

XV legislatura

A.S. 1739:

**"Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto-legge 2
luglio 2007, n. 81, recante
disposizioni urgenti in materia
finanziaria"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Luglio 2007
n. 49



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Angela Stati

sig.ra Olimpia Piscitelli

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Nadia Clementi

dott.ssa Valeria Bevilacqua

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

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Hanno collaborato la dott.ssa Paola Alfieri, la dott.ssa Angela De Lorenzo, la dott.ssa Letizia Falasconi e il dott. Alfredo Iorfida nell'ambito di uno stage di studio presso il Servizio Bilancio del Senato

Indice

Articolo 1 (<i>Destinazione maggiori entrate</i>).....	1
Articolo 1-bis (<i>Modifica alla legge 27 dicembre 2006, n. 296, in materia di calcolo del saldo finanziario per l'anno 2007 ai fini del patto di stabilità interno</i>).....	15
Articolo 2 (<i>Utilizzo quota avanzo di amministrazione</i>).....	16
Articolo 3 (<i>Recupero maggiore gettito ICI</i>)	19
Articolo 4 (<i>Eliminazione vincolo limite alle riassegnazioni e spese di funzionamento per enti ed organismi pubblici non territoriali</i>)	23
Articolo 4-bis (<i>Fondi per le esigenze connesse all'acquisizione di beni e servizi</i>)	25
Articolo 5 (<i>Interventi in materia pensionistica</i>)	26
Articolo 6 (<i>Fondo speciale tabella A della legge 27 dicembre 2006, n. 296, reintegro di autorizzazioni di spesa e finanziamento di interventi vari</i>).....	31
Commi 1 e 2	31
Commi 3 e 4	32
Comma 5	33
Comma 6	35
Comma 7	36
Comma 8	37
Articolo 7 (<i>Reintegro autorizzazioni di spesa e disaccantonamenti per l'anno 2007 delle somme accantonate ai sensi dell'articolo 1, comma 507, della legge 27 dicembre 2006, n. 296</i>).....	38
Comma 1	38
Comma 2	42
Articolo 8 (<i>Trasferimenti correnti alle imprese</i>)	44
Articolo 8-bis (<i>Disposizioni in materia di concessione di incentivi alle imprese e crisi di impresa</i>).....	46
Articolo 9 (<i>Partecipazione italiana a missioni internazionali</i>)	51
Articolo 10 (<i>Disposizioni in materia di personale militare</i>)	53
Articolo 11 (<i>Norme per la razionalizzazione della spesa nelle scuole e nelle università</i>)	54
Articolo 12 (<i>Misure in materia di autotrasporto merci</i>)	55
Articolo 13 (<i>Sblocco risorse vincolate su TFR</i>)	58
Articolo 14 (<i>Variazioni compensative</i>).....	59

Articolo 15 (<i>Destinazione di risorse ed altri interventi urgenti</i>).....	61
Comma 1	61
Commi 1-bis e 1-ter	61
Commi 2 e 3	63
Comma 3-bis	65
Comma 3-ter	69
Comma 3-quater	70
Commi 4 e 5	71
Comma 5-bis e 5-ter	71
Comma 6	72
Comma 6-bis	73
Comma 6-ter	74
Articolo 15-bis (<i>Misure in materia di IRAP e di oneri contributivi nel lavoro subordinato privato, nonché in materia di rimborsi IVA e di deducibilità delle spese per veicoli non utilizzati esclusivamente come beni strumentali</i>).....	75
Articolo 16 (<i>Riordino della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi</i>)	86
Articolo 17 (<i>Copertura finanziaria</i>)	88

Articolo 1¹ *(Destinazione maggiori entrate)*

Il comma 1 stabilisce che le maggiori entrate tributarie rispetto alle previsioni iniziali ed incluse nel disegno di legge di assestamento (A.S. 1679)² siano destinate a realizzare gli obiettivi di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e dei saldi di finanza pubblica a legislazione vigente, come definiti nel DPEF 2008-2011³.

Ai sensi del comma 2, tali obiettivi includono gli effetti finanziari degli interventi disposti con il provvedimento in esame, ivi comprese le misure di sviluppo ed equità sociale di cui all'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2007.

La RT segnala il miglioramento rispetto alla stima iniziale delle previsioni di indebitamento netto per il 2007 presentate nei documenti di finanza pubblica, sottolineando come le stesse si siano consolidate nel DPEF 2008-2011 al 2,1 per cento del PIL, per effetto del miglior andamento del gettito tributario e di un miglioramento delle previsioni di crescita economica.

Con riguardo al bilancio dello Stato per l'anno 2007, prosegue la RT, le maggiori entrate tributarie iscritte con il provvedimento di assestamento risultano, al netto delle regolazioni contabili, pari a 7.403 milioni di euro⁴. Per il 2007, la relazione tecnica espone il seguente quadro delle determinanti del miglioramento del saldo netto da finanziare risultante dalle previsioni assestate:

¹ Il presente lavoro è stato redatto prima della disponibilità del relativo stampato Senato.

² Tali maggiori entrate sono quantificate in 7.403 milioni di euro per l'anno 2007, in 10.065 milioni nel 2008 e 10.721 milioni di euro annui a decorrere dal 2009.

³ Si rammenta che il comma 4 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296, destina prioritariamente le maggiori entrate, rispetto alle previsioni, realizzate nel 2007 agli obiettivi di indebitamento netto e dei saldi di finanza pubblica definiti nel DPEF 2007-2011. In quanto eccedenti tali obiettivi, inoltre, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, se di natura permanente, vengono destinate dalla norma a riduzione della pressione fiscale finalizzata agli obiettivi di sviluppo e di equità fiscale, con priorità per misure di sostegno del reddito di soggetti incapienti ovvero appartenenti a fasce di reddito più basse, salvo che si renda necessario assicurare la copertura finanziaria di interventi urgenti ed imprevisi necessari a fronteggiare calamità naturali ovvero improrogabili esigenze connesse con la tutela della sicurezza del Paese.

⁴ Per quanto riguarda gli anni successivi, le maggiori entrate tributarie si cifrano in 10.065 milioni di euro, per il 2008, ed in 10.721 milioni di euro annui, dal 2009.

(milioni di euro)

Anno 2007		
A	Saldo netto da finanziare (Legge di bilancio 2007) ⁵	22.972
B	Maggiori entrate nette iscritte in assestamento	7.436
C	Maggiori spese iscritte in assestamento	3.219
D=A-B+C	Nuovo saldo netto da finanziare	18.775
E=D-A	Miglioramento del saldo	4.217
F	Oneri recati dal decreto-legge	4.131

In riferimento al triennio 2007-2009, gli oneri recati dal decreto-legge - con esclusione di quelli di cui all'articolo 6, comma 8, e all'articolo 15, comma 6 e 15-bis, dotati di un'autonoma copertura – ai quali si fa fronte con le maggiori entrate in questione, sono complessivamente così quantificati dalla RT in riferimento ai saldi di finanza pubblica:

(milioni di euro)

Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
4.026	1.504	1.504	5.386	1.814	1.649	5.637	1.614	1.609

La RT presentata in Aula alla Camera dei deputati, sul testo modificato dalla Commissione, ribadisce quanto riportato nella RT al disegno di legge iniziale, aggiornando gli importi relativi all'impatto stimato delle maggiori spese, sulla base delle modifiche approvate⁶.

⁵ Al netto delle regolazioni contabili.

⁶ Cfr. .MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

A) Aspetti di coerenza con la normativa di contabilità

Va rilevato che la normativa, determinando l'utilizzo di maggior gettito prodotto a legislazione vigente per la copertura di nuovi oneri di spesa, presenta rilevanti implicazioni metodologiche.

Il primo punto riguarda il problema della correttezza contabile della stessa possibilità di disporre di maggiori entrate previste da un provvedimento (il ddl di assestamento 2007) che ancora non ha concluso il proprio *iter* di perfezionamento. Dal punto di vista metodologico-contabile vanno al riguardo svolte due osservazioni.

Da un lato, la possibilità di utilizzare a copertura previsioni di maggiori entrate, prevista annualmente da una norma della legge finanziaria, si pone come un'eccezione (disciplinata per il singolo esercizio) rispetto alla prescrizione di tipo sistematico contraria a tale possibilità, di cui all'articolo 11-*ter* della legge di contabilità, che richiede una variazione normativa *ad hoc* a garanzia della solidità dei mezzi di copertura, che non possono consistere in semplici previsioni di maggiori entrate, e che si pone come norma direttamente attuativa dell'articolo 81 Cost, in quanto tale quindi in una posizione rafforzata rispetto alla legge finanziaria annuale.

Da un altro lato, l'art. 1 del decreto devolve, sulla base del primo periodo dell'articolo 1, comma 4, della "finanziaria 2007", le maggiori entrate agli obiettivi di finanza pubblica così come rideterminati dal DPEF 2008-2011, naturalmente al lordo dell'utilizzo di cui al presente decreto.

Il rapporto che passerebbe dunque tra le modalità di copertura del decreto in esame e le norme ordinamentali sulla copertura finanziaria, ivi compreso il citato articolo 1, comma 4, della "finanziaria 2007", sarebbe tale per cui tutto sembrerebbe rifluire nei nuovi obiettivi di cui al DPEF, che migliorano rispetto a quelli definiti nella manovra di finanza pubblica per il 2007, di cui al DPEF 2007-2011 richiamato dal predetto articolo 1, comma 4, della "finanziaria" 2007.

Esiste poi un altro aspetto del problema. Mentre per il 2007 si ha una copertura almeno certificata dalla presentazione di un disegno di legge (assestamento), che, pur non essendo stato ancora approvato a fronte di spese invece già entrate in vigore con il decreto, costituisce comunque una proposta di variazione di bilancio, già ritenuta nel passato (settembre 2000) base di copertura di oneri entrati in vigore immediatamente (prima quindi della trasformazione in legge della proposta di copertura con l'assestamento), per gli anni successivi invece la base di copertura è

costituita al momento dalle previsioni del DPEF (escludendosi la possibilità per il secondo e terzo anno di far riferimento al bilancio triennale in vigore), il che rappresenta una novità rilevante sul piano delle procedure e una modifica del sistema delle coperture soprattutto nel rapporto tra le varie fonti che entrano in gioco nell'equilibrio tra oneri e compensazioni. Va infatti tenuto conto del fatto che il quadro previsto nel DPEF non ha natura legislativa e a sua volta può essere oggetto di nuove e diverse valutazioni.

Va anche sottolineato che utilizzare ora a copertura un miglioramento del risparmio pubblico per gli anni 2008 e 2009 significa che tale eventuale fonte di copertura per la prossima "finanziaria" non può che considerare l'importo netto, dedotta quindi la parte utilizzata con il presente decreto.

Anticipando poi considerazioni successive, va rilevato che per i profili di valutazione degli andamenti aggregati occorrono elementi in grado di far piena luce circa la metodologia sottesa alla stima dell'incremento registrato nelle entrate per il 2007 al fine di accertarne la natura strutturale, rispetto alle previsioni formulate per l'anno, nonché di certificarne la stabilità, quali maggiori entrate a legislazione vigente, da considerarsi a regime, anche tenuto conto dell'incertezza delle metodologie di stima della componente strutturale. Sul tema circa il carattere strutturale di tali mezzi di copertura si rinvia comunque all'apposito paragrafo B).

Sul piano metodologico il ricorso al maggior gettito realizzato a "legislazione vigente" per la copertura di nuove o maggiori spese dovrebbe essere valutato alla luce di una analisi degli andamenti tendenziali relativi alle dinamiche di spesa a legislazione vigente per l'anno⁷, costituendo, a rigore, la grandezza del gettito in *surplus* scaturente dall'assestamento un legittimo strumento idoneo alla copertura di nuove spese solo nella misura "depurata" dell'eventuale andamento in crescita della spesa atteso per l'anno in corso nella sua componente "a legislazione vigente". Ciò a meno di non ipotizzare un ulteriore miglioramento delle entrate tale comunque da

⁷ In tal senso si richiamano le considerazioni riferite dal Presidente della Corte dei conti nel corso della recente audizione di fronte alle Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, in cui si legge che "se si tiene conto che l'andamento della spesa pubblica del 2007 si avvantaggia, rispetto a precedenti proiezioni, del rinvio al 2008 del perfezionamento dei contratti del pubblico impiego per i comparti diversi dal settore statale, e che, invece le spese per interessi sul debito risultano in accelerazione, si trae la conferma della precarietà dei risultati prospettati per il 2007 e dei rischi connessi con ogni allentamento di una rigorosa gestione della finanza pubblica. Se ne ricava, infine, una valutazione non favorevole sulle concrete possibilità di operare con successo, nel breve periodo, rilevanti tagli della spesa primaria". Cfr. CORTE DEI CONTI, *Elementi per l'Audizione sul "Documento di programmazione economico finanziaria 2008/2011"*, 16 luglio 2007, pagina 4; inoltre, in ordine al profilo metodologico circa la possibilità di adottare forme di copertura di nuove spese a valere di maggiori entrate a "legislazione vigente", si rinvia a CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di Controllo, *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, intervento del presidente della Sezione, pagina IV- V.

assorbire eventuali incrementi in corso d'anno della spesa finale. Si tratta di un punto su cui il Governo dovrebbe fornire una valutazione.

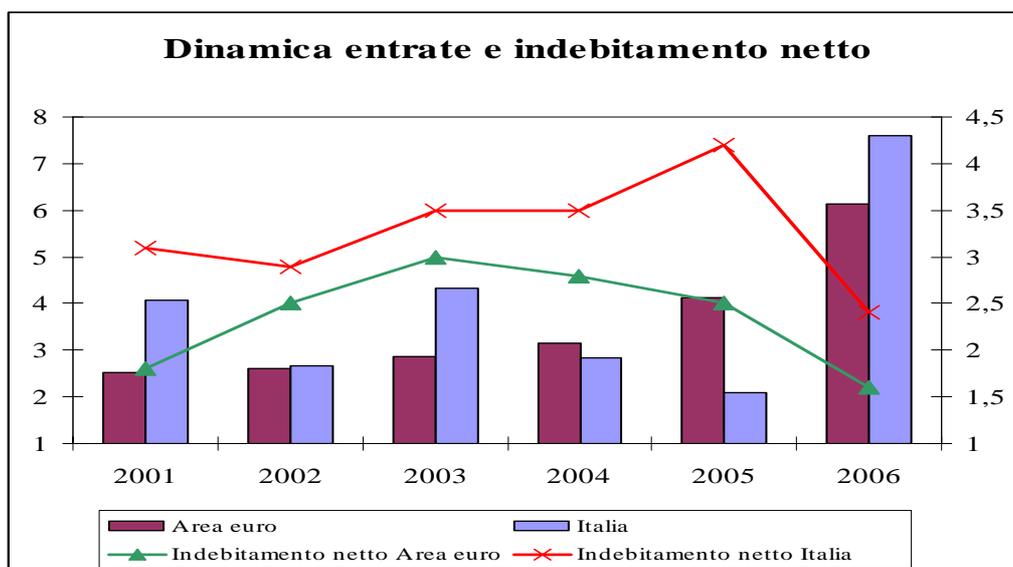
Infine, in relazione alla stima degli effetti finanziari indicati in termini di fabbisogno e di indebitamento netto della p.a., andrebbe poi confermato che il quadro aggiornato delle variazioni intervenute rispetto alle previsioni iniziali di oneri depositato nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati in base al testo iniziale, riferite agli andamenti tendenziali del triennio 2008/2009, sconti compiutamente anche le maggiori spese previste dal provvedimento in esame in relazione agli emendamenti approvati in prima lettura.

B) Aspetti di carattere economico finanziario

La valutazione delle componenti cicliche e strutturali delle entrate

1. Dinamica entrate e indebitamento netto

Nel corso degli anni più recenti, le entrate fiscali nei paesi dell'area dell'euro sono cresciute a tassi sostenuti. Secondo la Commissione UE, la riduzione del disavanzo dell'area di circa un punto percentuale in termini di PIL, nel 2006, è ascrivibile per due terzi a maggiori entrate e per solo un terzo a minori spese. Il contributo maggiore è derivato dalle imposte sui redditi delle persone e delle imprese⁸.



⁸ L'analisi prodotta in questa nota si basa sul capitolo 2 della Parte II del rapporto della Commissione UE "Public Finances in EMU – 2007".

Fonte: Elaborazione dati ISTAT ed Eurostat.

La dinamica delle entrate è calcolata come variazione percentuale annua e l'indebitamento è in percentuale al PIL.

L'analisi dei dati non sembrerebbe aver prodotto finora una chiara comprensione e quantificazione dei fattori alla base di tale dinamica. In particolare, non sembrerebbe disponibile una metodologia accurata che permetta di distinguere in maniera attendibile tra la componente ciclica e quella strutturale delle maggiori entrate. L'utilizzo delle elasticità storiche e/o di quelle stimate sulla base di modelli non risultano ancora adeguate.

La comprensione del fenomeno appare rilevante per la definizione delle scelte di politica di bilancio. Se, infatti, si potesse considerare la differenza tra entrate calcolate sulla base di elasticità stimate ed entrate effettive come miglioramento strutturale dei conti pubblici, si disporrebbe di un importante strumento per le decisioni di politica di bilancio.

In passato, errori di valutazione sul miglioramento delle entrate hanno comportato inaspettati deterioramenti dei conti pubblici. A tale proposito, si ricorda – sempre sulla base del citato documento della UE - l'esperienza dei primi anni 2000 quando in molti paesi europei, a fronte di una dinamica particolarmente favorevole delle entrate alla fine del decennio precedente, l'impostazione della politica fiscale divenne espansiva. L'entrata dell'economia europea in una successiva e inaspettata fase di stagnazione comportò che i disavanzi pubblici subissero sostanziali deterioramenti. Dal grafico precedente si osserva come, per l'area dell'euro, si assista a un deterioramento dell'indebitamento netto di 1,5 punti percentuali. Se si aggiungesse alla serie l'anno 2000, quando l'indebitamento netto era pari a 0, il peggioramento sarebbe dell'ordine di 3 punti percentuali.

2. I fattori che complicano la determinazione della componente ciclica delle entrate

La possibilità di errore di valutazione nell'analisi della dinamica delle entrate, secondo la modellistica sviluppata da OCSE e Commissione europea⁹ è imputabile fondamentalmente a tre fattori:

a. la difficoltà di determinare l'esatta posizione dell'economia nel ciclo economico;

⁹ Cfr. N. Girouard and C. Andrè (2005), "Measuring cyclically adjusted budget balances for the OECD Countries", OECD Working Paper n. 434

- b. la variabilità dell'elasticità delle entrate nel tempo che dipende sia dalla composizione della crescita economica sia dai sistemi tributari vigenti;
- c. la difficoltà di valutare e di individuare gli effetti delle modifiche delle norme tributarie.

La capacità di determinare l'esatta posizione dell'economia nel ciclo è legata all'accuratezza delle stime di crescita futura. Qualora queste fossero troppo ottimistiche, si considererebbero le condizioni economiche correnti come "normali" e si valuterebbero gli effetti positivi sul bilancio pubblico, in particolare le maggiori entrate come permanenti e migliorabili nel futuro.

Un esercizio condotto *ex post* dai servizi della Commissione europea sui dati di disavanzo strutturale di Francia, Germania e Italia mostra come questo tipo di errore è stato alla base dell'entrata dei tre paesi nella procedura dei disavanzi eccessivi. Nel 2000, si considerava, infatti, che l'economia sarebbe continuata a crescere ai tassi registrati nella seconda metà degli anni '90: la stima del prodotto potenziale e dell'*output gap* risultava quindi eccessiva. Si determinava così lo spazio per manovre espansive che, qualora le aspettative si fossero realizzate, non avrebbero comportato aggravamenti per i conti pubblici. La realizzazione successiva di tassi di crescita effettivi più bassi ha fatto venire meno la giustificazione economica di queste manovre e comportato il deterioramento dei conti pubblici. Nel 2000, la stima di disavanzo strutturale per questi paesi era compresa in un intervallo compreso tra 1 – 1,5 per cento del PIL. Sulla base dei dati disponibili oggi, questa stima passa nell'intervallo compreso tra il 2 – 2,5 per cento di PIL.

Sulla base delle considerazioni precedenti e dell'esperienza dei primi anni 2000, la nuova filosofia del Patto di stabilità e crescita esplicitamente richiede cautela nella costruzione degli scenari macroeconomici di riferimento per la politica di bilancio e l'indicazione di possibili scenari alternativi per valutare come i risultati di bilancio possono variare al mutare delle condizioni economiche.

Il realismo delle previsioni economiche non è sufficiente a garantire la determinazione di un legame stabile tra entrate e attività economica. Nel breve termine, le elasticità delle entrate sono suscettibili di forti variazioni. Questa variabilità è imputabile alla composizione della crescita. Generalmente ciascuna componente di reddito nazionale è soggetta a un diverso regime di tassazione che genera differenti elasticità. Sempre secondo le analisi citate, al variare della composizione della crescita si osserva una diversa dinamica delle entrate. Una ripresa economica trainata dalle esportazioni, ad esempio, produrrà meno gettito di una ripresa trainata dalla domanda interna. All'interno della domanda interna, i redditi da lavoro dipendente generano introiti fiscali più alti rispetto ai redditi di impresa.

L'esemplificazione proposta risulterebbe poi semplicistica se si considera che ci possono essere fonti di entrata – sempre più rilevanti – come quelle collegate alle attività finanziarie e ai prodotti petroliferi che hanno fluttuazioni non sempre sincronizzate con il ciclo economico. Ci sono da considerare, inoltre, i ritardi temporali con cui si registrano in bilancio le entrate rispetto alla determinazione del reddito.

Per valutare accuratamente la distinzione tra componente ciclica e strutturale delle maggiori entrate bisogna anche tener conto della difficoltà di valutare ed individuare gli effetti degli interventi discrezionali di natura tributaria nel corso del tempo rispetto alle stime preliminari.

Questi sopra esposti solo alcuni degli esempi delle difficoltà sottostanti la determinazione della elasticità delle entrate, complicazioni che rendono difficile la produzione di stime realistiche delle elasticità delle entrate da poter utilizzare, con un sufficiente grado di attendibilità, nelle decisioni di bilancio.

3. La dinamica delle entrate in Italia

Come si evince dal grafico, nel 2006, in Italia, la dinamica delle entrate ha fatto registrare valori ben superiori a quelli dell'area dell'euro. C'è un generale consenso, anche da parte delle maggiori organizzazioni internazionali, sul fatto che parte del miglioramento delle entrate è di natura strutturale.

I primi dati disponibili per il 2007 confermano la buona tenuta delle entrate. Il Bollettino delle entrate tributarie per il periodo gennaio-maggio 2007 pubblicato dal Dipartimento delle Politiche Fiscali indica che il tasso di crescita delle entrate tributarie erariali è stato, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, pari al 4,7 per cento, nonostante l'influenza di alcuni fattori negativi. Nell'anno nel suo complesso, la crescita dovrebbe essere, sulla base delle previsioni del DPEF, pari a circa il 5 per cento in decelerazione rispetto al 2006, ma ancora al di sopra della media dei primi cinque anni del decennio. Il DPEF e la successiva documentazione depositata dal Governo nel corso dell'esame in prima lettura (cfr. in seguito l'apposito dettaglio) non fornisce indicazioni per individuare quanta parte delle maggiori entrate possa essere considerata di natura strutturale.

