



AUDIZIONE

COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO E FINANZE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

SUL

DL 112/2008, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER LO SVILUPPO ECONOMICO, LA
SEMPLIFICAZIONE, LA COMPETITIVITA', LA STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA
PUBBLICA E LA PEREQUAZIONE TRIBUTARIA (DDL 1386/C)

- **Note di valutazione economica**
- **Note di valutazione tecnica**

3 luglio 2008

Valutazioni in merito alla manovra di finanza pubblica contenuta nel Dpef 2009-2013, nell'Allegato Infrastrutture al Dpef e nel DI 112/2008

Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 giugno 2008 ha presentato, insieme al Dpef 2009-2013, la manovra finanziaria anticipando le norme che tradizionalmente sono inserite nella Legge Finanziaria.

La manovra si compone di un decreto legge, pubblicato in G.U. il 25 giugno 2008, e di un disegno di legge che a breve sarà all'esame delle Camere.

La novità introdotta nell'iter di presentazione della manovra appare condivisibile perché anticipa il quadro delle azioni che l'Esecutivo intende attuare nel medio periodo e dà la prima concreta attuazione ad alcune misure contenute nel Dpef.

Dpef 2009-2013

Riguardo alle previsioni macroeconomiche delineate nel **Documento di Programmazione** è da rilevare la consistente riduzione della previsione di spesa in conto capitale ed in particolare della spesa per gli investimenti fissi lordi.

Dal confronto tra il quadro programmatico e quello delineato nella Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza Pubblica (RUEF) di marzo 2008, emerge che le **riduzioni nelle previsioni di spesa in conto capitale ammontano nel periodo 2008-2011 a oltre 31 miliardi di euro.**

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE PREVISIONI DPEF 2009-2013 (quadro programmatico)

<i>Milioni di euro</i>					
	2008	2009	2010	2011	Totale
Quadro programmatico (DPEF)	63.813	63.945	61.763	57.702	247.223
Quadro RUEF (*)	66.095	70.751	70.303	71.396	278.545
DIFFERENZA	-2.282	-6.806	-8.540	-13.694	-31.322

() Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza Pubblica*

Fonte: DPEF 2009-2013

I 2/3 delle riduzioni riguardano gli investimenti fissi lordi (voce che per circa il 70% si riferisce a investimenti in costruzioni).

Ponendo a confronto il quadro programmatico di finanza pubblica contenuto nel DPEF 2009-2013 con le precedenti ipotesi di spesa previste nella RUEF del marzo scorso, si evidenzia una riduzione della spesa delle amministrazioni pubbliche per investimenti fissi di 1.640 milioni di euro nel 2008, di 4.440 milioni di euro nel 2009, di 5.377 nel 2010 e di 9.273 nel 2011.

Complessivamente negli anni 2008 -2011 la spesa prevista per investimenti fissi risulta ridotta di 20,7 miliardi di euro ed in particolare per le infrastrutture si può stimare una riduzione di circa 14 miliardi di euro rispetto a quanto previsto nella RUEF.

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI
Milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza (marzo 2008) quadro tendenziale) (A)	39.277	41.256	41.595	42.225		
La legislazione vigente (giugno 2008) (quadro tendenziale) (B)	37.482	39.126	39.534	40.166	40.779	41.138
DPEF 2009-2013 (giugno 2008) (quadro programmatico) (C)	37.637	36.816	36.218	32.952	33.565	33.924
Effetto misure già adottate dal Governo nei primi giorni rispetto a tendenziale Ruef (B)-(A)	-1.795	-2.130	-2.061	-2.059		
Effetto misure da adottare (programmatico rispetto a legisl. vigente (C)-(B)	155	-2.310	-3.316	-7.214	-7.214	-7.214
Effetto totale misure (già adottate e da adottare) rispetto a Ruef (C) - (A)	-1.640	-4.440	-5.377	-9.273		

Elaborazione Ance

Il quadro programmatico delinea, inoltre, un trend di spesa per investimenti fissi in progressivo calo con riduzioni, in valori nominali, del 2,2% nel 2009, dell'1,6% nel 2010 e del 9,0% nel 2011.

