

favore delle famiglie in genere vanno una serie di altri interventi: l'aumento da 3.615,20 a 4.000 euro della misura massima degli interessi passivi sui mutui prima casa su cui calcolare lo sconto; la proroga al 2010 della detrazione del 36 per cento delle spese per la ristrutturazione dell'abitazione; la detrazione del 55 per cento per la riqualificazione energetica degli edifici, per l'installazione dei pannelli solari, per la sostituzione degli impianti di climatizzazione; la detrazione per la sostituzione dei frigoriferi e per l'acquisto di motori a elevata efficienza di energia elettrica e di *inverter*.

Un discorso a parte merita l'aumento della detrazione dell'ICI sulla prima casa – dell'1,33 per mille del valore catastale dell'immobile, con un tetto massimo di 200 euro, con l'esclusione delle abitazioni di lusso, delle ville e dei castelli. L'intervento, infatti, ancorché fortemente voluto dalle forze politiche, presenta una serie di contro-indicazioni. Esso, infatti, rende più complessa l'attuazione dell'obiettivo del federalismo fiscale, ridimensionando una delle poche fonti autonome di gettito dei Comuni, che si segnala, peraltro, per la sua distribuzione meno sperequata sul territorio oltre che per il minor rischio di evasione. Contrasta, inoltre, con l'obiettivo della semplificazione, posto che comporta la necessità di effettuare trasferimenti compensativi a favore dei singoli Comuni. Infine, gli effetti redistributivi risultano, sia pure di poco, negativi.

27.

Resta da esaminare l'efficacia degli interventi previsti, da un lato, per semplificare il sistema impositivo e gli adempimenti a carico dei contribuenti e, dall'altro, per contrastare l'evasione.

Articolate sono le conclusioni cui si perviene sotto il profilo della semplificazione del sistema.

Su un piano generale, intanto, va sottolineato che la finanziaria 2008 si inserisce lungo un percorso caratterizzato da ripetute e significative, modifiche normative: la nuova disciplina interviene pesantemente sulle regole varate nel 2004, a loro volta radicalmente diverse da quelle risalenti al 1998. E l'instabilità del quadro normativo non trasmette certo un messaggio di semplificazione del sistema.

Quanto alle specifiche novità della riforma, non vi è dubbio che in alcuni casi siano stati compiuti significativi passi in avanti verso la semplificazione: sia con riferimento all'assetto impositivo (si pensi, ad esempio, al superamento di istituti come la *thin capitalization* e il *pro-rata patrimoniale*); sia con riferimento all'assetto contabile aziendale (si pensi, in particolare, all'eliminazione delle deduzioni extracontabili).

Più in particolare, sono da segnalare:

- la semplificazione degli adempimenti per l'Irap, la cui base imponibile diviene direttamente ricavabile dal conto economico, il che comporta una maggior certezza per le imprese ed una riduzione degli spazi per nuovi contenziosi;
- l'incentivo alla redazione del bilancio sulla base dei principi contabili internazionali (IAS), attraverso la non applicazione della disposizione che, in relazione alle minusvalenze derivanti da cessioni di partecipazioni superiori ai 5 milioni, obbliga il contribuente a comunicare all'Agenzia delle entrate gli elementi necessari a consentire l'accertamento, pena la non deducibilità delle minusvalenze stesse. Oltre agli effetti di semplificazione, questa misura dovrebbe comportare maggior trasparenza e, quindi, minor possibilità di evasione;
- l'estensione, per le Società non operative (*di comodo*), del numero dei soggetti automaticamente esclusi dalla normativa, senza che sia necessario presentare l'interpello, e facoltà per il direttore dell'Agenzia delle entrate di individuare situazioni soggettive di fronte alle quali la normativa *di comodo* viene disapplicata.

E tuttavia, la nuova normativa offre anche occasione e spazio all'insorgere di nuovi fattori di complicazione. E' quanto avviene, in particolare:

- in materia di deducibilità degli interessi passivi, dopo che la linearità del provvedimento originario (limiti commisurati al Rol) è stata "inquinata" da fattori di complessità (riporto in avanti illimitato degli interessi non deducibili, nei limiti del Rol futuro; utilizzabilità futura della quota di Rol non "sfruttato") che costringeranno le imprese a stressanti forme di pianificazione fiscale;
- a seguito dell'abolizione delle deduzioni extracontabili, nella misura in cui, venendo meno il quadro EC della dichiarazione dei redditi (che assolveva alla funzione di monitorare le divergenze tra valori civili e fiscali dei beni), si introduce una specifica disposizione antielusiva: l'amministrazione finanziaria può disconoscere la deduzione di ammortamenti, accantonamenti ed altre rettifiche di valore imputati a conto economico qualora queste siano avvenute non in coerenza con i comportamenti adottati negli esercizi precedenti (fatta salva la possibilità di prova contraria a carico del contribuente). Questa novità, che di fatto significa la possibilità per l'amministrazione di entrare nel merito delle valutazioni civilistiche (che ormai rappresentano la base per la determinazione del reddito imponibile), lascia intravedere un aumento del contenzioso basato su contestazioni dei comportamenti tenuti nelle scritture contabili;
- nel nuovo regime dei "minimi", posto che l'obiettivo semplificazione (di adempimenti e scritture contabili, di calcolo e di pagamento dell'imposta) che ne è all'origine risulta condizionato non solo da valutazioni di convenienza (risparmio d'imposta, non assoggettamento a studi di settore), ma ancor prima dalle condizioni di accesso previste. In particolare, quella

secondo cui nei tre anni precedenti non devono esservi stati investimenti in beni strumentali eccedenti i 15 mila euro finisce per escludere dal nuovo regime tutti coloro che sostengono spese di locazione dei locali aziendali o che hanno acquistato, o pensano di acquistare, un veicolo a supporto dell'attività.

