile d'impresa ed IVA, da portare in detrazione al costo d'opera.

Si considera poi che solo una parte delle opere per nuovi lavori sia interessata in modo prevalente dal provvedimento, in quanto nei lavori di manutenzione straordinaria non intervengono in modo significativo i materiali oggetto dei consistenti aumenti riportati. Più in particolare, i nuovi lavori riguardano le infrastrutture di trasporto per il 30%, l'edilizia pubblica per un altro 30% e per il restante 40%² altre opere coinvolte solo marginalmente dal fenomeno (non considerate dalla RT).

Considerando solo le somme riferite alle nuove opere (18 mld di euro) ed eliminando gli oneri per spese generali, progettazione ecc. (30% di 18 mld = 5,4 mld di euro) la RT indica in 12,6 mld di euro la quota di costo dei lavori per nuove opere avente rilevanza per quanto di competenza.

¹ Tale dato risulta compatibile con quello relativo agli investimenti e agli acquisti netti di altre attività non finanziarie riportato nel Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche redatto dall'ISTAT.

² La RT ricorda che tale ripartizione è stata effettuata sulla base dei dati desunti dalla relazione annuale per il 2007 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

A questo punto vengono applicate le percentuali d'incremento dei costi globali di costruzione alle infrastrutture di trasporto (12,6 mld di euro x 30% x 4,5%) e all'edilizia pubblica (12,6 mld di euro x 30% x 3,4%), quantificando in tal modo pari, rispettivamente, a 170 e a 128 mln di euro l'aumento dei costi di costruzione. L'onere complessivo è pertanto di 298 mln di euro. La RT conclude descrivendo sinteticamente il meccanismo di copertura del citato onere.

Al riguardo, andrebbe chiarito il motivo della esclusione, *in toto*, di qualsiasi onere per le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché per il 40% di nuovi lavori afferenti alle infrastrutture idriche, alla protezione dell'ambiente, alla difesa del territorio, ai beni culturali e all'urbanizzazione.

Una conferma andrebbe poi fornita in ordine alla percentuale d'incidenza media (30%) sul totale degli oneri delle spese generali, di progettazione, direzione, dell'utile e dell'IVA, non essendo stata fornita alcuna indicazione circa l'origine di tale dato. Atteso che evidentemente nel restante 70% sono inclusi gli oneri per altri materiali da costruzione (quali cemento, legno, plastica ecc.), non interessati dagli aumenti in oggetto, andrebbe espressamente indicato il peso sul totale degli oneri di realizzazione delle opere pubbliche dei costi dei materiali che hanno conosciuto gli incrementi più cospicui, non essendo altrimenti possibile valutare la congruità delle stime effettuate.

Considerando la rilevanza di tale parametro, sarebbe opportuno un chiarimento in merito. Infatti, solo disponendo dei dati attinenti al

peso sul totale degli oneri e al presumibile tasso d'incremento dei costi dei materiali citati, si può confermare la congruità della quantificazione, escludendo, da un lato, che nella quantificazione siano stati incorporati anche ulteriori incrementi di costi non coperti dal presente provvedimento (in tal caso la stima sarebbe viziata per eccesso) e, dall'altro, che i tassi di incremento globali siano in realtà superiori a quelli indicati.

In merito ai profili di copertura³ si rileva che anche in questa occasione si utilizza il FAS, riducendolo in termini di SNF in misura tripla rispetto alle esigenze attinenti alla competenza giuridica, sulla base del coefficiente di spendibilità pari a 3:1 (già utilizzato nei decreti-legge n. 143 e 154 del 2008), in modo da compensare gli effetti su indebitamento e fabbisogno relativi al 2009 (per le misure compensative appena analizzate) e al 2010-2011 (per l'incremento in termini di sola cassa del Fondo di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 154 del 2008). In merito al predetto coefficiente di spendibilità si fa presente che la RGS ha recentemente fornito una nota⁴ di chiarimento volta ad illustrare le ragioni alla base del valore del coefficiente, riconducibili essenzialmente al fatto che appare in concreto spendibile in ragione d'anno soltanto 1/3 delle risorse disponibili, atteso che i pagamenti concludono un'articolata procedura sommariamente descritta dalla RGS nella medesima nota.