La richiamata documentazione fornisce chiarimenti sulla metodologia utilizzata nella produzione delle stime di crescita delle entrate utilizzate nel DPEF. Le stime delle entrate tributarie sono fondate su un modello di previsione che stima ogni voce di imposta partendo dalla crescita della relativa base imponibile e utilizzando le variabili macroeconomiche contenute nel DPEF. Dalla somma delle stime per voci di imposta si

ottiene l'elasticità complessiva rispetto al PIL che per il DPEF 2008-11 è pari a circa a 0,98. Il modello fornisce per il periodo 1998-05 una stima compresa tra 0,9 e 1.

La scelta di legare la dinamica delle entrate alla variazione delle basi imponibili piuttosto che alla fluttuazione del ciclo, per quanto affronti il problema della variabilità delle elasticità alla variazione della composizione di crescita dell'economia, non è esente da problemi statistici.¹⁰ Non vengono, inoltre, proposte stime alternative legate a diversi scenari macroeconomici con diversi tassi di crescita per le diverse componenti.

Per quanto riguarda gli aspetti economico-finanziari delle risorse utilizzate dal presente provvedimento, si ricorda dunque che gli interventi disposti con il decreto legge in esame trovano copertura nel maggior gettito tributario, rispetto alle previsioni iniziali, registrato nel disegno di legge per l'assestamento del bilancio dello Stato, presentato al Parlamento il giugno 2007.

Con quest'ultimo provvedimento, sono state aggiornate le previsioni iniziali del bilancio dello Stato prevedendosi maggiori entrate per 7.437 milioni e maggiori spese per 3.219 milioni con un miglioramento del saldo netto da finanziare per 4.217 milioni.

Contestualmente, con il DPEF 2008/2011 è stata aggiornata la stima del saldo delle Amministrazioni pubbliche per l'anno in corso. La nuova stima recepisce anche le modifiche alle previsioni di entrata e di spesa, contenute nel disegno di legge di assestamento¹¹.

Al fine di agevolare il confronto tra i dati relativi alle Amministrazioni pubbliche e quelli del bilancio dello Stato, la tabella che segue indica l'evoluzione delle previsioni delle entrate, delle spese e del saldo delle AP per il 2007, a partire dai dati riportati nella Relazione previsionale e programmatica (RPP, novembre 2006)¹².

¹⁰ Per maggiori dettagli cfr. pag. 91 del Rapporto della Commissione *Public Finances in EMU - 2007*.

¹¹ Poiché le Amministrazioni pubbliche sono un aggregato composto da tre sottosettori, Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed enti previdenza, variazioni alle previsioni del bilancio dello Stato non esauriscono le possibili cause di modifica delle stime del conto. Inoltre, poste di entrata o di spesa, e loro variazioni, possono avere un diverso impatto sul bilancio dello Stato e sul conto delle Amministrazioni pubbliche per i diversi criteri di contabilizzazione utilizzati per costruire tali conti.

¹² Si deve ricorrere all'utilizzo dei dati riportati nella RPP, come migliore approssimazione del quadro del conto delle AP di inizio anno, in quanto non si dispone di un conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche integrato con gli effetti della manovra approvata dal Parlamento in via definitiva.

dati in milioni di euro

		Entrate	Spese	Saldo	PIL nom.
a.	RRP 2006	703.920	746.068	-42.148	1.510.158
	<i>in % PIL</i>	46,6	49,4	-2,8	
b.	RUEF	713.248	747.830	-34.582	1.534.196
	<i>in % PIL</i>	46,6	49,4	-2,3	
c.	DPEF 2008 tendenziale *	715.408	747.025	-31.617	1.541.113
	<i>in % PIL</i>	46,6	49,4	-2,1	
d.	DPEF 2008 tendenziale con DL 81/2007 **	715.322	753.624	-38.302	1.541.113
	<i>in % PIL</i>	46,4	48,9	-2,5	
	Variazioni				
e.=b.-a.		9.328	1.762	7.566	
f.=c.-b.		2.160	-805	2.965	
g= d.-c.		-86	6.599	-6.685	
	Totale variazione delle stime	11.402	7.556	3.846	
	<i>in % PIL</i>	0,74	0,49	0,25	

* Le stime incorporano l'aggiornamento delle previsioni di entrata registrate nel ddl di assestamento.

** Oltre agli effetti del decreto legge 81/2007, le stime incorporano le maggiori spese disposte con il ddl di assestamento.

La previsione relativa al saldo delle Amministrazioni pubbliche, nel corso del periodo considerato, passa dal 2,8 per cento del PIL di novembre 2006 (RPP), al 2,3 per cento di marzo 2007 (RUEF), per attestarsi al 2,1 per cento del PIL nella previsione tendenziale a legislazione vigente ante decreto-legge n. 81 del 2007.

L'evoluzione positiva delle stime del saldo trova giustificazione in un quadro economico più favorevole rispetto a quello indicato nella RPP e nell'andamento particolarmente positivo delle entrate tributarie registrate nella prima parte dell'anno. Le spese finali attese, invece, crescono in modo sostanzialmente contenuto (circa 900 milioni) per l'effetto combinato dello slittamento al 2008 dei rinnovi contrattuali e delle maggiori spese per consumi intermedi e interessi passivi.

Parte del miglioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche viene utilizzato con il decreto-legge n. 81 del 2007, che individua iniziative di spesa che comportano oneri pari allo 0,4 per cento del PIL per il 2007 e allo 0,1 per cento del PIL per il 2008 e a decorrere dal 2009. In particolare, come indicato nel DPEF, vengono disposti interventi a carattere continuativo, per il sostegno delle categorie più deboli, e interventi a carattere non permanente, con lo scopo di favorire lo sviluppo economico.

Al lordo delle maggiori spese disposte con il decreto-legge in esame la previsione di indebitamento netto passa al 2,5 per cento del PIL; il miglioramento del saldo rispetto alle stime di novembre è pari a 0,3 punti percentuali.

Al riguardo, si rileva che tale miglioramento, pari allo 0,3 per cento, sembrerebbe corrispondere, in base ad una valutazione preliminare, alla variazione del saldo della PA legata alla crescita economica (componente ciclica).

Si ricorda che la componente ciclica del saldo di bilancio riflette la sensibilità del bilancio alle fluttuazioni economiche. La sensibilità del saldo di bilancio alle fluttuazioni dell'attività economica viene misurata dalla elasticità; per l'Italia, il coefficiente di elasticità del saldo di bilancio¹³ alla crescita economica viene stimato dalla Commissione europea, secondo le ultime revisioni del 2005, pari a 0,50.

Alcune poste di bilancio, in particolare le entrate, variano al variare delle situazione economica. Nelle fasi espansive alcune entrate tendono ad aumentare ed alcune spese (come quelle legate al supporto dei redditi) a ridursi. In Italia, le spese sono mediamente più rigide rispetto ad altri sistemi, dove i cosiddetti stabilizzatori automatici¹⁴ operano con maggiore intensità.

A fronte di una variazione del tasso di crescita atteso del PIL reale, pari a 0,7 punti percentuali, registrata nel periodo novembre 2006-giugno 2007, la riduzione dell'indebitamento netto atteso è pari a 0,7 punti percentuali, dal 2,8 per cento in rapporto al PIL della RPP, al 2,1 del DPEF ante decreto-legge n. 81 del 2007.

L'applicazione di un'analisi di sensitività del bilancio alla crescita, utilizzando i medesimi parametri della Commissione europea, sembrerebbe indicare che una quota pari circa allo 0,3 per cento del miglioramento del saldo di bilancio sia legato alla componente ciclica, mentre la parte restante, pari a circa 0,4, potrebbe essere ricondotta alla variazione del saldo di natura strutturale.

Il miglioramento strutturale sembrerebbe, quindi, sempre sulla base dei parametri europei, corrispondere alla componente utilizzata per il

¹³ In questo contesto, per "saldo di bilancio" si intende il saldo di riferimento delle Amministrazioni pubbliche, cioè l'indebitamento netto costruito secondo i criteri del SEC 95.

¹⁴ Sono dei meccanismi automatici legati a fattori istituzionali, la cui sussistenza contribuisce a contenere le fluttuazioni cicliche dell'economia. Alcuni esempi sono l'imposta personale di redditi e i sussidi di disoccupazione. Si dicono automatici perché i loro effetti si manifestano in assenza di provvedimenti discrezionali.

finanziamento degli interventi contenuti nel provvedimento in esame, pari appunto a circa 0,4 per cento del PIL nel 2007. Va comunque ricordato quanto già prima prospettato, ossia che la generalizzata incertezza sulla valutazione delle componenti ciclica e strutturale delle entrate è una delle cause che ha indotto le principali organizzazioni internazionali – FMI, OCSE e Commissione europea – ad esprimere raccomandazioni di cautela nell'utilizzo delle eventuali maggiori entrate, richiedendo che queste venissero prioritariamente destinate alla riduzione del disavanzo e del debito. Va poi tenuto presente anche quanto espresso nel paragrafo A) circa la cautela richiesta dall'ordinamento contabile in ordine all'utilizzo di previsioni di entrata per scopi di copertura. Da ultimo occorre anche considerare i problemi relativi alla quantificazione degli effetti annessi ai singoli articoli, di cui al dettaglio dell'analisi del presente lavoro.

L'analisi di sensitività proposta non risulta applicabile al saldo del bilancio dello Stato; sarebbe, peraltro, opportuno un approfondimento di analisi, che consenta di evidenziare la componente strutturale delle maggiori entrate registrate con l'assestamento.

Con riferimento alle entrate tributarie, tra il mese novembre (RPP) e il mese di giugno (DPEF integrato con effetti decreto-legge n. 81) la previsione di tale componente di entrata viene fortemente incrementata, contribuendo in modo significativo al miglioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche. Misurando tale valore come differenza tra le stime del gettito tributario esposte nella Relazione previsionale e programmatica (novembre 2006) con quelle indicate nel DPEF 2008-2009 integrate con gli effetti del decreto-legge n. 81 del 2007, il miglioramento delle entrate tributarie è di circa 9.000 milioni nel 2007, di 13.056 nel 2008 e 14.267 milioni nel 2009.

Entrate tributarie delle Amm. pubbliche: aggiornamento delle previsioni

dati in milioni di euro

		2007	2008	2009
<i>a</i>	RPP (novembre 2006)	443.257	455.136	469.468
<i>b</i>	RUEF (marzo 2007)	449.120	462.212	477.593
<i>c</i>	DPEF (giugno 2007)	452.287	468.167	483.735
<i>d</i>	DPEF con DL (giugno 2007)	452.201	468.192	483.735
<i>e=d-a</i>	Differenza	8.944	13.056	14.267

Nel bilancio dello Stato il miglioramento delle entrate tributarie rispetto alle previsioni di effettuate all'inizio dell'anno è di 7.403 milioni di euro per il 2007, di 10.065 milioni nel 2008 e di 10.721 milioni a decorrere

del 2009 così come indicato nel relazione tecnica del decreto-legge n. 81 del 2007.

Nel corso dell'esame in prima lettura il Governo ha prodotto una puntuale esposizione dei dati relativi alle maggiori entrate tributarie 2007. Il documento depositato alla Camera illustra le variazioni delle entrate tributarie, così come indicata nella legge di assestamento e di seguito riportate, in milioni di euro:

Imposte dirette		5.038,00	Imposte indirette		2.365,39
1023	IRE	3.333,18	1201	Imposta di registro	417,70
1024	IRES	1.182,65	1203	IVA	1.611,73
1026	sostitut. IRE	229,00	1205	Imposta di bollo	-302,00
1027	Rit. Div.	85,00	1206	Imposte sostitutive registro bollo etc.	375,00
1033	I sost. Riv. Beni	10,00	1208	Imposta sulle assicurazioni	24,00
1034	Imp. Sost. ex legge n. 662 del 1996	40,00	1210	Imposta ipotecaria	211,61
1036	Inp. Sost. IRE plusv. Cess imm.	78,60	1216	Canone RAI	-35,00
1197	Imp. Sost. Redditi riv. TFR	49,00	1217	Tasse di concessione governativa	-51,00
1200	Entrate eventuali	104,00	1218	Tasse automobilistiche	391,00
	Altre minori	-73,43	1243	Diritti catastali	-144,40
				Altre minori	1,99
			1409	Accisa oli minerali	191,10
			1410	Accisa gas	-58,00
			1412	Imposta gas metano autotraz.	-22,83
			1421	Imposta di consumo gas metano	91,60
			1431	Imposta oli lubrificanti	-34,00
				Altre minori	-44,00
			1601	Imposta sui tabacchi	-53,00
				Altre minori	-1,00
			1801	Provento lotto	-355,00
			1804	Proventi attività di gioco	-112,00
			1810	Proventi lotterie istantanee	151,00
			1821	Prelievo erariale ex DL 269	230,00
				Altre minori	-119,00

In merito ai criteri adottati nella stima, nel documento depositato dal rappresentante del Governo in V commissione alla Camera si legge che "al momento, le previsioni (...di entrata, per gli anni 2008 e 2009 secondo il criterio della legislazione vigente) sono solo quelle indicate dal bilancio triennale 2007-2009" risultando ovviamente solo in corso di formazione il bilancio triennale 2008/2010¹⁵.

Nella tavola che segue si esaminano congiuntamente gli effetti del miglioramento delle previsioni del gettito tributario sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Si può notare che la revisione del gettito tributario comporta miglioramenti più ampi sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche rispetto a quelli indicati per il saldo netto da finanziare. Inoltre la differenza nella valutazione tende ad ampliarsi, arrivando a circa 14.000 milioni nel 2009.

dati in milioni di euro

	Saldo netto da finanziare			Indebitamento netto		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Variazione entrate tributarie	7.403	10.065	10.721	8.944	13.056	14.267
<i>in % del PIL</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>

Al riguardo, va notato che tale differenza è parzialmente riconducibile al diverso perimetro di riferimento per i due aggregati, più ristretto per il saldo del bilancio dello Stato e più ampio per le Amministrazioni pubbliche; rimangono però incertezze legate alla mancanza di un quadro di sintesi delle Amministrazioni pubbliche, integrato con gli effetti definitivi della manovra disposta con la "finanziaria" 2007.

L'acquisizione di tale quadro permetterebbe di isolare, nel conto della PA, la componente della variazione delle stime delle entrate tributarie attribuibile al più favorevole andamento degli incassi riscontrati da inizio anno, da quella relativa alle modifiche alla normativa tributaria apportate durante la sessione di bilancio.

¹⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pagina 67.

Articolo 1-bis

(Modifica alla legge 27 dicembre 2006, n. 296, in materia di calcolo del saldo finanziario per l'anno 2007 ai fini del patto di stabilità interno)

La norma, aggiunta nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati, esclude, limitatamente all'anno 2007, dal saldo finanziario utile per il rispetto del patto di stabilità interno le spese in conto capitale e di parte corrente sostenute dai comuni in conseguenza dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. È rimessa ad un DPCM l'individuazione delle spese in esame e dei comuni interessati, nonché la misura riconosciuta in favore di ciascun comune entro l'importo complessivo di 5 mln di euro per l'anno 2007.

La RT afferma che l'onere di 5 mln di euro rappresenta un tetto massimo di spesa e che gli effetti finanziari sono pari a tale onere sia sul fabbisogno che sull'indebitamento netto.

Al riguardo, si segnala che mentre il comma 1 esclude dal saldo valido per il rispetto del patto di stabilità interno le spese sostenute dai comuni per completare l'attuazione delle ordinanze connesse alla dichiarazione dello stato di emergenza senza limitazioni di sorta, il comma 2 sembra circoscrivere l'onere entro un tetto di spesa. Sul punto appare pertanto utile un chiarimento del Governo, anche mediante una apposita quantificazione dell'onere¹⁶, al fine di accertare la compatibilità tra la disposizione ed il limite di spesa previsto.

¹⁶ Si segnala che nella legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005) ad una analoga esclusione è stato attribuito un impatto sul fabbisogno e sull'indebitamento netto di 4, 5 e 6 mln di euro rispettivamente per gli anni 2005, 2006 e 2007.

Articolo 2

(Utilizzo quota avanzo di amministrazione)

La norma, modificata dalla Camera dei deputati, esclude dal computo delle spese rilevanti ai fini del patto di stabilità interno di comuni e province che hanno rispettato il medesimo patto negli ultimi tre anni, le spese di investimento finanziate nell'anno 2007 tramite l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione. Detta quota è determinata applicando all'avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2005 le seguenti percentuali:

- a) il 17 per cento per le province che hanno conseguito nel triennio 2003-2005 una media dei saldi di cassa positiva. Per le restanti province la percentuale si riduce al 2,6 per cento¹⁷;
- b) il 18,9 per cento per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e fino a 100.000 abitanti e con una media dei saldi di cassa positiva nel triennio 2003-2005. Per i restanti comuni della stessa fascia demografica la percentuale scende al 2,9 per cento¹⁸;
- c) il 7 per cento per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e con una media dei saldi di cassa positiva nel triennio 2003-2005. Per i restanti comuni della stessa fascia demografica la percentuale è ridotta all'1,3 per cento.

La RT, riferita al testo originario, afferma che la norma determina effetti peggiorativi sulla finanza pubblica, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, pari a 250 mln di euro per il solo 2007. I coefficienti che ciascun ente dovrà applicare al proprio avanzo conseguito al 31 dicembre 2005 sono stati determinati in modo da ripartire l'importo di 250 mln di euro. Nello specifico, le spese di investimento escludibili con la norma in esame ammontano a 50 mln di euro per le province e a 200 mln di euro per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Relativamente ai suddetti

¹⁷ Nella versione iniziale del decreto-legge dette percentuali erano rispettivamente del 7,6 e dell'1,4 per cento.

¹⁸ Nella versione iniziale del decreto-legge mancava la distinzione tra i comuni fino a 100.000 abitanti e quelli con popolazione superiore. Inoltre, le due percentuali per gli enti virtuosi e non erano rispettivamente del 7 e dell'1,3 per cento.

importi, una quota del 30 per cento è ripartita tra tutti gli enti che, al 31 dicembre 2005, hanno registrato un avanzo di amministrazione, mentre il restante 70 per cento è ripartito fra i soli enti che hanno anche conseguito un avanzo medio di cassa nel periodo 2003-2005¹⁹.

Nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati, il Governo²⁰, oltre a fornire il dato dell'avanzo di amministrazione riferito ai soli enti virtuosi, ha confermato la prudenzialità della quantificazione operata avendo ipotizzato che la spesa per investimenti consentita dalla norma sia pienamente utilizzata dalla generalità degli enti soggetti al patto, che i coefficienti sono stati calcolati senza tener conto degli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno negli ultimi tre anni e senza tener conto degli enti che eventualmente non hanno registrato un avanzo al 31 dicembre 2006. Infine, il Governo ha confermato che l'impatto sui saldi di finanza pubblica si manifesterà interamente nel corso del 2007.

La RT integrativa, nell'evidenziare un incremento di ulteriori risorse per 120 mln di euro (20 mln alle province e 100 mln ai comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti), specifica che per il ricalcolo dei coefficienti delle province è stato applicato il medesimo meccanismo utilizzato nella RT originaria, mentre per i comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti i coefficienti sono stati determinati calcolando prima le risorse disponibili per i comuni con più di 100.000 abitanti²¹ e per differenza quelle dei comuni in esame (circa 208 mln di euro).

Al riguardo, preliminarmente, anche alla luce di quanto osservato dalla Corte dei conti nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per gli esercizi 2005-2006²², appare

¹⁹ Nella documentazione presentata dal Governo in data 10 luglio 2007 si segnala che gli enti con avanzo di cassa medio nel periodo 2003-2005 risultano 706 (32 per cento del totale degli enti in avanzo al 31 dicembre 2005) ed il loro avanzo ammonta a circa 2.460 mln di euro. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pag. 71.

²⁰ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pag. 71.

²¹ Tali risorse ammontano a circa 92 mln di euro determinate applicando le percentuali del 7 per cento e dell'1,3 per cento agli avanzi di ciascun comune grande.

²² Nella citata relazione la Corte ha effettuato delle osservazioni circa la modalità con cui gli enti locali pervengono al pareggio o all'avanzo di amministrazione. Infatti, nel 2005 così come nei precedenti anni, a fronte di una gestione di competenza in disavanzo nel 69 per cento dei comuni, l'82 per cento dei comuni ha realizzato saldi positivi nel riaccertamento dei residui consentendo così alla quasi totalità di tali enti un risultato di amministrazione positivo²². Secondo l'organo di controllo, il riaccertamento dei residui che dovrebbe essere naturalmente determinato dal permanere nel tempo della esigibilità dei crediti e

opportuno un chiarimento dal parte del Governo sulla reale consistenza degli avanzi delle amministrazioni locali e sulla possibilità degli stessi di essere destinati alle finalità previste dalla norma senza ulteriori pregiudizi per gli equilibri economico-finanziari degli enti in esame e in generale per la finanza pubblica²³.

In particolare, andrebbe chiarito se l'avanzo reso utilizzabile dalla norma sia vincolato alla capienza della quota dell'avanzo destinata a spesa in conto capitale²⁴.

Con riferimento ai profili di quantificazione si osserva che, al fine di valutare correttamente l'impatto finanziario della norma, andrebbero forniti i dati relativi all'avanzo di amministrazione dei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, che dovrebbe, in base al meccanismo utilizzato dalla RT integrativa, consentire di determinare per differenza anche quello dei restanti comuni, e, inoltre, se in generale risulti assunta qualche altra variabile rispetto al meccanismo utilizzato nella RT originaria per quantificare l'onere. Infatti, la semplice applicazione delle nuove percentuali alle province determina un onere di circa 109 mln di euro, circa 59 mln di euro in più rispetto ai 50 mln di euro di spesa originariamente previsti. Considerando che le maggiori risorse in favore delle province ammontano, secondo quanto affermato dalla RT, a 20 mln di euro, si creerebbe una maggiore esigenza finanziaria di circa 39 mln di euro.

dell'obbligatorietà delle poste passive, sembra invece rappresentare una mera operazione contabile di compensazione dei disavanzi della gestione di competenza al fine di raggiungere il pareggio o l'avanzo di amministrazione. Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per gli esercizi 2005-2006*, pag. 184

²³ Si rammenta che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese di investimento è solo uno dei possibili impieghi dell'avanzo previsti dall'articolo 187, comma 2, del TUEL. Infatti, l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato anche per il reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, per la copertura dei debiti fuori bilancio, per il finanziamento delle spese correnti (soltanto in sede di assestamento di bilancio), per i provvedimenti necessari alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. In proposito, la Corte dei conti audita in sede di esame del Dpef relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011 ha esposto i risultati condotti su un campione di comuni relativamente all'utilizzo da parte degli stessi della quota del 7 per cento dell'avanzo di amministrazione, così come previsto nel decreto-legge in esame e ha rilevato che detta quota rappresenta il 50 per cento della parte di avanzo di amministrazione riferibile alla spesa in conto capitale. La Corte conclude evidenziando che mentre è esigua la percentuale di avanzo liberata, non lo è la quota di avanzo riferita alla spesa in conto capitale. Tale affermazione sembra ancora più plausibile anche in considerazione dell'incremento delle percentuali di utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spese di investimento intervenuto nel corso della conversione in legge del citato decreto-legge. Non risulta remota quindi la possibilità che in singoli comuni la quota di avanzo di amministrazione da destinare a spesa di investimento possa superare la totalità della quota riferibile alla spesa in conto capitale e che sarebbe stata probabilmente utilizzata per altre finalità anche di riequilibrio di bilancio. (Cfr. *Resoconto stenografico commissioni congiunte V Camera dei deputati e 5ª Senato della Repubblica*, 16 luglio 2007, pag. 22).