Ma qualche complicazione ed inutile vessazione viene introdotta anche a carico dei semplici cittadini, com'è il caso della norma di modifica dell'art. 23 del decreto legislativo 600/1973 dettata dal comma 221 della Legge finanziaria, in base alla quale, all'inizio di ogni anno, o quando si modifichi una situazione rientrante fra quelle previste, tutti i pensionati – per avere diritto o meno alle detrazioni d'imposta, da applicare sul trattamento pensionistico, per lavoro dipendente ed assimilato ed ai carichi di famiglia – devono rilasciare una dichiarazione che attesti il reddito complessivo annuo ed il codice fiscale dei soggetti per i quali si usufruisce delle detrazioni. Così come interpretata dall'INPDAP, la disposizione richiede che il pensionato compili la richiesta dichiarazione e, tassativamente entro il 31 maggio 2008, si rechi presso i CAF e/o altri soggetti abilitati che (gratuitamente) lo assisteranno e certificheranno la sua dichiarazione, legittimandone il contenuto e garantendo la certezza dei dati. Gli stessi soggetti provvederanno nel contempo anche al successivo inoltro all'INPDAP per l'aggiornamento delle situazioni. In mancanza di tale dichiarazione – avverte l'Inpdap – le detrazioni d'imposta attribuite alla pensione dal 1° gennaio 2008 verranno revocate e verrà accertato un debito Irpef a carico.

C'è da chiedersi quali siano i vantaggi attesi dall'applicazione di una norma come questa sufficienti a compensare l'odiosità di una gratuita vessazione burocratica disposta a carico dei soggetti più deboli della società.

28.

Per ciò che attiene all'azione di contrasto dell'evasione, va anzitutto ricordato che, secondo il Documento di programmazione economico-finanziaria del luglio 2007, essa deve proseguire lungo tre principali direttrici:

- l'ampliamento della gamma delle informazioni disponibili e una maggiore integrazione tra le diverse banche dati esistenti;
- la riorganizzazione dell'anagrafe tributaria in funzione del singolo contribuente e non più delle diverse imposte;
- l'aumento della probabilità effettiva che gli evasori siano sottoposti a controlli ed accertamenti.

Un sia pur limitato incremento di gettito (poco più di 104 milioni, pari al 5 per cento circa del totale, nel 2008, ma con prospettive di risultati ben più consistenti negli anni successivi – 372

milioni nel 2009 e 679 nel 2010) è atteso dalle misure di contrasto previste dalla manovra, e in particolare da una serie di assunzioni finalizzate all'aumento dei controlli antievasione: entro il 15 gennaio 2008 l'Agenzia delle Entrate era chiamata a definire – ed ha effettivamente definito – un piano di controlli con obiettivi superiori a quelli precedentemente stabiliti per contrastare l'evasione tributaria. Per le correlate necessità di potenziamento della struttura, l'Agenzia viene autorizzata ad effettuare assunzioni di personale, anche di qualifica dirigenziale, e vengono, inoltre, autorizzati 750 contratti di formazione e lavoro, utilizzando prioritariamente le graduatorie unificate degli idonei ai concorsi del 2006 e del 2007. Anche l'Agenzia delle Dogane è autorizzata a 2 mila contratti di formazione e lavoro, attingendo a 2 mila idonei inclusi nelle graduatorie di precedenti concorsi o facendo ricorso alla mobilità. Queste disposizioni di massicce ed indiscriminate assunzioni di personale non risultato vincitore in concorsi espletati anni prima sembrano tuttavia rispondere, soprattutto nel caso delle Dogane, ma anche in quello delle Entrate, più a ben note e mai abbastanza stigmatizzate prassi che a reali obiettivi di *upgrading* qualitativo delle strutture di controllo che richiederebbero mirate e severe procedure selettive di tipo non tradizionale di soggetti che si siano distinti per i risultati degli studi e per la formazione post-universitaria e/o l'esperienza professionale maturata.

Anche se ciò, come si è appena detto, non si riflette in risultati significativi attesi di maggior gettito, la legge finanziaria 2008 assegna al contrasto all'evasione un ruolo determinante nell'acquisizione di un extragettito da destinare a finalità redistributive (art. 1, comma 4). Rispetto al passato si segnalano, tuttavia, due novità: il richiamo all'extragettito è generico ed indistinto, essendosi rinunciato a distinguere una sottocategoria di extragettito specificamente derivante dalla lotta all'evasione fiscale. Il suo impiego, d'altra parte, risulta più puntuale, sia per quanto riguarda i destinatari (lavoratori dipendenti), sia per quanto riguarda gli strumenti da utilizzare (aumento delle detrazioni d'imposta per i redditi da lavoro dipendente). Anche in assenza di una puntuale reiterazione, deve peraltro ritenersi invariata e confermata la disposizione con cui la finanziaria 2007 ha introdotto l'onere, a carico del Ministro dell'economia e delle finanze, di presentare al Parlamento, entro il 30 settembre di ciascun anno, una relazione sugli obiettivi, le strategie e i risultati della lotta all'evasione fiscale.