³ Si fa presente che il comma 7 dell'articolo 133 del d.lgs. 163 del 2006 già prevede risorse *ad hoc* per la compensazione degli aumenti dei prezzi dei materiali, sia pur - ai sensi del comma 4 del medesimo articolo - per la quota eccedente il 10% di variazione (quota abbassata all'8% dal presente provvedimento). Pertanto, il comma 8 ribadisce che la prima copertura va rinvenuta in dette risorse, mentre il comma 9 rappresenta la possibilità che le stesse si rivelino insufficienti, evidentemente per la rilevanza degli aumenti dei prezzi registrati nel 2008 e per l'abbassamento dal 10 all'8% della franchigia entro la quale variazioni di prezzo non sono comunque compensate.

⁴ Prot. 127621, depositata presso la Commissione bilancio del Senato in data 29 ottobre 2008.

Atteso che con precedenti provvedimenti è già stato ridotto lo stanziamento del FAS per il 2009 per una cifra pari a quasi 3 mld di euro (includendovi i tagli e le coperture a valere su tale fondo adottati dai decreti-legge n. 90, 93, 97, 112 e 154 del 2008), andrebbe chiarito se tali decurtazioni non sono suscettibili di pregiudicare il completamento di interventi già avviati ovvero a valere di impegni già contratti. Sarebbe altresì auspicabile un chiarimento in ordine agli effetti sulla programmazione degli interventi correlati alla riduzione del FAS, chiarendo se non si possa determinare *ex post*, per effetto delle riduzioni in parola, la necessità di un eventuale ripristino di tali risorse al fine di compensarne gli effetti.

Articolo 2

(Disposizioni in materia di agricoltura, pesca professionale e autotrasporto)

Il comma 1 prevede che per fronteggiare la grave crisi dei settori indicati nella rubrica dovuta all'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi si adottino entro il 15 novembre 2008 appositi decreti interministeriali per introdurre misure di sostegno ai citati settori nel rispetto dei vincoli posti dalla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato. Le procedure attuative verranno definite in appositi bandi entro il 30 novembre 2008. Agli oneri connessi all'attuazione di tali misure si provvede nel limite di 230 mln di euro con le risorse dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo Sviluppo d'impresa spa, giacenti fuori dalla Tesoreria statale e che vengono

all'uopo rese immediatamente indisponibili per essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per la conseguente riassegnazione alle pertinenti u.p.b. del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (200 mln di euro) e del Ministero delle politiche agricole e forestali (30 mln di euro) ed utilizzate entro il 31 dicembre 2008.

Il comma 2 abroga la norma recata dal decreto-legge n. 112 del 2008 in materia di aiuti ai settori in esame, norma comunque di per sé priva di risvolti finanziari.

La RT esclude che l'articolo determini effetti sui saldi di finanza pubblica in quanto le risorse utilizzate a copertura sono detenute dall'Agenzia al di fuori della tesoreria statale.

Al riguardo, anche se l'onere è configurato in termini di tetto di spesa, andrebbe comunque chiarito se le procedure attuative previste non possano eventualmente determinare l'attribuzione di diritti soggettivi, per loro natura incompatibili con tetti di spesa.

Per quanto attiene alla copertura, premesso che l'Agenzia in questione non rientra nel novero delle PP.AA. consolidate nell'apposito conto economico, si ritiene comunque opportuno una indicazione circa l'effettiva disponibilità delle risorse indicate, con il chiarimento altresì se la nuova finalità non pregiudichi la realizzazione degli obiettivi eventualmente già programmati da parte dell'Agenzia.

A latere, sarebbero infine opportuni chiarimenti in ordine alla tempistica delle erogazioni, in quanto non appare ragionevole escludere che parte delle risorse in esame non verrà in realtà

impegnata entro il 2008, con il conseguente formarsi di residui di stanziamento nell'anno successivo.

Articolo 3

(Interventi in materia di protezione civile)

Comma 1

Il comma 1 autorizza la spesa di 233 mln di euro in favore della regione Sardegna per la realizzazione delle opere correlate alla riunione dei G8, a valere sulle risorse del FAS, di cui 18,2 mln circa rivenienti dalle somme relative alle delibere CIPE n. 165 e 179 del 22/12/06, 103,7 mln circa derivanti dalle assegnazioni alla regione Sardegna ex delibera CIPE n. 20 del 2004 non impegnate nei termini prescritti da una successiva delibera CIPE e 111,1 mln circa nell'ambito delle risorse destinate alla Sardegna dalla delibera n. 166 del 21/12/07 per la realizzazione di programmi strategici di interesse regionale.