²⁴ Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 187 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), l'avanzo di amministrazione è distinto in fondi non vincolati, fondi vincolati, fondi per finanziamento spese in conto capitale e fondi di ammortamento.

Su tale ultimo punto andrebbe altresì chiarito se la nuova quantificazione abbia tenuto conto dei criteri di prudenzialità assunti nella RT originaria. In tal senso, si segnala che nella documentazione depositata dal Governo alla Camera dei deputati²⁵ si prospetta la possibilità di procedere all'aggiornamento dei coefficienti, in quanto la quantificazione è stata effettuata in base a criteri prudenziali che consentono un margine di manovrabilità²⁶.

Infine, andrebbe confermato se anche alla luce degli incrementi delle risorse aggiuntive per le spese di investimento risulti corretto attribuire gli effetti in termini di competenza economica interamente nel corso del 2007, così come ipotizzato dal Governo nel corso dei lavori presso la Camera dei deputati²⁷.

Articolo 3

(Recupero maggiore gettito ICI)

Il comma 1, modificato dalla Camera dei deputati, nel sostituire i commi 39 e 46 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 262 del 2006, dispone che la riduzione dei trasferimenti erariali in favore dei comuni in corrispondenza del maggior gettito ICI, derivante dai commi 33-38 e 40-45 del citato articolo 2²⁸, sia effettuata sulla base di un certificato del comune interessato, in base a modalità definite con decreto ministeriale. Tale decreto inoltre prevede che i trasferimenti erariali non siano ridotti per l'eventuale quota di maggior gettito aggiuntivo rispetto a quello previsto. La versione originaria del decreto-legge

²⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pag. 71.

²⁶ In particolare, secondo la nota del Governo, i coefficienti sono stati determinati senza tener conto degli enti che nell'ultimo triennio non hanno rispettato il patto di stabilità interno e assumendo il criterio che la spesa per investimenti consentita dalla norma sia pienamente utilizzata dalla generalità degli enti soggetti al patto.

²⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pag. 71.

²⁸ I commi 33-38 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 262 del 2006 stabiliscono una nuova disciplina per l'aggiornamento del catasto terreni dalla quale sono stati previsti effetti di maggior gettito ICI per il 2007 pari a 479 mln e crescente per gli anni successivi. I commi 40-45 del medesimo provvedimento provvedono alla razionalizzazione dell'accatastamento degli immobili nella categoria E e all'adeguamento dei moltiplicatori degli immobili di categoria B dai quali è previsto discendere un maggior gettito ICI per il 2007 pari a 130 mln. Dal combinato disposto delle disposizioni si è stimato nel complesso un maggiore gettito ICI per il 2007 pari a 609 mln e crescente per gli anni successivi.

prevedeva invece la riduzione dei trasferimenti in favore dei singoli comuni in misura pari al maggior gettito ICI.

Il comma 2 prevede che i contributi erariali in favore dei comuni siano ridotti proporzionalmente alla maggiore base imponibile per singolo ente, comunicata al Ministero dell'interno dall'Agenzia del territorio entro il 30 settembre 2007 e per un importo complessivo di 609,4 mln di euro (pari a quello originariamente previsto dal decreto-legge n. 262 del 2006). Inoltre è previsto uno specifico meccanismo contabile per compensare la riduzione dei trasferimenti erariali per singolo ente mediante un accertamento convenzionale del maggior introito ICI.

Il comma 3 specifica che gli eventuali residui attivi connessi all'accertamento convenzionale concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione affluendo tra i fondi vincolati.

Il comma 4 dispone che, ai soli fini del patto di stabilità interno, gli importi del maggior gettito ICI siano considerati accertati e riscossi nell'esercizio di competenza.

Il comma 5 pone a carico dello Stato, nel limite complessivo di 6 mln di euro, l'onere per interessi passivi per anticipazioni di cassa eventualmente attivate dai comuni, a decorrere dal mese di novembre 2007 e per un massimo di quattro mesi, in conseguenza della minore disponibilità derivante dalla riduzione dei suddetti trasferimenti erariali non compensati dall'effettivo incasso del maggior gettito ICI.

La RT afferma che il taglio di 609,4 mln sarà disposto nel mese di settembre 2007. Si ipotizza inoltre che rispetto ai tagli i comuni introiteranno alla medesima data circa 60 mln, per cui potranno ricorrere all'anticipazione per circa 550 mln. Al fine di determinare l'onere per interessi a carico dello Stato la RT applica al suddetto importo il tasso annuo del 4,5 per cento per un periodo di tre mesi. La RT integrativa inoltre afferma che le modifiche introdotte al comma 1 non comportano effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica, in quanto non sono stati scontati nei saldi gli effetti migliorativi che avrebbe comportato la disposizione contenuta nella versione originaria del decreto-legge n. 81 del 2007, di riduzione dei trasferimenti erariali in capo ai comuni in misura pari al maggior gettito ICI e non confermata nella nuova formulazione.

Al riguardo, si evidenzia che il Governo non ha fornito indicazioni di dettaglio in merito alla stima dell'introito, pari a 60 mln, che i Comuni dovrebbero incassare entro il mese di settembre 2007.

Con riferimento a tale somma, pari all'incirca al 10% dell'ammontare totale della riduzione dei fondi degli enti locali di cui al citato decreto-legge n. 262 del 2006, occorrerebbe approfondire le variabili e le ipotesi poste a base della quantificazione.

In particolare, la riscossione del maggior gettito ICI, relativo all'attribuzione delle nuove rendite derivanti dall'aggiornamento catastale dei terreni e dei fabbricati, potrebbe risultare per i Comuni più difficoltosa del previsto. Si consideri, al riguardo, che l'Agenzia del territorio²⁹ ha messo a disposizione dei contribuenti un servizio che permette la verifica della qualità di coltura della singola particella aggiornata automaticamente e la relativa nuova rendita ed il ricalcolo dei redditi sulla base della qualità colturale che si ritiene corretta.

Inoltre, l'Agenzia ha pubblicato un fac-simile del modello di istanza di autotutela e della domanda che il contribuente può presentare per il ricorso presso le commissioni tributarie.

Ciò in quanto in diversi casi, come risulterebbe da notizie apparse sulla stampa specialistica³⁰, le rendite sarebbero più elevate delle precedenti e sarebbero frutto di errori compiuti dall'Agenzia del territorio.

Va da sé che la considerazione di tali difficoltà potrebbe inficiare le stime (fatte pari a 60 mln di euro) dell'introito a titolo di maggiori tributi che i Comuni incasserebbero entro il mese di settembre del corrente anno, con conseguenti ricadute, in senso negativo, sia sull'ammontare stimato di ricorso alle anticipazioni sia su quello relativo agli interessi connessi.

Con riferimento inoltre al calcolo degli interessi, stimato in RT pari a 6 mln, il Governo, in risposta alle osservazioni emerse durante l'esame presso la Camera dei deputati, ha fatto presente che "l'onere posto a carico del bilancio dello Stato, è stato computato ipotizzando

²⁹Vedi sito "www.agenziadelterritorio.it".

³⁰ Vedi il Sole24ore del 03/05/2007, articolo di P. Medici e GP. Tosoni "Sul caro-rendite spazio ai ricorsi".

che tutti i comuni interessati ricorrano alle anticipazioni di tesoreria, senza tener conto che, verosimilmente, parte degli stessi potrà non registrare carenze di liquidità tali da giustificare e determinare il ricorso alle predette anticipazioni"³¹. In proposito, si rammenta che le anticipazioni di cassa, come ogni forma di finanziamento, potrebbero risultare gravate anche da oneri bancari, come commissioni e spese, che la RT non sembrerebbe aver tenuto in considerazione nella stima. Sul punto sarebbe opportuno ottenere chiarimenti da parte del Governo.

Ulteriore chiarimento andrebbe fornito circa eventuali ulteriori oneri per interessi passivi che i comuni potrebbero sostenere per il perdurare dello stato di carenza di liquidità dovuta al protrarsi dello sfasamento temporale tra la riduzione dei trasferimenti e l'effettivo conseguimento del maggior gettito ICI oltre i tempi supposti dalla norma.

Con riferimento infine alle disposizioni contabili recate dal combinato disposto dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo in esame, giova evidenziare che, in deroga all'articolo 179 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), il comma 2 prevede per l'anno 2007 l'accertamento convenzionale del maggior introito ICI pari alla detrazione effettuata per ciascun ente. Tali accertamenti vengono compensati progressivamente con gli importi realmente incassati a decorrere dal 2007. Gli eventuali residui attivi che si formano ai sensi del citato comma 3 affluiscono tra i fondi vincolati e concorrono alla determinazione del risultato contabile di amministrazione; inoltre è specificato che nel caso in cui l'avanzo di amministrazione risulti inferiore al fondo vincolato, derivante dalla normativa in esame, l'ente locale è obbligato ad iscrivere la differenza tra le poste passive del bilancio. In particolare tale ultima disposizione tende a neutralizzare gli effetti dei residui attivi convenzionalmente accertati sull'ammontare effettivo del risultato di amministrazione. Invece ai fini del patto di stabilità interno (comma 4), gli accertamenti convenzionali si presumono già riscossi nell'esercizio di competenza e conseguentemente i trasferimenti statali sono considerati al netto della riduzione di cui al citato comma 2.

Il combinato disposto pertanto sembra recare un disallineamento tra iscrizione contabile del maggior gettito in parola (nel bilancio degli

³¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pag. 72.

enti locali viene iscritto un accertamento convenzionale da compensare progressivamente a decorrere dal 2007) e applicazione del patto di stabilità interno, ai cui fini l'ammontare del maggiore gettito viene totalmente acquisito nell'anno di competenza.

Tale meccanismo contabile, oltre a suscitare una riflessione con riferimento alla trasparenza della registrazione dei flussi finanziari in questione, sembra determinare effetti negativi sul conto della P.A. relativamente all'anno 2007.

In particolare, in base alla norma originaria del decreto-legge n. 262 del 2006, un eventuale minore gettito ICI rispetto a quello previsto avrebbe costretto i comuni, nell'anno 2007, al fine di rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno, a ridurre le spese in misura corrispondente. Invece, per effetto della norma in esame, nell'ipotesi di un minore gettito rispetto alle attese (ipotesi la cui verosimiglianza viene suggerita dalla supposizione della stessa RT che gli introiti a settembre 2007 siano pari al solo 10% del totale), si determina la sterilizzazione del minor introito ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Ciò implica l'eventualità di effetti negativi sull'indebitamento netto per la parte di spesa coperta da entrate fittizie.

Articolo 4

(Eliminazione vincolo limite alle riassegnazioni e spese di funzionamento per enti ed organismi pubblici non territoriali)

Il comma 1 e 2 prevedono la disapplicazione per l'anno 2007 di due norme³² riguardanti le limitazioni delle riassegnazioni di entrate e dell'articolo 22, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006 relativo al valore limite delle previsioni di spesa per consumi intermedi nei bilanci di enti ed organismi pubblici non territoriali.

Il comma 3 stanziava nello stato di previsione del MEF per l'anno 2007 la somma di 217 mln di euro da utilizzare per rimborsare gli enti che abbiano effettuato i versamenti all'erario delle somme accantonate

³² Si tratta dell'articolo 1, comma 9, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005) e dell'articolo 1, comma 46, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006).

ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006 e per compensare le minori entrate nel bilancio dello Stato conseguenti all'attuazione del comma 2.

La RT ipotizza un effetto negativo in termini sia di indebitamento netto che di fabbisogno, pari a 300 mln di euro per il 2007 per il superamento della limitazione posta alle riassegnazioni di entrate. Detto importo è stato determinato considerando il *trend* delle riassegnazioni che si sarebbero verificate in assenza di limitazioni, nonché la circostanza che la legge finanziaria 2006 escludeva da tali limitazioni le spese non aventi impatto diretto sul conto economico consolidato della PA. Nel corso dei lavori alla Camera dei deputati il Governo³³ ha chiarito che mediamente fino al 2004 le riassegnazioni riguardanti le spese aventi impatto diretto sulla PA ammontavano a consuntivo a circa 1.650 mln di euro, mentre dal 2005 tali riassegnazioni si sono attestate a 1.350 mln di euro.

Per la esclusione della riduzione delle spese per consumi intermedi degli enti e organismi pubblici non territoriali, la RT quantifica oneri per circa 217 mln di euro per l'anno 2007, anche in considerazione delle esclusioni operate con precedenti provvedimenti³⁴.

L'impatto delle norme sui saldi di finanza pubblica è il seguente:

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Comma 1				300			300		
Comma 2	217			130	30	20	150	20	10
Totale	217			430	30	20	450	20	10

³³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pag. 72.

³⁴ In base a quanto affermato nella documentazione del Governo nella seduta del 10 luglio 2007 gli effetti della norma (articolo 22, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006), erano stati quantificati per il 2007, in 297 mln di euro, in termini di saldo netto da finanziare e in 197 mln di euro in termini di fabbisogno e indebitamento netto. A seguito dell'esclusione, avvenuta con l'articolo 1, comma 506, della legge finanziaria per il 2007 di alcuni enti di ricerca dall'applicazione dei predetti limiti di spesa per consumi intermedi, l'ammontare di tale risparmio è stato ridotto di 80 mln di euro. Pertanto, gli effetti di peggioramento del saldo netto da finanziare si attestano a 217 mln di euro. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pag. 72.

Al riguardo, in relazione ai chiarimenti forniti dal Governo con riferimento al comma 1, si osserva che la quantificazione di 300 mln di euro è stata effettuata per differenza tra gli importi delle riassegnazioni dell'anno 2004 (1.650 mln di euro) e quelle del 2005 (1.350 mln di euro). Considerando che l'entità delle riassegnazioni per integrare i capitoli utilizzati sarà determinabile solo successivamente e al fine di un corretto giudizio di congruità, sarebbe opportuno confrontare le riassegnazioni dell'anno 2005 con un dato che rispecchi il loro presumibile livello nell'anno 2007 piuttosto che con quello relativo all'anno 2004.

Con riferimento al comma 2, andrebbe fornito un chiarimento circa la diversa distribuzione dell'impatto dell'onere sui saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto rispetto al saldo netto da finanziare.

Articolo 4-bis

(Fondi per le esigenze connesse all'acquisizione di beni e servizi)

Il comma 1 istituisce, per l'anno 2007, presso lo stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo di 100 mln di euro da ripartire per esigenze connesse all'acquisizione di beni e servizi e a investimenti della Polizia di Stato, dei Vigili del Fuoco, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Il comma 2 istituisce, per l'anno 2007, nello stato di previsione del Ministero dei trasporti, un Fondo di 5 mln di euro da ripartire per le esigenze connesse all'acquisizione di beni e servizi del Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

Al riguardo, essendo l'onere limitato all'entità dello stanziamento, non si hanno osservazioni da formulare.

Articolo 5 *(Interventi in materia pensionistica)*

L'articolo è stato interamente sostituito con un emendamento del Governo approvato dalla Camera dei deputati.

Il comma 1 dispone che, a decorrere dal 2007, a favore dei pensionati con almeno 64 anni di età, sia corrisposta una somma aggiuntiva determinata secondo lo schema della tabella di seguito riprodotta. Nel caso di soggetto titolare di pensione ai superstiti, si tiene conto della anzianità contributiva relativa al trattamento diretto se titolare anche di pensione diretta, altrimenti l'anzianità contributiva complessiva è computata al 60%, ovvero alla diversa percentuale stabilita per la determinazione del trattamento ai superstiti.

Fissata la tempistica per l'erogazione di tale somma aggiuntiva, il comma in esame introduce il requisito del possesso di un reddito non superiore ad una volta e mezza il trattamento minimo annuo del FPLD (8.504,73 euro per il 2007) per la corresponsione della stessa. Ai fini della determinazione del suddetto parametro non si considerano l'assegno per il nucleo familiare, gli assegni familiari, l'indennità di accompagnamento, il reddito della casa di abitazione, i trattamenti di fine rapporto e le competenze arretrate sottoposte a tassazione separata.

Il comma 2 prevede che la somma in esame sia corrisposta, fino a concorrenza del limite, anche ai soggetti che godono di pensioni superiori a 1,5 volte il trattamento minimo ma inferiori a tale valore incrementato della somma aggiuntiva.

Il comma 3 contiene una disposizione volta all'individuazione dell'ente incaricato dell'erogazione della somma aggiuntiva, qualora il soggetto non risulti beneficiario di prestazioni presso l'INPS.

Il comma 4 prevede che la somma aggiuntiva sia esclusa dalla base imponibile, anche ai fini della corresponsione di prestazioni previdenziali ed assistenziali, con esclusione, dal 2008, per un importo

pari a 156 euro, dell'incremento delle maggiorazioni sociali di cui all'articolo 38 della "finanziaria" per il 2002.

La RT stima l'onere dei predetti commi in 900 mln di euro per il 2007 e in 1.156 mln a decorrere dal 2008, sulla base di circa 3.050.000 soggetti beneficiari³⁵ e di un'erogazione media pari a 299 euro per il 2007 e a circa 379 euro dal 2008³⁶.

Al riguardo, premesso che la RT non fornisce in dettaglio i dati sui quali è fondata la quantificazione, si osserva che i pensionati almeno 64enni sono circa 11.400.000³⁷ (pari a quasi il 70% del totale dei pensionati). Considerando che il limite reddituale oltre il quale non si ha diritto alla somma aggiuntiva è di circa 650 euro mensili, una stima sufficientemente prudenziale, desunta dai dati ISTAT, potrebbe indicare in circa 5.700.000 i pensionati con redditi da pensione inferiori a 650 euro. Sottraendo a questa cifra i quasi 600.000 pensionati infratrentanovenni (per i quali l'importo medio della pensione, molto basso, induce a ritenere che siano pressoché *in toto* compresi nella fascia di reddito mensile inferiore a 650 euro), restano 5.100.000 pensionati potenzialmente coinvolti. Alla luce del fatto che non si rilevano significative differenze di reddito pensionistico medio fra i pensionati con età fra i 40 e i 64 anni, da un lato, e quelli ultrasessantaquattrenni, dall'altro, e che questi ultimi rappresentano il 71% dei pensionati con almeno 40 anni, si può supporre che, nell'ambito dei 5.100.000 pensionati potenzialmente coinvolti, la suddetta percentuale sia rappresentata, appunto, da ultrasessantaquattrenni. Si tratterebbe, pertanto, di circa 3.600.000 soggetti. Alla luce del fatto che il ragionamento appena esposto non tiene conto di altri redditi, diversi da quelli pensionistici, goduti dai pensionati - redditi che potrebbero portare una quota dei suddetti pensionati oltre il limite reddituale corrispondente a 1,5 volte il trattamento minimo -, si ritiene che il numero di beneficiari assunto dalla RT, pari a 3.050.000 soggetti, rappresenti una stima

³⁵ Tale cifra è stata desunta dai dati amministrativi del Casellario centrale dei pensionati presso l'INPS.

³⁶ Si tenga presente che la media è influenzata dal fatto che una parte dei beneficiari usufruirà soltanto di una quota della somma aggiuntiva, fino a concorrenza del limite di cui al comma 2.

³⁷ Tutti i dati esposti nell'analisi ai primi 4 commi sono desunti da: " ISTAT, *I beneficiari delle prestazioni pensionistiche - anno 2005*, 11 gennaio 2007".

sufficientemente prudentiale (la percentuale di decremento è di circa il 15%).

Si evidenzia, poi, che non sono fornite sufficienti delucidazioni circa il procedimento seguito per definire l'altro parametro rilevante per la quantificazione, rappresentato dagli importi medi della somma aggiuntiva in esame. Nulla da rilevare, infine, sui calcoli eseguiti, sulla base degli elementi utilizzati.

Il comma 5 dispone che, dal 1° gennaio 2008, l'incremento pensionistico citato al precedente comma è concesso secondo i criteri ivi stabiliti, fino a garantire un reddito proprio pari a 580 euro mensili per tredici mensilità (7.540 euro annui), e il limite reddituale previsto è elevato a 7.540 euro (successivamente tale limite aumenta in misura pari all'incremento del trattamento minimo del FPLD).

La RT, premesso che l'incremento in esame è inglobato, per i percettori di trattamenti previdenziali, nella concessione della somma aggiuntiva, stima in circa 290.000 i soggetti interessati in quanto beneficiari di maggiorazioni sociali connesse a pensioni assistenziali, per un incremento unitario pari a quasi 12 euro mensili dal 2008. Ne consegue, pertanto, che l'onere si attesterebbe sui 44 mln di euro annui a decorrere dal 2008.

Al riguardo, nulla da rilevare sulla quantificazione, nel presupposto che sia congrua la stima di 290.000 soggetti beneficiari. In rapporto alla costanza dell'onere nel corso del tempo, si rammenta che il Governo ne ha individuato le ragioni nell'invarianza nel tempo della quota relativa alla maggiorazione sociale (l'onere unitario) e nel saldo - evidentemente nullo - tra i nuovi ammessi e i cessati dal beneficio.

Il comma 6 stabilisce che l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni sia applicato al 100%, limitatamente al triennio 2008-2010, anche per i trattamenti pensionistici compresi fra 3 e 5 volte il minimo INPS.

La RT ricorda che attualmente (e poi di nuovo dal 2011) il coefficiente di rivalutazione delle pensioni comprese tra 3 e 5 volte il minimo è applicato in misura pari al 90%, in luogo del 100% previsto per il prossimo triennio dal comma in esame.

Sulla base di un monte pensionistico complessivo stimato in 212,3 mld di euro (di cui l'11,7% - pari a quasi 25 mld di euro - ascrivibile alla fascia reddituale in esame³⁸) e di un tasso d'inflazione in linea con quanto previsto dal DPEF 2008-2011 (1,7% nel 2008 e 1,5% sia nel 2009 che nel 2010), gli oneri sono quantificati dalla RT secondo lo schema seguente:

	2007	2008	2009	2010
al lordo effetti fiscali	0	-42	-89	-137
al netto effetti fiscali	0	-33	-66	-100

Al riguardo si rileva che sembrerebbe sottostimato sia il monte pensionistico complessivo, che risulterebbe pari nel 2005 a 214,8 mld di euro³⁹ (in luogo dei 212,3 mld di euro indicati nella RT), che la quota dello stesso ascrivibile alla fascia di reddito pensionistico compresa fra 3 (17.000 euro annui, pari a circa 1.300 euro al mese) e 5 (28.333 euro annui, pari a circa 2.200 euro al mese) volte il trattamento minimo. Infatti, a tale ultimo riguardo, si segnala che i percettori di trattamenti pensionistici compresi fra 1.500 e 2.000 euro mensili ammontano da soli all'11,9% del totale⁴⁰. Considerando anche i percettori di pensioni di importo compreso fra 1.300 e 1.500 euro e quelli di pensioni comprese fra 2.000 e 2.200 euro mensili e tenendo presente che - chiaramente - la quota del monte pensionistico ascrivibile a tali trattamenti è superiore (e verosimilmente non di poco) alla quota del numero di pensionati che godono dei redditi in questione, la percentuale dell'11,7% del monte pensionistico complessivo indicata nella RT non appare coerente con i dati appena forniti, pur tenendo in debito conto il fenomeno del cumulo di 2 o più trattamenti pensionistici⁴¹. Appare dunque molto opportuna

³⁸ Tale dato è desunto dal Casellario centrale dei pensionati INPS al 31 dicembre 2005.

