

XVI legislatura

A.S. 866:

"Conversione in legge del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie"

Luglio 2008
n. 8



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

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

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

INDICE

PREMESSA	1
<i>Articolo 1 (Esenzione ICI prima casa).....</i>	<i>2</i>
Commi 1 - 6-bis	2
Commi 7 e 7-bis	14
<i>Articolo 2 (Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro) 16</i>	
<i>Articolo 3 (Rinegoziazione mutui per la prima casa)</i>	<i>27</i>
<i>Articolo 5 (Copertura finanziaria).....</i>	<i>35</i>
Commi 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13.....	35
Commi 3 e 4	37
A) Implicazioni delle variazioni dei programmi.....	39
B) Implicazioni sul piano delle procedure parlamentari in sede consultiva ...	41
Comma 6	44

PREMESSA

Il disegno di legge in esame dispone la conversione in legge del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie. Il provvedimento risulta corredato di relazione tecnica, sia pure non redatta secondo il modello "standard" di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 28 gennaio 2005. La stessa RT non è stata oggetto di aggiornamento per effetto del passaggio all'esame al Senato della Repubblica.

Articolo 1
(Esenzione ICI prima casa)

Commi 1 - 6-bis

Il comma 1 prevede l'esenzione totale, a partire dall'anno 2008, dall'ICI relativa all'unità immobiliare adibita ad abitazione principale dal soggetto passivo.

Il comma 2 specifica che si intende per abitazione principale quella considerata tale ai sensi del decreto legislativo n. 504 del 1992, nonché quelle ad esse assimilate dal comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame ed esclude dall'esenzione gli immobili inseriti nelle categorie catastali A1, A8 e A9 (ovvero le abitazioni di tipo signorile, le abitazioni in ville ed i castelli, nonché i palazzi eminenti).

Il comma 3 prevede espressamente che l'esenzione venga applicata anche alle fattispecie indicate dal medesimo decreto legislativo n. 504 (ovvero la casa coniugale del soggetto passivo che, a seguito di provvedimento di separazione legale, non ne risulti assegnatario, le unità immobiliari di proprietà delle cooperative edilizie, ove adibite ad abitazione principale dei soci assegnatari, nonché gli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari e dagli enti di edilizia residenziale pubblica con la medesima destinazione).

Il comma 4 quantifica il minor gettito derivante dalle agevolazioni introdotte in 1.700 mln a decorrere dall'anno 2008 e stabilisce il rimborso ai Comuni della minore imposta - previa integrazione dell'apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno, di un importo pari a quanto sopra stabilito - in aggiunta al trasferimento compensativo già previsto in conseguenza delle disposizioni della legge finanziaria per il 2008; viene poi previsto che le modalità ed i criteri per il rimborso siano stabiliti, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e che venga emanato, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, il decreto del Ministro dell'interno finalizzato all'erogazione del rimborso stesso¹.

Il comma 4-*bis*, inserito dalla Camera dei deputati nel corso della prima lettura, stabilisce che per l'anno 2008 il Ministero dell'interno, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame, ripartisce ed accredita ai comuni e alle Regioni a statuto speciale, a titolo di primo acconto, il 50 per cento del rimborso loro spettante, come determinato ai sensi del comma 4.

Il comma 4-*ter*, introdotto anch'esso nel corso della prima lettura, prevede che - in sede di prima applicazione e fino all'erogazione effettiva di quanto spettante a ciascun comune ai sensi del comma 4-*bis* - venga elevato il tetto massimo delle anticipazioni di tesoreria erogabili agli enti locali, in misura equivalente al credito

¹ La norma prevede che detti criteri vengano stabiliti secondo principi che tengano conto dell'efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2007 e della tutela dei piccoli Comuni.

determinatosi a favore dei singoli Comuni per effetto delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 4.

Il comma 6 abroga le norme della legge finanziaria per il 2008 che contenevano le modalità di rimborso ai Comuni del minor gettito ICI derivante dalle modifiche introdotte dalla legge finanziaria stessa.

Il comma 6-*bis*, introdotto dalla Camera dei deputati, stabilisce che in sede di prima applicazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti, con esclusivo riferimento alle fattispecie di cui al comma 2, non si applicano sanzioni nel caso di omesso o insufficiente versamento della prima rata dell'ICI relativa al 2008, a condizione che il contribuente effettui il versamento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame.

La RT, al fine di quantificare la perdita di gettito derivante dall'esenzione in oggetto, utilizza i dati contenuti nelle RT relative alle disposizioni della legge finanziaria per il 2008 che incidevano sulla materia²; in particolare, viene mutuato dalla RT allegata alla versione iniziale del disegno di legge finanziaria l'importo del gettito ICI per la prima casa, che era stato individuato, utilizzando un modello di microsimulazione - basato su un campione rappresentativo di dichiarazioni (730, Unico, 770) delle persone fisiche per l'anno di imposta 2002 a cui erano state integrate informazioni di tipo catastale³ - in 2.665 mln. Viene poi assunto l'importo di 904 mln quale onere necessario per l'introduzione dell'agevolazione alla quale si era dato

² La legge finanziaria per il 2008 aveva introdotto per l'abitazione principale una detrazione, aggiuntiva rispetto a quella ordinaria di importo annuo pari a 103,29 euro, in misura pari all'1,33 per mille della base imponibile, di importo comunque non superiore a 200 euro annuali.

³ In dettaglio, i dati relativi al quadro dei fabbricati delle dichiarazioni dei redditi sono stati abbinati con informazioni di tipo catastale sugli immobili, quali comune, foglio, particella, subalterno, categoria e superficie catastale.

corso⁴; tale dato scontava l'esclusione dall'agevolazione degli immobili A1, A8 e A9, quantificata in 7 mln.

Sulla base della differenza tra i due importi, pari a 1.761 mln, la RT allegata al presente provvedimento afferma quindi che l'onere della disposizione in esame, rispetto alla legislazione previgente, ammonta a 1.700 mln, al netto di 61 mln quantificati con riferimento alle abitazioni incluse nelle categorie catastali A01, A08 e A09, escluse dal beneficio. Ai fini di tale ultima stima, la RT esplicita di aver utilizzato il dato di 21.862 mln quale valore imponibile potenziale ai fini ICI delle unità immobiliari di categoria catastale A1, A8 e A9, desumibile dalle statistiche catastali dell'Osservatorio sul mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio, assumendo poi l'ipotesi di un'incidenza dell'abitazione principale pari al 62 per cento della base imponibile⁵ e di un'aliquota media ICI dello 0,45 per cento, considerata prudentiale.

Al riguardo, si rileva anzitutto che le disposizioni in esame riguardanti l'abitazione principale si riferiscono ad un insieme più ampio rispetto a quello preso in considerazione dalla RT riferita alla finanziaria per il 2008, in quanto l'insieme di riferimento costituito dalle abitazioni principali ora comprende, oltre a quelle considerate tali ai sensi del decreto legislativo n. 504 del 1992, e successive modificazioni, anche quelle ad esse assimilate dal singolo Comune

⁴ Tale dato era contenuto nella RT allegata all'emendamento governativo al disegno di legge finanziaria 2008 che eliminava - ai fini del beneficio - il tetto relativo al reddito, introducendo altresì l'esclusione per le categorie A01, A08 e A09; esso era stato calcolato per differenza tra una perdita di gettito ICI pari a 911 mln ed il recupero di gettito ICI pari a 7 mln, riferito alle abitazioni principali inserite nelle categorie catastali A1, A8 e A9.

⁵ La RT chiarisce che tale percentuale è indicata in una Nota dell'Agenzia del territorio indirizzata al Ministero dell'interno, concernente valutazioni in materia di detrazione ICI.

con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame. Si tratta p. es. delle unità immobiliari possedute, a titolo di proprietà o di usufrutto, da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti sanitari, a seguito di ricovero permanente e di quelle concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale (anche il grado di parentela rilevante per l'applicazione dell'agevolazione viene disposto autonomamente dal singolo Comune). Conseguentemente, sarebbe corretto stimare un importo aggiuntivo in relazione all'ampliamento dell'insieme di riferimento.

Occorre anche chiarire se la stima indicata dalla RT comprenda tutte le fattispecie considerate come abitazioni principali e alle quali espressamente il comma 3 estende il beneficio dell'esenzione, tra le quali si ricordano in particolare la casa coniugale del soggetto passivo che, a seguito di provvedimento di separazione legale, non ne risulti assegnatario, le unità immobiliari di proprietà delle cooperative edilizie, ove adibite ad abitazione principale dei soci assegnatari, nonché gli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari e dagli enti di edilizia residenziale pubblica con la medesima destinazione.

Con riferimento alla quantificazione del gettito attribuito alle prime abitazioni con categoria catastale A1, A8 e A9 - pari, come sopra ricordato, a 61 mln - si formulano di seguito alcune considerazioni. Non è chiaro sulla base di quali elementi l'incidenza dell'abitazione principale sia stimabile nel 62 per cento della base imponibile e se tale incidenza rappresenti la media per tutte le categorie catastali o solo per le tre citate. Per quanto non

necessariamente l'incidenza dell'abitazione principale in relazione alla base imponibile debba essere omogenea per tutte le categorie catastali, si rileva che non risulta immediatamente comprensibile la compatibilità di tale dato con la percentuale, desunta dai dati del Ministero dell'interno di seguito riportati relativi ai consuntivi 2006, del gettito ICI prima casa rispetto all'ICI totale sul totale dei fabbricati; tale percentuale risulta infatti pari a circa il 35 per cento.

Regione	Accertamenti	%	Riscossioni Competenza	%	Riscossioni Residui	%	Riscossioni Totali	%
ICI_Abrincipale	3.738	34,6	2.622	35,5	915	35,2	3.537	35,4
ICI_AltriFabbricati	7.073	65,4	4.766	64,5	1.687	64,8	6.453	64,6
Totale Fabbricati	10.811	100	7.388	100	2.602	100	9.990	100

Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'interno - Direzione centrale finanza locale - Certificati di conto del bilancio

N.B.: i dati sono riferiti a circa il 96% dei Comuni e della popolazione residente.