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI
previsioni DPEF 2009-2013 (quadro programmatico)
Milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totale investimenti fissi lordi	37.637	36.816	36.218	32.952	33.565	33.924
var % nominale	4,2	-2,2	-1,6	-9,0	1,9	1,1
Var % reale	1,1	-5,0	-4,5	-11,7	-1,1	-1,9

Elaborazione Ance su Dpef 2009-2013

Tutto ciò appare preoccupante e in netta contraddizione con le intenzioni espresse dal Governo di porre la “questione infrastrutturale” al centro dell’azione politica.

Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013

Dall’analisi dell’**Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013** emerge il quadro delle risorse necessarie per il Programma della legge obiettivo e le esigenze finanziarie dei principali soggetti attuatori (Anas e Ferrovie dello Stato).

Con riferimento alla **Legge Obiettivo**, le risorse necessarie al completamento delle opere approvate dal Cipe ammontano a 55,6 miliardi di euro (di cui 44 da reperire nel triennio 2009-2011).

A fronte di questo fabbisogno il Dpef prevede che 18 miliardi provengano da risorse pubbliche, mentre i restanti 37,6 siano resi disponibili tramite il ricorso a finanziamenti privati.

**ALLEGATO INFRASTRUTTURE AL DPEF 2009-2013: IL
FABBISOGNO PER LA LEGGE OBIETTIVO**

Miliardi di euro

	2009	2010	2011	Oltre	Totale
Risorse pubbliche	4,0	5,0	5,0	4,0	18,0
Risorse private e comunitarie	8,0	12,0	10,0	7,6	37,6
TOTALE	12,0	17,0	15,0	11,6	55,6

Fonte: Allegato Infrastrutture DPEF 2009-2013

Per quanto riguarda le esigenze dell'Anas, il fabbisogno nel triennio 2009-2011 ammonta a 10,7 miliardi di euro, mentre per le **Ferrovie dello Stato** le risorse necessarie sono pari a 14,7 miliardi.

Complessivamente, quindi, il quadro programmatico definito nel Dpef Infrastrutture quantifica in **69,4 miliardi il fabbisogno finanziario nel triennio 2009-2011 per la Legge Obiettivo, l'Anas e le Ferrovie dello Stato.**

**ALLEGATO INFRASTRUTTURE AL DPEF 2009-2013: IL
FABBISOGNO PER ANAS**

Miliardi di euro

	2009	2010	2011	Totale
Risorse stanziare in Legge Finanziaria 2007 e risorse previste nel Piano investimenti ANAS 2007-2011	1,6			1,6
Risorse previste nel Contratto di Programma		1,7	1,7	3,3
Ulteriori esigenze	2,0	1,9	1,9	5,8
TOTALE	3,6	3,6	3,6	10,7

Fonte: Allegato Infrastrutture DPEF 2009-2013

**ALLEGATO INFRASTRUTTURE AL DPEF 2009-2013: IL
FABBISOGNO PER RFI**

Miliardi di euro

	2009	2010	2011	Totale
Risorse autorizzate nel Contratto di Programma 2007-2011	3,7	3,3	0,1	7,1
Risorse previste nel Contratto di Programma	0,6	0,8	2,5	3,9
Ulteriori esigenze	1,2	0,4	2,0	3,7
TOTALE	5,6	4,5	4,6	14,7

Fonte: Allegato Infrastrutture DPEF 2009-2013

E' necessario evidenziare che nel Dpef Infrastrutture sono indicati esclusivamente i fabbisogni finanziari necessari ai principali programmi di spesa ma **manca completamente una previsione degli stanziamenti pubblici per nuove infrastrutture da inserire nel prossimo bilancio.**

Inoltre, il quadro generale sui fabbisogni prima riportato si scontra con i tagli apportati al settore delle opere pubbliche, prima dal Dl 93/2008 "taglia ICI", poi dallo stesso Dl 112/2008 in discussione oggi.