³⁹ Cfr. ISTAT, *I beneficiari delle prestazioni pensionistiche - anno 2005*, 11 gennaio 2007.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ In virtù di tale fenomeno, infatti, una parte dei pensionati che godono di prestazioni pensionistiche complessive comprese fra 3 e 5 volte il trattamento minimo hanno già attualmente pienamente indicizzate

l'acquisizione di ulteriori informazioni in merito, stante la rilevanza della questione nella quantificazione dell'onere.

Il comma 7 contiene disposizioni procedurali finalizzate all'attuazione del presente articolo e alla verifica dell'attuazione stessa.

Nulla da osservare **al riguardo**.

Il comma 8 istituisce, a decorrere dal 2008, un Fondo per il finanziamento di agevolazioni in materia di riscatto ai fini pensionistici del corso legale di laurea e per la totalizzazione dei periodi contributivi, in particolare per i soggetti sottoposti esclusivamente al regime pensionistico di calcolo contributivo. La dotazione di tale fondo è pari a 267 mln di euro per il 2008, 234 mln per il 2009 e 200 mln a decorrere dal 2010.

La RT illustra la norma e riporta gli importi dell'onere come indicati dal comma.

Al riguardo, pur essendo la norma formulata in termini di tetto di spesa, sarebbero comunque auspicabili chiarimenti in ordine alle modalità attuative del comma, tenendo conto del fatto che le materie sulle quali si intende intervenire (il riscatto della laurea e la totalizzazione) potrebbero coinvolgere posizioni di diritto soggettivo, in quanto tali difficilmente conciliabili con la previsione di tetti di spesa.

La RT riproduce, infine, sinteticamente, gli oneri complessivi dell'articolo nella tabella seguente.

le loro pensioni, trattandosi di trattamenti che, singolarmente considerati, sono di importo inferiore a 3 volte il trattamento minimo.

	2007	2008	2009	2010
Commi da 1 a 4	-900	-1.156	-1.156	- 1.156
Comma 5	0	-44	-44	-44
Comma 6	0	-33	-66	-100
Comma 8	0	-267	-234	-200
Totale	-900	-1.500	-1.500	-1.500

Nulla da rilevare **al riguardo**.

Articolo 6

(Fondo speciale tabella A della legge 27 dicembre 2006, n. 296, reintegro di autorizzazioni di spesa e finanziamento di interventi vari)

Commi 1 e 2

I commi 1 e 2 del testo iniziale operavano la variazione in aumento del Fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero dell'economia per un importo pari a 239 milioni di euro per l'anno 2007 e l'integrazione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9-ter, della legge 5 agosto 1978, n. 468, per un importo pari a 130 milioni di euro per l'anno 2007.

In seguito ad emendamenti approvati in commissione alla Camera dei deputati, l'integrazione della dotazione di parte corrente - indicata al comma 1 per il 2007 - viene ridotta a 68,3 milioni di euro. In termini analoghi, anche l'autorizzazione del Fondo di riserva di cui all'articolo 9-ter della legge n. 468 del 78 è stata ridotta a 69 milioni di euro.

La RT al disegno di legge iniziale si limitava a riferire del contenuto della norma. La RT presentata in Aula alla Camera dei

deputati⁴² sul testo così come modificato in Commissione, espone gli effetti delle modifiche.

(milioni di euro)

	S.N.F.			Fabbisogno			Ind.netto		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Co. 1	68,3	0	0	44,3	5	5	25,3	10	10
Co. 2	69	0	0	49	20	0	69	0	0

Al riguardo, preso atto delle risposte fornite alla Camera dei deputati⁴³ e rammentato che la disciplina contabile vigente individua una specifica sede decisionale (la legge finanziaria) per la definizione degli stanziamenti degli strumenti di flessibilità del bilancio, in un'ottica che preservi la coerenza complessiva di sistema con gli obiettivi programmatici assegnati alla manovra di finanza pubblica di cui la legge finanziaria è lo strumento principale, potrebbe essere opportuno un chiarimento in merito alle finalità in relazione alle quali si dispone l'incremento dell'accantonamento di tabella A relativo al Ministero dell'economia e delle finanze. Né fornisce elementi circa ipotizzabili fabbisogni di spesa, ragion per cui si è reso necessario l'adeguamento della assegnazione iniziale.

Infine, andrebbero illustrati gli effetti d'impatto attesi sui saldi di finanza pubblica.

Commi 3 e 4

Le disposizioni in esame prevedono, rispettivamente, l'autorizzazione di spesa per l'anno pari a 260 milioni al fine di consentire l'erogazione del contributo italiano al Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria e un contributo

⁴² Cfr .MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

⁴³ In merito, la nota depositata in Commissione alla Camera dei deputati riferisce che tutte le quantificazioni demandate alla legge finanziaria possono essere modificate in corso di esercizio allorché se ne presenti la necessità. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pagina 67.

straordinario di 5 milioni per il 2007 all'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN) di Roma, nella prospettiva della riorganizzazione dell'Istituto stesso, sotto la vigilanza del Ministero dei trasporti⁴⁴.

La RT precisa che il contributo all'INSEAN mira al superamento delle difficoltà finanziarie dell'Istituto, imputabili in larga parte all'inadeguatezza del contributo ordinario dello Stato, pari a euro 3.889.000: tale contributo appare inadeguato per fare fronte "a spese obbligatorie e inderogabili, la gran parte delle quali rappresentata dagli stipendi del personale dipendente, sia amministrativo che tecnico". Il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari reca, in corrispondenza della spesa per l'INSEAN (comma 4), l'indicazione: "Debiti pregressi". La RT integrativa presentata in Aula alla Camera dei deputati⁴⁵ sul testo modificato in Commissione, nulla aggiunge alla relazione iniziale.

Al riguardo, in considerazione della circostanza che trattasi di limite massimo di spesa e che il trasferimento aggiuntivo costituisce integrazione straordinaria alla normale dotazione finanziaria dell'ente, alla luce dei chiarimenti forniti alla Camera dei deputati⁴⁶, nulla da osservare.

Comma 5

La norma stabilisce che il limite di cui all'articolo 1, comma 32, della legge finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005) laddove è previsto

⁴⁴ Si ricorda che l'articolo 5, comma 1, della legge n. 13 del 2006 (Sicurezza della navigazione e ammodernamento della flotta) ha autorizzato la concessione di un contributo di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 all'INSEAN con finalità di ricerca tecnologica e di sviluppo della sicurezza. Alla concessione del contributo si applicavano le disposizioni dell'articolo 6 della legge 261/1997 (con il quale era stata autorizzata la concessione al medesimo Istituto di contributi – sotto forma di limiti di impegno – per la realizzazione dei programmi di ricerca relativi al periodo 1997-1999).

⁴⁵ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

⁴⁶ In proposito, alla richiesta di rassicurazioni circa la definitività del contributo straordinario, la nota depositata in commissione riferisce che tale contributo dovrebbe condurre al riequilibrio finanziario dell'ente. Pertanto, come tale, il finanziamento è da considerarsi come un contributo *una tantum*. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto Giunta e Commissioni*, 10 luglio 2007, pagina 68.

che, per l'anno 2006, i pagamenti per spese di investimento dell'ANAS Spa - comprese quelle relative all'accensione di mutui - non potevano superare il limite complessivo di 1,7 miliardi di euro (successivamente incrementato di 213 milioni di euro dall'articolo 3 del decreto-legge n. 68 del 2006⁴⁷, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 127 del 2006 e ulteriormente incremento di 1.000 milioni di euro, portando il predetto limite a 2.913 milioni per l'anno 2006 dal decreto-legge n. 223), sia portato definitivamente a 4.200 milioni di euro.

La RT riferisce che la norma della legge finanziaria 2006 aveva quantificato, in relazione al limite di spesa originario (1,7 mld), un effetto di minore spesa sui saldi di fabbisogno e di indebitamento per 300 milioni nel 2006, con un effetto contrario di recupero (quale maggiore spesa) negli anni successivi (2007 e 2008) per 100 milioni annui. Le relazioni tecniche riferite ai successivi innalzamenti del limite avevano quantificato esclusivamente effetti di maggiore spesa per l'anno 2006.

Inoltre, la relazione evidenzia che "l'espansione, fino a 4.200 milioni di euro, dell'ammontare dei pagamenti per investimenti" consentirà di "adeguare il livello di tali esborsi al fabbisogno connesso alla prosecuzione e al completamento degli interventi infrastrutturali in materia di viabilità". La RT integrativa presentata in Aula alla Camera dei deputati⁴⁸ sul testo modificato in Commissione, nulla aggiunge alla relazione iniziale.

Gli effetti di maggiore spesa derivanti dalla disposizione, contabilizzati con riferimento ai soli saldi di fabbisogno e di indebitamento, sono così sintetizzati dalla RT:

⁴⁷ Recante: "Misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà".

⁴⁸ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

(milioni di euro)

Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
			500			500		

Al riguardo, alla luce dei chiarimenti forniti nel corso dell'esame alla Camera dei deputati⁴⁹, in merito ai criteri e ai vincoli in base ai quali è stato individuato il livello dei pagamenti per l'anno in corso - tenuto conto che le norme prima citate impongono tali vincoli limitatamente al 2006 - andrebbe solo chiarito se si prevede, a fronte dell'incremento dei pagamenti per l'anno in corso, un eventuale effetto di contenimento per gli esercizi successivi.

In tal caso, andrebbero eventualmente illustrati gli effetti attesi in termini di miglioramento dei saldi di finanza pubblica per il biennio 2008/2009.

Comma 6

Il comma 6 provvede ad elevare di 3 milioni di euro il limite di spesa stabilito dalla legge connesso alla diretta riscossione da parte delle province per il versamento delle somme da queste riscosse a titolo di imposta sul consumo di energia elettrica, ad eccezione degli incassi riscossi nell'ambito delle province autonome di Trento e di Bolzano, che sono versate direttamente ai comuni ed alle province medesime⁵⁰.

⁴⁹ Sulla base dell'indicazione della RT, che quantifica in relazione alla norma in esame una maggiore spesa pari a 500 mln, tale limite dovrebbe attualmente consentire pagamenti non superiori a 3.700 mln per il 2007. Tale ricostruzione non sembra peraltro trovare riscontro in specifici vincoli di legge. In proposito, la Nota depositata nel corso dell'esame in Commissione del provvedimento alla Camera dei deputati afferma infatti che "la quantificazione dell'effetto su fabbisogno e indebitamento netto in 500 milioni per il 2007 deriva dalla circostanza di aver scontato nelle previsioni di spesa che il predetto ente erogasse, nel corrente anno, pagamenti relativi a investimenti per circa 3.700 milioni di euro. Tale importo è inglobato nel conto della PA nell'ambito degli investimenti fissi lordi delle Altre amministrazioni centrali. Rispetto al limite dei pagamenti dello scorso anno fissato dalla legge finanziaria 2006 e successive modificazioni (2.900 milioni) si registra un incremento di 1.300 milioni" Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pagina 69.

⁵⁰ Il comma 153 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) ha disposto che, con decreto ministeriale, siano individuate le province alle quali assegnare, nel limite di spesa di 5 mln di euro annui per il triennio 2007-2009, anche la diretta riscossione dell'addizionale sul consumo di energia elettrica concernente i consumi relativi a forniture con potenza impegnata superiore a 200 Kw, con priorità per le province confinanti con le province autonome di Trento e di Bolzano, per quelle confinanti con la

La RT si limita a riferire del contenuto della norma. La RT integrativa presentata in Aula alla Camera dei deputati⁵¹, sul testo modificato in Commissione, nulla aggiunge alla relazione iniziale. L'esposizione degli effetti attesi sui saldi di finanza pubblica è la seguente:

S.N.F.			Fabbisogno			Ind.netto		
2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
3	3	3	3	3	3	3	3	3

Al riguardo si segnala che, a differenza di quanto operato dall'allegato 7 alla legge finanziaria 2007 in relazione al comma 153, modificato dalla norma in esame, la RT attribuisce correttamente alla presente modifica effetti, in termini simmetrici, sui diversi saldi di finanza pubblica⁵².

Comma 7

Il comma 7, come modificato dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo per la valorizzazione e la promozione delle realtà socioeconomiche delle zone confinanti tra le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, cui è attribuita una dotazione

Confederazione elvetica e per quelle nelle quali oltre il 60 per cento dei comuni ricade nella zona climatica F. L'allegato 7 alla legge finanziaria attribuiva al citato comma 153 i seguenti effetti:
(mln di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto P.A.		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Spese	-5	-5	-5	-	-	-	-	-	-
Entrate	-	-	-	5	5	5	5	5	5

⁵¹ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

⁵² La norma, che attribuisce alle province un gettito precedentemente di spettanza erariale, determina infatti una spesa a carico del bilancio dello Stato che si riflette su tutti e tre i saldi di finanza pubblica: ai fini dei saldi complessivi della PA infatti, il peggioramento del bilancio dello stato non viene compensato da un miglioramento del saldo del comparto delle province, che restano vincolate al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno.

complessiva di 20 mln di euro per l'anno 2007 (di cui 14 per le regioni a statuto speciale), da erogare secondo modalità da stabilirsi con apposito decreto del Presidente del C consiglio dei Ministri.

La RT integrativa presentata in Aula alla Camera dei deputati⁵³ al testo modificato in Commissione, ascrive alla norma i seguenti effetti di maggiore spesa:

(milioni di euro)

Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto P.A.		
2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
20	0	0	20	0	0	20	0	0

Nulla da osservare **al riguardo**, trattandosi di limite massimo di spesa.

Comma 8

Il comma autorizza la spesa di 65 milioni per il 2007 e di 5 milioni, per ciascuno degli anni 2008 e 2009, allo scopo di fronteggiare esigenze di edilizia universitaria⁵⁴.

A fronte del predetto onere, il comma prevede una corrispondente copertura finanziaria, a valere su risorse in conto capitale, iscritte nei fondi speciali.

La RT al disegno di legge si limita a riferire del contenuto dell'articolo.

⁵³ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

⁵⁴ In particolare, il testo fa riferimento agli impegni assunti in base ai contratti di programma stipulati con le università in attuazione dell'articolo 5, comma 6, della legge 537/1993, laddove è prevista la possibilità di stipulare accordi di programma fra le università e il Ministro dell'università per l'attribuzione delle risorse dei Fondi per il finanziamento ordinario, per l'edilizia universitaria e per la programmazione dello sviluppo.

L'Allegato 7 reca il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, quantificandone i seguenti effetti sui tre saldi:

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
comma 8	65	5	5	-	-	-	-	-	-
tab. B	-65	-5	-5	-30	-10	-10	-30	-10	-10

Al riguardo, quanto alla mancata contabilizzazione degli effetti su fabbisogno e indebitamento netto, sebbene essa sia presumibilmente da ricondurre ai tempi di realizzazione della spesa oltre il triennio, andrebbero comunque richieste delucidazioni.

Articolo 7

(Reintegro autorizzazioni di spesa e disaccantonamenti per l'anno 2007 delle somme accantonate ai sensi dell'articolo 1, comma 507, della legge 27 dicembre 2006, n. 296)

Comma 1

La norma integra alcune autorizzazioni di spesa per l'anno 2007 sulla base degli importi indicati nell'elenco 1, allegato al presente decreto-legge. La somma complessiva di tali importi, nel testo iniziale, era pari a 764,2 milioni.

La Commissione bilancio ha introdotto anche rifinanziamenti di 10 milioni per cooperazione allo sviluppo, di 1 milione a favore dell'organismo di vigilanza sulle ONLUS, di 700.000 euro a favore di taluni enti non commerciali operanti nel settore della sanità in alcune regioni del Mezzogiorno.

La RT e l'elenco 1, allegato al provvedimento, nel testo iniziale ripartiscono l'onere complessivo come segue:

(milioni di euro)

Riferimenti normativi	Destinazione	Integrazione per l'anno 2007
Legge n. 225 del 1992, art. 1	Sp. per il funz. prot. civile	65
Legge n. 266 del 2005, art. 1, comma 334	F. famiglia	40
D.lgs n. 165 del 2001, art. 46	Sp. di funz. ARAN	1,1
Decreto-legge n. 142 del 1991, convertito dalla legge n. 195 del 1991, art. 6, comma 1	F. per la prot. civ., gest. Em. Rif. in Campania	80
Legge n. 266 del 2005, art. 1, comma 50	F. estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni statali	100
Legge n. 183 del 1987, art. 5	Fondo di rotazione per le politiche comunitarie	411
Legge n. 230 del 1998, art. 19	Fondo nazionale per il servizio civile	40
Legge n. 36 del 1994, art. 22, comma 6	Spese per il funzionamento del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio dei servizi idrici	0,1
D.lgs. n. 303 del 1999	Finanziamento di interventi destinati al contrasto della violenza sulle donne	2
Legge n. 910 del 1986, art. 7, comma 8	Fondo per l'edilizia universitaria	10
Legge 537 del 1993, art. 5, comma 1	Fondo per il finanziamento ordinario delle università	5
Legge 488 del 1999, art. 6, comma 20	Finanziamento delle borse di studio	10
<u>Totale parziale</u>		<u>764,2</u>

Nel corso dell'esame da parte della Camera, sono state aggiunte alle soprascritte autorizzazioni anche il rifinanziamento di per complessivi 11,7 milioni di euro per la cooperazione allo sviluppo (10 milioni di euro), per l'organismo di vigilanza sulle ONLUS (1 milioni

di euro), e in favore di taluni enti non commerciali operanti nel settore della sanità in alcune regioni del Mezzogiorno (0,7 milioni di euro). Ne segue che il **totale complessivo** è ora di **755,9 milioni di euro**.

La RT al disegno di legge iniziale non fornisce indicazioni ulteriori circa gli elementi sottostanti la definizione delle integrazioni disposte, ad eccezione di quanto evidenziato per l'art. 1, comma 334 della legge finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005)⁵⁵.

Inoltre, ivi si evidenzia che la disponibilità residua delle risorse autorizzate dalla legge finanziaria 2006, stimabile in circa 15 milioni di euro, risulta insufficiente per il pagamento delle relative spettanze, tenuto conto che:

- per ogni figlio è concesso un assegno pari a 1.000 euro;
- le richieste pervenute e inevase sono pari a 40.000;
- le richieste dei Comuni che si valuta potranno pervenire sono pari a 15.000.

Ne deriverebbe l'onere potrebbe essere stimato nella misura di 55 milioni di euro (1000* (40.000+15.000)).

Nel complesso gli effetti della norma in esame sui tre saldi di finanza pubblica per il 2007, alla luce anche delle integrazioni apportate in Commissione alla Camera dei deputati, sono così contabilizzati:

(milioni di euro)

Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
775,9	299,9	299,9

La RT integrativa presentata in Aula alla Camera dei deputati⁵⁶ sul testo modificato in Commissione, nulla aggiunge alla relazione

⁵⁵ In particolare, in tal caso, è previsto un rifinanziamento di tale autorizzazione di spesa relativa agli assegni per figli nati o adottati nell'anno 2005 e per quelli non primogeniti nati o adottati nell'anno 2006 (commi 331 e 332), per complessivi 40 milioni di euro. L'importo originariamente previsto, pari a 696 milioni di euro è così incrementato fino all'importo di 736 milioni di euro.

⁵⁶ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

iniziale se non la certificazione degli effetti delle modifiche apportate in Commissione, relativamente alle n. 3 autorizzazioni aggiuntive.

Al riguardo, pur considerando i chiarimenti forniti alla Camera dei deputati⁵⁷, in considerazione del fatto che l'onere stimato dalla relazione tecnica risulta formulato come "limite massimo" di spesa, si ravvisa l'opportunità di acquisire ulteriori elementi di informazione circa gli elementi sottostanti la quantificazione della spesa autorizzata per ciascuna finalità, allo scopo di valutare la congruità del limite massimo di riferimento autorizzato.

Inoltre, in merito all'effetto sui tre saldi per ciascuna autorizzazione di spesa, andrebbe meglio chiarita la dinamica dei parametri utilizzati per la quantificazione dell'impatto sui singoli saldi, stante l'assenza di effetti rilevata nel prospetto riepilogativo su fabbisogno e indebitamento del triennio, per le autorizzazioni di spesa relative al Fondo ordinario dell'Università, al Fondo di attuazione delle politiche comunitarie e alla voce "Servizio civile"⁵⁸.

⁵⁷ La nota depositata dal Governo reca precisi chiarimenti in merito al finanziamento delle autorizzazioni di spesa relative: (1) al *bonus bebé*, (2) alla integrazione dei fondi per l'emergenza rifiuti della regione campania; (3) al finanziamento degli interventi di contrasto alla violenza sulle donne da parte della presidenza del Consiglio dei Ministri; (4) alle spese di funzionamento del comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio dei servizi idrici e (5) all'incremento della dotazione del Fondo ordinario per l'università. In proposito, la Nota esordisce anzitutto affermando che "le integrazioni relative al Fondo debiti pregressi e al Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie sono state disposte a reintegro delle riduzioni operate per finalità di copertura finanziaria (riduzione *tickets* sanitari)". Quindi, si sofferma sulla misura relativa al *bonus bebé*, ribadendo che l'incremento dell'autorizzazione di spesa si rende necessaria in quanto gli strumenti di flessibilità (fondi di riserva) del bilancio determinerebbe l'allungamento dei tempi di per il pagamento dei bonus agli aventi diritto ed il probabile blocco dell'attività amministrativa; quanto alla emergenza rifiuti della Campania, la nota riferisce che per un errore materiale si è provveduto ad indicare in RT il capitolo 7446 della PCDM, mentre in realtà l'autorizzazione di spesa farebbe riferimento a tutti gli interventi di protezione civile; infine, con riferimento alle spese di funzionamento del comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio dei servizi idrici e riguardo all'incremento della dotazione del Fondo ordinario per l'università, la nota riferisce che le relative autorizzazioni di spesa si limitano ad incrementare dotazioni annualmente determinate in sede di approvazione della manovra di bilancio. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pagina 69.

⁵⁸ In proposito, la Nota depositata in V commissione riferisce che "l'assenza di effetti relativamente alle voci deriva dalla circostanza che: *a*) per il fondo ordinario di finanziamento dell'Università, vige il limite di spesa di cui all'articolo 1, comma 637 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007); *b*) che per il fondo di rotazione gli effetti si produrrebbero generalmente oltre il triennio in considerazione; *c*) che per il servizio civile trattasi di trasferimenti alle regioni, le quali sono soggette al patto di stabilità interno".

Comma 2

La norma dispone che gli accantonamenti relativi alle unità previsionali di base inclusi nell'elenco 2, già assoggettati al vincolo dell'indisponibilità ai sensi del citato comma 507 dell'articolo 1, della legge finanziaria 2007, siano nuovamente resi disponibili nel limite degli importi indicati. Detto elenco 2 indica, per ciascun Ministero, le unità previsionali di base e i capitoli oggetto del disaccantonamento con il relativo ammontare.