In secondo luogo, la quantificazione non tiene conto del fatto che la stima relativa alle disposizioni della legge finanziaria per il 2008, rispetto alla quale per differenza viene calcolato il nuovo onere, comprendeva 7 mln a titolo di esenzione per quota parte delle abitazioni A1, A8 e A9. Dunque sarebbe corretto scorporare tale importo da quello ora individuato⁶.

Si segnala infine l'eventualità che possano essere richiesti, con fini elusivi, declassamenti di abitazioni ad oggi inserite nelle categorie A1, A8 o A9 - per esempio attraverso la suddivisione in unità più ridotte e la contestuale concessione di una parte dell'immobile

⁶ La RT allegata al presente provvedimento perviene all'entità dell'onere da coprire sottraendo, rispetto all'importo di 2.665 mln, sia 904 mln in quanto già coperti dalla precedente normativa, sia 61 mln per l'esclusione dall'esenzione delle abitazioni di cui alle categorie catastali A1, A8 e A9 (2.665 - 904 - 61 = 1.700). La RT di cui alla legge finanziaria 2008 quantificava l'onere delle detrazioni introdotte in 904 mln, sottraendo dall'importo di 911 mln, corrispondente all'onere dell'agevolazione per tutte le abitazioni principali, il gettito stimato di 7 mln, in relazione all'esclusione dal beneficio delle abitazioni rientranti nelle categorie catastali A1, A8 e A9.

originario ad un parente in uso gratuito - al fine di rientrare in categorie limitrofe che danno diritto all'esenzione, essendo di norma la dimensione uno degli elementi qualificanti ai fini del classamento delle abitazioni di tipo signorile rispetto a quelle di tipo civile (categoria A2) e delle ville rispetto ai villini (categoria A7).

In merito alla quantificazione complessiva della perdita di gettito ICI, si segnala preliminarmente che un'elaborazione recentemente presentata dal CER⁷ contiene una stima del gettito ICI prima casa compresa tra 3.242 mln e 3.813 mln, sulla base dei medesimi dati di fonte Ministero dell'interno citati sopra (consuntivi 2006), elaborati mediante due diverse procedure metodologiche al fine di riparametrare all'intero universo i dati disponibili, riguardanti la grande maggioranza, ma non la totalità dei Comuni⁸. Secondo tali simulazioni, quindi, risulterebbero sottostimate sia la quantificazione dell'agevolazione contenuta nella legge finanziaria per il 2008, sia quella associata al presente provvedimento.

L'ANCI, poi,⁹ ha indicato una stima del gettito ICI per la prima casa pari a 3,2 mld, senza tuttavia fornire alcun elemento chiarificatore sulle metodologie di stima utilizzate.

Sul problema si formulano di seguito alcune considerazioni derivanti dall'analisi dei dati dei certificati di conto di bilancio che i

⁷ Cfr. "Il Cerino" del 5 giugno 2008, www.cer-online.it.

⁸ Nella pubblicazione si chiarisce che la base dati utilizzata comprende circa l'86 per cento dei Comuni e il 77 per cento se si escludono i Comuni con un'ICI prima casa superiore al 90 per cento dell'ICI totale; nel procedimento base è stata considerata l'intera popolazione di certificati disponibili, nell'altro sono stati esclusi quei Comuni con una quota di ICI prima casa superiore al 90 per cento. In entrambi i casi è stato applicato un algoritmo di post-espansione da applicare ad ogni unità in modo tale da riprodurre la realtà degli 8.100 Comuni italiani.

⁹ Sempre sulla base di elaborazioni condotte sui conti consuntivi 2006, come specificato nel documento consegnato dall'ANCI in occasione dell'audizione presso le commissioni permanenti V e VI della Camera dei deputati dell'11 giugno 2008.

Comuni inviano al Ministero dell'Interno - riferiti all'anno 2006 - una sintesi dei quali viene riportata nelle tabelle riportate di seguito; tali dati riguardano oltre il 96 per cento dell'universo di riferimento, sia con riguardo al numero dei Comuni (7.830 su 8.100) che alla relativa popolazione (56,7 mln su 58,7 mln di residenti al 1° gennaio 2006).

In relazione alla notevole estensione del campione, pertanto, i dati che seguono sono presentati senza procedere a una riparametrazione all'intero universo di riferimento.

E' importante sottolineare, inoltre, che il 2006 è il primo esercizio per il quale i Comuni – nella trasmissione di dati al Ministero dell'interno – sono stati tenuti a esporre la composizione del gettito ICI tra prima abitazione e altre tipologie di immobili. Non è quindi possibile il confronto con gli analoghi dati relativi agli esercizi precedenti.

Anno 2006

Gettito ICI in mln di euro riferito alle abitazioni principali

Accertamenti	Riscossioni competenza	Riscossioni residui	Riscossioni totale
3.738	2.622	915	3.537

Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'interno - Direzione centrale finanza locale - Certificati di conto del bilancio

N.B.: i dati sono riferiti a circa il 96 % dei Comuni e della popolazione residente.

Il gettito ICI riferito alle abitazioni principali ammonta a 3.738 mln con riguardo agli accertamenti e a 3.537 mln a livello di riscossioni, delle quali 2.622 mln sono in conto competenza e 915 mln in conto residui; esistono quindi rilevanti divergenze di importo a seconda dell'aggregato che si ritenga corretto prendere in considerazione ai fini del rimborso.

In particolare, l'ordine di grandezza della stima della RT – ottenuta, come sopra ricordato, attraverso un procedimento di microsimulazione, a partire dalle dichiarazioni dei redditi individuali – sommata alla quantificazione della parziale esenzione derivante dalla “finanziaria” 2008, risulterebbe più prossimo a quello corrispondente alla riscossione in termini di competenza (anche tenendo conto del fatto che i dati sono riferiti al 96 per circa dell'universo, sia con riferimento al numero di comuni che al numero di abitanti rispetto al totale). Qualora ai fini del rimborso si assumessero le riscossioni comprensive dei residui, il dato si collocherebbe intorno ad un ordine di grandezza di 3,5 mld; prendendo in considerazione gli accertamenti l'ordine salirebbe a circa 3,7 mld.

Al riguardo, appare quindi opportuno un approfondimento metodologico sulla più opportuna base di riferimento ai fini della stima dei rimborsi da corrispondere ai Comuni ai sensi del comma 4 della norma in esame. Tale comma, in effetti, fissa i rimborsi nella misura fissa di 1,7 mld annui, sembrando identificare un tetto di spesa, ma ciò non sembra escludere la necessità di una corretta quantificazione dell'onere, dato che in base alla legge di contabilità le norme che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti territoriali, devono contenere la previsione dell'onere stesso ed indicare la copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali¹⁰.

L'identificazione dell'aggregato sul quale calcolare i rimborsi risulta quindi cruciale sia ai fini della individuazione degli importi da

¹⁰ Cfr. legge n. 468 del 1978, articolo 27.

corrispondere complessivamente agli enti locali sia ai fini di quanto dovuto ai singoli Comuni.

E' evidente che il dato relativo agli accertamenti è definito su una base imponibile potenziale alla quale corrisponde – a livello contabile – la formazione di una quota di residui, in quanto non tutte le entrate accertate sono suscettibili di generare riscossioni nell'esercizio di competenza. Risulta quindi rilevante, ai fini della determinazione dei rimborsi, identificare la quota di residui che corrisponde a una “fisiologica” sfasatura temporale degli incassi effettivi rispetto all'accertamento e quella “patologica” legata all'incapacità dell'Amministrazione comunale di pervenire all'incasso delle somme corrispondenti.

I dati contenuti nella tabella di seguito presentata, elaborati sui citati certificati di consuntivo trasmessi dai Comuni al Ministero dell'interno, riportano accertamenti, riscossioni in conto competenza e in conto residui raggruppando gli enti locali per regione di appartenenza.

Dai dati si evince una variabilità nella distribuzione degli accertamenti, delle riscossioni in conto competenza e di quelle in conto residui tra i diversi Comuni, nel senso che l'incidenza degli accertamenti e, rispettivamente, delle riscossioni (sia di competenza che totali) sui totali nazionali non sono uniformi.

Il fatto che in alcune regioni l'incidenza delle riscossioni sia superiore rispetto a quella degli accertamenti mentre in altre regioni si verifica l'opposto sembra suggerire la complessità dei fattori sottostanti alla formazione di residui attivi a titolo di entrate ICI e la difficoltà di isolare univocamente nella formazione dei residui la

componente “fisiologica” legata alla sfasatura nei tempi di acquisizione dell’entrata da quella “patologica” connessa all’incapacità di riscuotere il tributo accertato.