Guardando alle specifiche misure introdotte, sembrano congruenti con gli obiettivi strategici affermati:

- il rafforzamento dell'amministrazione finanziaria attraverso il potenziamento degli organici, tenendo tuttavia conto delle osservazioni prima espresse sui rischi delle procedure di reclutamento previste e che potrebbero portare più ad assunzioni indiscriminate e di massa e meno alla individuazione di professionalità mirate e dei soggetti migliori;

- la riduzione da 11 a 5 mesi del termine tra la consegna del ruolo e la notifica della cartella di pagamento da parte degli agenti della riscossione, oltre il quale scatta la sanzione per ritardata notifica;
- il ridisegno della geografia dei “paradisi fiscali”, attraverso l’abolizione delle cosiddette “black list” e la sua sostituzione con un nuovo sistema incentrato sull’individuazione degli Stati aventi un regime fiscale conforme agli standard di legalità e trasparenza adottati dall’UE (*white list*). In particolare la presunzione di residenza in un “paradiso fiscale”, con conseguente inversione dell’onere della prova a carico del contribuente, scatterà non più qualora egli trasferisca la residenza in un paese compreso nella vigente *black list*, bensì nel caso in cui la residenza venga trasferita in un paese non contemplato tra quelli della futura *white list*;
- l’obbligo per gli operatori che hanno relazioni con la PA di fatturazione elettronica;
- l’indicazione obbligatoria del codice fiscale per i contratti di telefonia fissa, mobile e satellitare;
- l’obbligo per gli apparecchi da gioco (*slot machines*) di presentare caratteristiche di idoneità, certificate dall’AAMS con un attestato di conformità;
- la subordinazione della proroga al 2010 delle agevolazioni IRE per le ristrutturazioni edilizie all’evidenziazione in fattura del costo della manodopera.

Si tratta di interventi che sicuramente si collocano nella linea strategica di contrasto dell’evasione che è stata portata avanti negli ultimi anni, fondata su tre pilastri: il fermo diniego di nuovi condoni, l’aggiornamento degli studi di settore, l’intensificazione ed il miglioramento dell’attività di accertamento grazie alla riorganizzazione ed al potenziamento dell’Amministrazione.

Quella che sembrava essere una consolidata impostazione strategica rischia di essere tuttavia contraddetta, sia da altri segnali interni ed esterni alla manovra finanziaria, sia da quanto si è esposto per ciò che attiene alle modalità di reclutamento del nuovo personale.

A preoccupare non sono alcune limitate misure di alleggerimento, come per il caso della chiusura dei negozi dopo quattro e non più tre mancate emissioni di ricevute e scontrini fiscali, o per quello del rinvio al 1° gennaio 2009 dell’obbligo di immissione sul mercato dei misuratori fiscali idonei alla trasmissione telematica dei corrispettivi. Un serio ordine di preoccupazioni è piuttosto alimentato dalle modifiche introdotte alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore, che, a seguito delle innovazioni introdotte nel corso del 2007, sono venuti a perdere qualsiasi automatismo ai fini dell’accertamento. In particolare, ai commi 252–254 dell’art. 1 della Legge finanziaria viene previsto che, ai fini dell’accertamento, ricada sull’Agenzia delle entrate l’onere della prova per avvalorare l’attribuzione dei maggiori ricavi o

compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica (INE). La stessa Agenzia, peraltro, con la recente circolare n. 5/E/2008, interpretando le nuove disposizioni in uno con quelle già dettate dal DL 81/2007, ha riconosciuto che non solo gli indicatori di normalità economica, ma gli stessi studi di settore, anche per la parte non influenzata dagli INE, rappresentano una presunzione semplice, dotata sì dei requisiti della gravità, della precisione e della concordanza, ma che, tuttavia, possono legittimare l'accertamento solo con l'apporto di ulteriori elementi che l'Ufficio dovrà acquisire e far valere in contraddittorio con il contribuente.

Preoccupanti passi indietro vanno peraltro paventati, come già detto, anche sul piano dell'organizzazione amministrativa, per gli effetti di incertezza e di conflittualità che si potrebbero manifestare con l'applicazione del nuovo regolamento del MEF, che, nel mutare in Dipartimento delle finanze la denominazione del Dipartimento delle Politiche Fiscali, gli attribuisce poteri sia di coordinamento del Comitato guida - concepito come un vero e proprio canale di governo della macchina fiscale - sia di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. A tal proposito, con una direttiva datata 11 aprile 2008 il Vice Ministro *pro tempore* ha espresso il convincimento che ciò non presenti alcun contenuto innovativo, dal momento che la previsione, a suo avviso, riflette il quadro delle competenze come andato evolvendosi nel corso degli anni recenti. Più in dettaglio - indica il Vice Ministro - l'Agenzia, in ragione del rapporto diretto con i contribuenti, continuerà ad emanare, in via esclusiva, atti interpretativi (circolari e risoluzioni) della disciplina dei tributi affidati alla sua gestione, mentre il Dipartimento manterrà le proprie attribuzioni nel precipuo ambito della fiscalità locale. Nella direttiva si auspica comunque che le due strutture colgano l'occasione offerta dall'entrata in vigore nel nuovo regolamento per promuovere ed attuare un proficuo coordinamento istituzionale, al fine di assicurare l'unitarietà dell'azione amministrativa e di scongiurare asimmetrie interpretative, deleterie per l'immagine complessiva dell'Amministrazione finanziaria. In questa prospettiva - si precisa - l'Agenzia potrà rivolgersi al Dipartimento per riceverne il supporto interpretativo. In ogni caso, ferme le definitive valutazioni spettanti all'Agenzia nell'emanazione di atti interpretativi aventi come destinatari i contribuenti e gli operatori del settore, nel caso di eventuali divergenze che non possano essere composte attraverso un approfondito confronto diretto, si potrà ipotizzare il ricorso all'acquisizione di pareri dell'Avvocatura dello Stato e del Consiglio di Stato.