La RT illustra sinteticamente la norma ed esclude che la stessa comporti effetti finanziari, in quanto l'utilizzo delle risorse soggiace comunque ai vincoli di spesa delle regioni ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

Al riguardo, andrebbe innanzitutto garantito che relativamente alle somme delle citate delibere CIPE siano disponibili risorse non

ancora impegnate per gli importi richiesti. Inoltre, va chiarito se la natura dei nuovi interventi (la preparazione del prossimo G8, presieduto dall'Italia) determini una diversa ed eventualmente più rapida erogazione delle somme in parola, con conseguenti riflessi in termini di cassa e competenza economica.

Commi 2 - 5

I commi in discorso hanno la finalità di definire gli adempimenti tributari dei soggetti residenti nelle regioni Marche ed Umbria, colpite dal sisma del 1997, che hanno usufruito della sospensione dei termini dei versamenti fiscali e contributivi, ai sensi delle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 109, della legge n. 244 del 2007 (LF per il 2008) e dell'articolo 2, comma 1, del recente decreto-legge n. 61 del 2008, in materia di protezione civile.

In particolare il **comma 2** dispone che le 120 rate mensili in cui può essere restituita la quota di tributi e contributi, in misura ridotta del 40% senza aggravio di sanzioni e di interessi⁵, siano versate il giorno 16 di ogni mese a decorrere da gennaio 2009.

Tale disposizione ha pertanto l'effetto di prorogare ulteriormente il termine iniziale di recupero dei citati tributi, portandolo dal 30 aprile c.a. al 1° gennaio 2009⁶.

⁵ In merito si veda il citato articolo 2 del decreto-legge n. 61 del 2008.

⁶ Si rammenta al riguardo che la disciplina in esame è stata oggetto di svariati provvedimenti di proroga dei termini di recupero dei tributi; per ultimo si veda sia l'articolo 1, comma 1012, della legge n. 296 del 2006 (LF per il 2007), nonché l'ordinanza del Presidente del consiglio dei ministri n. 3631 del 23/11/2007.

E' con riferimento a ciò che prevede che al relativo onere, pari a 15mln di euro per l'anno 2008, si provveda mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61, comma 1, della legge n. 289 del 2002, relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate, per un importo di 45mln di euro per l'anno 2008, al fine di compensare gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Pertanto il fondo di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 154 del 2008 è incrementato di 15mln di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010⁷.

Il **comma 3** stabilisce che entro la data del 16 gennaio 2009, i soggetti interessati e che non vi abbiano già provveduto, devono effettuare gli altri adempimenti tributari, diversi dai versamenti, non eseguiti per effetto delle sospensioni in argomento.

Il mancato versamento delle somme dovute per la definizione in discorso non determina l'inefficacia della definizione stessa; in tale ipotesi si applicano le sanzioni e gli interessi previsti dalle vigenti disposizioni in materia di mancato o tardivo versamento delle imposte e dei contributi.

Per le somme iscritte a ruolo il mancato versamento alle scadenze comporta la riscossione coattiva delle rate non pagate.

Infine il **comma 4** predispose che i soggetti interessati comunichino, con apposito modello, le modalità ed i dati relativi alla definizione.

⁷ Ci si riferisce al fondo istituito dal citato decreto-legge n. 154 del 2008, per gli anni 2010 e 2011, per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attuazione di contributi pluriennali.

La RT evidenzia che la disposizione in esame, per effetto della proroga dei versamenti a decorrere dal 1° gennaio 2009, determina minori entrate pari a 15mln di euro per l'anno 2008.

Quantifica detto ammontare considerando le entrate originarie previste per l'anno 2008, pari a circa 83 mln di euro, alle quali sottrae la perdita di gettito di circa 68 mln di euro per l'anno 2008⁸, derivante dalla disciplina contenuta nell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 61 del 2008⁹.