Gettito ICI in euro riferito alle abitazioni principali - Anno 2006

Regione	Accertamenti	%	Riscossioni in conto Competenza	%	Riscossioni in conto Residui	%	Totale Riscossioni	%
Abruzzo	90.587.960	2,4	69.264.419	2,6	16.208.811	1,8	85.473.230	2,4
Basilicata	16.178.347	0,4	10.692.349	0,4	5.158.374	0,6	15.850.723	0,4
Calabria	67.688.612	1,8	38.178.276	1,5	21.030.943	2,3	59.209.219	1,7
Campania	290.493.351	7,8	210.038.133	8,0	72.221.945	7,9	282.260.078	8,0
Emilia-Romagna	308.539.881	8,3	208.964.378	8,0	80.866.698	8,8	289.831.076	8,2
Friuli-Venezia Giulia	82.479.271	2,2	59.542.621	2,3	29.712.508	3,2	89.255.129	2,5
Lazio	583.719.048	15,6	396.390.403	15,1	143.717.288	15,7	540.107.691	15,3
Liguria	178.953.206	4,8	128.732.956	4,9	40.943.777	4,5	169.676.733	4,8
Lombardia	644.645.031	17,2	435.570.630	16,6	149.725.637	16,4	585.296.267	16,5
Marche	70.346.701	1,9	58.335.727	2,2	19.781.295	2,2	78.117.022	2,2
Molise	14.197.785	0,4	6.845.345	0,3	4.738.541	0,5	11.583.886	0,3
Piemonte	310.144.822	8,3	246.970.724	9,4	68.081.071	7,4	315.051.795	8,9
Puglia	171.414.009	4,6	114.961.940	4,4	55.928.708	6,1	170.890.648	4,8
Sardegna	87.298.400	2,3	56.301.121	2,1	26.941.854	2,9	83.242.975	2,4
Sicilia	151.060.040	4,0	91.164.407	3,5	37.147.046	4,1	128.311.453	3,6
Toscana	288.756.462	7,7	203.208.812	7,7	68.021.126	7,4	271.229.938	7,7
Trentino-Alto Adige	52.817.042	1,4	48.034.633	1,8	6.930.536	0,8	54.965.169	1,6
Umbria	44.449.888	1,2	32.291.066	1,2	9.371.970	1,0	41.663.036	1,2
Valle d'Aosta	7.830.964	0,2	4.899.284	0,2	2.918.150	0,3	7.817.434	0,2
Veneto	276.784.845	7,4	202.047.599	7,7	55.402.819	6,1	257.450.418	7,3
Totale complessivo	3.738.385.665	100,0	2.622.434.823	100,0	914.849.097	100,0	3.537.283.920	100,0

Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'interno - Direzione centrale finanza locale - Certificati di conto del bilancio

* * *

Si osserva poi che l’esonazione introdotta risulta compensata da maggiori trasferimenti erariali a favore degli enti locali quantificati in misura costante nel tempo, non considerando, pertanto, alcuna dinamica del gettito del tributo, laddove esso potrebbe ragionevolmente tendere a salire nel tempo in relazione a diversi

fattori, quali la più puntuale ricognizione degli immobili esistenti sul territorio, l'aggiornamento delle rendite catastali¹¹, la lotta all'evasione e all'elusione, nonché la nuova edificazione. Si segnala che, sulla base dei dati di contabilità nazionale, il gettito ICI nel suo complesso nel periodo 1995-2007 è cresciuto in media del 4,38% annuo¹².

Secondo quanto affermato dall'ANCI, tale gettito, negli ultimi quattro anni, sarebbe cresciuto mediamente del 3,29 per cento l'anno¹³, ma non è chiaro se il dato si riferisca al solo gettito ICI prima casa.

Ciò appare suscettibile di determinare, da un lato, maggiori difficoltà per il mantenimento, nel tempo, degli equilibri di bilancio degli enti locali e, dall'altro, di costituire il presupposto per richieste di maggiori trasferimenti compensativi da parte degli stessi. Sarebbe comunque opportuno acquisire le risultanze delle comunicazioni che gli enti locali – in base a quanto disposto dalla “finanziaria” 2008¹⁴ - dovrebbero avere effettuato entro il 30 aprile in merito alle previsioni di gettito ICI per il 2008, anche allo scopo di ottenere informazioni più aggiornate sulla dinamica del gettito in questione.

Con riferimento alle modalità di erogazione del suddetto rimborso, i cui criteri devono essere stabiliti entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento, e la cui effettuazione avverrà con decreto del Ministro dell'interno da emanare entro trenta giorni dalla data di conversione del decreto-legge in esame, si segnala che potrebbero determinarsi difficoltà di cassa per i

¹¹ La legge finanziaria per il 2007 (articolo 1, commi 194 e 195) ha attribuito ai Comuni funzioni catastali inerenti la revisione degli estimi.

¹² Cfr. ISTAT – Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche – anni 1980-2007 – Tabella 18.

¹³ Cfr. Documento consegnato dall'ANCI in occasione dell'audizione presso le commissioni permanenti V e VI della Camera dei deputati dell'11 giugno 2008.

¹⁴ V. articolo 1, comma 7, della legge finanziaria per il 2008; la norma viene peraltro soppressa dal comma 6 dell'articolo in esame.

Comuni, per il mancato conseguimento della 1^a rata ICI nel termine del 16 giugno, anche in considerazione del fatto che in occasione della scadenza della prima rata è possibile versare l'intero importo dovuto per l'anno di riferimento.

In relazione infine al comma 4-*ter*, si rileva che il temporaneo innalzamento del tetto massimo delle anticipazioni di tesoreria erogabili agli enti locali, volto a risolvere le ricordate possibili difficoltà di cassa dei Comuni, potrebbe risultare comunque oneroso per gli stessi in termini di maggiori interessi da corrispondere al tesoriere. Conseguentemente, potrebbero verificarsi effetti finanziari negativi in termini di indebitamento netto della P.A. a causa appunto dell'aumento degli interessi passivi.

Commi 7 e 7-*bis*

Il comma 7 prevede la sospensione della facoltà di regioni ed enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuite con legge dello Stato, fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità; stabilisce inoltre che continuano comunque ad applicarsi le disposizioni relative al mancato rispetto del patto di stabilità interno. Viene altresì esplicitato che la norma di sospensione non coinvolge gli aumenti delle aliquote collegati ai piani di rientro dei disavanzi sanitari.

Il comma 7-*bis* prevede che i Comuni che abbiano in corso di esecuzione rapporti di concessione del servizio di accertamento e

riscossione dell'ICI possono rinegoziare i contratti in essere, ai fini dell'accertamento e della riscossione di altre entrate.

La RT non considera le norme. La relazione illustrativa afferma che il blocco avrebbe comunque inizio dall'anno 2009, dal momento che enti locali e regioni hanno di fatto già deliberato l'assetto dei tributi per l'anno in corso.

Al riguardo, si sottolinea che la riduzione dei margini disponibili in relazione alla leva fiscale da parte delle Regioni e degli enti locali derivante dalla disposizione in esame potrebbe costituire un elemento di difficoltà ai fini della concreta possibilità da parte degli enti territoriali di raggiungere e/o sostenere gli obiettivi finanziari individuati dal patto di stabilità interno, anche in considerazione dei fattori di rigidità che caratterizzano alcuni comparti di spesa delle amministrazioni locali, con conseguenti effetti anche sul debito.

A tale riguardo, ai fini di una valutazione della portata della norma sulla posizione finanziaria degli enti locali, occorre anche sottolineare che uno degli elementi considerati dalle agenzie di *rating*, al fine di valutare la solvibilità degli enti stessi, attiene alla loro eventuale capacità di reperire, se necessario, risorse aggiuntive attraverso l'aumento dei tributi propri; la sospensione di tale possibilità potrebbe quindi aumentare il costo del debito, con ricadute rilevanti nelle realtà locali gravate da livelli elevati di indebitamento.

Per quanto gli enti locali abbiano verosimilmente, nella maggior parte dei casi, già deliberato eventuali aumenti di aliquote ed addizionali, non si può comunque escludere che alcuni Comuni non

avessero provveduto in tal senso - pur avendo intenzione di farlo - alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame (27 maggio 2008), dal momento che il termine per l'approvazione dei bilanci preventivi scadeva il 31 maggio; il blocco potrebbe agire quindi, in parte, anche per talune deliberazioni che sarebbero state prese, in assenza della norma in oggetto, nell'anno in corso.

Si rileva infine l'opportunità di un chiarimento in merito ai cespiti che rientrano nella sospensione introdotta dal comma 7, per definirne più precisamente l'ambito applicativo; la relazione illustrativa esplicita infatti che "si tratta in sostanza dei tributi comunemente definiti regionali, provinciali o comunali ma che sono stati istituiti con legge dello Stato", mentre "la norma di sospensione in commento non coinvolge le deliberazioni relative alle entrate patrimoniali".

Articolo 2

(Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro)

Il comma 1 dell'articolo in esame introduce, in via sperimentale ed opzionale (essendo possibile l'espressa rinuncia scritta da parte del prestatore di lavoro) per il periodo che va dal 1° luglio al 31 dicembre c.a., una imposizione sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali, pari al 10% ed entro il limite di importo complessivo di 3.000 euro lordi, sulle seguenti somme erogate a livello aziendale a titolo di:

- prestazioni di lavoro straordinario ai sensi del decreto legislativo n. 66 del 2003, effettuate nel periodo suddetto;

- prestazioni di lavoro supplementare con esclusivo riferimento a contratti di lavoro a tempo parziale stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto;

- incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa.

L'ammontare di reddito sottoposto ad imposta sostitutiva, il cui valore massimo è pari ai citati 3.000 euro, ai sensi del comma 2 dell'articolo in parola, non concorre alla formazione del reddito complessivo del percipiente o del suo nucleo familiare, sia a fini fiscali (pertanto a fini IRE) sia per la determinazione della situazione economica equivalente (ISEE).

Invece i redditi in parola vengono computati ai fini dell'accesso alle prestazioni previdenziali ed assistenziali e sono fatte salve le prestazioni in godimento sulla base del reddito di cui al successivo comma 5 (pertanto il reddito rilevato nell'anno 2007).

Il comma 3 prevede che l'imposta sostitutiva sia applicata dal sostituto d'imposta e che, qualora quest'ultimo non sia lo stesso che ha rilasciato la certificazione dei redditi per l'anno 2007, il beneficiario attesta per iscritto l'importo del reddito da lavoro dipendente conseguito nel medesimo anno 2007.

Il successivo comma 4 rinvia alla vigente normativa per quanto riguarda l'accertamento, la riscossione, le sanzioni ed il contenzioso.

Il comma 5 prevede la natura sperimentale della norma e specifica che l'imposizione sostitutiva si applica ai suddetti redditi

introitati dai lavoratori appartenenti al solo settore privato che nell'anno 2007 hanno percepito un reddito di lavoro dipendente, di cui all'articolo 49 del TUIR n. 917 del 1986, non superiore a 30.000 euro. Prevede inoltre la verifica, da parte del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, degli effetti della detassazione in discorso, con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Tale verifica potrà riguardare l'eventuale estensione del regime fiscale sostitutivo anche ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Infine il comma 6 sopprime la lettera b) del comma 2 dell'articolo 51 del TUIR n. 917 del 1986, prevedendo quindi l'imposizione fiscale delle erogazioni liberali non superiori a 258,33 euro concesse in occasione di festività o ricorrenze alla generalità o a categorie di dipendenti, dei sussidi occasionali concessi in caso di rilevanti esigenze personali o familiari del dipendente, dei sussidi corrisposti a dipendenti vittime dell'usura o a ristoro dei danni conseguenti a rifiuto opposto a richieste estorsive.