La direttiva, mentre costituisce un tentativo scarsamente convincente ed efficace per scongiurare i rischi prima ipotizzati, non fa che confermarne la gravità. In altri termini, è concreto il rischio che il Dipartimento finisca con l'interferire nella gestione delle Agenzie fiscali, che potrebbero così perdere la compiuta autonomia operativa e la conseguente piena responsabilità per i risultati conseguiti, con un ritorno, più o meno surrettizio, a vecchie logiche organizzative di

tipo gerarchico-burocratico che prima la legge 358/1991 di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria e poi il decreto legislativo 300/1999 erano faticosamente riusciti a superare. E' significativo che lo stesso Vice Ministro abbia paventato la possibilità che insorgano eventuali divergenze interpretative la cui composizione andrebbe affidata agli organi di consulenza dell'Amministrazione e del Governo, con tutti gli effetti di incertezza e di paralisi che ciò inevitabilmente comporta.

La limitazione dell'autonomia e della responsabilità delle Agenzie fiscali operata dal nuovo regolamento di organizzazione, unita all'imposizione di assunzioni indiscriminate ed alla sostanziale sterilizzazione dell'efficacia degli studi di settore, sono altrettanti fattori che rischiano di compromettere anche l'efficacia della complessiva strategia di contrasto dell'evasione.

Tavola 14

Manovra 2008: effetti sull'indebitamento netto della PA - provvedimenti originari e definitivi in materia di entrate

(in milioni)

norma	art	co.	INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
			Minori entrate: riduzione pressione fiscale	3.901,4	3.338,1	3.247,7	4.528,9	5.231,9	4.645,1
			Famiglie	2.855,9	2.442,0	2.673,6	3.286,8	3.121,8	3.298,0
LF	1	5-6	ICI: detrazione prima casa	823,0	823,0	823,0	904,0	904,0	904,0
LF	1	15-16	IRE: deduzione prima casa	388,0	213,0	213,0	388,0	213,0	213,0
		15-16	Detrazioni carichi familiari oltre 4 figli				119,2	161,5	153,0
LF	1	9-10	IRE: detrazione affitti prima casa	1.302,0	960,0	1.069,0	1.302,0	960,0	1.069,0
LF	1	208	IRE: detrazione affitti studenti fuori sede	0,0	4,5	3,0	0,0	5,3	3,0
LF	1	202	Incremento detrazione interessi mutui casa				0,0	42,0	24,0
LF	1	11-12	Detrazione assegno mantenimento	39,5	23,0	23,0	39,5	23,0	23,0
LF	1	203	Non udenti esenzioni concessioni gov.				2,5	2,5	2,5
LF	1	17-19	IRE e IVA: proroga ristrutturazioni edilizie	150,3	-63,9	306,8	150,3	-63,9	306,8
LF	1	20-24	Proroga agevolazioni 55% riqualificazione energetica edifici	9,0	94,0	187,0	9,0	96,0	189,0
LF	1	240	Proroga agevolazione fiscale utilizzo GPL riscaldamento zone montane				51,9	-8,3	3,6
LF	1	20-24	Detrazioni frigoriferi, motori, inverter				0,0	183,1	128,3

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

			INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
LF	1	25-28	II. indirette: trasferimento immobili in aree destinate edilizia residenziale	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0
LF	1	132	Esonero pagamento canone RAI anziani indigenti				0,5	0,5	0,5
LF	1	201	Asili nido: proroga detrazione IRE				35,0	-15,0	0,0
LF	1	207	Detrazione autofornazione scuola	0,0	73,5	-31,5	0,0	73,5	-31,5
LF	1	309	IRE: detrazione abbonamenti trasporto pubblico locale	0,0	163,0	-70,0	0,0	163,0	-70,0
LF	2	514-516	Riduzione prelievo fiscale TFR e indennità equipollenti				135,0	180,0	180,0
DL 159	39quinq		Tasso cambio Campione d'Italia				2,8	0,3	0,0
DL159	39	8ter	Liquidazione imposte dovute su emolumenti arretrati				0,0	0,0	20,0
LF	1	13-14	Esenzioni IRE: redditi fondiari	29,0	17,0	17,0	29,0	17,0	17,0
LF	1	198	Deducibilità contributi casse/assicurazioni sanitarie integrative (non concorrenza IRE)	13,1	32,8	31,3	13,1	32,8	31,3
LF	1	204	IRE: proroga franchigia frontalieri				0,0	46,5	26,5
LF	2	107-109	Marche e Umbria eventi sismici: sospensione versamenti (IRE, IRES, contributi)	47,0	47,0	47,0	50,0	50,0	50,0
			Imprese e lavoro autonomo	1.045,5	896,1	574,1	1.236,0	2.082,9	1.312,7
LF	1	29-30	IRE: compensazioni orizzontali lavoro autonomo e imprese minori	93,0	124,0	32,0	93,0	124,0	32,0
LF	1	34	Ammortamento anticipato beni nuovi acquisiti nel 2008				0,0	248,0	0,0
	1	34	Deducibilità interessi passivi - salvaguardia				0,0	371,0	65,0
LF	1	33	Compensazione eccedenze Rol partecipate estere				0,0	18,0	0,0
	1	43-45, 50-52	Deduzioni forfetarie IRAP				0,0	394,0	213,0
LF	1	46-47	IRE, IRES: maggiori ammortamenti operazioni riorganizzazione				0,0	0,0	241,0
LF	1	67-69	Dividendi in uscita	0,0	318,0	318,0	0,0	318,0	318,0
LF	1	79	IVA sugli spettacoli circensi				0,2	0,2	0,2

