

XIV legislatura

A.S. 3587:

**"Conversione in legge del decreto-
legge 17 agosto 2005, n. 163,
recante disposizioni urgenti in
materia di infrastrutture"**

Settembre 2005
n. 159



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Maria Laura D'Onofrio
dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 4644

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa (assente)
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

INDICE

Articolo 1 (Misure urgenti per la funzionalità del Registro Italiano Dighe)..... pag.	1
Articolo 2 (Gestione economico-finanziaria dei Servizi integrati infrastrutture e trasporti)..... pag.	4
Articolo 3 (Competenza sull'assistenza fiscale)..... pag.	5
Articolo 4 (Incremento dei livelli occupazionali) pag.	5
Articolo 5 (Agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate)..... pag.	7
Articolo 6 (Esenzione dall'ICI per particolari immobili) pag.	9

Articolo 1

(Misure urgenti per la funzionalità del Registro Italiano Dighe)

Il comma 1 autorizza il RID ad assumere personale a tempo determinato nel limite massimo di 2,5 mln di euro. I relativi oneri sono posti a carico del medesimo ente.

La RT non fornisce ulteriori elementi, limitandosi a ricordare che la vigente pianta organica risulta scoperta per circa il 50%.

Al riguardo, pur sottolineando che la norma risulta configurata in termini di mera possibilità, si osserva che la stessa potrebbe rappresentare una deroga alla disciplina recata dal comma 116 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2005, che impone alle pubbliche amministrazioni, nella stipula di contratti a tempo determinato, il rispetto del limite finanziario rappresentato dalla spesa media annua sostenuta per tale finalità nel triennio 1999-2001. Considerando che l'allegato 7 alla legge finanziaria ascriveva alla misura in esame un effetto migliorativo sull'indebitamento netto e sul fabbisogno per il corrente anno pari a complessivi 160 mln di euro, andrebbe indicata la quota-parte di tali risparmi che, in sede di quantificazione, è stata attribuita al RID¹, poiché tale quota dovrebbe essere detratta dall'importo globale dei suddetti risparmi.

Inoltre, sotto il medesimo profilo, andrebbero fornite informazioni circa la platea dei soggetti interessati, anche in rapporto alle esigenze organizzative e funzionali dell'ente.

Andrebbero poi forniti chiarimenti in ordine alla disponibilità nel bilancio del RID delle risorse in oggetto, anche alla luce del fatto che le entrate del suddetto ente sono costituite, oltre che da quelle derivanti da prestazioni, convenzioni e dalle quote di iscrizione al registro delle dighe, anche dalle somme iscritte annualmente in apposito capitolo dello

¹ Si fa presente, comunque, al riguardo, che il RID è stato istituito il 1° luglio 2003, per cui il confronto con la spesa media sostenuta nel triennio 1999-2001 presumibilmente, andrebbe operato con riferimento a quella del soppresso Servizio nazionale dighe.

stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e trasporti (si tratta del capitolo 1050, dotato di uno stanziamento di competenza per il 2005 pari a circa 7,8 mln di euro²), potendosi conseguentemente determinarsi tensioni su tale linea di finanziamento, destinate a ripercuotersi in sede di determinazione delle risorse da appostare presso il suddetto capitolo per il prossimo esercizio finanziario.

Con il comma 2 si esclude, per il 2005, l'assunzione di mutui per gli interventi di messa in sicurezza delle dighe dall'applicazione delle disposizioni contenute nell'ultima legge finanziaria relative al tasso di incremento delle spese consentito, fra gli altri enti, al RID nel 2005 rispetto al 2003 (il 4,5%) e nel 2006 e 2007 rispetto a ciascun anno precedente (il 2%). Conseguentemente, ai fini della copertura, viene ridotta di 17,5 mln di euro l'autorizzazione di spesa recata dal comma 27 dell'articolo 1 della "finanziaria" per il 2005, con la quale si attribuisce agli enti locali la possibilità di ottenere anticipazioni dalla Cassa depositi e prestiti accedendo, per le spese in conto capitale eccedenti i limiti fissati dalla stessa legge finanziaria, ad un apposito fondo istituito presso la gestione separata della C.DD.PP., dotato per il 2005 di uno stanziamento pari a 250 mln di euro.

La RT ricorda che il decreto-legge n. 79 del 2004 autorizzava, fra l'altro, un limite di impegno quindicennale di 1,570 mln di euro a decorrere dal 2005. La deroga in esame comporta, in base alla RT, un effetto negativo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto valutabile in 17,5 mln di euro, corrispondenti all'attivazione dei mutui connessi al suddetto limite di impegno. La RT conclude descrivendo la copertura recata dal comma in esame.