La relazione illustrativa, con riferimento alla decorrenza della disposizione recata dal comma 6 in argomento, prevede la sua applicazione a somme e valori erogati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto.

La RT specifica *in primis* che la disposizione di cui al citato comma 2 non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in quanto l'esclusione dei redditi in esame, nel limite di 3.000 euro, non opera ai fini dell'accesso alle prestazioni previdenziali ed assistenziali e che la salvaguardia alle prestazioni in godimento nei

casi a margine del limite reddituale di 30.000 euro conferma gli andamenti di spesa a normativa vigente.

Provvede poi a quantificare il minor gettito derivante dalla nuova disciplina della detassazione degli straordinari e degli altri emolumenti suddetti, utilizzando i dati dell'indagine sulle imprese industriali e dei servizi (anno di riferimento 2006) elaborata dalla Banca d'Italia¹⁵ per evidenziare che la retribuzione-base, comprensiva degli straordinari, corrisponde all'87% della retribuzione totale di lavoro dipendente. A tale quota la RT aggiunge due punti percentuali per tener conto di alcune voci del costo del lavoro che concorrono a definire il livello della retribuzione media oraria. Applicando la percentuale dell'89% all'ammontare dei redditi da lavoro dipendente risultanti dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2005, estrapolati agli anni di riferimento, quantifica le retribuzioni-base nel 2008 pari in circa 227.000 mln di euro. Da tale ammontare viene detratta una quota pari al 6%, che rappresenta la quota di lavoratori a progetto e tipologie analoghe per le quali non vengono retribuiti straordinari e premi, giungendo a definire un monte-redditi pari a circa 213.380 mln di euro.

Precisato che il regime fiscale sostitutivo è riferito, almeno in questa fase sperimentale, ai soli redditi di lavoro dipendente del settore privato (che, in base ai dati ISTAT, vengono stimati come quota-parte pari a circa il 71,8%), di tale aggregato viene poi considerata la sola quota di reddito direttamente riferibile agli straordinari (pertanto la parte riferibile alle prestazioni di cui alla

¹⁵ Indagine riferita alle imprese con sede amministrativa in Italia, con almeno 20 addetti, appartenenti ai settori di attività economica dell'industria in senso stretto, delle costruzioni e dei servizi privati non finanziari.

lettera a) del citato comma 1 dell'articolo in discorso) che, sempre dalla citata indagine della Banca d'Italia, risulta pari a circa il 6,1%¹⁶; si aggiunge poi una parte pari a circa il 4%¹⁷, a titolo di forme retributive aziendali integrative (quindi le prestazioni riconducibili ad incrementi di produttività, innovazione ed efficienza di cui alla lettera c) del citato comma 1 dell'articolo in esame), che la RT definisce quantificate in via cautelativa, dovuta ai possibili effetti indotti, recati dalla norma, sul comportamento degli operatori economici.

Si perviene così ad una stima della base imponibile, oggetto della nuova disciplina impositiva, pari a circa 15.474 mln di euro su base annua. Poiché la norma è riferita ad un arco temporale di sei mesi, nell'ipotesi di costanza nell'anno di prestazioni di lavoro straordinario, la citata base imponibile viene dimezzata a circa 7.737 mln di euro; da questi si toglie la quota del 20% per tener conto del limite massimo di 3.000 euro annui (*plafond*) a titolo di straordinario sottoposto a tassazione sostitutiva. Pertanto la base imponibile relativa ai soli sei mesi considerati è stimata in 6.190 mln di euro: applicando l'aliquota marginale media pari al 25,5% e confrontando la stima con riferimento all'aliquota proporzionale del 10% (cioè quella dell'imposta sostitutiva definita dalla nuova disciplina), si ottiene per differenza una perdita di gettito di competenza per il 2008 pari a circa 960 mln di euro, a cui si aggiunge la perdita relativa alle addizionali regionale e comunale, pari rispettivamente a circa 74 e 22 mln di euro per il solo 2009.

¹⁶ A tale quota si giunge applicando al 4,1%, che rappresenta l'incidenza delle ore di straordinario sulle ore totali lavorate, il 30% in più dovuto alla stima della maggiore retribuzione a titolo di straordinari.

¹⁷ Questa quota viene stimata a partire dai dati contenuti nel rapporto del CNEL del 30 novembre 2007 e della citata indagine della Banca d'Italia, in cui risulta che il contributo della contrattazione aziendale alla crescita media delle retribuzione nelle imprese con oltre 50 dipendenti si è attestato allo 0,8%.

Pertanto in termini di cassa, considerando che la ritenuta a titolo d'imposta viene effettuata dal sostituto con cadenza mensile, l'andamento di cassa sarà pari a 640 mln di euro per il 2008 e 320 mln di euro per il 2009.

La RT provvede poi a quantificare le somme percepite per prestazioni di lavoro supplementare o per prestazioni rese in funzione di clausole elastiche (prestazioni di cui alla lettera c) del citato comma 1 dell'articolo in questione), in quanto anche su esse è applicabile la citata imposta sostitutiva del 10%.

Utilizzando i dati tratti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese del 2007 indica in circa 1,9mln i lavoratori dipendenti a tempo parziale, stimando che solo il 50% dei soggetti potenziali sia realmente interessato alla nuova disciplina, in virtù del fatto che le aliquote marginali effettive di tali lavoratori non rendono conveniente la applicazione dell'aliquota sostitutiva. Ipotizzando quindi un premio medio di 500 euro per una platea di soggetti pari a 950.000 unità e una differenza di aliquota di 8 punti percentuali si determina una perdita di gettito IRPEF pari a 38mln di euro ed a titolo di addizionali regionale e comunale, rispettivamente pari a 6mln e 2mln di euro per il solo 2009.

Infine la RT quantifica gli effetti di recupero di gettito dovuti all'abrogazione dell'articolo 51, comma 2, lettera b), del citato TUIR n. 917 del 1986, ipotizzando sia i soggetti potenziali sia l'ammontare medio dell'erogazione percepita, attesa la totale mancanza di informazioni sia sulla banca dati delle dichiarazioni dei redditi sia sui bilanci presentati dalle società.

Utilizzando un'aliquota marginale IRPEF pari al 27% applicata su un maggior imponibile di 130 mln di euro¹⁸, si stima un maggior gettito per 35 mln di euro a titolo di IRPEF su base annua mentre a titolo di addizionali regionali e comunali il recupero di gettito è pari rispettivamente a 1,5 mln e 0,5 mln di euro a decorrere dal 2009.

Pertanto effettuando la sommatoria di tutti gli elementi si ottiene il seguente andamento di cassa: un minor gettito per 649 mln di euro per l'anno 2008, un minor gettito per 401,5 mln di euro per l'anno 2009 ed un recupero di gettito per l'anno 2010 pari a 37 mln.

Al riguardo occorre sottolineare in primo luogo come la non concorrenza, ai sensi del citato comma 2, ai fini fiscali e della determinazione della situazione economica equivalente, della quota di reddito a tassazione sostitutiva alla formazione del reddito totale del dipendente o del suo nucleo familiare, potrebbe determinare effetti finanziari, in termini di minor gettito o maggiori oneri, ulteriori rispetto a quelli stimati in RT, che riguardano unicamente il differenziale di aliquota generato dalla tassazione separata delle quote di retribuzione in questione.

In particolare, potrebbe emergere un minor gettito a titolo di IRPEF per alcune agevolazioni fiscali collegate al livello di reddito complessivo, come, ad esempio le detrazioni per familiari a carico, che sono rapportate anche al livello di reddito percepito e che in mancanza della norma in esame non sarebbero state fruibili dal dipendente o da suoi familiari, per superamento del limite di reddito.

¹⁸ Questo importo è dato da una platea di circa 1 milione di lavoratori, con un'erogazione media pari a circa 130 euro annui.

Inoltre, la mancata considerazione delle somme in questione potrebbe determinare il riconoscimento di alcune prestazioni di carattere socio-assistenziale collegate al parametro ISEE (per esempio l'erogazione di borse di studio, o l'ammontare della retta universitaria, ecc.).

Va da sé che in tali ipotesi la norma determinerebbe riflessi finanziari in termini di minor gettito o di maggiori spese, che invece la RT esclude, sostenendo che resterebbero invariati "gli andamenti di spesa a normativa vigente".

Sul punto, è necessario quindi acquisire chiarimenti da parte del Governo.

Con riferimento, invece, alla metodologia di quantificazione utilizzata, occorre sottolineare alcuni aspetti che potrebbero indurre a ritenere sottostimato l'onere generato dalla nuova imposizione sostitutiva.

Infatti, i dati utilizzati in RT riguardano le imprese aventi sede amministrativa in Italia con almeno 20 addetti; pertanto, la quantificazione sembrerebbe non tener conto di una opportuna quota di straordinari direttamente imputabile a dipendenti di imprese private con meno di 20 addetti, che comunque, in base alla disposizione, potrebbero beneficiare del nuovo regime fiscale.

Tale considerazione acquista consistenza se si considera che in Italia gran parte delle imprese è costituita da piccole aziende spesso con meno di 20 addetti e da microimprese con non più di 10 addetti¹⁹.

¹⁹ Nello specifico dal rapporto Pmi2007 di Unioncamere e Istituto Tagliacarne risulta che in Italia le microimprese manifatturiere con 10 dipendenti rappresentano l'82,9% del totale e che le microimprese fino a 9 dipendenti occupano circa il 25,5% dei lavoratori del settore e detengono circa il 14,3% del valore aggiunto.

