

**Giovedì 15 novembre 2012**

**Discussione congiunta sulle linee generali dei disegni di legge:**

**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013) (A.C. 5534-bis-A); Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015 (A.C. 5535-A)**

**Relazione di Pier Paolo Baretta**

**PIER PAOLO BARETTA**, *Relatore sul disegno di legge n. 5534-bis-A*. L'esame in prima lettura del disegno di legge di stabilità è stato preceduto da una serie di audizioni di istituzioni e rappresentanti del mondo del lavoro e delle imprese che hanno offerto importanti spunti di analisi e riflessione per l'operato del Parlamento. Il successivo confronto parlamentare ha condotto all'introduzione di una serie di rilevanti modifiche, che pur lasciando invariati i saldi di finanza pubblica, hanno profondamente innovato l'impianto della manovra secondo una impostazione che ha tentato di coniugare assieme, in modo nuovo, il rigore, lo sviluppo e l'equità.

In particolare, la questione di fondo che ha animato il dibattito, ossia la scelta di come ripartire le risorse disponibili tra riduzione delle imposte dirette e indirette è stata risolta nel senso di azzerare completamente la manovra sul versante della riduzione delle aliquote IRPEF - che abbassava di un punto percentuale le aliquote applicabili ai primi due «scaglioni» di reddito (del 23 e del 27 per cento) e i cui benefici si sarebbero polverizzati su una ampia platea di contribuenti, ivi compresi quelli compresi nelle classi di reddito elevate - e di utilizzare le risorse così liberate - per interventi mirati in favore delle famiglie e della competitività delle imprese, attraverso la riduzione del cuneo fiscale.

In particolare, per quanto concerne le famiglie, le modifiche apportate sono dirette a:

- a) compensare una ulteriore riduzione a regime dell'aliquota ridotta IVA - che, come è noto, è quella che comprende beni di prima necessità e interessa maggiormente i consumi delle famiglie con redditi medio-bassi - di un ulteriore punto a decorrere dal 2013 (dall'11 per cento già previsto nel disegno di legge, al 10 per cento, con un minor gettito di circa 1, 2 miliardi nel 2013 e di 2,3 miliardi a regime;
- b) adottare interventi selettivi in favore delle famiglie, con particolare riferimento a quelle con figli a carico, attraverso un significativo intervento di incremento delle detrazioni IRPEF. In particolare, si è elevata da 800 a 950 euro la detrazione IRPEF di base per figli a carico di età pari o superiore a tre anni, nonché da 900 a 1.220 euro quella prevista per ciascun figlio di età inferiore a tre anni e da 220 a 400 quella per ciascun figlio portatore di *handicap*;
- c) eliminare le limitazioni poste dal testo originario del DDL alla deducibilità e alla detraibilità a fini IRPEF di taluni oneri, con particolare riferimento alla franchigia di 250 euro ivi disposta per i contribuenti con reddito superiore a euro 15.000 e al «tetto» di 3000 euro alle spese detraibili;
- d) sopprimere altresì l'aggravio del prelievo Irpef per i trattamenti di fine rapporto che sarebbe disceso dalla soppressione, anch'essa prevista nel testo originario, della cd. «clausola di salvaguardia» relativa alla tassazione delle indennità di fine rapporto, alle quali verrà dunque applicata la curva delle aliquote vigenti al 31 dicembre 2006, se più favorevoli, in luogo di quelle vigenti nell'anno di insorgenza del diritto a percepire le indennità medesime;

e) reintrodurre l'esenzione IRPEF per le somme erogate a titolo di pensioni di guerra e assimilate, purché diverse da quelle percepite a titolo di reversibilità da soggetti con reddito complessivo superiore a 15.000 euro. Su questa delicata questione, lo sforzo compiuto in Commissione bilancio ha condotto il Governo ad adottare un solenne impegno a intervenire nuovamente sulla materia nel corso dell'esame al Senato al fine di ripristinare l'esenzione dall'Irpef anche per le pensioni di reversibilità;

f) prorogare per l'anno 2013 le detrazioni per carichi di famiglia di soggetti non residenti, prevedendo che la detrazione relativa a tale anno non rilevi ai fini della determinazione dell'acconto irpef per l'anno 2014.

Per quanto concerne il mondo produttivo, gli interventi adottati sono stati in prevalenza indirizzati verso quello che è unanimemente riconosciuto come uno dei fattori che incide in senso negativo e in modo determinante sulla competitività delle imprese, ossia l'eccessiva imposizione sul costo del lavoro; altri interventi sono stati invece diretti a ridurre o differire un aggravio di imposizione su fattispecie ritenute meritevoli di tutela. L'assunzione quale obiettivo fondamentale della riduzione del cuneo fiscale è stata determinata dalla convinzione che il cuneo deprime la produttività e rappresenta un formidabile ostacolo per la crescita economica.