Dall'analisi del dl 112/2008 emerge, tra le misure di stabilizzazione della finanza pubblica, la **riduzione delle dotazioni delle missioni di spesa di ciascun Ministero**, per gli anni 2009, 2010 e 2011, come specificato nel paragrafo seguente.

Inoltre, preso atto della riprogrammazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e dei Fondi Strutturali, prevista nel Ddl di accompagnamento al Dpef, **vorremmo che fosse offerto un quadro chiaro della destinazione alle infrastrutture di tale manovra.**

Questa incoerenza tra i programmi di spesa, il fabbisogno individuato e i tagli effettuati alle risorse pubbliche lascia intendere che il Governo faccia eccessivo affidamento alla partecipazione dei privati al finanziamento delle opere.

Il privato è disponibile a ricoprire un ruolo di primo piano, come avvenuto finora, nel processo di infrastrutturazione del Paese ma è necessario chiarire che tale partecipazione non può essere sostitutiva dell'intervento pubblico.

Non bisogna dimenticare, infatti, che il coinvolgimento del privato ci può essere solo in operazioni che prevedono una remunerazione adeguata per il capitale investito.

DL 112/2008, articolo 60 - Missioni di spesa e monitoraggio della finanza pubblica

La norma, inserita tra le misure di stabilizzazione della finanza pubblica, prevede la riduzione delle dotazioni delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per gli anni 2009, 2010 e 2011.

Fanno eccezione le spese per stipendi, assegni, pensioni, interessi, le poste correttive e compensative delle entrate, i trasferimenti a favore degli enti territoriali e delle università, le risorse per la ricerca, per il 5 per mille o che dipendono da parametri fissati dalla legge o da accordi internazionali.

La norma prevede, inoltre, la possibilità di rimodulare le spese tra i vari programmi delle missioni.

L'incremento di flessibilità che ne deriva, però, non è assoluto. In particolare è consentita la rimodulazione tra spese di funzionamento e spese per interventi nel limite del 10% degli stanziamenti. Resta inoltre precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare le spese correnti.

L'allegato 1 contiene l'elenco delle missioni di ciascun ministero e i relativi tagli che ammontano complessivamente a **31.876 milioni di euro di cui 8.135 nel 2009, 8.529 nel 2010 e 15.211 nel 2011.**

DL 112/2008: RIDUZIONI DELLE DOTAZIONI FINANZIARIE DELLE MISSIONI DI SPESA DI CIASCUN MINISTERO
TRIENNIO 2009-2011 - Milioni di euro

	2009		2010		2011		TOTALE	
	Riduzioni	di cui pred. per legge	Riduzioni	di cui pred. per legge	Riduzioni	di cui pred. per legge	Riduzioni	di cui pred. per legge
Ministero dell'economia	2.884,1	2.474,4	3.152,3	2.666,0	5.732,3	4.848,3	11.768,6	9.988,7
Ministero dello sviluppo economico	2.163,9	2.152,1	2.343,8	2.330,1	4.191,8	4.167,6	8.699,5	8.649,7
Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	211,8	180,6	248,9	212,1	440,0	374,9	900,7	767,6
Ministero della giustizia	210,4	1,6	249,9	3,0	441,7	5,4	901,9	10,0
Ministero degli affari esteri	194,9	147,6	214,8	159,2	377,3	278,6	787,0	585,5
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	445,1	221,2	452,7	208,5	799,5	368,1	1.697,3	797,7
Ministero dell'interno	398,3	75,6	440,6	52,7	776,8	93,0	1.615,7	221,2
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	240,4	232,3	158,5	148,9	254,7	237,8	653,5	619,0
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	500,2	390,2	441,4	317,3	749,2	529,6	1.690,8	1.237,1
Ministero della difesa	484,9	152,1	455,7	56,3	811,5	98,9	1.752,1	307,3
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	173,3	131,9	131,0	84,2	214,1	131,4	518,4	347,5
Ministero per i beni e le attività culturali	227,8	208,7	239,6	216,5	422,6	381,7	890,0	806,9
TOTALE	8.135,1	6.368,3	8.529,2	6.454,8	15.211,3	11.515,2	31.875,6	24.338,3

Fonte: DL 112/2008

I maggiori tagli riguardano il Ministero dell'economia e quello dello sviluppo economico.