La mancata considerazione nelle stime governative di un'adeguata quota di straordinari svolti da dipendenti di aziende con meno di 20 addetti potrebbe pertanto tradursi in una sottostima degli effetti finanziari di minor gettito, in termini di imposte dirette, quantificati in RT.

La stessa considerazione vale con riferimento alla quota ipotizzata di dipendenti cui vengono assegnati premi individuali stabiliti a livello aziendale in relazione ad incrementi di produttività ed efficienza organizzativa, che rientrano tra le tipologie di reddito a cui può applicarsi l'imposta sostitutiva in parola.

La RT considera la quota pari allo 0,8% delle citate retribuzioni nelle imprese con oltre 50 dipendenti e in virtù del possibile effetto incentivante aumenta la suddetta percentuale al 4%; la quantificazione di minor gettito potrebbe pertanto risultare sottostimata per effetto della mancata considerazione dell'universo di aziende con meno di 50 addetti, che - come già evidenziato - rappresentano la grande maggioranza delle aziende presenti sul mercato italiano.

Sulla questione si ritiene pertanto utile che il Governo fornisca chiarimenti.

Un altro aspetto, che concerne specificamente il minor gettito derivante dalle addizionali regionale e comunale, riguarda la loro imputazione negli effetti di cassa al solo anno 2009; a tal proposito, occorre rammentare che per le addizionali in questione vengono effettuati prelevamenti mensili da parte del sostituto di imposta e che, inoltre, per l'addizionale comunale, sussiste anche un obbligo di versamento in acconto.

Questa considerazione induce a ritenere che quindi sarebbero da ascrivere, anche negli effetti di cassa, quote di minor gettito già nell'anno 2008.

Un'altra perplessità concerne le modalità di stima degli straordinari, che nella quantificazione proposta dal Governo vengono considerati come fruibili in stretta correlazione con il trascorrere del tempo; infatti, la RT dimezza il valore del monte retributivo degli straordinari, poiché la norma è riferita ad un arco temporale di sei mesi, nell'ipotesi implicita di costanza nell'anno delle prestazioni di lavoro straordinario.

Tuttavia, occorre considerare che per le ore di straordinario e quindi per la connessa retribuzione, non appare prudentiale l'ipotesi di un andamento costante nell'arco temporale dell'anno; inoltre, è verosimile ipotizzare che la norma in questione possa indurre un aumento degli straordinari, che la norma mira appunto ad incentivare. La considerazione di effetti indotti è assunta peraltro dalla stessa RT nel caso delle somme erogate per incrementi di produttività ed efficienza organizzativa.

Infatti, il lavoro straordinario nasce dall'esigenza del datore di lavoro e dalla possibilità del lavoratore di svolgere lavoro supplementare in virtù di contingenti situazioni di incremento di carico lavorativo, che non risultano tipicamente costanti nel tempo. Tali caratteristiche delle prestazioni di lavoro straordinario suggerirebbero quindi l'opportunità di stimare una quota di incremento delle ore di straordinario dovuta anche all'effetto incentivo della norma che ad oggi risulta avere un'efficacia temporale limitata.

Tali considerazioni comportano quindi la possibilità che il minor gettito quantificato in RT possa essere sottostimato.

In connessione a tali considerazioni si rileva anche la inopportunità di valutare il *plafond* di 3.000 euro come un elemento che possa influire nel senso di diminuire le stime dell'ammontare potenziale di ore di straordinario, atteso che il *plafond* stesso rappresenta di per sé già il 10%²⁰ del limite di reddito percepito per applicare il regime fiscale in esame²¹; infatti, una sommaria valutazione induce a ritenere che tale tetto massimo potrebbe facilmente non essere raggiunto, atteso che la norma ha efficacia per i soli ultimi sei mesi dell'anno a fronte di un *plafond* stabilito quale importo complessivo delle diverse somme erogate a titolo delle differenti prestazioni individuate dalla norma in esame.

Altra considerazione di natura applicativa riguarda la mancanza di indicazioni circa le modalità di recupero della minore imposta pagata nel caso in cui a consuntivo il dipendente risulti aver percepito per l'anno 2008 redditi superiori al limite dei 30.000 euro annui; infatti, il limite reddituale è verificato con riferimento al solo reddito da lavoro dipendente percepito nell'anno 2007.

Nel silenzio della norma sarebbe opportuno acquisire dal Governo chiarimenti in merito alla concreta possibilità di recuperare la minore imposta pagata, atteso che nel caso si prevedano appositi controlli le procedure amministrative dedicate potrebbero generare

²⁰ Infatti : $30.000 * 10\% = 3000$

²¹ Si consideri a tal riguardo che Il Sole-24 ore del 15 maggio 2008, nell'articolo "Pronto il DL: anche i premi tassati al 10%", dà un stima dell'importo annuo degli straordinari percepito da un metalmeccanico, pari a 2.404 euro, mentre per un impiegato di 5 livello l'importo sale a 2.774 euro.

oneri diretti o indiretti per effetto anche di possibile contenzioso tributario.

Infine, si sottolinea come la stima della norma di abrogazione contenuta nel comma 6, peraltro di natura permanente rispetto alla temporaneità del regime fiscale sostitutivo proposto, sia costruita su parametri difficilmente riscontrabili, come la stessa RT riconosce asserendo che "una stima puntuale degli effetti della norma in esame (...) non risulta agevole".

A tal proposito giova rammentare che anche in ragione della facile eludibilità della maggiore imposizione fiscale sulle tipologie delle somme erogate per liberalità, per festività o ricorrenze (si consideri che tali somme possono esser facilmente tradotte in importi per straordinari o incrementi di produttività), le difficoltà di stima suggerirebbero l'adozione di criteri molto prudenziali, se non addirittura la scelta di non quantificare importi di maggior gettito.

Sarebbero pertanto utili chiarimenti al Governo.

Articolo 3

(Rinegoziazione mutui per la prima casa)

Il presente articolo, modificato in alcune sue parti durante l'esame presso la Camera dei deputati, prevede al comma 1 che il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Associazione bancaria italiana definiscono, mediante apposita convenzione aperta all'adesione delle banche e degli intermediari finanziari, i criteri e le modalità di rinegoziazione dei mutui a tasso variabile contratti per

l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione dell'abitazione principale anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto in esame. Tali criteri di rinegoziazione possono essere anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 120, comma 2, del decreto legislativo n. 385 del 1993, in materia di modalità e calcolo degli interessi bancari.

Durante l'esame parlamentare è stato aggiunto l'ultimo periodo del comma 1, il quale prevede, a vantaggio dei mutuatari e per favorire una maggiore concorrenza nel mercato, che nella convenzione sia espressamente prevista la possibilità che le singole banche aderenti adottino eventuali condizioni migliorative rispetto a quanto previsto nella nuova disciplina recata dall'articolo in parola. Rimane ferma l'opzione di portabilità del mutuo ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 7 del 2007.

Il comma 2 prevede che la nuova rata risultante dalla rinegoziazione, che rimane fissa per tutta la durata del mutuo, è pari all'importo che si ottiene applicando all'ammontare originario del mutuo il tasso di interesse risultante dalla media aritmetica dei tassi applicati dal contratto nell'anno 2006.

Il successivo comma 3 prevede che la differenza maturata tra l'importo della rata dovuta secondo il piano di ammortamento originario e quello risultante dall'atto di rinegoziazione è addebitata su un conto di finanziamento accessorio regolato al tasso che si ottiene in base all'IRS²² a dieci anni, alla data di rinegoziazione, maggiorato fino ad un massimo di uno *spread*²³ dello 0,5% annuo.

²² *Interest rate swap*.

²³ Si tratta della quota di ricarico che la banca decide di aggiungere al tasso del contratto di riferimento.

Ai sensi del comma 4 si specifica che, successivamente alla rinegoziazione del mutuo, nel caso in cui la differenza tra l'importo della rata dovuta secondo l'ammortamento originario e quella dovuta per effetto della rinegoziazione, generi saldi a favore del mutuatario, la differenza sia imputata a credito del mutuatario sul conto di finanziamento accessorio. Qualora si verifichi che il conto accessorio risulti totalmente rimborsato, l'ammortamento del mutuo procederà secondo la rata variabile originariamente prevista.

Il comma 5 prevede che l'eventuale debito risultante sul conto accessorio alla data di originaria scadenza del mutuo venga rimborsato dal cliente sulla base di rate di importo costante pari alla rata risultante dalla rinegoziazione.

Il comma 6 dispone che le garanzie già iscritte a favore del mutuo oggetto di rinegoziazione continuano ad assistere anche il conto finanziario. Con emendamento approvato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati si è specificato che tali garanzie continuano a sussistere senza il compimento di alcuna formalità, anche ipotecaria; tale disposizione si applica anche nel caso in cui, per effetto della rinegoziazione, il titolare del conto di finanziamento accessorio sia un soggetto diverso dal cessionario del mutuo nell'ambito di un'operazione di cartolarizzazione con cessione di crediti. In questo caso la surroga nelle garanzie opera di diritto senza il compimento di alcuna formalità, anche ipotecaria, ma ha effetto solo a seguito dell'integrale soddisfacimento del credito vantato dal cessionario del mutuo oggetto dell'operazione di cartolarizzazione.

Il comma 7 dispone le modalità applicative di adesione dei clienti alla proposta di rinegoziazione, che comunque esplica i suoi

effetti a decorrere dalla prima rata in scadenza successiva al 1° gennaio 2009.

Il comma 8 prevede la totale esenzione da imposte e tasse delle operazioni di rinegoziazione dei mutui, inoltre per queste ultime le banche e gli intermediari finanziari non applicano costi nei riguardi dei clienti.

Infine il comma 8-*bis*, inserito durante l'esame presso la Camera dei deputati, prevede che le disposizioni dell'articolo in esame sono derogabili solo in senso più favorevole al mutuatario.

La RT non ascrive effetti finanziari alla presente norma.