In particolare, le principali modifiche prevedono:

a) una consistente riduzione del cd. «cuneo fiscale», conseguita elevando, a decorrere dal periodo di imposta 2014:

da 4.600 a 7.500 euro l'importo deducibile dall'IRAP per ciascun lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nel periodo di imposta, e da 10.600 a 13.500 euro quello relativo ai lavoratori di sesso femminile e a quelli di età inferiore ai 35 anni;

da 9.200 a 15.000 euro l'importo massimo deducibile dall'IRAP per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, e innalzando altresì da 15.200 a 21.000 euro l'importo massimo deducibile se tali lavoratori sono di sesso femminile e per quelli di età inferiore ai 35 anni;

b) sempre in materia di IRAP sono stati elevati gli importi delle deduzioni in favore dei soggetti passivi (tranne le Amministrazioni pubbliche) di minori dimensioni ed è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo con dotazione di 248 milioni di euro nel 2014 e di 292 milioni di euro a decorrere dal 2015, per esentare dall'IRAP, a decorrere dal 2014, le persone fisiche esercenti attività commerciali, arti e professioni, che non si avvalgono di lavoratori dipendenti o assimilati e che impiegano anche in locazione beni strumentali di ammontare massimo da determinare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. Inoltre, quale clausola di salvaguardia dell'impatto delle misure in materia di IRAP per gli enti territoriali, è stata disposta l'invarianza finanziaria delle risorse spettanti alle regioni e province autonome, da garantire previa intesa in Conferenza unificata;

c) al fine di rilanciare la produttività è stato inoltre previsto che le risorse destinate alle misure di detassazione dei contratti di produttività (950 milioni nel 2013) siano destinate a tal fine anche nel caso di mancata tempestiva emanazione delle opportune norme attuative (entro il 15 gennaio 2013), anziché essere finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Inoltre, è stata disposta la proroga al 2014 delle misure di detassazione dei contratti di produttività nel limite massimo di spesa di 800 milioni di euro (con onere massimo di 600 milioni di euro per il 2014 e di 200 milioni per il 2015) e fissato al 15 gennaio 2014 il termine per emanare la relativa disciplina attuativa.

Tra gli altri interventi in materia di imprese, si segnalano:

- a) il differimento della variazione in aumento dell'aliquota Iva agevolata per le cooperative sociali (dal 4 al 10 per cento), la quale troverà applicazione sulle operazioni effettuate sulla base di contratti stipulati dopo il 31 dicembre 2013, con possibilità di proroga dell'attuale regime qualora non si concretizzi la procedura di infrazione e non più, dunque, dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità;
- b) anche in materia di rivalutazione del reddito dominicale e agrario, si posticipano di un anno (2013, 2014 e 2015) i periodi d'imposta per i quali è disposta la rivalutazione del 15 per cento del reddito dominicale e agrario ai fini della determinazione delle imposte sui redditi, prevedendo, peraltro, che ai fini dell'acconto per il 2013 si debba tenere conto della rivalutazione;
- c) analogamente, in materia di determinazione del reddito delle società agricole e degli imprenditori agricoli, si posticipa di un anno l'abrogazione delle disposizioni che consentono alle società agricole di optare per un regime fiscale più favorevole, prevedendo inoltre anche in tal caso che, ai fini dell'acconto per il 2013, si debba tener conto della citata abrogazione. In materia, è stata inoltre prevista la possibilità di dettare, con decreto ministeriale, disposizioni di carattere transitorio.

Sempre in materia di sviluppo e rilancio della competitività delle imprese sono state approvate alcune disposizioni che, pur non determinando effetti finanziari immediati, sono volti innanzitutto a rafforzare l'attività di controllo ed indirizzo parlamentare in materia economica e finanziaria, indicando obiettivi precisi il cui conseguimento potrà essere verificato periodicamente con strumenti adeguati.

Si è voluto, in particolare, dare un forte segnale di attenzione alle imprese, assegnando un carattere di priorità all'istituzione di un apposito fondo finalizzato all'introduzione di un credito per la ricerca e lo sviluppo, destinato in particolare alle piccole e medie imprese e alle reti impresa, nonché alla riduzione del cuneo fiscale, il quale sarà finanziato mediante la progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio, di parte corrente e in conto capitale, destinati ai trasferimenti e ai contributi alle imprese.