In particolare, è prevista una riduzione di 11.769 milioni di euro delle dotazioni finanziarie del **Ministero dell'economia** nel triennio 2009-2011, pari al 37% dei tagli previsti nel triennio 2009-2011.

La distribuzione dei tagli evidenzia, poi, una preoccupante concentrazione nelle missioni di spesa che più interessano capitoli relativi ad investimenti infrastrutturali.

Si tratta, per esempio, delle missioni “Diritto alla mobilità” e “Infrastrutture pubbliche e logistica” che, insieme, subiscono oltre il 46% del taglio complessivo del Ministero dell’economia e che comprendono importanti stanziamenti per il comparto delle opere pubbliche, come i contributi annualmente assegnati all’Anas e alle Ferrovie dello Stato e le risorse destinate all’edilizia sanitaria.

I tagli destinati al **Ministero dello Sviluppo economico** risultano pari a 8.699 milioni di euro. L’89% di tali riduzioni nel triennio, pari a 1.744 milioni nel 2009, 2.107 milioni nel 2010 e 3.854 milioni nel 2011, riguardano la missione “Sviluppo e riequilibrio territoriale” che comprende, per lo più, il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

Si tratta delle risorse destinate dalla Legge Finanziaria 2007 e confermati da quella per il 2008 agli interventi di politica regionale nazionale relativi al periodo di programmazione 2007-2013 per le:

- Politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e sviluppo;
- Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il Mezzogiorno e le aree sottoutilizzate;
- Politiche per l’infrastrutturazione territoriale per il Mezzogiorno e le aree sottoutilizzate.

Questi tagli lasciano intravedere per il futuro una contrazione delle risorse per nuove infrastrutture, come peraltro confermato dal quadro programmatico contenuto nel Dpef.

Ciò appare incoerente con le intenzioni del Governo che non ha perso occasione per ribadire la necessità di avviare un processo di recupero del ritardo infrastrutturale italiano.

Note di valutazione tecnica

Art. - 11 Piano casa

La norma, nella premessa che nel complesso è oggetto di una valutazione positiva, in quanto riporta all'attenzione del legislatore nazionale il tema dell'edilizia residenziale proponendo soluzioni operative, potrebbe essere oggetto di alcuni perfezionamenti, al fine di evitare al momento dell'applicazione dubbi interpretativi che potrebbero formarsi anche strumentalmente.

Si propone di concentrare l'attenzione su tre elementi fondamentali e sulla fiscalità.

Profili generali

Tempi.

L'unico termine fissato dalla norma è contenuto nel comma 1, si tratta dei 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto per la trasmissione della proposta di piano alla Conferenza unificata, per il resto si rinvia ad un cronoprogramma.

Si ritiene opportuno che la procedura prevista dalla norma per l'attuazione del Piano casa venga invece contingentata attraverso la fissazione di tempi certi e delle relative procedure sostitutive. Ciò per garantire anzitutto certezza del diritto e poi per evitare che il Piano casa si traduca in una norma manifesto.

Il rapporto Stato/Regioni nella gestione dell'edilizia sociale.

Nello schema lo Stato recupera una forte centralità nella gestione del Piano casa: ciò per effetto della competenza esclusiva in termini di servizi essenziali, di promozione di interventi per lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, eccetera, così come previsto dall'articolo 119 della Costituzione nonché per la competenza concorrente in materia di Governo del territorio. A tutto ciò si aggiunga la dichiarazione di interesse nazionale strategico del programma e l'erogazione di finanziamenti statali sui quali peraltro sarebbe opportuno dare maggiore certezza sulla loro effettiva disponibilità.

Profili fiscali

Nell'ambito del Piano casa è prevista l'emanazione di provvedimenti mirati alla **riduzione del prelievo fiscale** di pertinenza comunale o degli **oneri di costruzione**, e di **strumenti di incentivazione del mercato della locazione**.