² Si fa presente che, sulla base di un'interrogazione del sistema informativo del Ministero dell'economia, effettuata il 9 settembre 2005, risultano ancora disponibili su tale capitolo 5,2 mln di euro.

Nulla da osservare in relazione alla quantificazione dell'onere, atteso che lo stesso risulta coerente con i dati riportati nella RT relativa al decreto-legge n. 79 del 2004, nella quale il volume di investimenti complessivamente sviluppato era indicato pari - includendo un ulteriore limite di impegno quindicennale di 785.000 euro con decorrenza dal 2006 e ad un tasso del 4,53% - a 25,2 mln di euro.

In rapporto alla clausola di copertura andrebbe garantito che, nell'ambito del Fondo istituito presso la gestione separata della C.DD.PP., risultino ancora risorse non impegnate in misura almeno pari ai 17,5 mln di euro che rappresentano l'onere come sopra indicato.

Il comma 3 riconosce al Presidente del RID il compenso determinato secondo i criteri stabiliti dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2001 (G.U. n. 37 del 14 febbraio 2001), imputando il relativo onere a carico del bilancio del RID, fatto salvo, nel caso la carica sia rivestita da un pubblico dipendente in aspettativa senza assegni, esclusivamente il trattamento economico già in godimento.

La RT, dopo aver descritto la norma e sottolineato le peculiarità organizzative e gestionali del RID, si limita ad escludere la sussistenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, poiché è da presumere che l'onere aggiuntivo, posto a carico del bilancio del RID, venga sostenuto a valere sulle ordinarie risorse a disposizione del suddetto ente, sarebbe utile avere un'informazione circa il compenso attualmente attribuito al Presidente del RID, onde avere contezza della differenza.

Articolo 2

(Gestione economico-finanziaria dei Servizi integrati infrastrutture e trasporti)

L'articolo dispone che alla gestione economico-finanziaria dei nove Servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) del Ministero delle infrastrutture e trasporti si applichi la legge n. 908 del 1960, recante: "Estensione alle amministrazioni periferiche dello Stato della possibilità di utilizzare talune forme di pagamenti già esclusive dell'amministrazione centrale".

La relazione illustrativa asserisce che la norma è finalizzata a migliorare l'efficienza gestionale dei SIIT, evidenziando, in particolare, la disposizione ai sensi della quale le amministrazioni centrali di riferimento provvedono alla ripartizione, totale o parziale, delle somme stanziare sui singoli capitoli di spesa tra gli uffici periferici, qualora non vi siano in bilancio stanziamenti specifici per le spese di competenza di ciascun ufficio, come risulta nella fattispecie in esame, non risultando iscritte specifiche risorse per spese di competenza dei SIIT nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture. Vengono esclusi nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio statale per effetto dell'articolo.

Nulla da osservare al riguardo, trattandosi evidentemente di risorse stanziare per le finalità attribuite ai SIIT. Sarebbe utile comunque una conferma sul punto.

Articolo 3

(Competenza sull'assistenza fiscale)

L'articolo riconosce agli iscritti nella sezione A commercialisti dell'albo dei dottori commercialisti ed esperti contabili la competenza tecnica anche per l'espletamento dell'assistenza fiscale dei contribuenti nella compilazione del modello 730 nei confronti dei contribuenti non titolari di reddito di lavoro autonomo e di impresa.

La RT non si sofferma sulla norma.

La disposizione non presenta risvolti rilevanti per i profili di competenza.

Articolo 4

(Incremento dei livelli occupazionali)

L'articolo prevede l'erogazione di un contributo complessivo di 18 mln di euro a decorrere dal 2005 in favore dei comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti che, dal 1° luglio 2004 al 19 agosto 2005, abbiano avviato con esito positivo la trasformazione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro con i lavoratori socialmente utili. Le relative stabilizzazioni sono effettuate nei limiti delle suddette risorse e, per la parte a carico dei comuni, nel rispetto della normativa in materia di assunzioni. Il contributo viene corrisposto dal Ministero dell'interno e non può essere erogato ai comuni che abbiano già goduto di analogo beneficio.

