

XVI legislatura

A.S. 949:

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Luglio 2008
n. 10



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
UNA ANALISI AGGREGATA	1
TITOLO I FINALITÀ E AMBITO DI INTERVENTO	9
<i>Articolo 1 (Finalità e ambito di intervento)</i>	9
TITOLO II SVILUPPO ECONOMICO, SEMPLIFICAZIONE E COMPETITIVITÀ	13
Capo I Innovazione	13
<i>Articolo 2 (Banda larga)</i>	13
<i>Articolo 3 (Start up)</i>	14
<i>Articolo 4 (Strumenti innovativi di investimento)</i>	16
Capo II Impresa	17
<i>Articolo 5 (Sorveglianza dei prezzi)</i>	17
<i>Articolo 6 (Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese)</i>	18
<i>Articolo 6-bis (Distretti produttivi e reti di imprese)</i>	18
<i>Articolo 6-ter (Banca del Mezzogiorno)</i>	19
<i>Articolo 6-quater (Concentrazione strategica degli interventi del Fondo per aree sottoutilizzate)</i>	20
<i>Articolo 6-quinquies (Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale)</i>	21
<i>Articolo 6-sexies (Ricognizione delle risorse per la programmazione unitaria)</i>	21
Capo III Energia	22
<i>Articolo 7 ("Strategia energetica nazionale" e stipula di accordi per ridurre le emissioni di anidride carbonica)</i>	22
<i>Articolo 8 (Legge obiettivo per lo sfruttamento di giacimenti di idrocarburi)</i>	23
<i>Articolo 9 (Sterilizzazione dell'IVA sugli aumenti petroliferi)</i>	24
Comma 1	24
Commi 2-4	27
Capo IV Casa e infrastrutture	28
<i>Articolo 11 (Piano Casa)</i>	28
<i>Articolo 12 (Abrogazione della revoca delle concessioni TAV)</i>	31
<i>Articolo 13 (Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico)</i>	32
<i>Articolo 14 (Expo Milano 2015)</i>	34
<i>Articolo 14-bis (Infrastrutture militari)</i>	36
Capo V Istruzione e ricerca	38

<i>Articolo 16 (Facoltà di trasformazione in fondazioni delle università)</i>	38
<i>Articolo 17 (Progetti di ricerca di eccellenza)</i>	39
Capo VI Liberalizzazioni e deregolazione	41
<i>Articolo 19 (Abolizione dei limiti al cumulo tra pensione e redditi di lavoro)</i>	41
<i>Articolo 20 (Disposizioni in materia contributiva)</i>	43
<i>Articolo 22 (Modifiche alla disciplina dei contratti occasionali di tipo accessorio)</i>	48
<i>Articolo 23 (Modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato)</i>	49
<i>Articolo 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica)</i>	50
CAPO VII Semplificazioni	53
<i>Articolo 24 (Taglia-leggi)</i>	53
<i>Articolo 26 (Taglia-enti)</i>	55
<i>Articolo 31 (Durata e rinnovo della carta d'identità)</i>	59
<i>Articolo 32 (Strumenti di pagamento)</i>	60
<i>Articolo 33 (Applicabilità degli studi di settore e elenco clienti fornitori)</i>	62
Commi 1-2	62
Comma 3	63
<i>Articolo 37 (Certificazioni e prestazioni sanitarie)</i>	64
<i>Articolo 38 (Impresa in un giorno)</i>	65
<i>Articolo 39 (Adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro)</i>	66
<i>Articolo 40 (Tenuta dei documenti di lavoro ed altri adempimenti formali)</i>	67
<i>Articolo 41 (Modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro)</i>	68
<i>Articolo 42 (Accesso agli elenchi dei contribuenti)</i>	69
<i>Articolo 43 (Semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti di sviluppo d'impresa)</i>	70
CAPO VIII Piano industriale della Pubblica Amministrazione	71
<i>Articolo 46 (Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione)</i>	71
<i>Articolo 46-bis (Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali)</i>	73
<i>Articolo 47 (Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi)</i>	75
<i>Articolo 48 (Risparmio energetico)</i>	76
<i>Articolo 49 (Lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni)</i>	77
CAPO IX Giustizia	80

<i>Articolo 51 (Comunicazioni e notificazioni per via telematica)</i>	80
<i>Articolo 52 (Misure urgenti per il contenimento delle spese di giustizia)</i>	80
<i>Articolo 55 (Accelerazione del contenzioso tributario)</i>	81
CAPO X Privatizzazioni	83
<i>Articolo 57 (Servizi di Cabotaggio)</i>	83
<i>Articolo 58 (Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali)</i>	84
<i>Articolo 59 (Finmeccanica S.p.a.)</i>	85
TITOLO III STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA	86
CAPO I Bilancio dello Stato	86
<i>Articolo 60 (Missioni di spesa e monitoraggio della finanza pubblica)</i>	86
A) Implicazioni delle variazioni dei programmi	97
B) Implicazioni sul piano delle procedure parlamentari in sede consultiva ..	102
<i>Articolo 61 (Ulteriori misure di riduzione della spesa ed abolizione della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica)</i> ..	111
<i>Articolo 63 (Esigenze prioritarie)</i>	132
<i>Articolo 63-bis (Cinque per mille)</i>	142
CAPO II Contenimento della spesa per il pubblico impiego	143
<i>Articolo 64 (Disposizioni in materia di organizzazione scolastica)</i>	143
<i>Articolo 65 (Forze armate)</i>	152
<i>Articolo 66 (Turn over)</i>	155
<i>Articolo 67 (Norme in materia di contrattazione integrativa e di controllo dei contratti nazionali ed integrativi)</i>	164
<i>Articolo 68 (Riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture)</i>	173
<i>Articolo 69 (Differimenti di 12 mesi degli automatismi stipendiali)</i>	177
<i>Articolo 70 (Esclusione di trattamenti economici aggiuntivi per infermità dipendente da causa di servizio)</i>	181
<i>Articolo 71 (Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni)</i>	184
<i>Articolo 72 (Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo)</i>	189
<i>Articolo 73 (Part time)</i>	196
<i>Articolo 74 (Riduzione degli assetti organizzativi)</i>	197
<i>Articolo 76 (Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio)</i>	201
Capo III Patto di stabilità interno	203