La Commissione bilancio della Camera dei deputati, a seguito dell'approvazione di alcuni emendamenti, ha limitato ad 80 milioni (rispetto ai 100 milioni iniziali) la quota resa disponibile relativamente al Fondo di riserva per spese impreviste (cap. 3001/Economia).

La RT afferma che l'elenco 2 determina per l'esercizio 2007, complessivamente, disaccantonamenti per euro 1.952.918.320, in particolare prevedendo disaccantonamenti di parte corrente pari a 1.254.924.318 euro e pari a 697.994.002 euro per quanto riguarda le variazioni di parte capitale.

Il prospetto riepilogativo che segue, aggiornato alla luce delle modifiche intervenute sull'articolo in commissione alla Camera dei deputati, espone gli effetti finanziari in termini di maggiore spesa, sui saldi di finanza pubblica riportate nella RT integrativa⁵⁹:

(milioni di euro)

Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
0	0	0	1.289	235	120	1.499	80	90

⁵⁹ Si ricorda che l'allegato 7 alla legge finanziaria 2007 registrava, in relazione al citato comma 507, come modificato durante l'esame alla Camera dei deputati, effetti sui saldi di finanza pubblica. Non risultavano ascritti effetti alla norma in termini di saldo netto da finanziare poiché il comma 507, disciplinando l'indisponibilità di una quota dello stanziamento di spesa, non interveniva sulla dotazione del capitolo che resta dunque dimensionato nella misura dello stanziamento previsto; in sede di consuntivo, le somme accantonate e rese indisponibili saranno iscritte tra le economie di spesa. Circa gli effetti sul Saldo di finanza pubblica si rinvia all'allegato 7 alla RT depositata in Aula alla Camera dei deputati il 18 luglio 2007.

La relazione illustrativa, con riferimento alla *ratio* sottostante tale intervento normativo, sottolinea come la facoltà delle amministrazioni di modificare gli accantonamenti inizialmente disposti dalla legge finanziaria non sia stata pienamente utilizzata in termini di scelta allocativa tra diverse priorità, quanto piuttosto per procedere a compensazioni a valere su fondi di riserva, per affrontare situazioni di emergenza finanziaria che dovrebbero, invece, essere oggetto di scelte da valutare in sede di decisione annuale della legge di bilancio⁶⁰.

Al riguardo prendendo spunto dai chiarimenti forniti alla Camera dei deputati in merito ai criteri utilizzati per l'imputazione degli effetti finanziari della disposizione sui diversi saldi di finanza pubblica⁶¹, con riferimento sia ai capitoli di spesa di parte corrente sia a quelli di parte capitale, andrebbero meglio chiariti gli effetti finanziari dell'integrazione delle disponibilità in questione per gli anni 2008 e 2009⁶².

In proposito, alla luce della considerevole riduzione degli accantonamenti, sarebbe utile una valutazione del Governo in ordine alla effettiva conseguibilità dei risparmi attesi.⁶³

Pertanto, riprendendo considerazioni già formulate anche di recente⁶⁴, appare opportuno acquisire più puntuali chiarimenti in

⁶⁰ Inoltre, in accordo a quanto previsto nei pareri espressi dalle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento, afferma che ragionevolmente gli accantonamenti per gli anni 2008 e 2009 potrebbero, in prospettiva, essere trasformati in riduzioni di spesa dei relativi stanziamenti. Il bilancio 2008, strutturato in termini di missioni istituzionali e programmi dei centri di spesa, sempre secondo la RT, potrebbe pertanto registrare più efficacemente le esigenze gestionali manifestate dalle singole amministrazioni.

⁶¹ La Nota precisa che "la definizione dei disaccantonamenti e dei relativi importi è stata effettuata alla luce di "un'attenta analisi delle richieste di maggiori occorrenze, pervenute dalle varie Amministrazioni, considerate particolarmente "sensibili" e per le quali il mancato accoglimento avrebbe pregiudicato la funzionalità delle stesse amministrazioni". Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pagina 69.

⁶² In proposito, con riferimento alla possibilità di operare compensazioni pur prevista dal dispositivo del comma 507 della legge finanziaria 2007, la Nota depositata riferisce che, in particolare per il MEF, non è stato ad oggi possibile operare variazioni da parte delle Amministrazioni, se non individuando compensazioni a carico di fondi di riserva. Con specifico riferimento agli effetti sui saldi di finanza pubblica relativi al 2008 e 2009, la nota aggiunge che gli effetti indicati riguardano il disaccantonamento di fondi a valere del fondo per le aree sottoutilizzate, "le quali hanno una spendibilità in media più limitata rispetto alle altre spese". Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 10 luglio 2007, pagina 69.

⁶³ Maggiori elementi sono ritraibili dall'analisi condotta dalla Corte dei conti. CORTE DEI CONTI, *Elementi per l'audizione sul Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011*, 15 luglio 2007, pagina 18.

⁶⁴ In proposito, con riferimento all'esame dell'A.G. n. 91, questo Servizio osservava che "occorrerebbe chiarire se le variazioni agli accantonamenti disposti per il bilancio 2007, ai sensi dello schema di decreto

ordine alle variazioni disposte dalla norma in esame, anche al fine di valutare se siano prefigurabili rischi in merito alla piena realizzazione degli effetti di risparmio ascritti alle norme della finanziaria 2007, sia pure rivisti alla luce delle modifiche ora disposte, con particolare riferimento, agli anni 2008 e 2009.

Inoltre, rinviando alle osservazioni metodologiche già formulate⁶⁵, vanno ribadite le implicazioni, anche a livello di procedure parlamentari e di rapporto tra Governo e Parlamento, derivanti da un dispositivo che determina un meccanismo di flessibilità della misura degli stanziamenti effettivamente disponibili a fini di spesa, evidenziando, di fatto, la sostanziale provvisorietà delle assegnazioni previste con la decisione di bilancio, suscettibile di determinare significative modifiche in corso d'anno.

Articolo 8

(Trasferimenti correnti alle imprese)

Il comma 1, per l'anno 2007, incrementa di 250 mln di euro il Fondo per i trasferimenti correnti alle imprese, destinando il predetto importo aggiuntivo a fronteggiare gli oneri di servizio pubblico sostenuti dalle seguenti società:

Ferrovie dello Stato Spa	€	166.300.000
Poste Italiane Spa	€	41.700.000
ANAS Spa	€	36.000.000

in esame, saranno incorporate nella individuazione della quota indisponibile degli stanziamenti a legislazione vigente del bilancio 2008, ovvero se l'esercizio 2008 presenterà meramente le quote di accantonamenti corrispondenti a quelle evidenziate in sede di finanziaria 2007, senza tenere conto del processo di scelta allocativa già operato con il presente atto.. D'altro canto, va segnalato che le caratteristiche stesse della disposizione in esame rendono particolarmente opaca la lettura del bilancio, risultando il bilancio a legislazione vigente per il 2008 inclusivo (da un punto di vista formale) degli stanziamenti al lordo degli accantonamenti, ma autorizzando (da un punto di vista sostanziale) in realtà disponibilità di risorse inferiori a quelle iscritte in bilancio e quindi oggetto di valutazione nella scelta allocativa annuale, non rendendo, per tali motivi, chiaramente percepibili criticità di gestione o potenzialità di ulteriori risparmi, eventualmente già emersi nel corso dell'esercizio 2007". Cfr. Elementi di Documentazione n. 12 del 2007, pagina 16-17.

⁶⁵ XV legislatura, Nota di lettura n. 19, pagina 157 e seguenti e XIV legislatura Nota di lettura n. 165, pagina 9.

Il comma 3 autorizza, per l'anno 2007, un contributo di 700 mln di euro per la realizzazione degli investimenti relativi alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Il comma 4 concede, per l'anno 2007, un contributo di euro 426.592.642 a titolo di apporto al capitale sociale di ANAS Spa, per la copertura della perdita di esercizio relativa all'anno 2006.

La RT, oltre a confermare quanto indicato dalla norma, afferma che il contributo a favore di Anas Spa a titolo di apporto al capitale sociale configura un'operazione finanziaria e l'effetto si determina unicamente sul saldo netto da finanziare, in quanto la liquidità derivante dall'apporto se utilizzata per spese di investimento troverebbe comunque impiego nel limite di cui al comma 5 dell'articolo 6.

La tabella seguente mostra il complessivo impatto sui saldi di finanza pubblica:

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Comma 1	250			250			250		
Comma 3	700			700			700		
Comma 4	426.6								
Totale	1376.6			950			950		

Al riguardo, si premette che gli oneri esposti nella norma si riferiscono tutti a limiti di spesa, per cui l'onere sembra circoscritto all'entità dello stanziamento.

Circa l'impatto della norma sui saldi di finanza pubblica, il Governo ha evidenziato che, relativamente al comma 1, il reintegro del Fondo in questione per 250 mln di euro impatta in misura uguale su tutti i saldi di finanza pubblica unicamente per esigenze di prudenzialità, mentre con riferimento all'apporto al capitale sociale dell'ANAS Spa per la copertura della perdita d'esercizio dell'anno 2006, di cui al comma 4, ha escluso l'impatto sul fabbisogno e

l'indebitamento netto per l'operare della disposizione di cui al comma 5 dell'articolo 6, che limita le spese di investimento della società per l'anno 2007; inoltre, il Governo ha sottolineato che le spese correnti sono scontate nel "tendenziale" per circa 800 mln di euro, per cui l'apporto in esame concorre, come fonte di finanziamento, a coprire il fabbisogno complessivo dell'ANAS Spa⁶⁶.

Inoltre, andrebbe precisata la natura dell'apporto di capitale, atteso che, in base ai criteri della contabilità economica⁶⁷, gli apporti di capitale in società pubbliche, quando siano destinati a coprire perdite accumulate dalle società, non possono essere considerati partite di natura finanziaria, ma devono essere registrati come trasferimenti in conto capitale.

Infine, relativamente al comma 3, sarebbe opportuna la specifica indicazione del destinatario del contributo ivi previsto.

Articolo 8-bis

(Disposizioni in materia di concessione di incentivi alle imprese e crisi di impresa)

Il presente articolo, introdotto dalla Camera dei deputati, non è corredato di RT.

Il comma 1 stabilisce che il decreto di concessione definitiva dei contributi per i programmi agevolati ai sensi della legge n. 488 del 1992, qualora non ancora emanato alla data di entrata in vigore della presente legge e se a contenuto non discrezionale, è sostituito dall'atto di liquidazione a saldo e conguaglio emesso dalle banche concessionarie.

Viene poi prevista l'effettuazione di controlli anche a campione mediante la nomina di apposite commissioni di accertamento o l'affidamento ad enti od organismi, con oneri posti a carico delle

⁶⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pagina 77.

⁶⁷ Cfr. Manuale del Sec 95 sul disavanzo e sul debito pubblico, Parte II, Apporti di capitale in società pubbliche, pag. 64 e seguenti.

risorse stanziare per le agevolazioni in esame, nonché introdotta la possibilità di un differimento temporale delle verifiche e di modalità gradualità per la revoca delle agevolazioni conseguente a scostamenti dagli indicatori previsti.

La RT illustra la norma, evidenziandone le finalità di semplificazione delle procedure in materia di concessione di incentivi alle imprese. Vengono esclusi oneri aggiuntivi per la finanza pubblica in relazione ai controlli a campione sulla realizzazione dei programmi, essendo gli stessi posti a carico delle risorse stanziare per le agevolazioni.

Al riguardo, nulla da osservare sull'affermazione della RT in ordine ai costi dei controlli a campione. In relazione invece alla procedura delineata nella prima parte del comma si osserva che la stessa sembra destinata a garantire un'accelerazione dell'erogazione dei contributi in questione, il che può avere effetti sia in termini di fabbisogno che corrispondentemente, alla luce dei criteri di contabilizzazione delle spese di investimento, in termini di indebitamento netto.

Il comma 2 eleva dal 60 al 100 per cento il limite delle economie derivanti da provvedimenti di revoca totale o parziale delle agevolazioni di cui alla legge n. 488 che sono utilizzate per il finanziamento di nuovi contratti di programmi.

La RT, dopo aver descritto la norma, conclude nel senso di escludere la sussistenza di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 3 prevede l'emanazione di un decreto ministeriale volto a stabilire i criteri per la concessione delle agevolazioni di cui

all'articolo 1, comma 2, della legge n. 488, al fine di rendere i relativi interventi coerenti con quelli da finanziare con il fondo per la competitività e lo sviluppo.

Dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto sono altresì abrogati i primi 5 commi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 35 del 2005 che, fra le altre cose, avevano trasformato gli incentivi di cui alla legge n. 488 del 1992 e n. 662 del 1996, per almeno la metà degli stessi, da contributi in conto capitale in prestiti agevolati con tassi di interesse non inferiori allo 0,5% annuo.

La RT descrive il contenuto della prima parte del comma, attribuendo alla norma natura meramente procedimentale, e nulla afferma circa l'abrogazione dei primi 5 commi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 35 del 2005.

Al riguardo, si evidenzia che la prevista eliminazione delle disposizioni che hanno trasformato parte dei finanziamenti a fondo perduto in prestiti agevolati appare *ictu oculi* suscettibile di incidere sui saldi di finanza pubblica. Si ricorda, in merito, che all'introduzione dei commi che si intende abrogare erano stati ascritti nell'allegato 7 effetti di risparmio pari, in termini di SNF, a 170 mln di euro nel 2007, e, in termini di indebitamento e fabbisogno del settore statale, a 260 mln nel 2007, 220 mln nel 2008 e a 80 mln nel 2009.

Peraltro, va rilevato, comunque, che l'impatto finanziario della norma non sembra limitato all'arco temporale assunto nell'allegato 7, trattandosi di norma permanente, mentre il testo dell'articolo 8 risultante dalla modifica proposta presenterebbe ancora il comma 6, comma nel quale sono di fatto indicati gli obiettivi di risparmio che il CIPE dovrebbe perseguire nell'attuazione dei commi abrogati. Essendo evidente che tali risparmi non potrebbero più essere conseguiti, mancando i presupposti normativi alla loro base, i chiarimenti andrebbero forniti anche con riferimento alla conservazione in vigore di tale comma 6.

Il comma 4 dispone che le somme stanziare ai sensi dell'articolo 2, comma 42, della legge n. 549 del 1995, per interventi nei settori del commercio e del turismo, ma non trasferite alle regioni, affluiscono ad un Fondo per essere quindi trasferite alle Regioni stesse ai fini del cofinanziamento di programmi attuativi dell'articolo 16 della legge n. 266 del 1997, anch'esso di sostegno ai citati settori.

La RT esclude oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Al riguardo, si rileva che la norma sembra precludere l'acquisizione in bilancio di somme destinate ad andare in economia in assenza dell'intervento normativo in esame, che ne dispone il riutilizzo a fini di spesa, sia pure per finalità sostanzialmente identiche a quelle inizialmente previste.

Il comma 5 prevede la possibilità di concedere una proroga annuale per il completamento di programmi di cessione di imprese in stato di insolvenza, se eseguiti solo in parte a causa della loro particolare complessità.

La RT sottolinea la natura meramente procedimentale del comma.

La norma non presenta profili rilevanti per quanto di competenza.

Il comma 6 destina le risorse, impegnate per iniziative imprenditoriali ed interventi infrastrutturali nell'ambito dei patti territoriali e dei contratti d'area e risultate disponibili per rinunce o revoche, alla copertura degli oneri *i)* connessi al contributo per i responsabili dei contratti d'area e dei patti territoriali e ai compensi per le società che svolgono l'istruttoria e garantiscono l'assistenza tecnica, *ii)* derivanti dall'incremento del contributo globale di cui al comma 7 e

iii) correlati a rimodulazioni non ancora autorizzate di patti territoriali e di contratti d'area.

La RT descrive il comma ed esclude che lo stesso determini oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, trattandosi semplicemente di una diversa destinazione delle risorse.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 7, infine, prevede l'emanazione di un decreto ministeriale per determinare, fra l'altro, la misura dell'incremento, nel limite massimo del 25%, del contributo globale di cui all'articolo 4 del decreto 31 luglio 2000, n. 320⁶⁸, da corrispondere per i programmi che subiscono un allungamento dei tempi di realizzazione.

La RT non analizza il comma.

Al riguardo, si osserva che la norma potrebbe essere suscettibile di determinare maggiori oneri, la cui copertura - prevista dal comma precedente - non presenta sufficienti margini di certezza in rapporto alla sua congruità in termini quantitativi rispetto agli oneri in esame, anche alla luce del fatto che le risorse utilizzate a copertura sono destinate anche ad ulteriori finalità.

⁶⁸ Tale contributo non può allo stato eccedere i 2,4 miliardi di lire.

Articolo 9

(Partecipazione italiana a missioni internazionali)

L'articolo provvede alla proroga della partecipazione italiana alle missioni umanitarie e internazionali ivi indicate, autorizzando la spesa 26, 8 milioni di euro di euro a valere sul Fondo per le missioni internazionali di cui alla legge finanziaria 2007.

In particolare, ai commi da 1 a 11, la norma autorizza le seguenti spese, relative al periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2007, relative alla partecipazione del contingente militare italiano alle seguenti missioni internazionali: *a)* la spesa di euro 16.987.333 per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione dell'Unione europea ALTHEA in Bosnia-Erzegovina, nel cui ambito opera la missione Integrated Police Unit (IPU); *b)* la spesa di euro 86.659 per la partecipazione di personale militare alla missione in Congo dell'Unione europea EUSEC RD Congo; *c)* la spesa di euro 88.813 per la partecipazione di personale militare alla missione dell'Unione africana in Somalia, AMISOM; *d)* la spesa di euro 3.755.241 per la partecipazione di personale dell'Arma dei carabinieri alle missioni PESD dell'Unione europea in Afghanistan e in Kosovo; *e)* la spesa di euro 314.251 per la partecipazione di personale della Guardia di finanza alla missione PESD dell'Unione europea in Afghanistan; *f)* la spesa di euro 102.215 per la partecipazione di personale della Guardia di finanza alla missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah tra Gaza e l'Egitto (EUBAM Rafah); *g)* l'ulteriore spesa di euro 459.472 per la partecipazione del personale della Guardia di finanza alla *Financial Investigation Unit* (FIU) nell'ambito della missione *United Nations Mission in Kosovo* (UNMIK); *h)* l'ulteriore spesa di euro 1.265.885 per la partecipazione del personale della Guardia di finanza alla missione ISAF in Afghanistan; *i)* la spesa di euro 177.897 per la partecipazione di magistrati e di personale amministrativo del Ministero della giustizia alla missione PESD dell'Unione europea in Kosovo⁶⁹; *l)* la spesa di euro 3.400.000 per la cessione, a titolo gratuito, alle forze armate

⁶⁹ In proposito, prevedendo che i magistrati collocati fuori ruolo per la partecipazione alla missione non rientrano nel numero complessivo previsto dall'articolo 3 della legge n. 48 del 2001; la spesa di euro 200.000 per la partecipazione italiana al Fondo fiduciario per l'eliminazione di munizioni obsolete e la bonifica di ordigni inesplosi in Giordania.

libanesi di mezzi, equipaggiamenti e materiali, escluso il materiale d'armamento.

Il comma 12, reca un'integrazione dell'articolo 3, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge n. 4 del 2007, in base alla quale le missioni *Criminal Intelligence Unit* (CIU) e *European Union Team* (EUPT) vengono incluse fra quelle oggetto dell'autorizzazione di spesa per il 2007 volta a consentire la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni nei Balcani.

Il comma 13 stabilisce infine che alle missioni indicate ai commi 1-11 si applichino le disposizioni previste dagli articoli 4, 5 e 6, rispettivamente, in materia di trattamento di missione (articolo 4) e in materia penale (articolo 5) e in materia contabile (articolo 6) del decreto-legge n. 4 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 2007.

La RT al testo iniziale si limita a ribadire il contenuto dell'articolo, quantificando l'onere complessivo in 26,8 milioni di euro per l'anno 2007, riportando il prospetto riepilogativo dell'effetto finanziario sui tre saldi per il solo 2007. La RT integrativa presentata in Aula alla Camera dei deputati⁷⁰ sul testo modificato in Commissione, nulla aggiunge alla relazione iniziale.

Al riguardo, preso atto delle risposte fornite dal Governo alla Camera dei deputati e degli allegati concernenti il dettaglio tecnico delle spese previste per ciascuna missione⁷¹, a fronte della richiesta di fornire i dati posti alla base delle relative quantificazioni, ai fini della verifica della congruità delle autorizzazioni di spesa previste dall'articolo, nulla da osservare.

⁷⁰ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

⁷¹ Alle osservazioni formulate dal relatore in commissione presso la V commissione della Camera dei deputati, circa la necessità di acquisire puntuali elementi di quantificazione, il rappresentante del Governo depositava agli atti le schede tecniche relative alla quantificazione degli oneri relativamente a ciascuna autorizzazione di spesa. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 5 luglio 2007, pagina 72 e del 10 luglio 2007, pagina 67.

Articolo 10 *(Disposizioni in materia di personale militare)*

L'articolo prevede che per gli anni dal 2007 al 2015 il numero delle promozioni annuali al grado di colonnello del ruolo naviganti normale dell'aeronautica militare⁷², è pari a 18 in luogo delle 26 previste in media dalla legislazione vigente⁷³.

La RT non considera la norma, mentre la relazione illustrativa conferma che scopo della norma è ridurre le promozioni al grado di colonnello del ruolo in questione. Sempre secondo la relazione illustrativa, nei nove anni di vigenza, la disposizione è suscettibile di determinare minori spese per 5.451.570 euro, peraltro non scontate nell'ambito del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del decreto. La necessità di ridurre il numero delle promozioni è conseguenza dell'esodo di ufficiali avvenuto tra 1997 ed il 2002 che ha parzialmente svuotato i ruoli; di conseguenza il numero delle promozioni previste dalla normativa vigente è divenuto eccessivo in rapporto alle unità di personale in servizio⁷⁴.

Al riguardo, atteso il carattere virtuoso della norma, sotto il profilo finanziario, nulla da osservare. Nondimeno, considerato che l'allegato 7 non espone effetti in relazione alla misura, pur indicati dalla relazione illustrativa, andrebbero acquisite indicazioni in merito.

⁷² La norma recita testualmente "pari all'8 per cento dell'organico del grado di tenente colonnello del medesimo ruolo, ridotto all'unità". L'organico del ruolo naviganti normale dell'aeronautica militare è specificato nella tabella 3, quadro I, allegata al decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490. La dotazione dei tenenti colonnelli è prevista pari a 228 unità di cui l'8 per cento corrisponde quindi a 18 unità.

⁷³ A norma dell'articolo 60, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490, a decorrere dal 1° gennaio 2006 le promozioni annuali nei vari gradi devono essere contenute entro i limiti stabiliti dal decreto. Il numero delle promozioni da conferire ai tenenti colonnello del ruolo naviganti normale dell'aeronautica militare è pari, in media, a 26, come meglio specificato nella tabella 3, quadro I allegata al decreto. I dati indicati nel quadro mostrano che le promozioni da tenente colonnello a colonnello sono riferite a tre aliquote di valutazione diverse (riferite a personale con anzianità nel grado differenziata) e che il numero di promozioni per ciascuna aliquota può variare nel corso di un quinquennio.