Le norme prevedono che il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dello sviluppo economico riferiscano alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari in merito all'individuazione e alla quantificazione dei trasferimenti e dei contributi oggetto di riduzione, ai fini dell'adozione delle conseguenti iniziative di carattere normativo. Tali disposizioni, che nel corso del dibattito sono state ritenute meramente «programmatiche», costituiscono tuttavia un primo passo verso una direzione più volte auspicata dal mondo delle imprese e appaiono in grado di innescare un processo virtuoso che potrà fare chiarezza sulla questione delle reali risorse destinate agli incentivi passibili di riduzione - anche sulla base del c.d. rapporto del Prof. Giavazzi - ed essere utilmente portato a compimento nel prossimo futuro. Analogo impatto di carattere programmatico ma con valenza sistemica, assumono le norme che anticipano al 2013 (in luogo del 2014) e rivisitano le norme che prevedono la destinazione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale delle maggiori entrate strutturali derivanti dalla lotta all'evasione fiscale e contributiva nonché delle maggiori risorse derivanti dal risparmio della spesa effettiva per interessi sul debito.

Grazie alle modifiche apportate in Commissione, si specifica in modo inequivocabile che in futuro tali risorse - al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio del bilancio e alla riduzione del rapporto debito/PIL e di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta da regioni e comuni - unitamente a quelle derivanti dalla riduzione delle spese fiscali (*tax*

*expenditures*) saranno destinate esclusivamente al contenimento degli oneri fiscali gravanti su famiglie e imprese, secondo le modalità di destinazione e di impiego che dovranno essere indicate nel Documento di economia e finanza.

Anche in questo caso, si introducono norme programmatiche ma corredate dall'indicazione di procedere e scadenze temporali che esaltano la responsabilità dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento e consentono a quest'ultimo di condizionare l'agenda governativa. In allegato alla Nota di aggiornamento del DEF il Ministro dell'economia e delle finanze sarà chiamato a redigere un rapporto annuale contenente Pag. 101 i risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e le strategie relative a tale finalità, aggiornandole e confrontando i risultati con gli obiettivi prefissati ed evidenziando al contempo il recupero di gettito fiscale attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento dei contribuenti.

Se quelle sinora richiamate, sono le principali innovazioni dell'impianto della manovra dal punto di vista fiscale e redistributivo, vanno altresì evidenziati ulteriori rilevanti interventi che hanno interessato questioni di grande impatto sociale.

Ci si riferisce, in particolare all'ampliamento della platea dei soggetti salvaguardati dall'applicazione della riforma pensionistica, alle misure in materia di scuola e personale docente, comparto sicurezza, sanità e agli interventi predisposti in materia sociale e per sopperire alle esigenze connesse agli eventi sismici e climatici che hanno interessato il Paese.

In particolare, per quanto concerne i c.d. «esodati», con sei nuovi commi viene ampliata in misura significativa la platea dei soggetti salvaguardati, prevedendo che le disposizioni previgenti alla legge «Fornero» continuino a trovare applicazione (oltre che nei confronti dei soggetti già salvaguardati da precedenti interventi normativi) anche nei confronti dei:  
lavoratori cessati dal rapporto di lavoro entro il 30 settembre 2012 e collocati in mobilità (ordinaria o in deroga) a seguito di accordi (governativi o non governativi) stipulati entro il 31 dicembre 2011 e che abbiano perfezionato i requisiti utili al trattamento pensionistico entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità o durante il periodo di godimento dell'indennità di mobilità in deroga, e in ogni caso entro il 31 dicembre 2014;

lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione entro il 4 dicembre 2011, a condizione che perfezionino i requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il 36° mese dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011:  
con almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201/2011, ancorché abbiano svolto (successivamente alla medesima data del 4 dicembre 2011, attività lavorativa retribuita (comunque non riconducibile al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato) entro il limite di 7.500 euro annui;  
collocati in mobilità ordinaria alla data del 4 dicembre 2011, i quali avvieranno la contribuzione volontaria al termine della fruizione della mobilità ordinaria;

lavoratori che hanno risolto il rapporto di lavoro entro il 30 giugno 2012 sulla base di accordi individuali o di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative a livello nazionale entro il 31 dicembre 2011, ancorché abbiano svolto attività lavorativa retribuita (comunque non riconducibile al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato) entro il limite di 7.500 euro annui.