<i>Articolo 77 (Patto di stabilità interno)</i>	203
Commi 1 e 2	203
Commi 2-bis–2-quater	204
<i>Articolo 77-bis (Patto di stabilità interno per gli enti locali)</i>	205
<i>Articolo 77-ter (Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome)</i>	210
<i>Articolo 77-quater (Modifiche della tesoreria unica ed eliminazione della rilevazione dei flussi trimestrali di cassa)</i>	213
<i>Articolo 78 (Disposizioni urgenti per Roma capitale)</i>	218
Capo IV Spesa sanitaria e per invalidità	220
<i>Articolo 79 (Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria)</i>	220
<i>Articolo 80 (Piano straordinario di verifica delle invalidità civili)</i>	224
TITOLO IV PEREQUAZIONE TRIBUTARIA	225
Capo I Misure fiscali perequazione tributaria	225
<i>Articolo 81 (Settori petrolifero e del gas)</i>	225
Commi da 1 a 15 – Soppressi.....	225
Commi 16-18 (Addizionale IRES settore energetico).....	226
Commi 19-25 (Valutazione delle rimanenze delle imprese operanti nei settori petroliferi e del gas)	230
Commi 26-28 (Conferimento concessionari coltivazioni idrocarburi).....	233
Commi 29-38-bis (Istituzione fondo di solidarietà per i ceti meno abbienti e carta acquisti)	233
<i>Articolo 82 (Banche, assicurazioni, fondi di investimento immobiliari “familiari” e cooperative)</i>	237
Commi 1-5 (Deducibilità degli interessi passivi per banche ed assicurazioni ai fini IRES ed IRAP)	237
Commi 6-8 (Deducibilità della variazione della riserva sinistri).....	240
Commi 9 e 10 (Acconti imposta di bollo e imposta sulle assicurazioni).....	243
Commi 11-13 (Svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti)	243
Comma 13-bis (Misure fiscali destinate alle società ed agli enti che esercitano attività assicurativa)	246
Commi 14 e 15 (Imposta di registro contratti di locazione immobiliare).....	247
Comma 16 (Regime IVA delle prestazioni ausiliarie nei gruppi bancari e assicurativi)	249
Commi 17-22 Disposizioni tributarie riguardanti taluni fondi d’investimento immobiliare	249
Commi 23-24-ter (Abolizione di agevolazioni in materia di <i>stock option</i>)...	256

Commi 25 e 26 (Cooperative a mutualità prevalente)	258
Comma 27 (Elevazione della ritenuta sugli interessi corrisposti dalle cooperative ai soci)	260
Commi 28 e 29 (Cooperative di consumo e consorzi).....	262
Comma 29- <i>bis</i> (Revisioni cooperative)	263
<i>Articolo 83 (Efficienza dell'Amministrazione finanziaria)</i>	264
Commi 1 e 2 (Piano di controllo adempimento degli obblighi fiscali e contributivi dei soggetti non residenti)	264
Comma 3 (Sviluppo attività di controllo)	265
Comma 4 (Elenco iscrizioni a ruoli a cui hanno partecipato i comuni).....	270
Commi 5-7 Contrasto alle frodi in materia di imposta sul valore aggiunto...	270
Commi 8-15 (Piano straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico).....	273
Commi 16 e 17 (Contrasto all'evasione fiscale derivante delle estero-residenze fittizie delle persone fisiche).....	277
Comma 18 (Semplificazione nella gestione dei rapporti tributari).....	278
Commi 19 e 20 (Studi di settore su base regionale o comunale).....	281
Commi 21 e 22 (Restituzioni di pagamenti in eccesso effettuati da soggetti iscritti a ruolo)	282
Comma 23 (Soppressione delle garanzie per rateizzazione di importi iscritti a ruolo)	283
Commi 23- <i>bis</i> e 23- <i>ter</i> (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito)	284
Comma 24 (Aumento del valore catastale immobili all'incanto).....	285
Comma 25 (Comitato strategico per lo sviluppo e la tutela all'estero degli interessi nazionali in economia).....	285
Commi 28- <i>bis</i> –28- <i>quinquies</i> (Iva per i servizi alberghieri e di ristorazione)	286
Comma 28- <i>sexies</i>	290
Comma 28- <i>septies</i> (Disposizioni in materia di servizio nazionale della riscossione).....	291
Commi 28- <i>octies</i> –28- <i>duodecies</i>	292
<i>Articolo 83-bis (Tutela della sicurezza stradale e della regolarità del mercato dell'autotrasporto di cose per conto di terzi)</i>	294
TITOLO V DISPOSIZIONI FINANZIARIE E FINALI.....	298
<i>Articolo 84 (Copertura finanziaria)</i>	298

PREMESSA¹

UNA ANALISI AGGREGATA

L'analisi che segue riepiloga gli effetti complessivi del decreto-legge n. 112 del 2008 (conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), per il periodo 2008-2011, evidenziando le modifiche apportate durante l'esame presso la Camera dei deputati².