La normativa contenuta nel comma 2 dell'articolo qui in esame fa quindi venir meno l'incasso delle otto rate relative al 2008 (che vanno dalla data del 30 aprile 2008 al dicembre 2008) e, quindi, il relativo onere di 15 mln viene coperto mediante riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate per un importo di 45 mln di euro per l'anno 2008, al fine di compensare gli effetti sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo occorre sottolineare che la disposizione in esame contiene una innovazione di natura meramente finanziaria, rispetto alla disciplina già modificata con precedenti provvedimenti legislativi, relativamente alla proroga del termine iniziale di riscossione dei tributi e contributi sospesi nei territori delle regioni Umbria e Marche colpiti dagli eventi sismici del 1997.

In particolare, la RT si sofferma sull'esame degli effetti finanziari della citata proroga del termine iniziale dei versamenti, che slitta dal 30 aprile c.a. al gennaio 2009.

⁸ Al riguardo si rinvia a quanto evidenziato in RT annessa al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 61 del 2008.

⁹ Pertanto: 83-68= 15mln di euro.

Tale quantificazione dell'onere, previsto in circa 15 mln di euro, risulta facilmente verificabile nella differenza tra le entrate originarie previste e quelle stornate per effetto delle disposizioni contenute nel citato decreto-legge n. 61 del 2008.

Tuttavia, con riferimento a tale stima giova in prima battuta richiamare quanto già evidenziato in relazione al precedente provvedimento¹⁰ da ultimo citato, in merito alla mancanza nella RT ad esso allegata di elementi che consentano di verificare l'esattezza della quantificazione delle entrate originarie per l'anno 2008 (fatte pari ai citati 83 mln di euro) e della conseguente perdita di gettito (di circa 68 mln di euro), non essendo a suo tempo state fornite informazioni dettagliate sui dati fiscali posti a base della stima.

Occorrerebbe inoltre verificare se lo slittamento non possa produrre una rimodulazione di tutto il piano di rientro (essendo differenti l'ammontare degli interessi e delle eventuali sanzioni per effetto della modificata decorrenza del recupero iniziale), fino a dover prevedere un maggior gettito nel periodo finale di recupero delle somme in discorso per effetto della proroga del termine iniziale qui all'esame.

In mancanza di specificazioni in tal senso si richiedono chiarimenti al Governo.

Per quanto concerne invece la copertura delle minori entrate derivanti dalla disposizione, pari a 15 mln nell'anno 2008, si provvede mediante una riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate di entità tripla, ovvero 45 mln - sempre per l'anno 2008 - al fine di assicurare

¹⁰ Cfr. Nota di Lettura n. 2, XVI Legislatura, con riferimento alle osservazioni sull'articolo 2.

una opportuna compensazione anche in termini di fabbisogno e di indebitamento netto della P.A.

Viene dunque utilizzato un coefficiente di spendibilità pari a circa il 33 per cento in ragione d'anno. La RT non fornisce alcun dettaglio esplicativo, ma tale coefficiente risulta in linea con quello utilizzato in recenti provvedimenti ugualmente coperti mediante riduzione del FAS¹¹, mentre il profilo degli effetti dell'onere in termini di fabbisogno e indebitamento netto dovrebbe risultare identico a quello di saldo netto da finanziare, trattandosi di oneri di natura fiscale, per i quali non vi è disallineamento tra i tre saldi. Di ciò peraltro è opportuna una conferma da parte del Governo.

Per quanto riguarda invece il profilo degli effetti sui vari saldi della modalità di copertura utilizzata (FAS), nell'esame dei provvedimenti con analoga copertura il Governo¹² ha precisato che, in virtù della complessa procedura di spesa che caratterizza il Fas, per compensare gli effetti in termini di indebitamento netto è necessario predisporre, in termini di saldo netto da finanziare, una copertura di entità tripla. Tale meccanismo di copertura comporta pertanto un effetto positivo per il secondo e il terzo anno; nella fattispecie, si tratta di + 15 mln per ciascuno degli anni 2009 e 2010. La norma dispone che tale importo, in termini di sola cassa, venga riversato nel Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi

¹¹ Cfr. da ultimo l'A.S. 1083, di conversione il legge del decreto- legge n. 154 del 2008.

¹² Cfr. Documentazione consegnata dal rappresentante del Governo in data 29 ottobre 2008, in relazione all'A.S. 1083.

pluriennali¹³, nella misura appunto di 15 mln per ciascuno degli anni 2010 e 2011.

¹³ Di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 154 del 2008.

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