⁷⁴ La riduzione del periodo di permanenza nel grado di tenente colonnello, correlata al numero eccessivo di promozioni rispetto agli organici di fatto, non consente al personale di maturare la necessaria esperienza per svolgere le funzioni superiori assegnate a chi riveste il grado di colonnello e favorisce un futuro collocamento in aspettativa per riduzione dei quadri. La riduzione del numero delle promozioni costituisce strumento idoneo ad ovviare al problema appena descritto.

Articolo 11

(Norme per la razionalizzazione della spesa nelle scuole e nelle università)

Il comma 1 autorizza l'ulteriore spesa di 180 milioni di euro per l'anno 2007 per le supplenze brevi del personale docente e del personale ATA, al loro degli oneri sociali a carico dell'amministrazione e dell'IRAP.

Il comma 2 stabilisce che per l'anno accademico 2007-2008 continuino ad applicarsi le disposizioni di cui all'art. 1-*sexies* del DL 173 del 2006, laddove è previsto che le supplenze o gli affidamenti di corsi e moduli che superino i limiti dell'impegno orario previsto per i professori e per i ricercatori universitari "possono essere retribuiti esclusivamente con oneri a carico degli ordinari stanziamenti dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica".

La RT al disegno di legge iniziale ascrive alla norma il seguente effetto di maggiore spesa:

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Comma 1	180			180			180		

La RT integrativa presentata in Aula alla Camera dei deputati⁷⁵ sul testo modificato in Commissione, nulla aggiunge alla relazione iniziale.

⁷⁵ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

Al riguardo, alla luce dei chiarimenti forniti alla Camera dei deputati⁷⁶, dal momento che l'autorizzazione di spesa è riferita al solo anno 2007, andrebbero precisate le ragioni sottostanti alla necessità di provvedere a tale finanziamento "aggiuntivo" anche al fine di verificare se analoghe esigenze possano verificarsi con riguardo ai successivi anni scolastici.

In riferimento al comma 2, invece, appare opportuno acquisire dal Governo una conferma circa la sussistenza nell'ambito degli stanziamenti delle Università di risorse sufficienti a fare fronte agli oneri connessi all'attuazione della disposizione, che comporta la prosecuzione dell'efficacia della disciplina di cui all'articolo 12 della legge n. 341 del 1999, dal momento che la vigenza della disciplina medesima risultava destinata a cessare con l'anno accademico 2006-2007.

Articolo 12

(Misure in materia di autotrasporto merci)

Il comma 1 prevede che i contributi di sostegno al settore dell'autotrasporto di merci, da rendere operativi con regolamento di cui all'articolo 6, comma 8, del decreto-legge n. 300 del 2006 e da erogarsi mediante il Fondo istituito con l'articolo 1, comma 108, della legge n. 266 del 2005⁷⁷, possono essere assegnati sia sotto forma di contributi diretti che mediante credito di imposta da utilizzare in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 241 del 1997, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dei trasporti di concerto con quello dell'economia e delle finanze.

Il comma 2 esplicitamente prevede che le suddette somme sono neutrali dal punto di vista fiscale, in quanto non concorrono alla formazione del reddito, né della base imponibile dell'IRAP, né

⁷⁶ La nota depositata in V Commissione riferisce che i fondi in questione sarebbero destinati a fronteggiare occorrenze relative all'ultimo quadrimestre del 2008, dal momento che lo stanziamento di 540 milioni di euro relativo all'esercizio 2007 si sarebbe rivelato insufficiente. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pagina 69.

⁷⁷ Norma istitutiva del Fondo per il sostegno di iniziative a favore dell'autotrasporto di merci.

rilevano ai fini del rapporto di cui agli articoli 96 e 109⁷⁸, comma 5, del DPR n. 917 del 1986 (TUIR).

Il comma 3 dispone il recupero delle somme erogate, sotto forma di credito di imposta, agli autotrasportatori di merci per il periodo dal 1992 al 1994; tale recupero, disciplinato dal decreto-legge n. 36 del 2002⁷⁹ e che trova la sua ragione di essere nella riconosciuta illegittimità del *bonus* fiscale in discorso⁸⁰, verrà effettuato mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato secondo modalità da definire con decreto del Ministro dei trasporti di concerto con quello dell'economia e delle finanze, da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. I suddetti importi sono riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al citato Fondo di cui all'articolo 1, comma 108, della legge n. 266 del 2005; tuttavia una quota di detto importo riassegnato, di valore non superiore a 5 mln, può essere destinata alla diminuzione dei premi INAIL per i dipendenti delle imprese di autotrasporti per conto terzi, così come previsto dall'articolo 1, comma 920, della legge n. 296 del 2006.

Infine il comma 4 provvede a prorogare il termine per l'emanazione del regolamento di cui all'articolo 6, comma 8, del citato decreto-legge n. 300 del 2006, portandolo dal 30 giugno 2007 al 30 settembre c.a.

Si rammenta che il citato articolo 6, comma 8, del decreto-legge n. 300 del 2006 prevede che le somme stanziare per le finalità del Fondo per il sostegno di iniziative a favore dell'autotrasporto di merci, di cui all'articolo 1, comma 108, della legge n. 266 del 2005, non impegnate entro il 31 dicembre 2006, siano mantenute in bilancio nel conto dei residui per essere versate in entrata nell'anno successivo, e che la mancata emanazione del regolamento di cui al comma 4 del provvedimento in esame, entro la nuova data del 30 settembre c.a. produrrà la destinazione integrale delle risorse non impegnate a favore della finalità di cui al citato articolo 1, comma 920, della legge n. 296

⁷⁸ Riguardanti rispettivamente gli interessi passivi e le norme generali sui componenti del reddito d'impresa. In particolare la disposizione in esame si riferisce al *pro-rata* di indetraibilità degli interessi passivi.

⁷⁹ Al riguardo si rammenta che il decreto-legge n. 36 del 2002 contiene le modalità applicative e le disposizioni atte ad individuare i soggetti passivi del recupero dei benefici fiscali indebitamente goduti.

⁸⁰ Ai sensi delle decisioni della commissione delle Comunità europee n. 93/496/CE del 9 giugno 1993 e n. 97/270/CE del 22 ottobre 1996, confermate dalle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee del 29 gennaio 1998 e del 19 maggio 1999.

del 2006 (riduzione dei premi INAIL per il settore dell'autotrasporto per conto terzi).

La RT evidenzia che le disposizioni recate dal comma 2, concernenti l'irrilevanza dei contributi in discorso alla formazione del reddito, della base imponibile IRES, nonché ai fini del rapporto di cui agli articoli 96 e 109, comma 5, del TUIR, non determinano minori entrate poiché si configurano come rinuncia a maggior gettito.

Con riferimento invece alla disciplina di cui al comma 3, espone l'ammontare suddiviso per anni (dal 1992 al 1994) degli aiuti illegittimi di cui hanno goduto le imprese di autotrasporto per conto terzi; in particolare l'ammontare totale dei crediti d'imposta concessi nel periodo 1992-1994 è suddiviso per singolo provvedimento, ed è pari a circa 684 mln di euro.

Al riguardo, si sottolinea che, in merito ai possibili effetti finanziari di gettito, derivanti dalla neutralità fiscale dei contributi erogati mediante il Fondo per l'autotrasporto, prevista dal citato comma 2, il Governo, in risposta alle osservazioni formulate durante l'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati⁸¹, ha ribadito che i contributi di cui trattasi non sembrano suscettibili di determinare minori entrate, configurandosi essi, piuttosto, come rinuncia ad un maggior gettito fiscale. Il Governo ha sottolineato che il Dipartimento per le politiche fiscali, in relazione alle disposizioni in argomento, non aveva a suo tempo effettuato valutazioni di effetti indotti positivi connessi al trattamento fiscale dei contributi.

Con riferimento a ciò occorre tuttavia sottolineare che, pur non essendo stati considerati in sede di quantificazione effetti indotti di recupero di gettito, la norma in discorso al comma 2 disciplina in modo esplicito la neutralità fiscale di contributi che, in mancanza di espressa previsione normativa, sarebbero rientrati tra le componenti positive di reddito.

Con riferimento invece agli effetti finanziari, recati dal comma 3 e relativi al recupero del *bonus* fiscale per gli autotrasportatori per il

⁸¹ Vedi Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari della Camera dei deputati di martedì 10 luglio c.a. – pag. 78.

periodo 1992-1994, si rappresenta la necessità che il Governo chiarisca gli effettivi tempi di recupero delle somme in discorso.

Ed infatti, come si legge dai chiarimenti forniti dall'Agenzia delle entrate con circolare n. 71 del 14 agosto 2002⁸², nel caso del recupero dei crediti d'imposta in argomento non opera il privilegio generale in favore dell'erario ed ha invece piena efficacia il limite alla pignorabilità dei beni di cui all'articolo 514, primo comma, n. 4, del codice di procedura civile, in base alle regole del processo ordinario di esecuzione⁸³.

Va da sé che tale considerazione comporta tempi più lunghi nella procedura di recupero del credito d'imposta illegittimamente utilizzato dagli operatori del settore in argomento⁸⁴, con conseguenti effetti finanziari, pur tenuto conto del fatto che in base alla normativa sopra citata operano meccanismi di riassegnazione alla spesa di tali introiti.

Articolo 13

(Sblocco risorse vincolate su TFR)

Il comma 1 dispone che, nelle more dell'accertamento della consistenza delle disponibilità del Fondo INPS-TFR presso la Tesoreria, siano autorizzate per il 2007, su richiesta e anche in deroga alle norme sulla contabilità di Stato, anticipazioni di tesoreria pari complessivamente al 30% dell'importo totale di cui all'elenco 1 del comma 758 dell'ultima legge finanziaria, da destinare interamente al finanziamento degli interventi indicati nel medesimo elenco.

⁸² Pubblicata immediatamente a ridosso dell'emanazione del citato decreto-legge n. 36 del 2002.

⁸³ Si veda al riguardo l'articolo di S. Sardella "Non è pignorabile il veicolo utilizzato dall'autotrasportatore" del 09/09/2002 pubblicato sulla rivista telematica "Fisco oggi", reperibile sul sito dell'Agenzia delle Entrate.

⁸⁴ In più si tenga presente che la procedura più snella di recupero dei crediti d'imposta indebitamente fruiti, recata dai commi da 415 a 427 dell'articolo 1 della LF per il 2005, è esplicitamente esclusa dal comma 421, per il recupero delle somme destinate agli autotrasportatori per gli anni 1992, 1993, 1994. Si veda al riguardo l'articolo del Sole 24 ore del 09/01/2005 "Bonus indebiti, recupero sprint".

Tali anticipazioni sono estinte a valere sulle somme stanziare sui pertinenti capitoli di bilancio, in esito all'accertamento delle entrate citato in relazione al comma 1 (comma 2).

La RT fa presente che l'intervento in esame è correlato all'esigenza di consentire l'avvio degli interventi, per la parte non ulteriormente rinviabile, atteso che la procedura di accertamento delle entrate al Fondo INPS-TFR presso la Tesoreria permetterebbe un parziale sblocco delle risorse non prima di ottobre. La RT conclude escludendo la sussistenza per effetto della norma di maggiori oneri in termini di interessi passivi, poiché a legislazione vigente era già scontato l'utilizzo delle risorse in esame nel corso del secondo semestre del 2007, con conseguente impatto sulla giacenza media del conto di disponibilità del Tesoro.

Nulla da osservare **al riguardo**, atteso che dati ufficiosi di consuntivo confermerebbero la sostanziale esattezza delle stime elaborate dal Governo in merito all'entità del TFR conferito al Fondo di tesoreria e che pertanto i 1.500 mln di euro (il 30% di 5.000 mln di euro) che verrebbero anticipati per effetto della norma in esame, con riferimento all'indebitamento netto per il 2007, troveranno sicura capienza nelle risorse che saranno accertate definitivamente. Trattandosi di mere anticipazioni di risorse il cui utilizzo a fini di investimento è effettivamente già scontato a legislazione vigente, non si formulano pertanto rilievi circa l'assenza di effetti finanziari nell'allegato 7.

Articolo 14

(Variazioni compensative)

L'articolo provvede ad autorizzare variazioni compensative tra le spese indicate dall'articolo 1, commi 9-11, della legge finanziaria 2006 (per studi, consulenze e manutenzioni), fermo restando l'invarianza finanziaria, espressamente intesa anche sia in termini di

competenza finanziaria che con riferimento all'impatto sui saldi di finanza pubblica⁸⁵.

La RT al testo iniziale non considera la norma. La RT integrativa presentata in Aula alla Camera dei deputati⁸⁶, sul testo modificato in Commissione, nulla aggiunge.

Al riguardo, pur preso atto delle risposte fornite alla Camera dei deputati⁸⁷, andrebbe confermato che, nonostante la diversa tipologia delle spese in questione, la loro compensazione nei limiti fissati dalla legislazione vigente, renda possibile garantire l'invarianza complessiva anche in termini di fabbisogno e di indebitamento.

In particolare, andrebbero richieste informazioni in merito all'andamento delle spese in questione, anche in relazione ad eventuali difficoltà incontrate nella realizzazione dei risparmi previsti, considerato che queste sono state oggetto negli ultimi anni di ripetuti interventi di contenimento.

⁸⁵ I commi da 9 a 11 della legge finanziaria 2006 stabiliscono che, a decorrere da tale anno, la spesa per studi e consulenze, quella per relazioni pubbliche, convegni e rappresentanza, nonché per l'acquisto ed esercizio di autovetture, ad esclusione di quelle per la sicurezza pubblica da parte delle amministrazioni pubbliche, non possa essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta nel 2004. L'articolo 27 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, ha disposto un'ulteriore riduzione per le sole spese di cui ai commi 9 e 10, ivi stabilendo come limite fosse fissato al 40 per cento della spesa sostenuta nel 2004 per analoghe finalità. La tabella che segue riepiloga gli effetti a suo tempo scontati in relazione agli interventi normativi descritti.
(milioni di euro)

Saldo netto da			Fabbisogno settore			Indebitamento netto		
finanziare			statale			P.A.		
2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
115	110	110	69	88	110	105	110	110
	30	30	20	25	30	30	30	30

⁸⁶ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

⁸⁷ Nella nota depositata si legge che "nel rispetto dei limiti stabiliti per il complesso delle spese, le amministrazioni potranno effettuare, attraverso apposite variazioni di bilancio, una riallocazione delle risorse tra le spese medesime, in tal modo viene garantita la neutralità sui saldi di finanza pubblica. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 luglio 2007, pagina 69.

Articolo 15

(Destinazione di risorse ed altri interventi urgenti)

Comma 1

Il comma 1 autorizza per il 2007 l'ulteriore spesa di 7 mln di euro per la concessione di contributi a favore dei marittimi imbarcati a bordo di pescherecci operanti nelle aree di mare per le quali sia stata prevista l'interruzione temporanea obbligatoria dell'attività di pesca, finalizzata a consentire l'attuazione del fermo biologico nella stagione estiva e l'ammodernamento e potenziamento del comparto pesca. Si incrementano inoltre di 5 mln di euro le disponibilità per il 2007 del piano triennale della pesca da destinare a interventi di competenza nazionale.

La RT non fornisce ulteriori informazioni

Al riguardo, nulla da osservare.

Commi 1-bis e 1-ter

I commi in esame sono stati inseriti durante l'esame presso la Camera dei deputati; nello specifico il comma 1-*bis* estende il credito d'imposta in favore delle imprese localizzate nelle "aree svantaggiate" del Mezzogiorno - finalizzato ad incentivare gli investimenti in alcuni beni strumentali nuovi⁸⁸, di cui all'articolo 1, commi da 271 a 279, della legge n. 296 del 2006 (LF per il 2007) - al settore della pesca, nel rispetto degli orientamenti della Commissione europea in materia di aiuti nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

⁸⁸ Misure che decorrono dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo di imposta in corso alla data del 31 dicembre 2012.

Il comma 1-*ter* definisce l'ammontare dell'onere derivante dalla citata estensione soggettiva del credito d'imposta in questione e lo valuta in 200.000 euro a decorrere dall'anno 2008; alla copertura si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 3-*ter*, del decreto-legge n. 202 del 2005, relativa alla sospensione dei contributi agricoli dovuti dalle imprese colpite dall'emergenza aviaria.

La RT evidenzia che per la quantificazione di minor gettito, pari a 0,2 mln di euro annui, si è seguita la medesima metodologia utilizzata nella RT originaria annessa al disegno di legge finanziaria citato⁸⁹.

Al riguardo giova sottolineare la difficoltà di verifica puntuale della quantificazione indicata nella RT, che utilizza simulazioni in capo ad ogni singolo contribuente interessato.

Ciò posto, volendo riparametrare il dato con riferimento esclusivo al numero di soggetti che potenzialmente potrebbero beneficiare del credito d'imposta in questione, rispetto al numero complessivo di soggetti stimati in sede di RT originaria, annessa alla citata LF per il 2007, si otterrebbe un minor gettito di competenza superiore rispetto a quello evidenziato dal Governo⁹⁰.

Tuttavia, considerando che occorre tener conto non solo del numero di soggetti ma anche del valore dei nuovi investimenti nel settore della pesca, per fornire una valutazione approssimativa dell'ordine di grandezza del provvedimento in discorso si ritiene necessario che il Governo fornisca dati più dettagliati, almeno in merito all'ammontare degli investimenti netti nel settore della pesca, per consentire una verifica puntuale delle stime indicate.

⁸⁹ Si rammenta sinteticamente che la RT provvedeva, mediante l'utilizzo dei dati sugli investimenti effettuati nel periodo di imposta 2002 (legge n. 383 del 2001), a stimare in capo ad ogni soggetto l'ammontare di investimento nuovo del periodo suddividendolo con riferimento alle dimensioni aziendali; a tal fine utilizzava i dati ricavabili dalle dichiarazioni dei redditi, dal modello 770 e dai bilanci CERVED. Il dato veniva stimato con riferimento al territorio ed estrapolato agli anni successivi mediante dati delle previsioni ufficiali.

⁹⁰ Il calcolo si è basato sulla definizione della quota di soggetti iscritti nel settore della pesca risultanti dai dati tratti dal sistema SINTESI della SOGEI, rispetto all'ammontare totale dei soggetti beneficiari stimati in RT originaria e fatti pari a 500 mila soggetti. Pertanto la quota di nuovi soggetti, applicata in proporzione al valore della stima di perdita di gettito di competenza per il 2007, fornisce la seguente valutazione: $(4800/500000)*755000000=7$ mln di euro.

Su tale settore infatti influiscono diversi aspetti di rilievo ai fini della stima, che riguardano sia la dimensione delle attività operanti nel comparto (si consideri che dalla citata banca dati della SOGEI emerge che solo 1/5 dei soggetti che svolgono attività di pesca sono costituiti come società di capitali) sia il grado di ammodernamento attualmente raggiunto dal settore.

Un ulteriore aspetto che si evidenzia è relativo all'eventualità che il credito d'imposta in esame possa generare effetti finanziari già a decorrere dall'anno 2007.

Si considerino in particolare i soggetti del comparto pesca che nei restanti mesi a venire dell'anno in corso, in risposta all'effetto-incentivo derivante dall'estensione del credito d'imposta, decidano di effettuare nuovi investimenti agevolabili; va da sé che di fronte ad investimenti di un certo importo i contribuenti potrebbero decidere di pagare la seconda o unica rata di acconto (scadente entro il 30 novembre 2007) delle imposte per l'anno 2007, utilizzando il metodo prospettico e pertanto versare una rata inferiore a quella calcolata secondo la precedente normativa.

Sul punto sarebbe opportuno acquisire chiarimenti da parte del Governo.

Inoltre andrebbe chiarito se l'autorizzazione di spesa utilizzata per la copertura disponga della necessaria capienza.

Commi 2 e 3

I commi 2 e 3 perseguono l'obiettivo di realizzare la revisione e l'aggiornamento dei redditi fondiari, come previsto dall'articolo 2, commi 33, 34, 35, del decreto-legge n. 262 del 2006⁹¹.

In particolare, il comma 2 consente alle persone fisiche e alle società semplici di effettuare il ravvedimento operoso riferito

⁹¹ I commi in esame introducono nuove modalità per l'aggiornamento delle banche dati tenute dall'Agenzia del Territorio, con riguardo ai terreni per i quali è stata presentata la dichiarazione per la richiesta di contributi agricoli presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). La norma considera che tale richiesta debba contenere anche gli elementi per consentire l'aggiornamento del catasto, ed è sostitutiva della dichiarazione di variazione culturale da rendere al catasto terreni.

limitatamente all'anno 2006 senza aggravio delle sanzioni previste⁹², a condizione che il versamento dei tributi (IRPEF, ICI) avvenga entro il 30 novembre 2007.

Il comma 3 proroga il termine entro il quale tali contribuenti possono proporre ricorso avverso la variazione dei redditi fondiari risultante dalla revisione dei dati catastali, portandolo dal 30 settembre al 30 novembre 2007.

La RT non considera la disposizione.

Al riguardo si osserva che la norma contenuta nel citato comma 2, pur prevedendo lo slittamento dei termini di pagamento, oltre i sessanta giorni previsti dall'originaria normativa⁹³, e con una procedura di ravvedimento operoso agevolata per i contribuenti, non sembra determinare effetti di minor gettito per l'erario, essendo già prevista a legislazione vigente la rinuncia alle sanzioni per il ritardato pagamento.

Con riferimento poi al comma 3, come risulta da articoli pubblicati sulla stampa specialistica, sembrerebbero essere emerse alcune difficoltà circa l'aggiornamento degli estimi catastali⁹⁴ che, come segnalato in precedenza per l'articolo 3 del presente decreto, potrebbero inficiare le stime originarie (IRPEF, ICI) effettuate dal Governo a titolo di maggior gettito.

Questa considerazione, insieme allo slittamento dei termini per la presentazione del ricorso, fa ipotizzare che un numero consistente di contribuenti possa percorrere la strada dell'istanza tributaria al fine

⁹² Di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 472 del 1997.

⁹³ A tale titolo vedi il comma 34 del decreto-legge n. 262 del 2006.

⁹⁴ Come già accennato nella trattazione riguardante l'articolo 3, "i contribuenti che hanno subito le variazioni colturali dei terreni, possono trovarsi in una di queste tre situazioni:

1. le nuove rendite sono attribuite correttamente e quindi vengono accettate senza procedere ad alcuna contestazione;
2. le nuove rendite sono più elevate delle precedenti e sono frutto di errori compiuti dall'Agenzia del Territorio, in questo caso il contribuente può presentare istanza di autotutela;
3. le nuove rendite sono più elevate delle precedenti e sono state determinate sulla base di valutazioni non condivisibili ed in contrasto con le norme della legge catastale, in questo caso il contribuente può presentare ricorso".

Vedi il Sole24ore del 03/05/2007 articolo di P. Medici e GP. Tosoni "Sul caro-rendite spazio ai ricorsi".

di definire il valore reale di estimo catastale, con la conseguenza di far slittare in avanti il maggior gettito a suo tempo stimato dal Governo.