¹ Dati i tempi ristretti a disposizione si è privilegiato l'esame delle norme rilevanti per quanto di competenza escludendo, talvolta, alcune disposizioni tali da non presentare problemi di quantificazione o ancora costruite come tetti di spesa oppure tali da comportare mere riduzioni di spesa e quindi di carattere non problematico. Si fa altresì presente che la RT originaria non è stata aggiornata.

² L'analisi si basa sui dati contenuti nelle relazioni tecniche e negli allegati riepilogativi (è stato, in particolare, utilizzato l'allegato 7, trasmesso il 22 luglio 2008). Le tabelle presentate si differenziano dai prospetti trasmessi dal Governo per i seguenti motivi:

- ✓ per l'anno 2009 non sono inclusi gli effetti sul saldo netto da finanziare, delle modifiche all'articolo 1, comma 507, della finanziaria 2007 (pari a 4,9 miliardi di euro circa). Il provvedimento in esame trasforma gli accantonamenti disposti ai sensi del citato comma 507 in riduzioni delle dotazioni di bilancio, in tal modo, producendo risparmi di spesa che, in precedenza, sarebbero emersi solo a consuntivo. Si tratta quindi, di una modifica dell'evidenza contabile di risparmi già attuati con la manovra 2007;
- ✓ il fondo interventi strutturali di politica economica e il fondo flessibilità sono esposti tenuto conto delle riduzioni e degli incrementi derivanti dall'attività emendativa della Camera dei deputati; tale scelta modifica in misura limitata la composizione degli interventi tra maggiori e minori spese.

Tabella n. 1: Effetti del DL 112/2008 sui saldi di finanza pubblica

SNF	Testo iniziale			
	2008	2009	2010	2011
Maggiori Entrate	1.901	6.237	5.997	10.131
Minori Entrate	117	43	73	61
Aumento Netto Entrate	1.784	6.194	5.924	10.070
Maggiori Spese	1.404	5.526	4.106	4.120
<i>corrente</i>	1.291	5.366	3.951	3.951
<i>in conto capitale</i>	113	160	155	169
Minori Spese	159	10.087	13.449	21.910
<i>corrente</i>	159	5.310	8.650	13.106
<i>in conto capitale</i>	0	4.777	4.799	8.803
Riduzione Netta Spese	-1.244	4.561	9.343	17.790
Riduzione del SNF	540	10.755	15.267	27.860

F	Testo iniziale			
	2008	2009	2010	2011
Maggiori Entrate	2.109	5.477	5.442	6.024
Minori Entrate	118	545	124	102
Aumento Netto Entrate	1.991	4.932	5.318	5.922
Maggiori Spese	1.653	4.764	3.977	4.071
<i>corrente</i>	1.573	4.634	3.822	3.892
<i>in conto capitale</i>	80	130	155	179
Minori Spese	20	8.857	15.567	29.044
<i>corrente</i>	20	6.647	12.141	20.710
<i>in conto capitale</i>	0	2.210	3.426	8.334
Riduzione Netta Spese	-1.633	4.093	11.591	24.974
Riduzione del Fabbisogno	359	9.024	16.909	30.896

IN	Testo iniziale			
	2008	2009	2010	2011
Maggiori Entrate	2.109	5.498	5.444	6.025
Minori Entrate	118	545	134	97
Aumento Netto Entrate	1.991	4.953	5.310	5.928
Maggiori Spese	1.758	4.764	4.037	4.071
<i>corrente</i>	1.603	4.634	3.882	3.892
<i>in conto capitale</i>	155	130	155	179
Minori Spese	20	9.613	15.759	28.997
<i>corrente</i>	20	7.403	12.333	20.663
<i>in conto capitale</i>	0	2.210	3.426	8.334
Riduzione Netta Spese	-1.738	4.849	11.722	24.926
Riduzione dell'Indebitamento Netto	254	9.801	17.032	30.854

Dati in mln di euro

Testo approvato dalla camera				Var. Assolute (Emendamenti)			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
2.040	6.517	6.082	10.222	139	281	85	91
337	212	24	64	220	169	-49	3
1.703	6.305	6.058	10.158	-81	112	134	88
1.438	6.290	4.953	4.913	35	764	847	793
1.289	5.993	4.691	4.714	-2	627	740	763
150	297	262	199	37	137	107	30
275	10.926	14.307	22.754	116	839	858	844
169	5.924	9.272	13.700	9	614	622	593
107	5.002	5.035	9.054	107	225	236	251
-1.163	4.637	9.354	17.841	81	76	11	52
540	10.942	15.412	28.000	0	187	145	140

Testo approvato dalla camera				Var. Assolute (Emendamenti)			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
2.248	5.744	5.514	6.102	139	267	72	78
337	1.103	545	585	220	558	421	483
1.910	4.641	4.968	5.517	-81	-291	-350	-406
1.685	5.476	4.701	4.783	33	712	725	713
1.573	5.258	4.435	4.539	0	624	613	648
113	219	267	244	33	89	112	65
135	9.910	16.729	30.233	115	1.053	1.162	1.188
28	7.610	13.093	21.659	8	964	952	948
107	2.300	3.636	8.574	107	90	210	240
-1.550	4.433	12.028	25.450	82	341	437	476
360	9.074	16.996	30.966	1	50	87	70

