

$$\frac{A_{13}}{385}$$





DIPARTIMENTO DI ISTITUZIONI PUBBLICHE, ECONOMIA E SOCIETÀ  
CENTRO DI RICERCA INTERDIPARTIMENTALE DI  
“ECONOMIA DELLE ISTITUZIONI” (CREI)

# LA MANOVRA FINANZIARIA PER IL 2010

*a cura di*  
Gaetana Trupiano



Copyright © MMX  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133/A-B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-3302-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2010

---

# Indice

## **Presentazione**

<i>Gaetana Trupiano</i> .....	1
-------------------------------	---

## **Obiettivi e strumenti della manovra finanziaria per il 2010**

<i>Gaetana Trupiano</i> .....	5
1 Introduzione .....	5
2 La situazione della finanza pubblica in Italia .....	6
3 La riforma dei documenti di bilancio .....	6
4 I provvedimenti precedenti alla Legge finanziaria.....	7
4.1 Il Documento di programmazione economico-finanziaria .	7
4.2 La manovra anticrisi collegata al DPEF .....	10
4.3 La Relazione previsionale e programmatica .....	13
5 La Legge finanziaria .....	14
6 I provvedimenti successivi alla Legge finanziaria .....	17
7 La riforma del sistema fiscale.....	20
8 Conclusioni .....	21

## **Addio alla Legge finanziaria in attesa della manovra di finanza pubblica**

<i>Antonio Pedone</i> .....	23
1 Introduzione .....	23

2	Lo stravolgimento della Legge finanziaria e della sessione di bilancio .....	25
3	Il processo di bilancio tra regole europee e federalismo fiscale .	27
4	Il controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica....	29
5	Ostacoli da superare per il miglioramento della qualità della spesa pubblica .....	32
	Riferimenti bibliografici .....	34

**La Legge finanziaria 2010 tra rigore crescita**

	<i>Gian Cesare Romagnoli</i> .....	37
1	Introduzione .....	37
2	La politica del rigore .....	39
3	La politica per la crescita .....	45
4	Proposte alternative per la Legge finanziaria 2010.....	50
5	Verso una <i>exit strategy</i> .....	52
6	Conclusioni .....	55
	Riferimenti bibliografici .....	57

**La manovra finanziaria e le imprese**

	<i>Antonio Di Majo</i> .....	59
1	Introduzione .....	59
2	Il valore complessivo della manovra a favore delle imprese....	60
3	Misure di assestamento della disciplina di imposizione dei redditi di impresa .....	62
4	Gli incentivi agli investimenti .....	66
5	Conclusioni .....	70
	Riferimenti bibliografici .....	71

**Gli incentivi fiscali all'innovazione nella Legge finanziaria per il 2010**

	<i>Bruno Bises</i> .....	73
1	I provvedimenti a favore dell'innovazione contenuti nella Legge finanziaria per il 2010 .....	73
2	L'evoluzione recente del quadro normativo .....	74
	2.1 Prima del 2007 .....	74
	2.2 La Legge finanziaria 2007 e i successivi provvedimenti ...	75

2.3	La Legge finanziaria 2008 e il decreto “anti-crisi”	78
2.4	La Legge finanziaria 2010	81
3	Una prima valutazione del credito d’imposta per Ricerca e Sviluppo	81
4	Confronti internazionali	84
5	Conclusioni	84
	Riferimenti bibliografici	85

### **Le politiche di contrasto alla povertà nella manovra economica**

	<i>Elena Granaglia</i>	87
1	Introduzione	87
2	Una valutazione della manovra economica per il 2010	88
3	Le carenze delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro paese	93
4	Conclusioni	100
	Riferimenti bibliografici	104

### **Finanziamento pubblico e federalismo sanitario nel triennio 2010–2012**

	<i>Monica Auteri</i>	107
1	Introduzione	107
2	La sanità nel triennio 2010–2012	111
	2.1 Accordo Governo–Regioni dell’ottobre 2009	111
	2.2 Patto per la Salute e Legge finanziaria 2010	113
3	Conclusioni	124
	Riferimenti bibliografici	125

### **La Legge finanziaria per il 2010 e la legislazione sul lavoro pubblico del 2009**

	<i>Gianfranco D’Alessio</i>	127
1	Le previsioni in materia di personale nella Legge finanziaria per il 2010	127
	1.1 Determinazione delle risorse per gli incrementi retributivi	127
	1.2 Disposizioni sul contenimento delle spese per il personale del SSN	130

1.3	Nuove modalità per i pagamenti delle retribuzioni . . . . .	132
1.4	Deroghe ai limiti all'assunzione di nuovo personale . . . . .	133
2	La legislazione in materia di lavoro pubblico del 2009 . . . . .	133
2.1	Norme sul personale della L. 69/2009 . . . . .	133
2.2	La "riforma Brunetta" (L. 15/2009 e D.Lgs. 150/2009) . . . . .	135