Comma 3-bis

Il comma 3-*bis*, introdotto dalla Camera dei deputati, inserisce due nuovi commi dopo il comma 14⁹⁵ dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007: il comma 14-*bis* specifica che gli indicatori di normalità economica hanno natura sperimentale e che i maggiori ricavi o compensi desumibili dagli indicatori stessi hanno valore di presunzione semplice; il comma 14-*ter* stabilisce che i contribuenti che dichiarano ricavi o compensi inferiori a quelli che deriverebbero dall'applicazione degli indicatori non sono soggetti ad accertamenti automatici e che, in caso di accertamento, spetta all'ufficio motivare e fornire elementi di prova per gli scostamenti riscontrati.

La RT afferma che, in ordine alla quantificazione dell'impatto della disposizione in termini di gettito, trattandosi di una norma di carattere procedimentale, non si dispone di elementi idonei a misurarne la portata.

Il Governo ha poi affermato⁹⁶ che le modifiche concernenti detti indicatori introdotte dal D.M. 4 luglio 2007 non dovrebbero incidere negativamente sul gettito, dato il carattere procedurale della disposizione ed ha sottolineato che:

- il mancato adeguamento già oggi non determina necessariamente un accertamento;
- in caso di accertamento, lo spostamento dell'onere della prova non incide negativamente sull'efficacia del processo;

⁹⁵ Tale comma ha introdotto specifici indicatori di normalità economica volti all'individuazione di ricavi, compensi e corrispettivi fondatamente attribuibili ai contribuenti in relazione alle caratteristiche delle peculiari attività svolte.

⁹⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 luglio 2007, pag. 88.

- il minore livello di congruità fissato dal decreto ministeriale potrebbe indurre una maggiore propensione dei contribuenti ad adeguarsi agli studi di settore.

Al riguardo, con riferimento al nuovo comma 14-*ter*, occorrerebbe verificare che la disposizione non modifichi sostanzialmente l'insieme dei soggetti indicati come non accertabili automaticamente sulla base di quanto indicato dal decreto ministeriale del 4 luglio, con riferimento, in particolare, a quanti, pur avendo superato il ricavo puntuale calcolato senza indicatori di normalità, non abbiano raggiunto il più elevato ricavo minimo comprensivo dell'effetto degli indicatori stessi. La norma proposta si riferisce infatti ai contribuenti che dichiarano ricavi o compensi inferiori a quelli che deriverebbero dall'applicazione degli indicatori, laddove il nuovo comma 1-*bis* del decreto 20 marzo 2007 stabilisce che gli accertamenti di cui all'art. 10 della legge 8 maggio 1998, n. 146, non possono essere effettuati nei confronti dei contribuenti che dichiarino, anche per effetto dell'adeguamento previsto dall'art. 2 del D.P.R. n. 195 del 1999, ricavi o compensi in misura non inferiore al maggiore tra i seguenti valori:

- livello minimo risultante dall'applicazione degli studi di settore tenendo conto delle risultanze degli indicatori di normalità economica di cui al comma 14, art. 1, della legge finanziaria per il 2007;
- livello puntuale di riferimento risultante dalla applicazione degli studi di settore senza tener conto delle risultanze degli indicatori medesimi.

In altri termini, come chiarito dalla circolare n. 41 del 6 luglio u.s., con riguardo agli studi settore per i quali trovano applicazione gli indicatori di normalità economica di cui all'articolo 1, comma 14 della legge finanziaria per il 2007, il contribuente è considerato "congruo" alle risultanze degli studi se i ricavi o compensi dichiarati, anche per effetto dell'adeguamento in dichiarazione, sono pari o superiori al maggiore dei predetti valori di riferimento.

Ne deriva che, con riguardo ai citati studi, l'ufficio non potrà effettuare accertamenti utilizzando i maggiori valori relativi al ricavo

o compenso puntuale di riferimento, scaturenti dall'applicazione degli indicatori di normalità economica di cui all'articolo 1, comma 14.

Si ricorda inoltre che la quantificazione del maggior gettito atteso dalla nuova normativa in materia di studi di settore contenuta nella RT allegata alla legge finanziaria per il 2007 deriva da un insieme di elementi tra i quali, appunto, l'introduzione degli indicatori di normalità⁹⁷; la disposizione in esame potrebbe quindi determinare un impatto sulla realizzabilità di tali effetti di gettito.

Infine, con riferimento al minor livello di congruità fissato dal decreto ministeriale del 4 luglio, sarebbe utile disporre di una stima della variazione della percentuale di soggetti congrui naturali e di quelli congrui per adeguamento, rispetto ai criteri precedentemente vigenti⁹⁸.

Sulla base dei dati forniti dalla SOSE⁹⁹ (Gli studi di settore, un contributo di civiltà nel rapporto tra fisco e contribuente¹⁰⁰), la percentuale dei contribuenti congrui è cresciuta costantemente, dal 1998 al 2005; l'introduzione dell'analisi della normalità (attraverso il decreto ministeriale del 20 marzo), avrebbe invece fatto scendere la percentuale dei contribuenti congrui (rispetto al totale di quelli soggetto all'applicazione degli studi di settore) dal 70 per cento circa al 50 per cento circa.

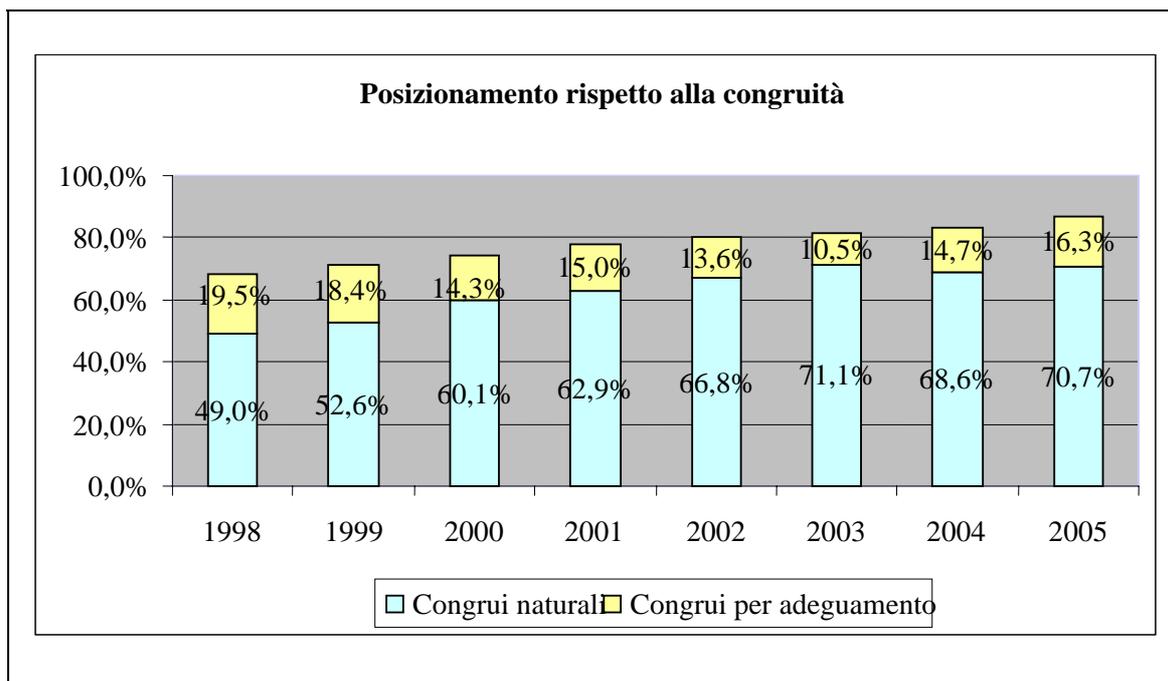
In relazione alle modifiche introdotte dal decreto ministeriale del 4 luglio u. s., la percentuale dei soggetti congrui dovrebbe tornare a salire, posizionandosi tra il 30 ed il 50 per cento.

⁹⁷ Si tratta di 2.598 mln per il 2007 e 1.762 mln per ciascuno degli anni 2008 e 2009 con riferimento all'introduzione della nuova analisi della coerenza generalizzata, applicabile a tutti gli studi di settore e di 358 mln per il 2007 e 221 mln per ciascuno degli anni 2008 e 2009 in relazione ai contribuenti non soggetti agli studi di settore.

⁹⁸ Si tratta dei criteri che erano stati individuati dal decreto ministeriale del 20 marzo 2007.

⁹⁹ La SOSE S.p.a, Società per gli Studi di settore, è stata costituita in base all'art. 10, c. 12, della legge n. 146 del 1998.

¹⁰⁰ SOSE, *Gli studi di settore, un contributo di civiltà nel rapporto tra fisco e contribuente*, Materiale depositato nel corso dell'audizione sugli studi di settore, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 giugno 2007.



Si tratterebbe quindi di stimare l'effetto complessivo dei due aspetti, che si muovono in direzione opposta: da un lato una diminuzione dell'incisività degli indicatori di normalità ai fini della determinazione dei ricavi o compensi che garantiscono una posizione di adeguatezza allo studio di settore, dall'altro un effetto di maggiore adesione spontanea.

Si ricorda infine che la norma proposta risponde in parte alla mozione approvata sulla materia dal Senato il 26 giugno scorso¹⁰¹.

In particolare, detta mozione impegnava il Governo:

ad interpretare come "sperimentale" la disposizione recata dal comma 14 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296: l'introduzione degli indicatori di normalità economica deve avvenire con l'ausilio irrinunciabile delle associazioni di categoria interessate, restituendoli alla funzione originaria (protocollo del 14 dicembre) di segnali di anomalia meritevoli di approfondimento;

¹⁰¹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 26 giugno 2007, pag. 70, Allegato A.

a disporre che gli indicatori di normalità economica, individuati successivamente con decreto ministeriale 20 marzo 2007, data la loro natura sperimentale, vengano utilizzati in conformità allo spirito del Protocollo firmato con le categorie, al fine della costruzione delle liste selettive di controllo, senza nessun automatismo accertativo;

a prevedere, sentite le associazioni di categoria interessate, l'emanazione di ulteriori istruzioni applicative per individuare criteri oggettivi al fine di meglio identificare le situazioni di marginalità economica per le quali non si rendono applicabili gli indicatori di normalità economica.

Comma 3-ter

Il comma, introdotto dalla Camera dei deputati, dispone, per l'anno di imposta 2006, l'esonero dall'obbligo di trasmissione dell'elenco clienti e fornitori ai fini IVA - introdotto dall'articolo 37, comma 8, del decreto-legge n. 223 del 2006 - con riguardo a:

- soggetti in regime di contabilità semplificata;
- associazioni di promozione sociale;
- associazioni di volontariato;
- ONLUS iscritte nell'apposito registro.

La RT afferma che il comma in esame non comporta variazioni negative del gettito, dal momento che si riferisce a norme che non sono state oggetto di quantificazione in termini di maggiori entrate, in quanto procedimentali.

Al riguardo, si rileva che, per quanto all'introduzione dell'obbligo di trasmissione in esame - di cui all'articolo 37, comma 8, del decreto-legge n. 223 del 2006 - non fosse stato a suo tempo ascritto alcun effetto di gettito, tuttavia la disposizione proposta determina una limitazione - evidenziata dalla RT stessa - della possibilità di effettuare controlli incrociati finalizzati all'individuazione di soggetti a rischio di evasione.

Tale limitazione dei controlli incrociati non appare irrilevante, in particolare, in relazione alla possibilità di colpire comportamenti elusivi di eventuali soggetti che utilizzino in modo non corretto talune agevolazioni fiscali riconosciute a quanti effettuano transazioni con le ONLUS, godendo le ONLUS stesse di un regime fiscale speciale.

Comma 3-quater

Il comma prevede uno slittamento - dal 30 giugno al 30 novembre 2007 - del termine entro il quale effettuare una dichiarazione al catasto con riferimento ai fabbricati per i quali siano venuti meno i requisiti soggettivi di ruralità, in seguito alle disposizioni in senso restrittivo introdotte dal comma 37, articolo 2 del decreto-legge n. 262 del 2006.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si ricorda che la RT relativa alla disposizione in oggetto prevedeva un aumento di gettito conseguente all'accatastamento dei fabbricati in oggetto, pari a circa 255 mln in termini IRPEF e circa 443 mln in termini di ICI, ipotizzando che il recupero avvenisse per l'80% nel 2007, per il 15% nel 2008 e per il 5% nel 2009.

In merito a tali aumenti di gettito, nel ribadire quanto già osservato a suo tempo¹⁰² in relazione alla possibile sovrastima della quota percentuale di recupero effettuabile nel 2007, occorre verificare se lo spostamento dei termini di dichiarazione a fine anno sia ulteriormente suscettibile di compromettere gli introiti attesi per l'anno in corso.

¹⁰² Cfr. Nota di lettura n. 15, pag. 53.

Commi 4 e 5

Il comma 4 proroga dal 30 giugno 2007 al 31 dicembre 2007 il termine per l'avvio del sistema di raccolta dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

Il comma 5 proroga al 31 dicembre 2007 il termine massimo entro il quale i produttori degli apparecchi elettronici ed elettrici saranno obbligati al finanziamento delle operazioni di trasporto dai centri di raccolta, nonché delle operazioni di trattamento, recupero e smaltimento ambientalmente compatibile provenienti da nuclei domestici.

La RT non considera i commi in esame.

Al riguardo, alla luce anche dei chiarimenti forniti dal Governo alla Camera dei deputati¹⁰³, nulla da osservare.

Comma 5-bis e 5-ter

Il comma 5-bis, modificando i commi 1055 e 1056 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2007, posticipa dal 30 settembre 2007 al 30 novembre 2007 il termine per l'effettuazione da parte del Commissario straordinario della ricognizione della situazione debitoria dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e della trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia (EIPLI), nonché proroga di un ulteriore anno l'attività dell'Ente irriguo umbro-toscano. A copertura dell'onere recato da quest'ultima proroga, pari a 271.240 euro per il 2008, il comma 5-ter provvede mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti per la lotta all'influenza aviaria ai sensi dell'art. 5, comma 3-ter, del decreto-legge n. 202 del 2005.

¹⁰³ Nella documentazione depositata dal Governo in data 10 luglio 2007 si afferma che lo smaltimento dei materiali RAEE attualmente avviene tramite il pagamento di una apposita tariffa, comprensiva o meno del trasporto a richiesta dell'utente, pertanto la proroga non comporta effetti finanziari negativi sui bilanci degli enti locali coinvolti nelle procedure di trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti medesimi.

La RT con riferimento alla proroga di un anno dell'attività dell'Ente irriguo umbro-toscano, conferma per l'anno 2008 l'onere previsto per il 2007 dal citato comma 1056 della finanziaria 2007.

Al riguardo, si osserva che la proroga dell'attività di ricognizione della situazione debitoria dell'EIPLI appare suscettibile di produrre maggiori oneri relativamente al prolungarsi dell'attività del commissario straordinario. Inoltre, andrebbe chiarito se tale proroga non possa indirettamente accrescere le esigenze finanziarie dell'ente, atteso che in sede di legge finanziaria 2007 e in previsione di una trasformazione dell'ente in Spa, è stato assegnato un contributo straordinario di 5 mln di euro per l'anno 2007 al fine di concorrere alle immediate esigenze dell'ente.

Con riferimento alla proroga al 2008 dell'attività dell'Ente irriguo umbro-toscano si segnala che l'onere previsto risulta del medesimo importo di quello dell'anno precedente, in ciò differenziandosi dalla proroga per l'anno 2006 recata dall'articolo 6 del decreto-legge n. 182 del 2005, con il quale era stata autorizzata una spesa di 232.406 euro. Sul punto, andrebbe pertanto chiarito se il mancato adeguamento dell'importo in termini reali non possa comportare la necessità di un successivo suo adeguamento con oneri aggiuntivi a carico dello Stato. Inoltre, andrebbe chiarito se l'autorizzazione di spesa recata dall'art. 5, comma 3-ter, del decreto-legge n. 202 del 2005, presenti margini di modulabilità sufficienti a garantire la realizzazione degli investimenti già previsti a legislazione vigente.

Comma 6

Il comma 6, modificato dalla Camera dei deputati, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Fondo rotativo, denominato "Fondo per il credito ai giovani", finalizzato a favorire l'accesso al credito dei giovani di età compresa tra i 18 e i 40 anni mediante il rilascio di garanzie dirette, con una dotazione di 10 mln di

euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. All'onere si provvede mediante il corrispondente utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche giovanili di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

Al riguardo, andrebbe chiarito se il fondo per le politiche giovanili, di cui si prevede l'utilizzo, presenti margini di flessibilità sufficienti.

Comma 6-bis

La norma provvede ad apportare una correzione al comma 209 della legge finanziaria 2007, in cui è stabilita l'abrogazione dell'articolo 26 della legge n. 488 del 1999. Tale abrogazione aveva costituito un evidente errore formale, dal momento che il comma 209 della L.F. 2007 si richiama, per alcune disposizioni relative all'utilizzo di immobili da parte delle amministrazioni dello Stato, all'articolo 24 della citata legge n. 488 del 99, laddove è espressamente richiamato anche il successivo articolo 26¹⁰⁴.

La RT dopo aver illustrato le ragioni della norma, si sofferma sull'obiettivo del mantenimento del sistema di razionalizzazione della spesa, affermando come, negli anni, la disposizione abbia contribuito alla riduzione della spesa, attraverso il calmieramento di prezzi unitari per beni e servizi e l'ottimizzazione dei processi di acquisizione da parte delle Amministrazioni.

¹⁰⁴ La RT presentata in Aula alla Camera, afferma che la presenza di norme di razionalizzazione della spesa ai commi 449 e 458 nella LF. 2007, i cui effetti risulterebbero già scontati nei saldi a legislazione vigente, impone la rettifica di detta abrogazione onde evitare che il comma 209 della L.F. 2007 possa, disponendo l'abrogazione dell'articolo 26 della legge n. 488 del 1999, far venir meno un sistema di razionalizzazione della spesa. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B., 18 luglio 2007.

Al riguardo, tenuto conto della natura "virtuosa" ai fini finanziari della modifica, tesa, essenzialmente, a salvaguardare risparmi già scontati dalla legislazione vigente, andrebbero comunque richiesti elementi circa i risultati ad oggi associabili, in termini di economie realizzate, all'articolo 26 della legge n. 488 del 1999, per cui la RT segnala la realizzazione di significativi risparmi di spesa.

Comma 6-ter

Il comma 6-ter, nel sostituire il comma 484 dell'articolo 1, della legge n. 296 del 2006, interviene sulla disciplina relativa all'acquisto nel 2007 da parte di Fintecna Spa degli immobili degli enti in liquidazione, disponendo che l'acquisto suddetto avvenga, non solo da parte della società stessa – come già previsto dal suddetto comma 484 nella sua versione originaria - ma anche attraverso le proprie società controllate. Inoltre si affida all'Agenzia del territorio la determinazione del prezzo di vendita degli immobili, l'espletamento delle attività di accatastamento e di ricostruzione della documentazione catastale, ponendo a carico delle gestioni liquidatorie l'onere derivante dalle predette attività.

La RT afferma che la norma non comporta effetti finanziari.

Al riguardo, andrebbe chiarito¹⁰⁵ se l'obbligo di acquisto da parte della Fintecna Spa o di una sua società controllata sia suscettibile di causare conseguenze finanziarie negative sui bilanci di dette società e di riflesso effetti finanziari negativi sul bilancio dello Stato. Si rammenta infatti che Fintecna Spa è una società posseduta integralmente dal Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁰⁵ Si segnala che con nota del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 ottobre 2006 si afferma che il patrimonio e la situazione economico-finanziaria della Fintecna Spa consentono di sostenere, senza pregiudizio sui bilanci della stessa, l'operazione di riacquisto degli immobili degli enti in liquidazione. Cfr. Nota del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 ottobre 2006.

Articolo 15-bis

(Misure in materia di IRAP e di oneri contributivi nel lavoro subordinato privato, nonché in materia di rimborsi IVA e di deducibilità delle spese per veicoli non utilizzati esclusivamente come beni strumentali)

L'articolo in esame è stato introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati e ricalca nella sostanza la portata dell'articolo 2 dell'AS 1485 in materia di "Norme fiscali per l'ammortamento degli immobili ed in materia di rimborsi IVA per le automobili" nonché dell'emendamento 2.0.200 (testo 3) presentato dal relatore in sede di esame del citato AS 1485.

Nello specifico, dal comma 1 al comma 6 si disciplinano nuove regole per banche ed assicurazioni in materia:

- di deduzioni per il costo del lavoro (di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *a*), numeri 2) e 4), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446);
- di aliquote del contributo dovuto dai citati soggetti per la tutela ed il sostegno della maternità e della paternità.

I successivi commi da 7 ad 11 dispongono le nuove regole di deducibilità delle spese e degli altri componenti negativi, a fini delle imposte dirette ed IRAP, relativi alle autovetture non strumentali e utilizzate dagli esercenti arti e professioni per tener conto della autorizzazione fornita dal Consiglio dell'Unione europea per la definizione in misura ridotta della percentuale di detrazione dell'IVA assolta per gli acquisti dei citati beni e delle relative spese di cui al comma 1 dell'articolo 19-bis1 del D.P.R. n. 633 del 1972.

Infine i commi 12 e 13 autorizzano la spesa di 5.700 mln di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 a titolo di regolazione debitoria, nascente dall'impegno assunto dal Governo ai rimborsi relativi al pregresso (anni 2003-2005), con specifica copertura sul "Fondo speciale" di conto capitale dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

Si passa ora ad esaminare il primo blocco di norme, dal comma 1 al comma 6, concernenti l'ampliamento soggettivo del c.d. "cuneo fiscale".

Nello specifico il comma 1, lettera a), numero 1), introduce un *pro-rata* di indeducibilità¹⁰⁶ degli interessi passivi costruito sui valori di bilancio individuati da specifiche voci dell'attivo e del passivo dello stato patrimoniale presentato da imprese bancarie e, più in generale, finanziarie.

Il rapporto forfetario¹⁰⁷ viene costruito con lo specifico intento di rendere indeducibile quella quota di interessi passivi riconducibile agli investimenti in immobilizzazioni materiali, immateriali ed alle partecipazioni immobilizzate.

Il numero 3) del medesimo comma esclude la citata limitazione della deduzione degli interessi passivi per la Banca d'Italia e per l'Ufficio Italiano Cambi.

Infine la lettera b), eliminando l'esclusione dei benefici fiscali, contenuti nell'articolo 11 comma 1, lettera a), numeri 2 e 4 (c.d. "misure di riduzione del cuneo fiscale"), provvede ad estenderli a banche, enti finanziari ed imprese di assicurazione.

Il successivo comma 2 elimina la condizione di preventiva autorizzazione delle autorità comunitarie per l'applicabilità delle deduzioni di cui al citato articolo 11, comma 1, lettera a), numeri 2) e 4), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, essendone estesa la portata soggettiva; infatti la misura in discorso non è più qualificabile come misura selettiva, bensì come misura generale.

Il comma 3 dispone la decorrenza delle nuove disposizioni dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, specificando che comunque esse esplicano effetti, solo a partire dal versamento della seconda o unica rata di acconto IRAP.

¹⁰⁶ A fronte dell'attuale integrità di deduzione degli interessi passivi esposti nei bilanci di banche ed enti finanziari in generale.