Testo approvato dalla camera				Var. Assolute (Emendamenti)			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
2.248	5.765	5.516	6.103	139	267	72	78
337	1.103	555	580	220	558	421	483
1.910	4.662	4.960	5.523	-81	-291	-350	-406
1.708	5.464	4.773	4.783	-49	700	737	713
1.596	5.246	4.507	4.539	-7	612	625	648
113	219	267	244	-42	89	112	65
135	10.696	16.950	30.185	115	1.083	1.192	1.188
28	8.396	13.314	21.611	8	994	982	948
107	2.300	3.636	8.574	107	90	210	240
-1.573	5.231	12.177	25.402	164	383	455	476
337	9.893	17.137	30.925	83	92	105	70

Tabella n. 2: Effetti del DL 112/2008 sull'IN - articolazione per settori

Entrate	Testo Iniziale			
	2008	2009	2010	2011
Maggiori Entrate	2.109	5.498	5.444	6.025
Imprese operanti nel settore energetico	200	2.275	1.433	1.441
Settore bancario e assicurativo	1.783	2.368	2.908	2.297
Riscossione e lotta all'evasione	50	513	793	1.953
Altri Interventi	76	342	310	334
Minori Entrate	118	545	134	97
F. proroga agevolazioni fiscali	0	500	0	0
Detraibilità IVA prest. alberghiere				
Altri Interventi	118	45	134	97
Aumento Netto Entrate	1.991	4.953	5.310	5.928

Spese	Testo Iniziale			
	2008	2009	2010	2011
Minori Spese	20	9.613	15.759	28.997
Correnti	20	7.403	12.333	20.663
Pubblico impiego	20	768	1.280	1.830
Patto di stabilità interno e Altre Razionalizzazioni	0	3.150	5.200	9.200
Spesa sanitaria	0	0	2.000	3.000
Riduzioni missioni di spesa	0	2.939	3.362	6.168
Misure Previdenziali	0	185	204	232
Altri Interventi	0	361	287	233
Conto capitale	0	2.210	3.426	8.334
Riduzioni missioni di spesa		2.210	3.426	8.334
Altri Interventi				
Maggiori Spese	1.758	4.764	4.037	4.071
Correnti	1.603	4.634	3.882	3.892
Misure Previdenziali	0	910	625	650
Misure in favore di Enti o società di proprietà pubblica	610	450	450	450
Misure di Carattere Sociale	200	500	0	0
F. interventi strutturali di politica economica	500	2.485	2.485	2.485
Pubblico Impiego	0	184	69	69
Spesa Sanitaria				
F. sicurezza e contrattazione integrativa				
Altri Interventi	293	105	253	238
Conto capitale	155	130	155	179
Trasporto Pubblico Locale	80	100	110	120
Altri Interventi	75	30	45	59
Riduzione Netta Spese	-1.738	4.849	11.722	24.926

Dati in mln di euro

Testo Approvato dalla Camera				Variazioni Assolute			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
2.248	5.765	5.516	6.103	139	267	72	78
0	2.395	1.323	1.331	-200	120	-110	-110
2.134	2.522	3.099	2.494	351	154	191	197
50	513	793	1.953	0	0	0	0
64	335	301	325	-12	-7	-9	-10
337	1.103	555	580	220	558	421	483
	900	500	500	0	400	500	500
168	147	-80	-17	168	147	-80	-17
169	56	135	97	52	11	1	0
1.910	4.662	4.960	5.523	-81	-291	-350	-406

Testo Approvato dalla Camera				Variazioni Assolute			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
135	10.696	16.950	30.185	115	1.083	1.192	1.188
28	8.396	13.314	21.611	8	994	982	948
20	752	1.253	1.784	0	-16	-27	-46
	3.500	5.550	9.550	0	350	350	350
	364	2.364	3.364	0	364	364	364
	3.049	3.532	6.328	0	110	170	160
	185	204	232	0	0	0	0
8	546	411	353	8	185	124	120
107	2.300	3.636	8.574	107	90	210	240
	2.280	3.616	8.574	0	70	190	240
107	20	20		107	20	20	0
1.708	5.464	4.773	4.783	-49	700	737	713
1.596	5.246	4.507	4.539	-7	612	625	648
	910	625	650	0	0	0	0
613	453	453	450	3	3	3	0
170	500	0	0	-30	0	0	0
501	2.097	2.199	2.148	1	-389	-286	-337
	235	120	120	0	51	51	51
	834	834	834	0	834	834	834
	160	100	100	0	160	100	100
312	57	176	238	19	-48	-77	0
113	219	267	244	-42	89	112	65
80	100	110	120	0	0	0	0
33	119	157	124	-42	89	112	65
-1.573	5.231	12.177	25.402	164	383	455	476

La tabella 1 riporta gli effetti del provvedimento espressi nei tre saldi di riferimento: saldo netto da finanziarie (SNF), fabbisogno del settore pubblico (F), indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (IN), distinguendo tra aumento netto delle entrate, riduzione netta delle spese e variazione del relativo saldo; la variazione delle entrate e delle spese viene a sua volta articolata nella composizione. Le prime quattro colonne della tabella evidenziano gli effetti, espressi in milioni di euro, riferiti al testo iniziale per il quadriennio 2008-2011. Le successive quattro colonne riepilogano gli effetti riferiti al testo approvato dalla Camera dei deputati. Infine, le ultime quattro colonne evidenziano le modifiche apportate dalla Camera dei deputati (come differenza assoluta tra il testo approvato dalla Camera e il testo iniziale).