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

			INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
LF	1	83-90	<i>White list (paradisi fiscali):</i> disposizioni antielusive	0,0	7,5	10,0	0,0	7,5	10,0
LF	1	96-117	Regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali	206,7	375,6	164,5	206,7	375,6	142,5
LF	1	128-129	Società non operative (di comodo)	11,6	8,8	9,2	11,6	8,8	9,2
LF	1	128-129	IRAP – Società di comodo	2,6	1,4	1,4	2,6	1,4	1,4
LF	1	168	Proroga deduzione distributori carburanti	0,0	91,3	53,6	0,0	91,3	53,6
LF	1	261	IVA: auto e telefoni cellulari (e cooperative consortili)				168,4	101,4	129,4
LF	1	169	Compensazioni contributi al SSN autotrasportatori	70,5	0,0	0,0	70,5	0,0	0,0
LF	1	170	Deduzione forfetaria autotrasporto	120,0	-52,0	0,0	120,0	-52,0	0,0
LF	1	171-173	IRAP: agricoltura e pesca (proroga)	307,0	-86,0	-25,0	307,0	-86,0	-25,0
LF	1	171-173	Proroga agevolazione pesca costiera e lagunare	47,2	34,7	-11,2	39,6	36,9	-12,8
LF	1	171-173	Proroga agevolazioni piccola proprietà contadina	144,0	0,0	0,0	144,0	0,0	0,0
LF	1	175	Esenzione accise gasolio riscaldamento serra	23,1	-12,7	5,5	23,1	-12,7	5,5
LF	1	176	Trattamento tributario coltivazioni per conto terzi	0,0	1,0	0,6	0,0	1,0	0,6
LF	1	178	Riduzione gettito IRES agricoltura				0,0	4,4	2,5
LF	1	238	IRAP: riduzione cooperative silvicolture				1,5	3,1	-1,8
LF	1	32	Addizionale regionale (1)				0,0	4,7	4,7
LF	1	32	Addizionale comunale (1)				0,0	1,8	1,4
LF	1	226-227	IRAP: riparametrazione aliquote				0,0	28,0	15,0
LF	2	222	Proroga sgravi contributivi cabotaggio				23,0	0,0	0,0
LF	1	325-343	Incentivazione fiscale investimenti, produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico	19,8	79,3	12,5	24,8	89,3	94,3
LF	2	216-223	Regime determinazione base imponibile imprese marittime (<i>tonnage tax</i>)	0,0	5,3	3,0	0,0	5,3	3,0
			Altri interventi				6,1	27,2	34,4
LF	1	130	Agevolazioni fiscali donazioni beni non di lusso				0,0	10,5	6,0
LF	1	286	IRE. sostituzione impianti di climatizzazione				1,1	11,7	23,4

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

			INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
LF	2	52-54	Finanziamento FSN-IRAP (ripartizione importi dovuti alle Regioni ai fini perequazione)				5,0	5,0	5,0
			Maggiori entrate	1.295,6	-758,9	221,5	2.216,4	1.514,0	2.497,0
			<i>Imprese e lavoro autonomo</i>	<i>1.050,9</i>	<i>-1.003,6</i>	<i>-23,2</i>	<i>1.509,2</i>	<i>391,7</i>	<i>1.070,6</i>
LF	1	33-39	Disposizioni in materia di IRES	1.034,0	-1.021,0	-41,0	584,0	1.021,0	-40,0
LF	1	34	Ammortamento anticipato soggetti IRE				0,0	396,0	226,0
LF	1	37	Imposta sostitutiva IRE, IVA, IRAP per esclusione immobili strumentali da patrimonio imprese				52,7	12,8	-16,0
LF	1	38-39	IRES - Plusvalenze immobiliari da realizzo di immobili				0,0	93,0	50,0
LF	1	46-49	Imposta sostitutiva operazioni riorganizzazione aziendale				60,0	304,0	213,0
LF	1	58-62	IAS (soggetti ai principi contabili internazionali): IRES, IRAP				0,0	200,0	114,0
LF	1	63-64	Limiti compensazioni IVA di gruppo				450,0	0,0	0,0
LF	1	91	Imposta sostitutiva rivalutazione terreni (anche agricoli) e partecipazioni				43,0	19,0	19,0
LF	1	159	IVA schede telefoniche prepagate				34,0	34,0	34,0
LF	1	221	IRE operazioni di conguaglio				120,0	120,0	270,0
LF	1	261-264	IVA comunitaria <i>fringe</i> su autovetture				13,3	16,0	16,0
LF	1	261-264	IVA comunitaria <i>fringe</i> su motocicli				0,3	0,4	0,4
LF	1	261-264	IVA comunitaria cavalli da corsa				1,7	1,7	1,7
LF	1	262	IVA: soppressione esenzioni <i>di gruppo</i>				123,3	188,4	155,4
LF	1	244	Addizionale premi assicurativi imprese (per <i>Fondo amianto</i>)				10,0	10,0	9,3
DL 159	46quat.	1	Recupero aiuti di Stato in materia di pesca	16,9	17,4	17,8	16,9	17,4	17,8
			Contrasto all'evasione	0,0	0,0	0,0	104,4	372,2	678,6
LF	1	222	Indicazione codice fiscale per utenze telefoniche				7,0	36,0	36,2
LF	1	345-366	Maggiori accertamenti Adesione - assunzioni PA				77,8	272,4	430,4
LF	1	345-366	Maggiori riscossioni Ruoli - assunzioni PA				0,0	42,6	191,5