¹⁰⁷ Il rapporto è costruito tra la somma delle voci 10 e 90 dell'attivo patrimoniale e 190 del passivo ed il totale dell'attivo patrimoniale al netto della voce 130 ma comprensivo della voce 190 del passivo patrimoniale; il denominatore di tale rapporto si assume al netto dei costi delle attività materiali ed immateriali utilizzate in base a contratti di *leasing*.

Il comma 4 aumenta l'aliquota del contributo sulle retribuzioni¹⁰⁸, dovuto dai datori di lavoro operanti nel settore del credito e dell'assicurazione, in ottemperanza alla disciplina vigente in materia di oneri contributivi nel lavoro subordinato privato a tutela e sostegno della maternità e della paternità (articolo 79, comma 1, del d.lgs n. 151 del 2001).

Il comma 5 stabilisce che tale aumento contributivo decorra a far data dal 1° luglio c.a.

Infine il comma 6 quantifica gli oneri derivanti dall'introduzione delle citate norme pari a 214 mln per il 2007, a 378 mln per il 2008 ed a 390 mln dal 2009, individuandone anche le relative modalità di copertura. Per queste ultime si ha:

- quanto a 28 mln per il 2007, 58 mln per il 2008 e 60 mln a decorrere dal 2009 si provvede mediante riduzione dei trasferimenti all'INPS, per effetto delle maggiori entrate contributive recate dal citato comma 4;
- quanto a 186 mln per il 2007 ed a 219 mln a decorrere dal 2008 mediante le maggiori entrate tributarie recate dal citato comma 1, lettera a), numero 1);
- quanto a 101 mln per l'anno 2008 e 94 mln a decorrere dall'anno 2009 mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione della lettera c), del comma 1 dell'articolo 19-*bis*1 del D.P.R. n. 633 del 1972, come sostituita dall'articolo 1, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 258 del 2006, a seguito dell'autorizzazione accordata con decisione del n. 2007/441/CE del Consiglio, del 18 giugno 2007, pubblicata nella Gazzetta ufficiale europea del 27 giugno 2007;
- quanto a 17 mln annui a decorrere dall'anno 2009 mediante riduzione lineare dello 0,124% degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C della legge n. 296 del 2006 (LF per il 2007).

¹⁰⁸ Passando dall'attuale 0,13 allo 0,46.

La RT prevede una quantificazione di minor gettito di competenza, a titolo di estensione del citato beneficio del c.d. cuneo fiscale, pari a 252 mln per l'anno 2007, a 370 mln per l'anno 2008 e a 380 mln per l'anno 2009; in termini di cassa, tenendo conto che la disposizione si ripercuoterà sulla sola seconda o unica rata di acconto per il 2007 e considerando l'effetto saldo/acconto, la perdita di gettito sarà pari a 214 mln per il 2007, a 352 mln per il 2008 ed a 370 mln per il 2009.

Ai fini della quantificazione la RT ha utilizzato i dati delle dichiarazioni IRAP/UNICO 2005 ed i bilanci civilistici CERVED dell'esercizio 2004 così come nella stima originaria (contenuta nella RT annessa alla LF per il 2007¹⁰⁹).

La RT quantifica inoltre, gli effetti dovuti alla nuova disciplina di deduzione del *pro-rata* interessi; nello specifico calcola in capo a ciascun contribuente il recupero di imposta tenendo conto dell'ammontare della nuova base imponibile correlata all'estensione del cuneo fiscale.

Il recupero di gettito è stato quantificato in circa 219 mln per il triennio in esame.

In termini di cassa il maggior gettito, considerando il meccanismo di saldo/acconto, è fatto pari a 186 mln per il 2007 e 219 mln per il 2008 e il 2009.

L'effetto complessivo di gettito è pertanto dato dal confronto delle citate variazioni; nello specifico si ha che gli effetti netti sono pari a minor gettito per 28 mln per l'anno 2007, 133 mln per l'anno 2008 e 151 mln per l'anno 2009.

Per quanto riguarda il comma 4, la RT stima un monte retributivo per i lavoratori di banche e assicurazioni nel 2007 pari a circa 17.230 mln di euro, sulla base di dati amministrativi dell'INPS. Applicando a tale monte retributivo l'incremento contributivo (0,33%)

¹⁰⁹ La RT originaria quantificava le variazioni finanziarie utilizzando il modello previsionale IRAP, che utilizza i dati tratti dall'insieme delle dichiarazioni dei redditi (Unico 2005) dei contribuenti soggetti IRAP; nella stima si tiene conto anche delle modifiche intervenute nel corso degli anni e che riguardano le aliquote vigenti nel settore agricolo, la deduzioni per incremento del numero di lavoratori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato, nonché dell'elevazione della deduzione forfetaria di cui all'articolo 1, comma 347, della citata legge n. 311 del 2004. Sono inoltre state elaborate le dichiarazioni dei redditi modello 770/2005 al fine di analizzare il numero dei lavoratori dipendenti impiegati a tempo indeterminato ed i relativi oneri sociali.

previsto, la RT quantifica il maggior gettito nei termini riportati nella seguente tabella:

(in milioni di euro)

	2007	2008	2009
Lordo fisco	28	58	60
Netto fisco	28	32	40
Differenza (minori entrate fiscali)	0	26	20

Al riguardo si rinvia preliminarmente alle considerazioni svolte in sede di verifica della RT sull'emendamento 2.0.200 (testo 3) al citato ddl 1485¹¹⁰. Rispetto alle osservazioni già a suo tempo formulate, resta la necessità che il Governo chiarisca se nella quantificazione degli oneri per l'estensione del cuneo fiscale si sia tenuta in debito conto l'esclusione dell'applicazione del *pro-rata* di indeducibilità degli interessi passivi per la Banca d'Italia e per l'UIC, così come disciplinato nel comma 1, n. 3), dell'articolo in esame.

Inoltre giova sottolineare che il Governo, con nota del 3 luglio 2007¹¹¹, in risposta all'osservazione relativa alla possibilità che le aziende possano scontare in sede di acconto 2007 l'effetto dell'aumento degli oneri di cui al citato comma 4, ha sottolineato che, tenuto conto della esiguità dei maggiori oneri deducibili, tale ipotesi non dovrebbe incidere in maniera sensibile sulle scelte dei contribuenti.

Ultimo aspetto meritevole di attenzione riguarda i possibili effetti estensivi del cuneo fiscale anche agli altri soggetti attualmente esclusi da tale agevolazione ma ricompresi nel citato articolo 11, comma 1, lettera a), n. 2 e n. 4) del d.lgs. n. 446 del 1997; nello specifico occorre valutare possibili effetti amplificativi di maggior onere in settori come quelli delle imprese operanti in concessione e a tariffa nei settori dell'energia, dell'acqua, dei trasporti, delle infrastrutture delle poste e telecomunicazione, della raccolta e depurazione delle acque di scarico e smaltimento rifiuti.

¹¹⁰ Vedi Servizio del bilancio, Nota di lettura n. 45 del 2007.

¹¹¹ Nota in risposta al citato emendamento 2.0.200 (testo 3).

I commi 7-11 prevedono modifiche del regime ai fini delle imposte sui redditi dei veicoli non strumentali utilizzati da imprese ed esercenti arti e professioni, in relazione all'autorizzazione concessa all'Italia dal Consiglio dell'Unione Europea a limitare la detraibilità dell'IVA riferibile all'acquisto delle autovetture e dei relativi costi di gestione nella misura del 40%.

Il comma 7, lettera a), provvede a ripristinare la percentuale di imponibilità in capo al lavoratore dipendente del beneficio (*fringe benefit*) recato dall'articolo 51, comma 4, del TUIR 917/86 e relativo alla imponibilità a fini IRE del solo 30% dell'importo corrispondente all'applicazione delle tariffe chilometriche ACI alla percorrenza annua convenzionale di 15mila KM.

La lettera b) del citato comma 7 ridetermina la percentuale di deducibilità delle spese e degli altri componenti negativi di costo relativi alle auto aziendali non strumentali e per gli esercenti arti e professioni, portandola al 40%, lasciando peraltro inalterata la percentuale di deducibilità dell'80% per i rappresentanti ed agenti di commercio.

Nella sostanza viene ripristinata la situazione legislativa antecedente la riforma recata dall'articolo 2, comma 71, del decreto-legge n. 262 del 2006, ma in luogo della precedente deducibilità pari al 50% viene ora definita una percentuale inferiore, pari al 40%.

La successiva lettera c) prevede la deducibilità del 90% del costo per i veicoli dati in uso promiscuo ai dipendenti; si rammenta che la disciplina in vigore prima del citato articolo 2, comma 71, del decreto-legge n. 262 del 2006 prevedeva l'integrale deducibilità dei costi in discorso.

Il comma 8 fissa la decorrenza della norma in esame al periodo d'imposta in corso al 27 giugno 2007, data della pubblicazione della citata sentenza del Consiglio.

Il comma 9, introducendo un regime transitorio per il periodo d'imposta in corso alla data del 3 ottobre 2006, stabilisce per il 2006 percentuali di deducibilità maggiori rispetto a quanto introdotto con il citato decreto-legge n. 262 del 2006; si sottolinea che le percentuali previste per tale periodo d'imposta sono però inferiori a quelle

disposte con il disegno di legge in esame. Nello specifico viene portata:

- dall'attuale totale indeducibilità, al 20% la deducibilità per le autovetture non strumentali;
- dall'attuale 25% al 30% la deducibilità per gli esercenti arti e professioni;
- per i veicoli dati in uso promiscuo a dipendenti la deducibilità passa dall'importo costituente reddito di lavoro alla percentuale del 65%.

Si prevede inoltre che i maggiori importi deducibili per effetto del citato regime transitorio siano recuperati in deduzione nel periodo d'imposta in corso al 27 giugno 2007 e che di essi si tenga conto ai fini del versamento della seconda o unica rata di acconto per i redditi del 2007.

Il comma 10 consente ai contribuenti, per il solo periodo d'imposta successivo a quello in corso al 3 ottobre 2006, di versare in acconto le imposte sui redditi ed IRAP secondo la normativa previgente alle modifiche apportate dal citato decreto-legge n. 262 del 2006.

Infine il comma 11 contiene la clausola di monitoraggio degli oneri recati dall'articolo in esame al fine di adottare provvedimenti correttivi; gli eventuali decreti saranno tempestivamente trasmessi alle Camere corredati da apposite relazioni illustrative.

La RT utilizza dati tratti da diversi archivi, in particolare l'archivio SGATA (Sistema di Gestione delle Tasse Automobilistiche), l'anagrafe tributaria ed i modelli F24; tali dati sono poi abbinati per singolo codice fiscale appartenente ai differenti contribuenti allo scopo di definire i soggetti attivi IVA intestatari di autovetture al 31 dicembre 2006.

Sono stati separatamente considerati i dati concernenti le autovetture intestate a soggetti esercenti attività di *leasing* e noleggio.

Per ogni autovettura sono stati simulati gli effetti dei tre regimi fiscali IVA ed IIDD differenti con riferimento: alla normativa vigente

ante sentenza 14 settembre 2006, alla normativa in vigore (decreto-legge n. 262 del 2006) ed alla normativa recata dalla legislazione proposta.

In capo ad ogni autovettura si è imputato:

- un costo medio di acquisto;
- la spesa media per il consumo;
- la spesa per manutenzione;
- il bollo auto;
- l'assicurazione.

Ad ogni singola voce di costo è stato applicato il differente regime fiscale IVA e IIDD con riferimento alla situazione del contribuente possessore; si è poi applicata la diversa tipologia normativa per ogni autoveicolo posseduto.

Ai valori così determinati si è applicato il modello di microsimulazione IRES, IRAP e IRE (con riferimento al reddito d'impresa) ed è stato quantificato l'importo IVA non ammesso in detrazione.

E' stata inoltre prevista una specifica quantificazione, basata sulla medesima logica di calcolo, delle variazioni finanziarie per il solo anno 2006, in virtù del suddetto regime transitorio recato dal comma 9.

Per quanto attiene la stima delle auto assegnate ai dipendenti in *fringe benefit*, è stata utilizzata una metodologia mista che partendo dalla stima relativa alla singola autovettura proietta il dato su un numero macro di auto assegnate in percentuale ai lavoratori dalle aziende di medie e grandi dimensioni.

Dalle elaborazioni sinteticamente evidenziate sono stati ottenuti i valori di stima a titolo di IIDD e IVA nonché le relative variazioni.

La RT fornisce anche il numero dei soggetti IVA intestatari di almeno un'automobile nonché il numero di autovetture intestate a soggetti IVA.

Inoltre fornisce, separatamente, la distribuzione percentuale delle autovetture appartenenti a soggetti IVA con contratto di *leasing* e noleggio.

La variazione finale di gettito di competenza è definita:

- con riferimento all'IVA come differenziale positivo di gettito per effetto della maggiore IVA indetraibile che deriva dalla ridotta percentuale di detraibilità (40%) autorizzata in ambito comunitario; il maggior gettito è stato stimato pari a 4.623 mln per il 2007 e 4.613 mln a decorrere dal 2008;
- con riferimento alle imposte dirette ed IRAP come minor gettito derivante dal maggior ammontare di costi ed oneri deducibili; rispettivamente il minor gettito in termini di IIDD è pari a 1.446 mln per il 2006¹¹² ed a circa 3.169 mln a decorrere dal 2007 ed in termini di IRAP, a 602 mln per il 2006¹¹³ ed a 476 mln a decorrere dal 2007;
- con riferimento alla auto assegnate in *fringe benefit* si è distinta la perdita di gettito conseguente alla maggiore deducibilità dei costi riferibili alla autovettura di proprietà dell'azienda (pari a 445 mln per il 2006 ed a circa 542 mln dal 2007 al 2010 a titolo di IIDD; a 67 mln per il solo anno 2006 ed a 82 mln dal 2007 al 2010 a titolo di IRAP), rispetto alla perdita di gettito conseguente al risparmio di imposta da parte del dipendente, pari a circa 243 mln a titolo di IRE, in riferimento alla determinazione del reddito di lavoro dipendente.

In termini di cassa, tenendo conto dell'effetto saldo/acconto, la variazione finale è pari a maggior gettito per 656 mln per l'anno 2008, a 94 mln per l'anno 2009 ed a 103 mln per l'anno 2010.

Per quanto attiene invece il citato regime transitorio (comma 9) la quantificazione per il 2007, relativa al maggior gettito a titolo di IVA, è stimata in sede di variazione finanziaria di cassa ed è pari a 2.311 mln, che vanno parzialmente a compensare gli effetti di minor gettito derivanti dalle percentuali transitorie di deducibilità dalle IIDD e IRAP delle auto aziendali e delle auto in *fringe benefit*. La

¹¹² Per effetto del regime recato dal citato comma 9.

¹¹³ Per effetto del regime recato dal citato comma 9.

variazione finanziaria finale è pari a circa 50 mln di euro di maggior gettito.

Al riguardo si evidenzia la difficoltà di verificare la quantificazione proposta di fronte all'utilizzo di sistemi informatici sofisticati di microsimulazione.

Si rinvia inoltre alle osservazioni svolte in precedenza in merito all'esame del citato emendamento n. 2.0.200 (testo 3)¹¹⁴ e per il quale il Governo con risposta fornita in data 3 luglio c.a. ha fornito informazioni.

L'osservazione che si richiama è quella relativa all'invarianza dei valori presi a base delle quantificazioni, che farebbe ipotizzare la mancata presa in considerazione da parte della RT di possibili modificazioni degli andamenti economici e di mercato; in particolare, si fa riferimento al numero delle auto concesse ai dipendenti in *fringe benefit*, che potrebbe subire cambiamenti in ragione di mutevoli scelte aziendali di breve/medio periodo.

Il Governo in proposito ha sottolineato che ai fini della stima di variazione di gettito si sono considerate soprattutto le società di capitali quali soggetti interessati al fenomeno della concessione in *fringe benefit* di autovetture ai propri dipendenti.

Con riferimento a ciò si amplifica pertanto la considerazione di possibili effetti incentivo prodotti dalla norma, che riporta alla quasi totale integrità (al 90%) la quota di deducibilità del costo per i veicoli assegnati in uso promiscuo ai dipendenti. Al riguardo infatti è verosimile ipotizzare che siano proprio le società di capitali i soggetti che più utilizzano tali strumenti, anche al fine di veder diminuire la quota di reddito su cui calcolare l'imposizione fiscale.

Infine, in relazione ai commi 12 e 13 dell'articolo in oggetto, che quantificano in 5.700 mln l'onere annuo per i rimborsi relativi al pregresso triennio 2003-2005, con nota del 29 maggio 2007 l'Agenzia delle entrate forniva risposta all'osservazione in merito all'analogo contenuto recato dall'articolo 2 del citato AS 1485¹¹⁵.

¹¹⁴ Servizio del bilancio, Nota di lettura n. 45 del 2007.

¹¹⁵ Vedi al riguardo Servizio del bilancio – Nota di lettura n. 41, del maggio 2007 "Norme fiscali per l'ammortamento degli immobili ed in materia di rimborsi IVA per le automobili", nella quale si

In particolare l'Agazia precisava che allo stato attuale erano state acquisite dal sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria n. 5313 istanze di rimborso e che tale numero esiguo, nonché l'allungamento dei termini previsto dal DPCM del 5 aprile 2007¹¹⁶, avrebbero fatto propendere verso l'ipotesi che la presentazione di un numero maggiore di istanze di rimborso potesse essere più diluita nel tempo.

La nota in discorso concludeva nel sottolineare che è ipotizzabile che la fissazione del termine ultimo di presentazione al 30 settembre c.a. potrà determinare uno spostamento di parte dell'onere nel 2008, anche per effetto della verifica da parte dell'Agazia delle entrate di più istanze presentate da parte di medesimi soggetti, per importi differenti.

Ciò posto si rappresenta se non sia opportuno che il Governo provveda a rimodulare la quota di oneri e la connessa copertura imputata ai diversi esercizi finanziari del triennio 2007-2009.

Si evidenzia, infine, che da un punto di vista formale il maggior gettito IVA con il quale si intende coprire la più favorevole disciplina proposta ai fini delle I.I.D.D. non sembrerebbe derivare dall'emendamento in esame, bensì dall'intervenuto assenso in sede europea alla limitazione della detraibilità dell'IVA al 40 per cento.

L'articolo 19-*bis*1, lettera c)¹¹⁷, prevede infatti che l'IVA relativa alle auto che non formano oggetto dell'attività di impresa non è ammessa in detrazione "a far data dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea dell'autorizzazione riconosciuta all'Italia dal Consiglio dell'Unione europea a stabilire una misura ridotta di detrazione".

Il comma 72 del decreto-legge n. 262 del 2006 stabiliva che con regolamento ministeriale, tenuto conto degli effetti finanziari derivanti dalla concessione all'utilizzazione di detta detraibilità IVA ridotta, si provvedesse a modificare le misure di deducibilità ai fini delle imposte dirette; il Governo non ha utilizzato la facoltà di intervenire

formulava l'ipotesi di una sovrastima dell'onere per l'anno in corso (2007), con conseguente concentrazione dei rimborsi nel successivo anno 2008.

¹¹⁶ Che ha provveduto a slittare i tempi di presentazione delle istanze al 20 settembre c.a.

¹¹⁷ Come modificata dalla legge n. 278 del 2006, di conversione del decreto-legge n. 258 del 2006.

sulla materia in via amministrativa, proponendo invece, attraverso l'emendamento in esame, una modifica della normativa primaria.

In merito a quanto esposto appare opportuno un approfondimento.

Articolo 16

(Riordino della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi)

Il presente articolo modifica l'articolo 1, comma 989, della legge n. 296 del 2006 nel senso di prevedere un regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, volto a rivedere razionalizzare e semplificare l'attuale sistema delle tasse e dei diritti marittimi e portuali.

Nello specifico i criteri direttivi si basano sulla semplificazione ed accorpamento delle tasse e delle procedure di riscossione; sull'accorpamento della tassa e sovrattassa di ancoraggio, con attribuzione alle autorità portuali; sull'adeguamento graduale dell'ammontare delle tasse e dei diritti sulla base del tasso d'inflazione; sull'abrogazione delle norme incompatibili.

Viene inoltre introdotto nell'articolo 1 della citata legge n. 296 del 2006 il nuovo comma 989-*bis*, il quale prevede che il Ministro dei trasporti è autorizzato ad adottare, entro il 30 ottobre 2007, un regolamento volto a rivedere i criteri per l'istituzione delle Autorità portuali e la verifica del possesso dei requisiti previsti per la loro conferma o soppressione, tenendo conto della rilevanza dei porti, del collegamento con le reti strategiche, del volume dei traffici e della capacità di autofinanziamento.

La RT evidenzia che l'accorpamento della sovrattassa d'ancoraggio (attualmente introitata dall'erario) con la tassa principale (già devoluto alle autorità portuali) determina una perdita di gettito quantificata in un importo pari a circa 1 mln di euro su base annua.

In risposta alle osservazioni emerse nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati¹¹⁸, il Governo, ribadendo la valutazione finanziaria effettuata, ha provveduto a dettagliare gli elementi in base ai quali si raggiunge la stima suddetta; nello specifico la quantificazione della citata perdita di gettito deriva dall'estrapolazione dei dati relativi all'incasso della sovrattassa per gli anni 2004 e 2005, pari rispettivamente a 793 mln ed a 818 mln.

Al riguardo si sottolinea la necessità che il Governo fornisca chiarimenti in merito all'entrata in vigore della norma in quanto, dai dati rilevati in RT e dall'annesso prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, sembra evincersi che gli effetti di minor gettito decorrano già dal 2007 e per il loro totale importo, a fronte di un regolamento che dovrà essere emanato entro il 30 ottobre c.a.

Inoltre, occorre sottolineare che sarebbe opportuno specificare esplicitamente che la riorganizzazione e l'accorpamento delle tasse e dei diritti marittimi, prevista dall'articolo in esame alle lettere a) e c), avvenga senza oneri aggiuntivi o minor gettito per l'erario (a parte quello già quantificato nella RT in relazione alla sovrattassa di ancoraggio), anche se, in merito, nella citata risposta fornita dal Governo, si rileva che non sono prevedibili ulteriori modifiche in riduzione del gettito erariale rispetto all'attuale situazione, attesa anche la previsione di un aggiornamento al tasso di inflazione dell'ammontare delle tasse in discorso.

Analoga osservazione, in merito alla necessità di un'esplicita esclusione di maggiori oneri a carico dello Stato, può farsi con riferimento al regolamento previsto in ordine alla verifica del possesso dei requisiti previsti per la conferma, all'eventuale soppressione delle Autorità portuali esistenti nonché alla loro istituzione *ex-novo*.

Al riguardo, infatti sarebbe opportuno specificare che tale razionalizzazione strutturale debba avvenire senza oneri aggiuntivi derivanti da riorganizzazioni di natura amministrativo-gestionale.

¹¹⁸ Vedi il Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari della Camera dei deputati del 10 luglio 2007, pag. 80.

Articolo 17
(Copertura finanziaria)

L'articolo prevede che agli oneri derivanti dal presente decreto, determinati complessivamente in euro 4.131 milioni di euro per l'anno 2007, 1.504 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, ad esclusione di quelli di cui all'articolo 6, comma 8, si provveda mediante utilizzo di parte delle maggiori entrate di cui all'articolo 1, comma 1. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni formulate con riferimento all'articolo 1.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it