Il decreto-legge n. 112 del 2008 presenta, nel suo complesso, un modesto impatto correttivo nel 2008 (540 milioni di euro per il SNF; 359 per il F; 254 per l'IN), mentre opera correzioni maggiori, crescenti, nel triennio 2008-2011; le modifiche apportate dalla Camera, producono un modesto miglioramento del saldo (che si evidenzia su tutti e tre i saldi di finanza pubblica), modificando sia il livello delle entrate che quello delle spese.

Guardando alla composizione della manovra l'effetto sui saldi è riconducibile ad un aumento netto delle entrate e ad una riduzione delle spese (sia correnti che in conto capitale). In termini di SNF la composizione della manovra tra entrate e spese è a favore delle prime nel 2009, mentre si inverte negli anni successivi, ove le misure di correzione si concentrano dal lato della spesa; in termini di F e IN, il contributo di correzione nel 2009 è sostanzialmente analogo tra entrate e spese, spostandosi anch'esso dal lato della spesa negli anni successivi. La differente composizione interna tra saldi è principalmente spiegata dal diverso criterio di contabilizzazione utilizzato per il Fondo proroga agevolazioni fiscali sui tre saldi; tale disposizione in termini di saldo netto da finanziare è registrata tra le maggiori spese, mentre in termini di F e IN è registrata come minore entrata.

Con riferimento alle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati il miglioramento ulteriore per il 2009-2011 dell'IN e del F è più attribuibile ad una riduzione netta delle spese correnti, mentre il miglioramento osservabile sul SNF è invece in gran parte dovuto ad un aumento netto di entrata, che più che compensa misure di riduzione

di entrata. La differenza è di nuovo principalmente riconducibile al trattamento contabile del Fondo proroga agevolazioni.

La tabella 2 espone - per gli anni 2008-2011 ed esclusivamente in termini di IN - gli interventi disposti dal decreto-legge n. 112 del 2008, aggregati per entrate (maggiori e minori) e spese (maggiori e minori) e per i settori di intervento; per le spese viene altresì presentata la distinzione tra spese di natura corrente e spese in conto capitale. Le modifiche apportate dalla Camera vengono evidenziate (analogamente alla tabella 1) nelle quattro colonne finali.

L'entità complessiva della manovra netta, dopo l'esame presso la Camera dei deputati, è pari a 337 milioni nel 2008, 9.893 milioni nel 2009, 17.137 milioni nel 2010 e 30.925 milioni nel 2011 con un ulteriore miglioramento dell'indebitamento netto, rispetto al testo iniziale, pari a 83 milioni nel 2008, 92 milioni nel 2009, 105 milioni nel 2010 e 70 milioni nel 2011.

Dal lato delle entrate, il testo in esame evidenzia una correzione netta crescente tra il 2008 e il 2011 (pari a 1.910 nel 2008, a 4.662 nel 2009, a, 4.960 nel 2010 e a 5.523 nel 2011).

Per il quadriennio 2008-2011, le maggiori entrate derivano principalmente, come nel testo iniziale, dagli interventi relativi al settore bancario e assicurativo (che producono maggiori entrate per 2.134 nel 2008, 2.522 nel 2009, 3.099 nel 2010 e 2.494 milioni di euro nel 2011), e agli interventi relativi alle imprese operanti nel settore energetico (che producono maggiori entrate pari a 2.395 nel 2009, 1.323 nel 2010 e 1.331 milioni di euro nel 2011). Relativamente alle minori entrate, si segnala l'autorizzazione a favore del Fondo proroga agevolazioni fiscali che comporta, anche in seguito alle modifiche apportate alla Camera, minori entrate per 900 mln nel 2009, 500 mln nel 2010 e 500 mln di euro nel 2011.

Si segnala che il testo approvato dalla Camera dei deputati tiene conto dei rilievi comunitari in materia di detraibilità IVA a monte per i servizi alberghieri e di ristorazione. Gli effetti di tale intervento sono stimati produrre una ulteriore riduzione di entrate rispetto al testo iniziale per gli anni 2008 e 2009, intervenendo, invece, in senso inverso nel 2010 e nel 2011 (art. 83, commi 26, 27 e 28).

Dal lato della spesa, gli effetti netti del testo in esame evidenziano, come nel testo iniziale, per il 2008, un aumento di spesa

(pari a 1.573 milioni di euro), e riduzioni crescenti per il periodo 2009-2011 (5.231 milioni nel 2009, 12.177 nel 2010 e 25.402 nel 2011).

Per il 2008 l'aumento di spesa è principalmente attribuibile alle maggiori spese correnti, e in particolare alle misure che intervengono sul fondo interventi strutturali di politica economica (pari a 501 milioni), e alle misure in favore di enti o società di pubblica utilità (pari a 613 milioni). Per il triennio 2009-2011 l'effetto netto di riduzione delle spese è in gran parte dovuto alle disposizioni che intervengono sugli enti territoriali (pari a 3.500 nel 2009, 5.550 nel 2010, 9.550 milioni di euro nel 2011) e alle riduzioni delle missioni di spesa delle Amministrazioni Centrali (che incidono, per il complesso della spesa corrente e capitale, nel 2009 per 5.329, per 7.148 nel 2010 e per 14.902 milioni di euro nel 2011). Le riduzioni di spesa in entrambi i settori risultano incrementate in seguito all'attività emendativa della Camera dei deputati.