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

			INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
LF	1	345-366	Potenziamento contrasto evasione				19,6	21,2	20,5
			Altri interventi	244,7	244,7	244,7	602,8	750,1	747,8
LF	1	179-184	Abolizione esenzione accisa oli minerali Forze armate	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0
LF	1	191-196	Zona franca Gorizia (abolizione esenzioni accise)	47,8	47,8	47,8	47,8	47,8	47,8
LF	1	191-196	Zone franche Trieste e Udine (abolizione esenzione accise)	53,6	53,6	53,6	53,6	53,6	53,6
LF	1	223	Non utilizzabilità compensazioni inferiori a 12 euro				0,0	3,5	3,5
LF	1	276-279	Estensione obbligo voltura catastale atti soggetti iscrizione registro imprese. Aggiornamenti catastali d'ufficio				6,0	11,3	9,0
LF	2	109	Rateizzazione ex benefici sospensione imposte sisma Umbria e Marche				0,0	-1,5	-1,5
LF	2	313-315	Accisa tabacchi (per Fondo ricerca)				0,1	0,1	0,1
LF	2	361-365	Incremento imposta tabacchi				320,0	460,0	460,0
LF	2	341	Contributo su acque minerali (per Fondo accesso risorse idriche)				5,5	5,5	5,5
LF	2	392	Carbon tax (tassa emissioni) per Fondo tutela animali				14,0	14,0	14,0
LF	2	521-522	Misure su TFR (2)				12,5	12,5	12,5
DL 159	39ter	1a e 1b	Gasolio e benzina: autovetture noleggio e autoambulanze	28,3	28,3	28,3	28,3	28,3	28,3
Effetto complessivo (minori entrate)				-2.605,8	-4.097,0	-3.026,2	2.312,5	3.717,9	-2.148,1

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF.

L'analisi della manovra per il 2008: le spese

Le misure per il pubblico impiego

29.

Il pubblico impiego contribuisce alla manovra di bilancio con minori spese per 37,8 milioni e maggiori spese per 3.392,1 milioni. Le prime sono dovute, per la parte maggiore, a misure di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica (20 milioni) e alla riduzione di fondi preesistenti nello stato di previsione del Ministero dell'interno, allo scopo di finanziare altre spese per il personale dello stesso ministero (14 milioni). Le seconde, al finanziamento dei contratti collettivi per il biennio 2006-07 (oltre 2.600 milioni), nonché ad assunzioni di personale in varie amministrazioni (circa 199 milioni, comprensivi della spesa – 20 milioni – per la stabilizzazione del personale precario) e ad altre misure di incremento stipendiale, in buona misura relative al “patto” per il sistema universitario (550 milioni).

Secondo la Ruef (marzo 2008), le disposizioni della legge finanziaria in materia di personale pubblico comporterebbero, rispetto alla previsione contenuta nella Rpp (settembre 2007), minori oneri per redditi da lavoro dipendente nella misura di 2.392 milioni, che vengono imputati all' “effetto di trascinamento” sul 2008 della minore spesa che, rispetto alle previsioni, si sarebbe registrata nel 2007. La spesa stimata per il 2008 considera, da una parte, la completa sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2006-07 (circa 7.500 milioni, evidentemente comprensivi di risorse preesistenti, di cui 3.750 a titolo di arretrati) e la chiusura delle “code contrattuali” relative ai bienni 2002-03 e 2004-05 (circa 260 milioni); dall'altra parte, la corresponsione per il biennio economico in corso (2007-08) della sola indennità di vacanza contrattuale.

Ne deriverebbe, scontando gli incrementi retributivi a carico dei bilanci dei singoli enti (oltre che a carico del bilancio dello Stato), un tasso di crescita dei redditi da lavoro dipendente pari al 6,3 per cento rispetto al 2007, dovuto per il 5,1 per cento al rinnovo dei contratti (equivalente ad un ammontare di 10.410 milioni, comprensivi di oneri per arretrati riferiti ai bienni economici 2002-03, 2004-05 e 2006-07) e, per la parte restante, al contenimento della dinamica occupazionale (stimata per il 2008 in calo dello 0,1 per cento) e ad altri fattori destinati ad incidere sulla dinamica dei redditi da lavoro, quale – in particolare – la stabilizzazione del personale precario. A contenere entro la suddetta misura l'incremento dei redditi da lavoro

dipendente dovrebbe contribuire, secondo la Ruef, la riduzione – per quanto marginale – nel 2008 del numero dei dipendenti pubblici, in continuità con la tendenza già emersa nel 2007 e malgrado lo slittamento al 2008 di parte delle assunzioni in deroga previste nel 2007, cui vanno aggiunte le nuove assunzioni previste dalla legge finanziaria 2008. Non è chiaro, tuttavia, se la previsione comprenda oppure no le stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2007, non attuate nello stesso anno, e quelle previste dalla legge finanziaria 2008.

E', invece, ben presente alla Ruef la questione del rinnovo dei contratti collettivi per il biennio 2008-09. La legge finanziaria per il 2008 ha, infatti, stanziato le risorse per il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale, ma non ha indicato quelle necessarie alla stipula dei contratti. Tale scelta viene motivata con la volontà di avviare una trattativa con le organizzazioni sindacali, "che affronti congiuntamente sia la questione delle risorse finanziarie sia le regole per la loro distribuzione", nonché con l'obiettivo di giungere ad un'intesa sull'allungamento di un anno dell'attuale durata biennale dei contratti collettivi (parte economica); il che consentirebbe, secondo la Ruef, di disporre dei "necessari margini per la verifica, fra una tornata contrattuale e l'altra, del livello di miglioramento degli standard di efficienza previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico".