Le modalità di attuazione degli interventi saranno definite con DPCM da adottare, previo parere parlamentare, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità. Per il finanziamento degli interventi in favore delle nuove categorie di salvaguardati, da attuare anche

attraverso strumenti di politiche attive del lavoro, si prevedono risorse per un totale di 554 milioni nel periodo 2013-2020, da reperire attraverso le (eventuali) economie a carattere pluriennale accertate, a consuntivo, rispetto agli oneri programmati a legislazione vigente (pari a 9,22 miliardi per il periodo 2013-2020) per la tutela dei salvaguardati da precedenti interventi normativi. Nel caso in cui tali economie non siano sufficienti a coprire gli oneri programmati, si provvede attraverso il blocco nel 2014 della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici (inclusi i vitalizi percepiti da coloro che hanno ricoperto o ricoprono cariche elettive nazionali e regionali) superiori a sei volte il minimo Inps Pag. 102 (più precisamente si prevede che nel caso in cui, all'esito di un monitoraggio effettuato dal Governo entro il 30 settembre 2013 sulla base dei dati forniti dall'INPS, risulti la disponibilità di risorse continuative a decorrere dal 2014, il blocco della rivalutazione automatica può essere revocato o applicato in misura ridotta).

Va ricordato che il testo iniziale del provvedimento prevedeva uno stanziamento di 100 milioni di euro per il 2013 per finanziare interventi di natura assistenziale per i salvaguardati. Per effetto delle modifiche approvate - ferme restando le suddette risorse aggiuntive - 64 milioni (per il 2013) vengono indirizzati al finanziamento delle nuove platee di salvaguardati individuate, mentre i restanti 36 milioni vanno ad alimentare un apposito fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali destinato agli interventi a tutela dei salvaguardati da precedenti interventi normativi (nel quale successivamente refluiranno tutte le economie accertate a consuntivo rispetto agli oneri programmati). L'istituzione del fondo evidenzia come si sia posto in opera un meccanismo di carattere permanente in grado di accompagnare il processo emersione delle platee dei salvaguardati, oramai adeguatamente identificate, in modo da garantire un numero di soggetti via via più esteso nel corso dell'arco temporale interessato dal fenomeno.

Per quanto concerne il personale della scuola, sono state soppresse le norme che aumentavano, dal 1° settembre 2013, l'orario di impegno per l'insegnamento del personale docente - incluso il personale di sostegno - della scuola secondaria di primo e di secondo grado, da 18 a 24 ore settimanali, definendo ulteriori impieghi dei docenti per le 6 ore eccedenti l'orario di cattedra e intervenendo in materia di determinazione dell'organico di diritto dei docenti di sostegno a decorrere dall'anno scolastico 2013/2014. Un simile intervento di natura autoritativa sul personale della scuola non è stato condiviso dalla Commissione che ha sottolineato la necessità di procedure di concertazione adeguate. Ai fini della copertura, sono state conseguentemente introdotte disposizioni che prevedono, tra l'altro, la riduzione delle risorse disponibili per le competenze accessorie del personale del comparto scuola, per la quota parte attinente al Fondo delle istituzioni scolastiche, la riduzione del Fondo da ripartire per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e la possibilità che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca concorra al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'articolo 7, comma 12, del decreto-legge n. 95 del 2012, anche mediante una riduzione lineare delle spese rimodulabili del Ministero (anche se il Ministero potrà proporre, entro il 31 gennaio 2013, proposte di modulazione delle riduzioni di spesa). Inoltre, è stata altresì soppressa la disposizione che riduceva da 100 a 50 il contingente di unità da destinare ad enti ed associazioni che svolgono attività di prevenzione del disagio psico-sociale, assistenza, cura, riabilitazione e reinserimento di tossicodipendenti.

Per quanto attiene alle misure di razionalizzazione della spesa nel settore sanitario, è stato previsto che, al fine di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza con specifico riferimento alle esigenze di inclusione sociale, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possano conseguire l'obiettivo economico attraverso l'adozione di misure alternative alla riduzione del 10 per cento degli importi e delle prestazioni dei contratti di appalto di servizi e fornitura di beni e di servizi sanitari, previsto dal testo del disegno di legge.