**La Banca per il Mezzogiorno e le precedenti esperienze**

	<i>Giovanpietro Scotto di Carlo</i> . . . . .	139
1	Introduzione . . . . .	139
2	Le precedenti esperienze . . . . .	140
3	La Legge finanziaria 2010 . . . . .	142
4	Le incertezze sulla definizione della nuova Banca . . . . .	144
5	Conclusioni . . . . .	146
	Riferimenti bibliografici . . . . .	147

**La gestione e la vendita dei beni confiscati alla criminalità**

	<i>Angelo Buscema</i> . . . . .	149
1	Introduzione . . . . .	149
2	Analisi della gestione dei beni confiscati per tipologie . . . . .	150
3	Gli ultimi dati relativi ai beni immobili confiscati alla criminalità organizzata . . . . .	154
4	Le novità della procedura di vendita introdotta dalla Legge finanziaria per il 2010 . . . . .	155
5	Gli effetti delle nuove disposizioni . . . . .	156
6	Le reazioni negli ambienti coinvolti . . . . .	157
7	Conclusioni . . . . .	158

**Politiche energetiche e manovra economica per il 2010**

	<i>Cosimo Magazzino</i> . . . . .	161
1	Introduzione . . . . .	161
2	La cornice normativa . . . . .	162
3	Stato attuale dei mercati del settore energetico . . . . .	165
4	Conclusioni . . . . .	176
	Riferimenti bibliografici . . . . .	180



**Legge finanziaria 2010 e occupazione giovanile**

<i>Nicoletta Fontanarosa e Valerio Lo Mauro</i> .....	183
1 Introduzione .....	183
2 La disoccupazione giovanile .....	184
3 La Legge finanziaria 2010 .....	189
4 Altri strumenti di sostegno all'occupazione giovanile.....	193
5 Conclusioni .....	197
Riferimenti bibliografici .....	201



---

## Presentazione

Gaetana Trupiano

Università degli Studi Roma Tre, CREI

Per il sesto anno consecutivo vengono presentate alcune riflessioni su temi rilevanti che riguardano l'annuale manovra finanziaria. Gran parte degli interventi sono stati svolti dagli stessi studiosi nel corso degli anni attribuendo, così, una struttura ed un carattere specifico alla raccolta di opinioni.

Il volume inizia con una mia illustrazione dei principali interventi che caratterizzano il complesso delle decisioni partendo dall'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria, DPEF. L'analisi prosegue con la manovra anti-crisi dell'estate 2009 e con la Relazione revisionale e programmatica. Un'attenzione specifica riguarda la Legge finanziaria, LF, per il 2010, mentre anche alcuni provvedimenti successivi alla LF sono esaminati attentamente. È sembrato opportuno, inoltre, soffermarsi su temi istituzionali quali la riforma delle regole di bilancio e la revisione del sistema fiscale.

Sulla riforma delle norme di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) si è concentrato Antonio Pedone che ha sottolineato il contributo potenziale che la nuova disciplina può offrire nell'affrontare tre aspetti critici dell'attuale processo di bilancio: 1. il funzionamento della sessione di bilancio e il connesso rapporto tra Decisione di finanza pubblica, legge di stabilità e legge di bilancio; 2. l'integrazione piena nel processo di bilancio sia delle regole fiscali europee, sia delle modalità di attuazione del federalismo fiscale; 3. il controllo della spesa pubblica

predisponendo e applicando adeguati strumenti di analisi e valutazione.

Gian Cesare Romagnoli si occupa del rapporto tra LF e crescita economica. L'intervento indica una direzione di causalità che vede l'interruzione della crescita dipendere dalle LF che si sono succedute negli ultimi venti anni, con qualche eccezione, mostrando l'assenza di un ciclo politico elettorale alla Nordhaus. Negli ultimi anni l'unica risposta valida offerta dalla LF è stata data al fine di obbedire alle logiche del Patto di stabilità e crescita, della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale. L'evocazione di questi temi ha riproposto il dibattito sul finanziamento in debito della spesa pubblica.

Antonio Di Majo esamina gli aspetti della manovra che riguardano le imprese e che assumono un certo rilievo macroeconomico con effetti che dipenderanno dall'evolversi della situazione economica. Si tratta della riforma della tassazione sugli utili di impresa, già avviata con le LF precedenti, oltre che dell'introduzione di incentivi agli investimenti e alla partecipazione al capitale di rischio delle imprese. Si è avuto un maggiore finanziamento degli incentivi alla ricerca e innovazione e l'esclusione dall'imponibile del 50% delle spese di investimento.