Relativamente alla spesa sanitaria si segnala che le modifiche della Camera dei deputati producono effetti sia in termini di minori spese (riduzione di 364 milioni per ciascun anno del triennio 2009-2011 rispetto al testo iniziale), sia in termini di maggiori spese (incremento di 834 milioni per ciascun anno del triennio 2009-2011), riferibile alla soppressione dei ticket per la specialistica (art. 61, commi 19 e 20).

Per un'analisi più approfondita si rimanda alle schede di verifica della quantificazione delle singole misure.

TITOLO I FINALITÀ E AMBITO DI INTERVENTO

Articolo 1 (Finalità e ambito di intervento)

L'articolo 1 al comma 1 definisce l'ambito di intervento dell'intero provvedimento affermando che esso contiene, a decorrere dalla seconda metà dell'esercizio finanziario in corso, le misure necessarie e urgenti per attuare i seguenti obiettivi di finanza pubblica:

- un livello di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari al 2,5 per cento del PIL nel 2008 e, conseguentemente, al 2 per cento nel 2009, all'1 per cento nel 2010, e allo 0,1 per cento nel 2011 (lettera a);
- un rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 103,9 per cento nel 2008, al 102,7 per cento nel 2009, al 100,4 per cento nel 2010 ed al 97,2 per cento nel 2011 (lettera a);
- la crescita del tasso di incremento del PIL rispetto agli andamenti tendenziali per l'esercizio in corso e per il successivo triennio (lettera b).

Il comma 1-*bis* dell'art. 1 fissa l'intento di evitare nella prossima legge finanziaria disposizioni con carattere di sviluppo ovvero di tipo ordinamentale, micorsettoriale e localistico. Per quest'ultimo versante si tratta di divieti già in essere nell'ordinamento contabile, mentre per il primo aspetto si tratta di una norma che, nel disporre un vincolo su un'altra legge, ha evidentemente un carattere programmatico. L'impegno sta peraltro anche nella risoluzione con cui è stato approvato il DPEF 2009-2011.

La RT non prende in considerazione l'articolo in esame.

Al riguardo, dato anche il carattere innovativo della norma, sembrano opportune alcune riflessioni tecniche di carattere metodologico.

Anzitutto, in linea generale va svolta una qualche osservazione sulla modifica di fatto dello strumentario di finanza pubblica in essere, dal momento che il decreto anticipa gli effetti tipici della legge finanziaria realizzandone una tra le parti più significative, ossia la funzione di contenimento dei saldi in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici. Un primo effetto di ciò è una qualche discrasia temporale sotto il profilo dell'entrata in vigore dei vari strumenti, dal momento che il saldo netto da finanziare sarà fissato durante la sessione autunnale, mentre l'obiettivo in termini di indebitamento netto sul pil viene fissato a luglio con il decreto in esame: la particolarità sta nel fatto che notoriamente esiste tra le due grandezze uno strettissimo legame di tipo contabile.

Una seconda osservazione si riferisce al fatto che la collocazione di una parte rilevante della manovra in uno strumento diverso dalla legge finanziaria pone il problema della estensione o meno al decreto-legge delle garanzie di contenuto a presidio della tipicità del testo della legge finanziaria. La questione è resa più complicata dal fatto che lo strumento del decreto-legge già deve rispettare prerogative autonome e comporta quindi un regime procedurale speciale rispetto al normale assetto. Come confermato dall'esame in prima lettura presso l'altro ramo del Parlamento, non è stata infatti impiantata una procedura preliminare di stralcio, come previsto invece per il ddl finanziaria, anche se sono stati dettati criteri di ammissibilità degli emendamenti che sostanzialmente riprendono, con gli opportuni adattamenti, la disciplina prevista per il ddl finanziaria³.

Proprio il fatto di dover tener conto degli assetti procedurali di tre tipologie di provvedimento, ossia il "collegato", il ddl finanziaria e il decreto-legge, mette in luce tra l'altro come l'ampiezza tra le varie tipologie di provvedimento collegato (quello fuori sessione previsto dalla legge di contabilità, quello di sessione in quanto concorrente alla costruzione dei saldi e quello solo temporalmente coincidente nel suo esame con la sessione di bilancio⁴) sia ora destinata ad ampliarsi

³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 8 luglio 2008, pp.86-7. In sintesi, considerata altresì la natura di decreto-legge del provvedimento in esame, sono stati considerati inammissibili emendamenti volti a introdurre materie non riconducibili a quelle oggetto del decreto-legge, ovvero privi di compensazione oppure non omogenei, anche in riferimento, sotto quest'ultimo aspetto, alle coperture, che quindi rimangono inammissibili se prive del mero carattere di accessorietà e strumentalità rispetto all'onere. Sono stati altresì considerati inammissibili emendamenti di carattere procedurale ovvero ordinamentale non strettamente funzionali alla finalità di copertura, mentre sono stati considerati ammissibili emendamenti di contenimento apprezzabile e di sviluppo.

⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XV Legislatura, Servizio del bilancio, DB n. 44, p. 36 e seguenti.

ulteriormente, in quanto, sulla base dell'indicazione fornita dalle risoluzioni approvative del Dpef 2009-2011, si ha ora un'altra categoria di "collegato", riferita ad una fase antecedente della sessione di bilancio, sia pure nell'ambito della costruzione dei saldi, con un'ulteriore distinzione (con le conseguenze procedurali che ciò implica) tra lo strumento del decreto-legge e quello del ddl ordinario, caratterizzati comunque dalla caratteristica-tipo del provvedimento collegato (omogeneità della materia), sia pure con riferimento all'onere e non naturalmente alle coperture proposte.

Sempre sotto il profilo ordinamentale un'altra osservazione riguarda il fatto che l'immediata entrata in vigore del decreto-legge e la relativa contestualità rispetto al Dpef ha configurato una situazione nuova rispetto alla sequenza temporale e contenutistica prevista dall'ordinamento contabile in vigore, che struttura la sessione di bilancio come momento di esame degli strumenti attuativi delle decisioni a livello macro assunte in precedenza con l'approvazione del Dpef. La situazione che si è venuta a creare ora prevede implicitamente la fissazione dei saldi triennali-obiettivo prima dell'approvazione con risoluzione del Dpef, invertendo in qualche modo la sequenza prevista, tenendo anche conto che in teoria le risoluzioni potrebbero approvare saldi-obiettivi diversi da quelli fissati nel decreto-legge di manovra nel frattempo già in vigore.

Quanto ora più strettamente alla norma in esame, in relazione all'indicazione di un obiettivo pluriennale in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, lettera a), oltre a quanto già osservato⁵ va pur sempre considerato che, pur nell'ambito di una tendenza all'ampliamento dei criteri di copertura finanziaria e delle tecniche di costruzione delle manovre di finanza pubblica, l'obiettivo di indebitamento continua a presentare una natura di aggregato statistico basato su convenzioni internazionali, la cui cristallizzazione con una norma giuridicamente vincolante può comportare qualche problema ai fini della indicatività della norma stessa, trattandosi di stime. Ciò anche considerando che la norma non fissa di per sé un obiettivo, ma finalizza la manovra ad un obiettivo, ancorché quantificato in termini di rapporto sul PIL.

Il tema più ampio è dunque quello dell'opportunità di fissare con norma obiettivi di finanza pubblica la cui realizzazione non dipende

⁵ Sotto il profilo dell'anticipo della fissazione di un obiettivo (indebitamento netto) più ampio, oltre che naturalmente diverso, da quello che la legge finanziaria fisserà durante la sessione autunnale (saldo netto da finanziare).

solo dalla previsione di competenza che nasce dalla somma degli effetti delle norme, ma da una serie di altre variabili, alcune delle quali gestionali, altre di carattere classificatorio-statistico, tra l'altro non costanti nel tempo, altre ancora dipendenti da fattori esogeni, il cui controllo è da prevedere come abbastanza problematico. Tra l'altro, essendo l'obiettivo fissato in termini di rapporto sul pil, il risultato è che si fissano con una norma anche i tassi di variazioni del pil negli anni di riferimento. Data la estrema ed ovvia complessità dei fattori che incidono su tale grandezza, occorrerebbe chiedersi, al di là del carattere programmatico, quale significato giuridico possa avere una norma di tal genere. La conseguenza infatti è che ogniqualvolta per un qualsivoglia motivo si dovesse verificare uno scostamento significativo o comunque modificativo dei rapporti indebitamento netto/pil di cui alla norma, occorrerebbe modificare quest'ultima con un'altra legge. Tali considerazioni si riferiscono anche agli obiettivi in termini di rapporto debito/pil.

Va inoltre osservato che suggellare in norma obiettivi di finanza pubblica implica indirettamente accogliere proiezioni tendenziali le cui modifiche, a parità di altri fattori, non possono che riflettersi sugli obiettivi stessi, con conseguente ulteriore necessità di rimodificare la norma.

Emerge in definitiva la discrasia metodologica tra lo strumento della norma giuridicamente vincolante e la elevata variabilità dell'andamento di grandezze-obiettivi di finanza pubblica non precisamente fissabili con un'indicazione normativa, come è il caso invece del saldo netto da finanziare, che rappresenta più semplicemente, pur nella sua costruzione come limite massimo, la differenza tra la previsione delle entrate e l'effetto delle norme da varare in termini di spesa. Non è un caso che sia nella legge di contabilità sia nella prassi legislativa si sia sempre praticamente evitato di cristallizzare con norma obiettivi di finanza pubblica diversi dal saldo netto da finanziare.

Va da ultimo messo in luce il fatto che la fissazione in norma, con le modalità sopra descritte, di un obiettivo di finanza pubblica vede accentuati i propri caratteri di problematicità per il fatto che nella costruzione dei quadri del Dpef in ordine agli andamenti tendenziali e programmatici si è ritornati alla tecnica in base alla quale non veniva esplicitata la differenza tra i due andamenti per quanto riguarda in particolare il prodotto interno lordo.

Quanto alla lettera b), valgono le medesime considerazioni, sia pure in riferimento al fatto che mancano obiettivi quantitativi e si fissa

solo una modalità di raggiungimento del fine di incrementare il prodotto interno lordo.