Il provvedimento non individua però specifiche agevolazioni fiscali per l'attuazione del Piano casa ma piuttosto utilizza una formula alquanto generica, che dovrebbe far riferimento alla riduzione dell'ICI, ovvero degli oneri di costruzione, ed alla contestuale introduzione di incentivi fiscali, quali, ad esempio, la tassazione separata dei redditi da affitto, che, tuttavia, i programmi di Governo limitavano al reddito da locazione conseguito da privati e non da imprese.

È da valutare la possibilità di proporre la tassazione al 20% dei redditi da affitto, relativamente alle abitazioni realizzate con il Piano casa.

Si potrebbe, altresì, proporre che tutti i trasferimenti di aree o volumetrie, non soggetti ad IVA e funzionali all'attuazione del Piano casa siano assoggettati all'imposta di registro all'1% ed alle imposte ipotecaria e catastale in misura fissa (l'attuale regime fiscale implicherebbe l'applicazione di un prelievo complessivo pari all'11%, ovvero, consentirebbe, al massimo, l'applicazione di un regime agevolativo pari al 5% complessivo, nei casi di attuazione di piani di edilizia residenziale).

Tra l'altro si segnala con perplessità che se nell'art. 11 per l'attuazione del Piano casa viene previsto il ricorso anche allo strumento dei fondi immobiliari dall'altro l'art. 82 commi 17-21, prevede un aumento dal 12,50% al 20% della tassazione sui proventi derivanti dalla partecipazione ai fondi stessi.

Tali disposizioni non agevolano certo l'utilizzo di questo strumento per l'attuazione del Piano casa.

Art. 12 – Revoca concessioni TAV

La disposizione stabilisce la prosecuzione con RFI s.p.a. dei rapporti con i contraenti generali oggetto di revoca alla TAV s.p.a..

La norma dispone, poi, che i relativi atti integrativi prevedano la quota di lavori che deve essere affidata dai contraenti generali ai terzi, mediante procedura concorsuale conforme alle previsioni delle direttive comunitarie.

Quest'ultima disposizione richiederebbe una precisazione circa il riferimento alle direttive comunitarie. Tale richiamo, infatti, potrebbe far pensare che la determinazione della quota di lavori da affidare a terzi debba intervenire soltanto laddove si tratti di quote di lavori superiori alla soglia comunitaria, mentre è del tutto possibile che tale quota sia di importo inferiore a tale soglia. Pertanto, laddove si parla di procedura concorsuale, in luogo dell'attuale dizione potrebbe essere prevista la specificazione "procedura concorsuale ad evidenza pubblica".

Art. 20 - Disposizioni in materia contributiva

Si ritiene opportuno inserire tra le norme di carattere previdenziale una disposizione volta a ridurre del 3% il contributo dovuto dalle imprese edili per la Cassa Integrazione Guadagni ordinaria – CIG per la categoria degli operai, al fine di parificare tale aliquota a quelle vigenti negli altri settori industriali.

Infatti, a fronte di un contributo fissato per tutte le imprese del settore manifatturiero nella misura dell'1,90% / 2,20% (imprese con meno o più di 50 dipendenti), le imprese edili versano un contributo del 5,20%.

Ciò ha comportato che nel corso degli anni la gestione edilizia della CIG abbia presentato un avanzo di esercizio annuale di oltre 300 milioni di euro, portando l'avanzo patrimoniale complessivo ad oltre 1.500 milioni di euro.

Per altro, la legge sul finanziamento della CIG prevede specificatamente il principio dell'equilibrio della gestione in base al quale le aliquote contributive devono essere modificate là dove la differenza tra le entrate e le uscite per le integrazioni salariali ordinarie risulti superiore al 10%.

Infine su tale riduzione vi è la condivisione di tutte parti sociali dell'edilizia, compresi i sindacati nazionali edili, che hanno formulato una specifica proposta in tal senso contenuta in un Avviso Comune del 16 dicembre 2003, confermata nell'Agenda per il Tavolo di concertazione sottoscritta nel gennaio 2007 e, da ultimo, inserita nel Protocollo sul costo del lavoro facente parte del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del settore edile firmato il 18 giugno scorso.