Bruno Bises si sofferma sull'art. 2 della L. 191/2009 che prevede il rifinanziamento dell'agevolazione fiscale agli investimenti in Ricerca e Sviluppo e l'utilizzabilità dei nuovi stanziamenti anche per nuovi investimenti. Viene, inoltre, prevista la possibilità di ridefinire le tipologie di interventi suscettibili di agevolazione, le modalità di fruizione del credito d'imposta ed i soggetti meritevoli di agevolazione. Utile è la valutazione delle caratteristiche, del significato e dell'efficacia dei provvedimenti in relazione agli strumenti fiscali adottati e all'andamento degli investimenti in Ricerca e Sviluppo realizzati.

L'intervento di Elena Granaglia si concentra sui trasferimenti indirizzati a soggetti le cui risorse economiche sono al di sotto di una certa soglia. Obiettivo è quello di esaminare gli effetti della LF per il 2010 e del DPEF 2010-2013 su tali trasferimenti; viene rilevata una sostanziale riduzione dell'impegno finanziario. Le conclusioni offrono alcune valutazioni sia sull'entità della povertà secondo alcune fonti statistiche, sia della carenza del sistema di sostegno del reddito. Nel DPEF si hanno indicazioni a favore del potenziamento di alcune politiche di contrasto

alla povertà: istruzione, mercato del lavoro e ammortizzatori sociali.

Monica Auteri afferma che con il recente Patto per la salute è stato ottenuto un risultato complessivamente favorevole. La LF stanZIA, tuttavia, solo una prima trancia delle risorse aggiuntive previste dal Patto, rinviando a successivi provvedimenti il compito di assicurare l'intero importo previsto. Il Patto inasprisce le misure relative ai piani di rientro delle Regioni in difficoltà (quali il blocco del turn over del personale e la possibilità di ulteriori ticket); inoltre, non prevede interventi per sostenere i processi di riorganizzazione, senza i quali le misure, anche le più rigorose, sono inutili.

Gianfranco D'Alessio si occupa della legislazione sul lavoro pubblico rilevando che nella LF per il 2010 si incontra un limitato numero di disposizioni che interessano la materia del personale delle PA. Un primo gruppo di norme attiene alla determinazione delle risorse per le retribuzioni dei pubblici dipendenti, ed ai relativi miglioramenti; altre previsioni riguardano il controllo e il contenimento delle spese per il personale del Servizio sanitario nazionale, SSN; si vuole, inoltre, monitorare la spesa del personale e assicurare il versamento unificato delle ritenute previdenziali e fiscali. Tali indicazioni si collocano nell'ambito degli interventi del 2009.

Sulla Banca per il Mezzogiorno e le precedenti esperienze si sofferma Giovanpietro Scotto Di Carlo. Tale Banca può avvalersi di due strumenti: 1. la creazione di titoli ad aliquote ridotte (dal 12,5% al 5%) per le imposte sugli interessi; 2. la garanzia dello Stato su questi titoli emessi a favore dello sviluppo dell'area. Gli operatori interessati a farne parte sono le banche cooperative e le poste che, riorganizzate, dovrebbero operare anche a vantaggio delle piccole e medie imprese. La nuova Banca dovrà essere in grado di competere sul mercato globale fortemente competitivo.

Cosimo Magazzino rileva che nel corso del 2009 si sono succeduti vari provvedimenti rilevanti per il settore energetico. La LF per il 2010 prevede uno stanziamento totale per il settore energetico, per il triennio 2010-2012, di 866,488 milioni. Diversi sono gli interventi auspicabili nel settore, quali l'effettiva liberalizzazione dei mercati, in particolare del gas; il rafforzamento della separazione proprietaria tra le attività di

gestione delle reti e la produzione e vendita di energia. Importanti sono gli obiettivi di tutela dell'ambiente e delle fasce deboli.

Angelo Buscema, sulla gestione e vendita dei beni confiscati alla criminalità organizzata, si occupa del regime giuridico dei beni confiscati. Analizza il problema della gestione dei beni confiscati per tipologie e presenta gli ultimi dati relativi ai beni immobili confiscati. Passa, quindi, ad esaminare la novità della procedura di vendita introdotta dalla LF per il 2010, l'art. 2, comma 47 e gli effetti previsti dalle nuove disposizioni, tenuto conto delle reazioni degli ambienti coinvolti.

Il lavoro di Nicoletta Fontanarosa e Valerio Lo Mauro affronta il tema dell'occupazione giovanile e delle misure di contrasto alla difficile realtà. Viene esaminata, quindi, la situazione della disoccupazione dei giovani in Italia con alcuni utili confronti internazionali. Nella seconda parte un approfondimento è dedicato al sostegno all'occupazione giovanile nella LF per il 2010 con il Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile che, tuttavia, non ha caratteristiche di novità. Sono illustrati altri strumenti di aiuto ai giovani contro la precarizzazione e per lo sviluppo di nuove imprenditorialità.