Significativo è inoltre l'intervento in favore delle regioni attraverso l'esclusione dal patto di stabilità interno delle risorse destinate alle scuole paritarie nel 2013 per un ammontare complessivo di 223 milioni di euro. I beneficiari dell'intervento, oltre alle regioni, sono soprattutto gli istituti e quindi le famiglie che potranno acquisire in tempi certi le risorse pubbliche destinate alle scuole paritarie. Per quanto concerne le esigenze indifferibili, è stato istituito nuovo Fondo, dotato Pag. 103 di 315 milioni di euro per l'anno 2013, da ripartire con DPCM, previo conforme parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, per finanziare una serie di finalità meritevoli di sostegno, in prevalenza di carattere sociale quali: il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, i Collegi universitari legalmente riconosciuti, i Policlinici universitari non statali, il Fondo nazionale per il servizio civile, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il Fondo per il finanziamento delle missioni di pace, il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, il Fondo per lo sviluppo della pratica sportiva, il Comitato italiano paralimpico e le misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti e la giustizia digitale.

Tra gli interventi di maggior rilievo sociale, vanno richiamati l'incremento di 300 milioni di euro per il 2013 del Fondo nazionale per le politiche sociali, di 200 milioni, sempre per il 2013, degli interventi di pertinenza del Fondo per le non autosufficienti, ivi inclusi quelli a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica, nonché l'incremento di 50 milioni di euro per il medesimo anno del Fondo integrativo per la concessione di borse di studio.

Con riferimento alle calamità naturali, è stata prevista l'assegnazione di un contributo straordinario per assicurare la stabilità dell'equilibrio finanziario e il servizio di smaltimento rifiuti al Comune dell'Aquila e agli altri comuni colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, nel limite di 26 milioni al Comune dell'Aquila, di 4 milioni per gli altri comuni e di 5 milioni per la provincia dell'Aquila. Un contributo di 10 milioni di euro nel 2013 è stato altresì assegnato ai comuni colpiti dal terremoto del Belice, anche al fine di definire i contenziosi in atto.

Inoltre, sono stati assegnati 40 milioni di euro per il 2013 al Fondo per la protezione civile per interventi in conto capitale da realizzare in determinati territori colpiti da eventi atmosferici ed alluvionali, quali quelli in Liguria e Toscana del dicembre 2009-gennaio 2010; in Veneto dell'ottobre-novembre 2010; nella provincia di Messina del febbraio-marzo e novembre 2011; nelle Marche del marzo 2011; nelle Marche e nell'Emilia Romagna del febbraio 2012; in Calabria e Basilicata per il sisma del 26 ottobre 2012. Le risorse saranno ripartite tra le indicate finalità con apposito D.P.C.M.

Per quanto attiene al comparto sicurezza, è stata prevista la possibilità, a determinate condizioni, di assumere personale nel comparto sicurezza-difesa e vigili del fuoco. In particolare, le amministrazioni del comparto, in deroga alle disposizioni in materia di blocco del *turn over*, potranno utilizzare le economie di bilancio eccedenti gli obiettivi della spending review all'assunzione degli idonei nelle procedure concorsuali già espletate, nonché attingere ad un apposito fondo, con una dotazione iniziale di 30 milioni di euro nel triennio, per procedere ad assunzioni nell'ambito del medesimo personale.

Tra le altre novità, si ricordano, infine:

a) gli interventi in favore della città di Venezia e dell'area circostante finanziati attraverso l'utilizzo di una quota limitata delle risorse destinate al MOSE e l'individuazione di nuove risorse finalizzate ad interventi infrastrutturali;

le norme in materia di patronati, che in luogo della riduzione di 30 milioni di euro annui a decorrere dal 2014 degli stanziamenti per il finanziamento degli istituti di patronato e assistenza sociale,

prevedono una riduzione lineare di pari importo delle spese rimodulabili del Ministero del lavoro solo qualora non si pervenga entro tale data a riformare tali istituti in applicazione di determinati principi e criteri;

*b)* la definizione di una nuova disciplina in materia di apparecchi da divertimento ed intrattenimento senza vincita in denaro, volte a includere tra gli apparecchi per il gioco lecito senza vincita in denaro: gli apparecchi meccanici ed elettromeccanici attivabili con moneta, gettone Pag. 104 ovvero con altri strumenti elettronici di pagamento e che possono distribuire tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita, e gli apparecchi, meccanici ed elettromeccanici, per i quali l'accesso al gioco è regolato senza introduzione di denaro ma con utilizzo a tempo o a scopo; un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, definirà le regole tecniche per la produzione degli apparecchi e la regolamentazione amministrativa degli apparecchi e la determinazione della base imponibile forfettaria dell'imposta sugli intrattenimenti;

*c)* la soppressione delle norme che prevedevano la definizione di standard tecnici delle fonti di illuminazione pubblica e di misure per lo spegnimento ovvero l'affievolimento dell'illuminazione pubblica nelle ore notturne, per finalità di contenimento della spesa pubblica e di risparmio energetico (i c.d. cieli bui)