Al relativo onere si provvede, per il 2005, a valere sul fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero degli affari esteri e, a decorrere dal 2006,

mediante riduzione di 8 mln di euro dell'autorizzazione di spesa di cui al d.lgs. n. 228 del 2001 e di 10 mln di euro dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 47, comma 2, della legge n. 222 del 1985, relativamente alla quota dell'8 per mille dell'IRPEF destinata allo Stato.

La RT ribadisce che l'onere rappresenta un limite di spesa e asserisce che soltanto le assunzioni coperte dal presente contributo possono avvenire in deroga ai limiti fissati dalla vigente normativa.

Al riguardo, preliminarmente, si ritiene necessaria l'acquisizione di elementi in ordine alla platea dei potenziali beneficiari della norma e al profilo d'inquadramento degli stessi, onde valutare la congruità della somma stanziata rispetto alle presumibili esigenze finanziarie che scaturiscono dalla stabilizzazione degli LSU, il cui onere, se può essere valutato in termini differenziali rispetto ai compensi attualmente percepiti dai predetti lavoratori per il periodo corrispondente alla durata dei progetti di lavoro, dovrebbe essere - a regime - sic et simpliciter equiparato a quello sostenuto per un neo-assunto (sia pur con qualifica certamente bassa). Sotto tale ultimo profilo, in particolare, andrebbe confermata la natura permanente dell'intervento, atteso che la formulazione dell'articolo (contributo "complessivo") e la relazione illustrativa (laddove si parla di un contributo una-tantum) non sembrano indiscutibilmente esplicite in tal senso. Sul punto nulla è altresì riferito dalla RT.

Per quanto attiene alla clausola di copertura per il corrente anno andrebbe comunque assicurata la disponibilità delle risorse necessarie.

In relazione alla copertura a decorrere dal 2006 a valere sulla quota dell'8 per mille dell'IRPEF, pur rilevata la modulabilità degli interventi finanziati a valere su dette risorse, si evidenzia che, data la natura delle stesse, subordinate nel quantum alle scelte dei contribuenti, non sembra potersi escludere a priori l'insufficienza dei mezzi a disposizione, anche alla luce del progressivo declino registrato negli ultimi anni per tale voce di bilancio

(infatti, si è passati dai 105-110 mln di euro del biennio 2002-2003 ai 30 mln di euro del biennio 2004-2005). Non appare dunque ispirato a criteri prudenziali tale riferimento per la copertura di un onere rigido.

Infine, in rapporto alla riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al d.lgs. n. 228 del 2001, andrebbe chiarito l'intervento a carico del quale si intende operare la riduzione, potendosi solo presumere che si tratti dello stanziamento di circa 96 mld di lire previsto con decorrenza dal 2002 dall'articolo 36 del citato decreto e coperto, per gli anni di riferimento, con una corrispondente riduzione dei trasferimenti all'AGEA disposti annualmente in tabella C³. Sotto tale profilo, si rileva infatti che degli interventi finanziati con il suddetto stanziamento - di cui si disporrebbe la riduzione per 8 mln di euro (pari a circa il 16%) - non è dato conoscere il grado di modulabilità, trattandosi di effetti di natura fiscale e previdenziale derivanti dall'inclusione di soggetti in categorie per le quali sono previste misure agevolative a carattere tributario e contributivo. Pertanto, l'idoneità della copertura individuata sembra essere subordinata all'effettivo riscontro di risorse disponibili a legislazione vigente su tale stanziamento rispetto alle necessità finanziarie manifestatesi nell'implementazione degli interventi appena citati.

Articolo 5

(Agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate)

L'articolo contiene l'interpretazione autentica di una parte della disposizione recata dal comma 7 dell'articolo 8 della legge n. 388 del 2000, in materia di agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate; in particolare, specifica che non si considera "destinazione a struttura produttiva

³ Complessivamente gli stanziamenti per l'AGEA, inseriti in tabella C, ammontano per il 2005 a circa 229 mln di euro ed insistono sul capitolo 1525 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

diversa" la locazione a terzi degli immobili strumentali per natura⁴ costituenti un complesso immobiliare unitario polifunzionale destinato allo svolgimento di attività commerciale, purché detti immobili vengano destinati allo svolgimento di attività d'impresa ai sensi dell'articolo 53 del DPR n. 917 del 1986 (TUIR).