Alle condizioni rappresentate nella Ruef, la spesa del 2008 per redditi da lavoro dipendente si collocherebbe, in percentuale del Pil, sullo stesso livello del 2006 (11 per cento), con un lieve aumento (0,3 per cento) rispetto al 2007.

30.

Nella legge finanziaria per il 2008 il Governo si limita a reperire le risorse necessarie a chiudere la precedente tornata negoziale e ad assicurare i benefici già previsti dagli accordi tra il Governo e le parti sociali, sia con riferimento al personale statale sia, in parte e con modalità diverse, a quello appartenente ad altri settori della pubblica amministrazione.

La contrattazione collettiva relativa al quadriennio normativo 2006-2009 ed al primo dei due bienni economici, avviata nel maggio 2007, ha portato nel 2007 alla stipula dei contratti collettivi relativi al comparto "ministeri", a quello concernente il personale degli "enti pubblici non economici", certificati con osservazioni e raccomandazioni dalla Corte, del personale delle forze armate e dei corpi di polizia, del personale della scuola e dei vigili del fuoco.

Sulla base delle risorse rese disponibili con la finanziaria per lo scorso anno, i contratti stipulati nel 2007 hanno disposto solo incrementi della retribuzione fissa, mentre l'attuazione degli istituti di incentivazione della produttività del personale e, in particolare, l'innovativa disciplina degli incarichi di elevata professionalità hanno trovato copertura nei nuovi stanziamenti previsti con la finanziaria per il 2008.

In particolare, la finanziaria per il 2008 ha previsto il finanziamento:

- delle risorse necessarie per la retrodatazione al 1° febbraio 2007 degli incrementi retributivi e per la corresponsione degli incrementi connessi agli aumenti di produttività per il personale del settore statale e per quello in regime di diritto pubblico;
- delle risorse necessarie per estendere ai comparti del settore non statale l'esecuzione dei citati accordi 6 aprile e 29 maggio 2007 (rispettivamente per la retrodatazione della decorrenza delle competenze stipendiali e l'ulteriore finanziamento della contrattazione integrativa).

Parte di tali risorse è stata anticipata con il decreto legge 159/07, che ha previsto uno stanziamento di 1.000 milioni di euro (al lordo di Irap e contributi) per la retrodatazione degli incrementi stipendiali al 1° febbraio 2007, relativamente ai contratti stipulati entro il 1° dicembre del 2007, con riferimento al personale statale contrattualizzato (550 milioni), alle categorie in regime di diritto pubblico (400 milioni) e, infine, al personale delle altre pubbliche amministrazioni (50 milioni). Una scelta dettata dalla necessità da un lato di destinare parte delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie alla copertura di oneri di personale per contratti da tempo scaduti e, dall'altro, di imputare pressoché per intero alla competenza economica dell'esercizio 2007, attraverso l'anticipata erogazione dei benefici, gli effetti dei contratti stipulati entro il 1° dicembre 2007.

Nella tavola 15 che segue si ricostruisce il quadro complessivo dei contratti per il biennio economico 2006-2007, esaminati dalla Corte fra il maggio 2007 e l'aprile 2008, con l'indicazione della consistenza del personale interessato e degli importi che, secondo le relazioni tecniche sottoposte alla Corte, sono state erogate nel 2007 o dovranno essere erogate nel 2008 per i trattamenti a regime e per arretrati. Nella stessa tabella sono riportati i dati relativi alle code contrattuali dei bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, sottoscritte tra il 2007 e il 2008.

Tavola 15

Il quadro complessivo dei contratti del pubblico impiego stipulati da gennaio 2007 ad aprile 2008

(in euro)