Al riguardo occorre evidenziare che la modifica introdotta dalla Camera dei deputati relativamente al comma 1 fa salvo il regime opzionale di surrogazione del mutuo ai sensi del vigente articolo 8 del citato decreto-legge n. 7 del 2007; pertanto, la nuova disciplina, definita dalla convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze ed ABI, sarà alternativa a quella recata dal citato decreto-legge n. 7 del 2007 mentre la formulazione della norma²⁴ sembrerebbe escludere le altre forme di rinegoziazione attualmente applicate dalla prassi bancaria.

In tale ipotesi, ne conseguirebbe una modifica sostanziale anche del regime fiscale delle operazioni in questione, vigente prima dell'entrata in vigore del presente decreto-legge.

²⁴ Circostanza che sembrerebbe supportata peraltro dalla previsione della possibilità di rinegoziare mutui in deroga a quanto previsto dall'articolo 120, comma 2, del d.lgs 385 del 1993.

Infatti, la normativa precedente prevedeva una differente imposizione fiscale per la surrogazione dei mutui sottoscritti ai sensi del citato articolo 8 del decreto-legge n. 7 del 2007, per i quali il comma 4-*bis* prevedeva la totale esenzione dall'imposta sostitutiva di cui all'articolo 17 del D.P.R. n. 601 del 1973 e dalle imposte di cui all'articolo 15 del medesimo D.P.R., rispetto alle rimanenti operazioni di rinegoziazione di mutui che, non essendo riconducibili alla tipologia della surrogazione, scontavano una imposizione proporzionale pari allo 0,25% o al 2% a seconda che, rispettivamente, per l'immobile ricorressero o meno i requisiti previsti per godere del regime agevolato "prima casa"²⁵.

Occorre pertanto chiarire se il comma 8 dell'articolo in esame abbia esonerato da ogni obbligo fiscale tutte le operazioni di rinegoziazione dei mutui, sia preesistenti all'entrata in vigore del presente decreto-legge, sia successive.

In tale ipotesi è evidente che la nuova norma comporterebbe un minor gettito in relazione a tutti quei contratti di rinegoziazione che si sarebbero stipulati ai sensi della precedente normativa e per i quali era prevista l'imposta sostitutiva proporzionale.

A conferma di tale risvolto finanziario si consideri che il comma 4-*ter* del citato articolo 8 del decreto-legge n. 7 del 2007 quantificava l'onere²⁶ della totale esenzione da ogni imposta per i casi di surrogazione del mutuo e ne dava opportuna copertura.

²⁵ Sul punto si veda anche la risoluzione n.68/E del 28 febbraio 2008 dell'agenzia delle Entrate, nonché l'articolo su Fisco oggi del 28/02/2008 – "Mutui ipotecari. Rinegoziazione agevolata, all'Inpdap come in banca".

²⁶ Si rammenta che l'onere era fatto pari a 2,5mln di euro annui a decorrere dall'anno 2007.

Sarebbe pertanto utile che il Governo fornisse chiarimenti in merito all'eventuale portata finanziaria del comma 8.

Con riferimento poi alla disciplina del “conto di finanziamento accessorio” sarebbe opportuno che il Governo chiarisse se anche tale conto beneficia della citata esenzione fiscale, atteso che esso si presenta come strumento accessorio ed inscindibile delle nuove modalità di rinegoziazione dei mutui; va da sé che in tal caso andrebbero quantificati gli oneri relativi al minor introito in termini di imposte dirette sugli interessi maturati (attivi per le banche e variabili a seconda degli andamenti di mercato così come descritto dal citato comma 4 dell’articolo in esame).

Ad una prima analisi potrebbero aversi quindi componenti positive di reddito per gli istituti bancari che non sconterebbero imposte dirette (IRES/IRAP), in virtù della citata esenzione delle operazioni in parola.

Per quanto concerne invece i mutuatari sarebbe opportuno verificare gli effetti netti derivanti dalla norma, atteso che la detraibilità degli interessi passivi a fini IRPEF a legislazione vigente potrebbe essere alterata dalla eventuale opportunità, peraltro non chiarita dalla norma, di poter detrarre ai sensi dell’articolo 15, comma 1, lettera b), del TUIR 917/1986, gli interessi passivi derivanti dalla differenza tra la rata dovuta secondo il piano di ammortamento originario e quella risultante dall’atto di rinegoziazione (ai sensi del comma 3).

Sul punto si consideri che la vigente normativa pone un limite alla detraibilità degli interessi passivi (pari a 4.000 euro annui), limite così modificato dall’articolo 1, comma 202, della LF per il 2008;

poiché ai sensi del comma 2 la rinegoziazione comporta una diminuzione dell'importo delle rate di mutuo e quindi anche della quota di interessi, questi ultimi potrebbero rientrare con maggior probabilità entro il limite di detraibilità posto dalla normativa vigente. Per contro i maggiori interessi passivi risultanti dal conto accessorio, che a normativa vigente potrebbero andare fiscalmente persi in virtù del superamento del limite di detraibilità (ai sensi del citato articolo 15 del TUIR), potrebbero invece esser recuperati nel momento del pagamento del debito sulla base di rate costanti così come disciplinato dal citato comma 5 dell'articolo in discorso.

In sintesi, quindi, si potrebbero produrre effetti finanziari di minor gettito nell'ipotesi in cui all'abbassamento dell'ammontare degli interessi passivi sulla rata di mutuo rinegoziata corrisponda l'allungamento del termine di detraibilità degli interessi passivi maturati sul conto accessorio.

Per quanto infine concerne la modifica introdotta alla Camera dei deputati al comma 6, relativa al mantenimento delle garanzie senza il compimento di alcuna formalità, anche ipotecaria, occorre sottolineare che, ai sensi della normativa vigente prima dell'emanazione del presente decreto, erano esenti da imposta ipotecaria solo le cessioni dei crediti "in blocco" da parte da parte degli istituti bancari²⁷.

Al di fuori delle cessioni in blocco, la normativa prevedeva che fosse comunque applicata l'imposta ipotecaria dovuta ai sensi dell'articolo 9 della Tariffa allegata al decreto legislativo n. 347 del 1990 per le formalità dell'annotazione della cessione del mutuo, da

²⁷ Al riguardo vedi la risoluzione n. 3/T del 3 novembre 2006 dell'Agenzia del territorio.

apporte in calce all'iscrizione ipotecaria relativa agli immobili garantiti per tutti i casi di trasmissione del vincolo ipotecario per cessione, surrogazione, pegno, postergazione di grado, per sequestro, pignoramento o assegnazione del credito garantito, ferma restando l'esenzione dei casi di surrogazione ai sensi del più volte citato articolo 8 del decreto-legge n. 7 del 2007.

Ciò posto sembrerebbe pertanto che la novella legislativa conduca ad un'applicazione estensiva, di natura oggettiva, dei casi di esenzione dalle formalità ipotecarie di iscrizione in calce della modifica del soggetto cessionario del mutuo oggetto di rinegoziazione.

In tale ipotesi e a sostegno della precedente osservazione in merito all'onere derivante dall'esenzione da ogni tipo di imposta delle operazioni di rinegoziazione, come previsto dal comma 8 dell'articolo in esame, si avrebbero effetti di minor gettito a titolo di imposta ipotecaria che andrebbero opportunamente quantificati.

Visti i risvolti finanziari e la complessità dell'interpretazione delle disposizioni in questione è opportuno acquisire chiarimenti dal Governo.

Articolo 5
(Copertura finanziaria)

Commi 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13

I commi 1 e 2 prevedono l'utilizzo di risorse provenienti da riduzioni di autorizzazioni di spesa, da maggiori entrate e dall'utilizzo degli accantonamenti dei fondi speciali 2008-2010 per far fronte agli oneri derivanti dagli articoli 1 e 2 del provvedimento, nonché dal comma 4 del presente articolo, e quantificati, al comma 7, in 2.449 milioni di euro per l'anno 2008 (che aumentano a 2.664,1 milioni di euro, ai fini della compensazione in termini di indebitamento netto), 2.201,5 milioni di euro per l'anno 2009, 1.760 milioni di euro per l'anno 2010 e 1.700 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011.

Tali risorse sono scritte nel Fondo per interventi strutturali di politica economica.

La RT non si sofferma specificamente sul dispositivo di copertura nel suo complesso, come riportato nel prospetto C allegato al disegno di legge originario.

Al riguardo, in premessa, dal punto di vista contabile, la ricognizione del prospetto C evidenzia che, per i maggiori oneri di cui agli articoli 1-2-5, il provvedimento trova compensazione, in termini di indebitamento netto, solo grazie alla misura di cui al successivo comma 5. Con l'abrogazione ivi prevista degli articoli 22-*quater* e 47-*quinquies* del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, si provvede infatti alla neutralizzazione della spesa per investimenti da parte

dell'INAIL, con l'effetto di neutralizzare un maggior onere, in termini di competenza economica, pari a 700 milioni di euro nel 2008 e 600 milioni di euro nel 2009 e 2010.

In merito al *quantum* dei risparmi appena indicati si ricorda che i risparmi complessivi attesi dall'introduzione del divieto erano stati stimati per il 2008 in 400 mln di euro in termini di indebitamento e di fabbisogno, che alla prima disposizione erano attribuiti oneri pari a 50 mln di euro annui e che la seconda disposizione (autorizzazione alla costruzione del centro polifunzionale della Polizia di Stato) operava nei limiti del 7% delle risorse disponibili (evidentemente non superiori a 28 mln di euro). Il risultato sarebbe dunque che l'abrogazione di tali due deroghe comporta un notevole innalzamento dei risparmi già iscritti in legge finanziaria.

Appare dunque necessario un chiarimento circa l'ammontare dei risparmi atteso dalle due abrogazioni, quantificato ora in 700 mln di euro per il 2008 e in 600 mln di euro per il 2009 e il 2010, importi infatti ampiamente superiori a quelli desumibili dalle considerazioni sopra esposte (78 mln di euro per il 2008 : 50 + 28) e anche a quelli ascritti alle originarie disposizioni che hanno introdotto il divieto di effettuare investimenti in forma diretta (400 mln di euro).