Al riguardo, si rammenta che l'originaria normativa in materia di agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate contenuta nella legge finanziaria per il 2001 prevedeva (proprio al citato comma 7) in funzione antielusiva una serie di situazioni legate sia alla non entrata in funzione dei beni agevolati entro il secondo periodo d'imposta successivo a quello di acquisizione, sia alla dismissione, cessione o destinazione di detti beni a finalità estranee all'esercizio dell'impresa o a strutture produttive diverse da quelle che avevano dato diritto all'agevolazione in esame. A tali situazioni veniva ricondotta la procedura di rideterminazione del credito d'imposta usufruito dai soggetti beneficiari, prevedendo la decadenza dell'agevolazione vantata sugli investimenti in discorso.

L'interpretazione normativa in esame produce l'effetto di trasformare l'elemento soggettivo di legittimazione dell'agevolazione⁵ in elemento oggettivo, legato alla caratteristica di immobili strumentali per natura e pertanto non suscettibili di diversa utilizzazione senza radicali trasformazioni.

La RT non prende in considerazione tale norma.

Si osserva al riguardo che la retroattività della disposizione, nonché la sua emanazione a distanza di sei anni dall'utilizzo iniziale dell'agevolazione in discorso,

⁴ Ai sensi dell'articolo 43, comma 2, secondo periodo, del TUIR di cui al DPR n. 917 del 1986.

⁵ Così come evidenziato dall'Agenzia delle entrate con circolare n. 38 del 2002, nella quale è stato chiarito che "dall'esame congiunto delle disposizioni recate dai commi 2 e 7 dell'articolo 8 emerge in modo netto la volontà del legislatore di finalizzare l'investimento agevolato, in modo duraturo ed esclusivo, al potenziamento della struttura produttiva di appartenenza del soggetto che ne beneficia".

produrrà sia la chiusura del contenzioso in atto tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria che ha proceduto alla richiesta di recupero del bonus, sia un effettivo esborso finanziario, in tutti quei casi in cui il beneficio dichiarato decaduto è stato materialmente incassato dall'Amministrazione in conseguenza del pagamento da parte dei contribuenti.

Inoltre, sarebbe opportuno valutare l'eventualità che tale interpretazione, pur circoscritta nella casistica, possa determinare un'estensione anche a casi simili, tenuto conto dell'ampiezza e genericità della dizione che fa riferimento a "immobili strumentali per natura (...) costituenti un complesso immobiliare unitario polifunzionale".

Appare dunque opportuno acquisire chiarimenti in merito agli importi finanziari che l'Erario dovrà rimborsare o a cui dovrà rinunciare, anche in considerazione della tipologia di complessi immobiliari polifunzionali a cui la norma si rivolge⁶, nonché del recente sviluppo che sul territorio hanno avuto tali realtà economiche.

Articolo 6

(Esenzione dall'ICI per particolari immobili)

L'articolo estende l'esenzione prevista dal comma 1 dell'articolo 7 del d.lgs. n. 504 del 1992, riguardante la disciplina dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), anche agli immobili utilizzati per le attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura di cui all'articolo 16, lettera b), della legge n. 222 del 1985, svolte in forma commerciale se connesse a finalità di religione o di culto.

⁶ Al fine di fornire un'esemplificazione della tipologia di tali immobili si può pensare ai villaggi turistici, agli alberghi ed ai centri commerciali.

La normativa attuale prevede l'esenzione dall'ICI per i soli immobili utilizzati per attività di religione e di culto, escludendo tale esenzione nei casi in cui l'immobile fosse stato destinato ad attività commerciali.

La norma in esame pertanto amplia l'ambito oggettivo di tale esenzione, includendovi gli immobili nei quali le attività di cui sopra vengano svolte in forma commerciale, anche se connesse a finalità di religione o di culto.

Giova rammentare, al riguardo, che in tale ambito la Corte di cassazione con sentenza n. 4645 del 2004 ha affermato che l'esenzione ICI non spetta agli enti ecclesiastici se gli immobili sono destinati ad attività commerciale, per nulla rilevando la qualità ecclesiastica del soggetto proprietario bensì l'effettiva attività in essi svolta.

La RT non quantifica alcun effetto finanziario, ma precisa che la disposizione reca una mera norma interpretativa.

Al riguardo, posto che la disposizione interpretativa in discorso è suscettibile di determinare effetti finanziari apparentemente negativi per gli enti locali, sarebbe opportuno acquisire chiarimenti in merito alla presumibile consistenza di tali effetti, che riguardano non solo la cessazione del contenzioso in atto tra Comuni ed enti ecclesiastici, ma anche eventuali richieste di rimborso avanzate dai contribuenti qualora la norma in esame avesse efficacia retroattiva.

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

Senato della Repubblica
www.Senato.it