	Stipula	Cat.	Biennio contratt.	Consist.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2007 CASSA	2008 CASSA
Enac	gen-07	L	2002-03	878	818.320	1.883.258	1.883.258	1.883.258	1.883.258	1.883.258	1.883.258	10.234.609	1.883.258
Enea	mar-07	D	2002-03	60	174.720	402.948	402.948	402.948	402.948	402.948	402.948	2.189.460	402.948
Enac	mag-07	D	2002-03	176	496.562	1.144.229	1.144.229	1.144.229	1.144.229	1.144.229	1.144.229	6.217.709	1.144.229
Segr. Com.	mar-08	SC	2002-03	5.535	10.824.463	25.030.589	25.030.589	25.030.589	25.030.589	25.030.589	25.030.589		161.008.000
Area VII	mar-08	D	2002-03	405	950.999	2.338.748	2.338.748	2.338.748	2.338.748	2.338.748	2.338.748		14.983.488
Enac	gen-07	L	2004-05	925			702.327	1.540.763	1.873.407	1.873.407	1.873.407	5.989.904	1.873.407
Enea	mar-07	D	2004-05	47			112.057	246.355	298.535	298.535	298.535	955.482	298.535
Area II	mag-07	D	2004-05	11.116			20.589.500	45.336.495	55.037.317	55.037.317	55.037.317	176.000.628	55.037.317
Enac	mag-07	D	2004-05	167			383.258	878.257	1.021.350	1.021.350	1.021.350	3.304.215	1.021.350
UnionCamere	gen-08	L	2004-05	69			67.981	149.322	181.385	181.385	181.385		761.458
Segr. Com.	mar-08	SC	2004-05	4.801			7.726.305	16.877.268	20.593.219	20.593.219	20.593.219		86.383.231
Area VII	mar-08	D	2004-05	436			869.211	1.911.879	2.320.947	2.320.947	2.320.947		9.743.932
Ministeri ⁽¹⁾	set-07	L	2006-07	191.796					28.026.210	143.784.332	322.089.456	171.810.542	322.089.456
Epne ⁽¹⁾	set-07	L	2006-07	59.860					11.201.397	56.012.912	124.915.443	67.214.309	124.915.443
Polizia ⁽¹⁾	nov-07	L	2006-07	325.277					49.776.716	326.576.499	720.577.965	376.353.215	720.577.965
FF.AA. ⁽¹⁾	nov-07	L	2006-07	121.440					19.940.704	121.500.150	267.884.945	141.440.854	267.884.945
VV.FF.	dic-07	L	2006-07	34.685					5.306.175	28.748.002	63.858.408	34.054.177	63.858.408
VV.FF.	dic-07	D	2006-07	680					160.112	1.039.066	2.313.061	1.199.178	2.313.061
Scuola	dic-07	L	2006-07	1.144.181					547.567.367	1.270.468.906	2.278.867.813		4.096.904.086
Scuola coda	apr-08	L	2006-07	1.144.181						959.882.049	354.104.525		1.313.986.574
Agenzie fiscali	apr-08	L	2006-07	57.537					9.622.620	110.890.766	119.660.309		240.173.695
Ssn	apr-08	L	2006-07	574.782					85.036.202	972.575.410	1.057.644.012		2.115.255.624
Aut. Locali ⁽²⁾	apr-08	L	2006-07	554.394					71.390.207	825.074.598	1.043.268.310		1.939.733.115
VV.FF. coda ⁽³⁾	apr-08	L	2006-07	34.685						35.325.231	21.509.469		56.834.700
VV.FF. coda ⁽⁴⁾	apr-08	D	2006-07	680						1.282.594	814.095		2.096.689
TOTALE					13.265.065	30.799.773	61.250.411	97.740.112	940.153.643	4.965.286.448	6.489.633.745	996.964.282	11.601.164.915

⁽¹⁾ Non si tiene conto dell'anticipo corrisposto in base all'art. 15 del D.L. 159/2007 relativo alle code contrattuali non ancora stipulate.⁽²⁾ Il valore di regime tiene conto dell'incremento delle risorse per la contrattazione integrativa.⁽³⁾ Il valore a regime include 9,6 mln *una tantum*.⁽⁴⁾ Il valore a regime include 0,39 mln *una tantum*.

I valori in neretto indicano gli importi a regime.

Fonte: elaborazione Cdc su dati delle relazioni tecniche sottoposte alla Corte

31.

Quanto, poi, alla scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti collettivi, dev'essere valutato positivamente l'intento di evitare che l'iscrizione in legge finanziaria delle risorse disponibili per i rinnovi si traduca, come sempre è avvenuto in passato, nella "base di partenza" di ulteriori trattative per l'incremento delle risorse medesime. Ciò richiederà, verosimilmente, la revisione — mediante appositi accordi — del sistema di relazioni negoziali nel settore pubblico e la valorizzazione degli elementi retributivi fondati sull'esigenza del datore di lavoro pubblico di acquisire più elevati livelli di produttività del lavoro. Al riguardo, la Corte ha più volte avanzato, in passato, l'ipotesi di utilizzare (al di là della sua attuale configurazione normativa) la tecnica dei "fondi negativi", così da collegare una quota degli aumenti retributivi alla razionalizzazione delle strutture e delle procedure; con la conseguenza che gli aumenti retributivi verrebbero finanziati — almeno in parte — con i "fondi positivi" derivanti dai risparmi di spesa realizzati con le operazioni di miglioramento organizzativo. Un'altra proposta potrebbe consistere nel rispettare la cadenza naturale dei tempi negoziali, in modo che — senza necessità di predeterminare le risorse disponibili — le trattative giungano a termine in tempo utile per far sì che il loro esito venga recepito nel disegno di legge finanziaria, con lo stanziamento delle risorse necessarie ad attuare gli accordi raggiunti.

Ad ogni modo, la scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti — donde il rinvio della contrattazione quanto meno all'esercizio successivo a quello di teorica vigenza degli accordi — è suscettibile di determinare conseguenze negative in termini di incremento dei costi di personale, sottolineate, da ultimo, nel "Libro verde sulla spesa pubblica". La stessa Corte ha più volte descritto e quantificato il costo, in termini di maggiori benefici concessi agli interessati, del ritardo nella definizione degli assetti economici. Si tratta di una sorta di *premio* derivante anche dal particolare meccanismo di aggiornamento della base di calcolo per la quantificazione dei benefici contrattuali, descritto e analizzato nella più recente relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico.

In effetti, il riallineamento temporale dei contratti costituisce il presupposto indispensabile per una coerente definizione previsionale del quadro finanziario e per attuare i principi posti dal *memorandum* del gennaio 2007 sulla riorganizzazione dell'amministrazione e la produttività del lavoro, di fatto inapplicabile se i contratti coprono un arco temporale in tutto o in gran parte trascorso.

Va, poi, sottolineato che, sotto il profilo della coerenza delle politiche di personale con gli obiettivi di controllo della spesa, l'esame degli accordi relativi alla tornata contrattuale 2006-2007, stipulati fino ad aprile 2008, evidenzia tendenze non rassicuranti. Le risorse da destinare