Per i profili di metodo, come peraltro segnalato anche recentemente²⁸, una copertura aggiuntiva solo in termini di contabilità economica solleva poi interrogativi circa l'equiparazione degli obblighi di copertura in riferimento a tutti i saldi, questione, questa,

²⁸ SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del Bilancio, Elementi di documentazione n. 2, maggio 2008, pagina 32 e seguenti.

che si riallaccia alle norme già in vigore in essere nel decreto legge n. 112 del 25 giugno u.s. all'esame della Camera dei Deputati²⁹.

Da ultima si prospetta l'assoluta opportunità di un aggiornamento dell'allegato 7, per tener conto delle modifiche accolte in prima lettura.

Commi 3 e 4

Il dispositivo integra, ma con riferimento ai programmi e non semplicemente ai capitoli della spesa, la disciplina di cui alla legge di bilancio 2008, per la parte in cui si prevede la possibilità di variazioni compensative tra capitoli di u.p.b..

La norma in esame prevede infatti che, con decreti del Ministro dell'economia su proposta dei Ministri competenti, le dotazioni finanziarie possono essere rimodulate tra i programmi ricompresi all'interno di ciascuna missione di spesa. Dalla facoltà restano escluse le spese obbligatorie e per quelle in annualità e a pagamento differito, restando precluso anche l'utilizzo di stanziamenti di conto capitale per il finanziamento di maggiori spese correnti. Le variazioni possono essere effettuate solo nel rispetto della invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Inoltre, per i programmi interessati dalle rimodulazioni e compresi tra quelli che hanno subito riduzioni degli stanziamenti, è previsto che le variazioni tra le spese di funzionamento e quelle per interventi siano consentite nel limite del 10 per cento degli stanziamenti.

Il testo del dispositivo, così come modificato dalla Camera dei Deputati, prevede che gli schemi dei decreti di cui al primo periodo sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. Si prevede che i pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione, stabilendosi che, decorso inutilmente tale termine senza che le Commissioni lo abbiano espresso, i decreti di variazione possono comunque essere adottati.

²⁹ Per le osservazioni al riguardo si rinvia alla nota che sarà predisposta quando il provvedimento sarà stato trasmesso al Senato della Repubblica.

In merito al riscontro ai predetti pareri, il dispositivo prevede che, ove il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento ai profili finanziari, debba ritrasmettere alle Camere gli schemi di decreto corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti per i profili finanziari, che devono poi essere espressi entro venti giorni.

Il testo prevede che, fermo restando quanto previsto dagli articoli 2, comma 4-*quinquies*, della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, e 3, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, nel caso si tratti di dotazioni finanziarie direttamente determinate da disposizioni di legge, i pareri espressi dalle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario sono vincolanti.

Sul piano informativo, è infine previsto che ciascun Ministro prospetti le ragioni della riconfigurazione delle autorizzazioni di spesa di propria competenza, nonché i criteri per il miglioramento di economicità ed efficienza e per l'individuazione di indicatori di risultato, relativamente alla gestione di ciascun programma, nelle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge di bilancio 2008). Il termine per la presentazione di queste ultime, stabilito dalla norma al 30 giugno è differito, per l'anno 2008, al 30 settembre 2008.

Sempre a fini di flessibilità di gestione e per fronteggiare eventuali esigenze determinate dalle riduzioni di autorizzazioni di spesa previste dall'articolo 5, il decreto-legge in esame istituisce, ai sensi del comma 4, un fondo con una dotazione pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e di 60 milioni di euro per l'anno 2010, da utilizzare a reintegro delle dotazioni finanziarie di programmi di spesa. L'utilizzo del fondo è disposto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La copertura finanziaria relativa alla dotazione del fondo è assicurata ai sensi del comma 7 dell'articolo in commento.

La RT riferisce che la norma si connette alla riforma del bilancio dello Stato per missioni e per programmi, introdotta a legislazione invariata, a partire dall'esercizio in corso. Con essa si introducono ulteriori meccanismi di flessibilità del bilancio, consentendo alle Amministrazioni di potenziare i margini di discrezionalità sui programmi di spesa, tenuto anche conto delle possibili difficoltà gestionali che possono derivare dalle riduzioni di spesa previste dal comma 1 dell'articolo 5 del decreto in esame.

Tale flessibilità, è diretta ad attivare gradualmente il processo di revisione della spesa (cd. *spending review*) e, attraverso il riesame dei programmi di spesa in atto, dovrebbe consentire di liberare risorse da riallocare sulla base delle priorità del Governo.

Al riguardo, stante il rilievo ordinamentale, non vi sono osservazioni in merito ai profili di stretta copertura finanziaria del dispositivo, considerato che ivi è espressamente previsto che le variazioni tra programmi di una medesima missione dovranno comunque assicurare l'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Appare comunque opportuno formulare alcune osservazioni in merito alle problematiche che le disposizioni in parola sollevano.

A) Implicazioni delle variazioni dei programmi

Un primo gruppo di problemi riguarda gli aspetti istituzionali della normativa.

Anzitutto, per quanto riguarda l'ampliamento delle potenzialità della legge di bilancio³⁰ nel modificare le dotazioni finanziarie di programmi all'interno delle missioni, se si parte dal presupposto che le spese direttamente predeterminate con legge non fanno parte delle eccezioni per le quali tale possibilità non è consentita³¹ e costituiscono peraltro la gran parte del macroaggregato "interventi", esplicitamente oggetto della variabilità prevista ora ad opera delle leggi di bilancio, va valutato se ciò sia in linea o meno con i limiti che l'ordinamento costituzionale prevede per tale tipo di legge, ossia la impossibilità di

³⁰ Tutte le considerazioni qui svolte sulla legge di bilancio valgono naturalmente anche per la legge di assestamento.

³¹ Ossia le spese di natura obbligatoria, le spese in annualità e a pagamento differito.

modificare leggi ordinarie. Si fa presente che la possibilità in questione è stata prevista da un emendamento a firma dei relatori presentato in prima lettura.

In secondo luogo - per la parte in cui medesimo effetto può essere conseguito con decreti ministeriali, come era previsto nella formulazione iniziale della norma -, sempre partendo dal medesimo presupposto, ossia che i programmi includono interventi regolati direttamente da leggi, va considerato se, nel sistema della gerarchia delle fonti, il risultato non possa essere che con atti di normativa secondaria si modificano atti di normativa primaria.

In terzo luogo, la medesima possibilità di disporre con atto normativo secondario variazioni tra programmi agli stanziamenti in corso d'anno, anche predeterminati con legge, va valutata alla stregua della legislazione contabile vigente, che qualifica quali unità elementari di voto, per l'approvazione con legge del bilancio annuale di previsione da parte del Parlamento, le sole unità previsionali di base (u.p.b.), che nell'attuale struttura del bilancio sono costituite da macroaggregati che si collocano ad un livello inferiore rispetto ai programmi. Il risultato sarebbe dunque che l'unità di voto parlamentare potrebbe essere riconfigurata, nelle sue determinazioni finanziarie, ad un livello superiore (programma) e in via anche solo amministrativa.

Sul punto della modificabilità con legge di bilancio e con decreti ministeriali di programmi di spesa va poi rilevato più in generale che l'impianto concettuale sotteso alla recente riforma della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi di spesa, che è chiaramente volto anche ad implementare la possibilità di monitorare i

risultati dei programmi, in termini di servizi resi, da parte del Parlamento, trova tra l'altro un profilo cruciale proprio nella possibile individuazione, per ogni programma, dei centri di responsabilità (CDR) competenti alla gestione degli stanziamenti, al fine di monitorarne le *performances*³². Da ciò consegue che variazioni agli stanziamenti tra programmi in corso d'anno, che vedono il Parlamento come mero soggetto destinatario di una richiesta di parere in merito alle avvenute variazioni, andrebbero valutate anche alla luce dei possibili riflessi sulla concreta monitorabilità dei risultati gestionali, in corso di esercizio, ma anche a consuntivo, da parte del Parlamento, dovendo ivi "scontarsi" le variazioni intervenute negli stanziamenti con le relative ricadute sulle risorse assegnate ai centri di responsabilità (CDR). Altra conseguenza dovrebbe essere la scarsa utilità, una volta intervenute le variazioni, delle note preliminari al bilancio iniziale e, in particolare, delle indicazioni in termini di obiettivi fisici e di *performances*.

B) Implicazioni sul piano delle procedure parlamentari in sede consultiva

Per quanto riguarda gli aspetti eminentemente procedurali (resa del parere da parte delle Commissioni parlamentari), una riflessione appare opportuna in ordine alla valenza del previsto doppio parere da parte delle Commissioni di merito e della Commissione bilancio al

³² In merito, l'articolo 3, comma 68, della legge finanziaria 2008, prevede che entro il 15 giugno di ciascun anno, ogni Ministro trasmetta alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocatione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

fine di valutare se esso possa essere considerato di per sé sufficiente al pieno e coerente inquadramento della riforma nella cornice dettata dall'assetto attuale dei poteri che ruota intorno alla decisione di bilancio così come regolata dalla Costituzione e dalla legge di contabilità, in cui un ruolo centrale è assegnato al concetto di legge.

Difatti, nel presupposto che per Commissione competente per i profili di carattere finanziario si intende la Commissione bilancio, ferma naturalmente l'assoluta autonomia al riguardo della Presidenza delle Camere, va rilevato che il dispositivo non vede sanzionato l'esito di un eventuale parere contrario o condizionato da parte della Commissione di merito; allo stesso modo, con effetti peraltro ancor più problematici per i profili di interesse, si presenta l'esito privo di conseguenze nel caso di parere contrario o con condizioni formulato da parte della Commissione bilancio, dal momento che le eventuali osservazioni - come prefigurato dalla norma - danno solo luogo alla richiesta di ulteriori elementi informativi, se il Governo non è d'accordo.

Ciò in quanto il parere è espressamente vincolante, così come prevede il dispositivo, solo nel caso in cui la spesa sia direttamente regolata per legge. Peraltro, tale ultimo richiamo, se da un lato conferma il presupposto interpretativo alla base delle osservazioni prima formulate al paragrafo A), comporta che, per la gran parte della spesa, vincolata solo "indirettamente" dal fattore legislativo (cd "oneri inderogabili"), non sono previste conseguenze alle eventuali osservazioni formulate dalla Commissione bilancio.

Tra l'altro, merita una segnalazione la circostanza secondo cui, essendo formalmente limitata la competenza della citata Commissione

solo ai profili finanziari, l'ambito effettivo di competenza di quest'ultima si rivela, almeno formalmente, avere un raggio d'azione assai limitato, dal momento che il presupposto della normativa è di assicurare comunque l'invarianza degli effetti per quanto riguarda le compensazioni, il merito essendo di competenza di altra Commissione.

Oltretutto, anche per le spese direttamente fissate con legge, rimane che non sono previste conseguenze per il parere con osservazioni o condizioni della Commissione di merito.

Sul fatto che comunque tutta la procedura di coinvolgimento del Parlamento si esaurisca a livello di Commissione va segnalato che la normativa va valutata con riferimento ad un altro profilo di costituzionalità, riferito all'ultimo comma dell'art. 72, per la parte in cui viene prevista la riserva d'Assemblea per le leggi di bilancio.

Quanto alla parte finale sulle procedure di fornitura di elementi informativi da parte del singolo ministro, nei limiti di rigorosi termini ivi previsti, si evidenzia infine che essa non appare coordinata rispetto alla libertà proprio sui tempi dell'adozione dei decreti compensativi e a quelli di presentazione ad es. del ddl bilancio.

Sarebbe inoltre opportuno, a tale proposito, anche un chiarimento in ordine alla dichiarata finalità della norma di consentire il “rispetto dell’obiettivo di pervenire al consolidamento dell’articolazione per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione”: andrebbe dunque chiarito il concetto di "consolidamento".

Infine, andrebbe altresì chiarito se l’espressa previsione di un limite superiore (il 10 per cento) alle variazioni possibili tra spese di

funzionamento ed interventi per le finalità previste dalla legge nell'ambito del programma interessato dalla riduzione implichì che interventi di entità superiore debbano, d'ora innanzi, essere effettuate necessariamente mediante norma di rango primario.

Comma 6

La norma prevede che la somma iscritta nel bilancio dello Stato per l'anno 2008, nell'ambito della missione «Infrastrutture pubbliche e logistica», programma «Sistemi stradali e autostradali», in attuazione dell'articolo 1, comma 1155, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, affluisce al fondo di cui al comma 2 per l'intero importo di 1.363,5 milioni di euro. A valere sulle predette risorse una quota pari a 611 milioni di euro è versata, nell'anno 2008, su apposita contabilità speciale, ai fini del riversamento all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2009 per 438 milioni di euro, e nell'anno 2010 per 173 milioni di euro.

La RT riferisce che la norma prevede la riutilizzazione, a fini di copertura, delle somme iscritte in bilancio nell'ambito della missione «Infrastrutture pubbliche e logistica », programma « Sistemi stradali e autostradali», già destinate fino al 2006, alla realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia e il continente («Ponte sullo Stretto»).

Tali risorse erano risultate successivamente versate all'entrata del bilancio dello Stato nel corso dell'ultimo bimestre del 2007 da

Fintecna S.p.a., e sono state riassegnate – con decreto ministeriale n. 28088 del 25 marzo 2008, registrato alla Corte dei conti l'8 aprile 2008, in attuazione dell'articolo 1, comma 1155, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – sul capitolo 7487 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture per l'anno 2008, per l'importo complessivo di euro 1.363.500.000, per essere destinate alla realizzazione di opere infrastrutturali e di tutela dell'ambiente e difesa del suolo in Sicilia e in Calabria.

La norma in questione, in particolare, prevede che tali risorse, non ancora utilizzate per le finalità di cui al predetto articolo 1, comma 1155, della legge n. 296 del 2006, confluiscono al Fondo per interventi strutturali di politica economica e che una quota delle medesime, pari a 611 milioni di euro è versata nell'anno 2008 su apposita contabilità speciale, ai fini del riversamento all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2009, per 438 milioni di euro, e nell'anno 2010, per 173 milioni di euro.

L'importo di 752,5 milioni di euro, quale differenza tra l'importo complessivo confluito al citato Fondo (1.363,5 milioni di euro) e l'importo riversato dal Fondo medesimo alla contabilità speciale (611 milioni di euro), costituisce quota parte delle risorse utilizzate per l'anno 2008 a copertura degli oneri recati dal provvedimento.

Al riguardo, per i profili di copertura, va anzitutto segnalato che il dispositivo provvede al riutilizzo nel 2008, nel 2009 e nel 2010 previo loro deflusso a nuova imputazione iscritta nel bilancio 2008, di parte delle disponibilità createsi a valere del Programma "*Sistemi*

stradali e autostradali" (in misura pari, rispettivamente, a 438 milioni di euro nel 2009 e per 173 milioni di euro nel 2010).

Preliminarmente, si rammenta che l'articolo 11-*ter*, comma 1, lettera *b*) della legge n. 468 del 1978, posto a disciplina delle modalità di copertura dei nuovi oneri mediante ricorso a liquidità giacenti in tesoreria, stabilisce che qualora le risorse iscritte in conti correnti o in contabilità speciali originino da autorizzazioni di spesa iscritte in bilancio, e siano destinate alla copertura di nuovi oneri (o, si aggiunge, anche al solo miglioramento del saldo di competenza dell'anno del riversamento), si debba procedere alla preventiva riduzione delle autorizzazioni di spesa da cui si sono generate.

A fronte delle sole indicazioni sul riversamento delle citate disponibilità alla nuova imputazione di bilancio nel 2008 e, per parte di queste - previo il nuovo versamento in tesoreria di una quota di 611 milioni di euro delle medesime, sempre nel 2008 -, in conto entrata al bilancio nel 2009 e 2010, il dispositivo non fa invece alcun cenno in merito alla riduzione, per tali anni, anche dell'autorizzazione di spesa da cui tali disponibilità si sarebbero originate³³.

Né la RT fornisce assicurazioni circa la provenienza *extra* bilancio di tali risorse nella titolarità di Fintecna Spa: il tutto considerando che lo stesso articolo 2, comma 92, della legge n. 262

³³ Dette risorse, come riferito dalla RT, prima di essere versate al bilancio e riassegnate nel 2008 al capitolo 7487 del ministero delle Infrastrutture, erano in tesoreria nella disponibilità di Fintecna Spa che le ha riversate al bilancio, a fine 2007. In proposito, l'articolo 2, comma 92, del decreto-legge n. 262 del 2006, così come modificato dall'articolo 1, comma 1155, della legge n. 296 del 2007 (Legge finanziaria 2007), nel disciplinare il riversamento delle risorse al bilancio dello Stato da parte di Fintecna Spa, una volta trasferite ad altra controllata dello Stato le azioni di Stretto di Messina Spa, stabilisce che, al fine di far fronte "agli impegni" assunti da Fintecna Spa verso Stretto di Messina Spa per l'opera infrastrutturale, il versamento operi in due capitoli distinti del Ministero delle Infrastrutture (il 70 per cento) e dell'Ambiente.

del 2006 fa espresso riferimento ad "impegni assunti" verso società Stretto di Messina Spa.

Inoltre, sempre per i profili di copertura, una riflessione a parte merita il fatto che tali risorse - aventi comunque, perlomeno in origine, natura economica di parte capitale (Fintecna Spa) -, in relazione alle quote versate in entrata al bilancio nel 2009 e 2010, contribuiscono esplicitamente alla copertura degli oneri pur di parte "corrente", come individuati dalle norme di cui agli articoli 1 e 2 del provvedimento in esame, mediante iscrizione nel fondo per interventi strutturali di politica economica (di parte corrente).

In proposito si rammenta che trattasi di una prassi già utilizzata in precedenti occasioni ed intesa al rispetto formale della regola a presidio della qualità della struttura del bilancio data la destinazione corrente di risorse originariamente di parte capitale³⁴.

Infine, per quanto riguarda il capitolo 7487 del Ministero delle infrastrutture richiamato dalla RT in relazione al *Programma* "Infrastrutture pubbliche e logistica", va segnalato che, ad un'interrogazione del sistema *Datamart-R.G.S.* e dalla consultazione del bilancio di previsione per capitoli 2008, tale imputazione non risulterebbe esistente³⁵.

³⁴ XIV Legislatura, Nota di lettura n. 122, pagina 13, laddove si poneva il problema se la riassegnazione di oneri di parte capitale ad un fondo classificato di parte corrente violasse o meno, anche se non sul piano formale, la regola della non-dequalificazione del bilancio. L'interrogativo fu risolto nel senso negativo, in quanto la norma non fu modificata.

³⁵ Da contatti intercorsi con il Dipartimento della R.G.S. è emerso che a seguito della assegnazione risulta esser stata "attivata" l'imputazione cap. 7487 solo in corso d'anno (nel mese di marzo), per cui il relativo decreto di variazione che ne ha disposto il trasferimento delle risorse al capitolo 3075 della u.p.b. 1.2.3 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (Fondo per gli interventi strutturali di P.E.) non presenterebbe pari evidenza al sistema informativo nell'ambito delle previsioni iniziali. Cfr. per l'istituzione del capitolo 7487, si veda MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, D.M. 25 marzo 2008.

In merito, sul piano procedurale, andrebbero pertanto fornite rassicurazioni circa l'effettivo *iter* seguito dal versamento dei fondi (versamento in conto entrata nel 2007- riassegnazione al capitolo 7487 nel bilancio 2008 - storno complessivo del medesimo a favore del capitolo 3075 del Ministero dell'economia e delle finanze), in quanto la previa iscrizione delle liquidità Fintecna Spa tra gli stanziamenti del bilancio 2008 (cap. 7487 del Ministero delle Infrastrutture) che in origine giacevano in tesoreria, costituisce condizione indispensabile al loro legittimo riutilizzo in bilancio, in conto esercizio 2008, anche per la nuova imputazione di spesa (cap. 3075 del Ministero dell'economia e delle finanze).

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