TITOLO II SVILUPPO ECONOMICO, SEMPLIFICAZIONE E COMPETITIVITÀ

Capo I Innovazione

Articolo 2 ***(Banda larga)***

L'articolo reca una disciplina per agevolare gli interventi di installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica, prevedendo che siano realizzabili previa la mera denuncia di inizio attività e che l'operatore della comunicazione interessato abbia la facoltà di utilizzare per la posa della fibra nei cavidotti, senza oneri, le infrastrutture civili già esistenti di proprietà pubblica o comunque in titolarità di concessionari pubblici. Qualora dall'esecuzione dell'opera possa derivare un pregiudizio alle infrastrutture civili esistenti le parti concordano un equo indennizzo, che, in caso di dissenso, è determinato dal giudice.

La RT non analizza l'articolo.

Al riguardo, andrebbe appurato se la previsione della corresponsione di un equo indennizzo ai soggetti o concessionari pubblici le cui infrastrutture possono subire un pregiudizio per effetto delle lavorazioni per la posa della fibra ottica sia idonea a garantire l'integrale ristoro dell'eventuale danno patrimoniale patito dai predetti soggetti, con conseguenti riflessi sul valore del patrimonio pubblico. Tale questione traspare del resto dalla stessa documentazione fornita dal Governo, nella quale si ravvisa l'esigenza che l'indennizzo sia quanto meno commisurato all'effettiva entità del pregiudizio sopportato dall'amministrazione. Andrebbe inoltre escluso che si possano determinare problemi di funzionalità e continuità dei servizi

resi alla collettività mediante l'utilizzo delle infrastrutture civili sulle quali gli operatori della comunicazione intervengono.

Articolo 3 **(Start up)**

L'articolo prevede l'esenzione di alcune plusvalenze da cessione di partecipazioni; nello specifico vengono esentate quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso di partecipazioni qualificate, di cui alla lettera c, comma 1, dell'articolo 67 del TUIR n. 917 del 1986, nonché quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso di azioni o partecipazioni che rappresentino una partecipazione non qualificata al capitale o patrimonio della società di cui alla lettera *c-bis*, comma 1, dell'articolo 67 del TUIR n. 917 del 1986.

Le partecipazioni che danno luogo alla esenzione della plusvalenza realizzata sono quelle in società di persone, di cui all'articolo 5 del citato TUIR n. 917 del 1986, con esclusione delle società semplici e degli enti ad esse equiparati, o quelle nelle società di cui all'articolo 73, comma 1, lettera a), del citato TUIR n. 917 del 1986, costituite da non più di sette anni e detenute da almeno tre anni. Nell'ipotesi di cessione di strumenti finanziari o di contratti di associazione in partecipazione nelle medesime società questi debbono essere rispettivamente posseduti e stipulati da almeno tre anni.

Tuttavia l'esenzione, ai fini del reddito, di dette plusvalenze è subordinata qualora e nella misura in cui esse siano reinvestite entro due anni dal loro conseguimento, in società di cui ai citati articoli 5 e 73, comma 1, lettera a), del TUIR n. 917 del 1986, che svolgono la medesima attività mediante sottoscrizione del capitale sociale o l'acquisto di partecipazioni al capitale, purché si tratti di società costituite da non più di tre anni (*c.d. start-up*).

L'ammontare dell'esenzione prevista non può superare il quintuplo del costo sostenuto dalla società (le cui partecipazioni sono oggetto di cessione), nei cinque anni antecedenti la cessione, per l'acquisto o la realizzazione di beni materiali ammortizzabili diversi dagli immobili e di beni immateriali ammortizzabili, nonché per le spese di ricerca e sviluppo.

La RT, non avendo a disposizione dati relativi ai costi per investimenti per i quali è previsto il requisito dell'esenzione della

plusvalenza (cioè in beni materiali ammortizzabili, immateriali ed in ricerca e sviluppo), ipotizza che le società le cui partecipazioni siano cedute ai sensi della nuova normativa presentino i requisiti suddetti per una quota pari al 25%.

Pertanto assume che le plusvalenze esentabili per effetto della nuova disposizione siano $\frac{1}{4}$ dell'ammontare di quelle derivanti da partecipazioni qualificate (di cui alla citata lettera c), comma 1, dell'articolo 67 del TUIR n. 917 del 1986), che attualmente scontano un'imposizione pari al 49,79%.

Allo stesso modo presume che siano esentabili anche $\frac{1}{4}$ delle plusvalenze da cessione di partecipazioni non qualificate, di cui alla citata lettera *c-bis* del comma 1 dell'articolo 67 del TUIR n. 917 del 1986, che scontano attualmente un'imposta sostitutiva pari al 12,5%.

Considera invece trascurabile il dato relativo alle plusvalenze conseguite dai soggetti non commerciali nell'ambito delle società di persone.

Utilizzando i dati tratti da UNICO 2006 risulta un ammontare di plusvalenze qualificate che, alla normativa vigente nel 2006, concorrevano al reddito nella misura del 40% (attualmente tale misura è del 49,72%) ed è pari a 329 mln, mentre per le plusvalenze assoggettate ad imposta sostitutiva risulta un ammontare pari a circa 856 mln.

Utilizzando il modello di microsimulazione IRPEF basato sui dati dei redditi delle persone fisiche del 2005 (estrapolati al 2008), risulta che i contribuenti che utilizzano il quadro relativo alle plusvalenze scontano un'aliquota marginale media pari al 33%.

Applicando tale aliquota all'ammontare stimato di plusvalenze, si ottiene una perdita di gettito di competenza pari a 33,7 mln per le plusvalenze da cessione di partecipazioni qualificate; invece per le partecipazioni non qualificate la perdita di gettito è stimata con riferimento all'aliquota dell'imposta sostitutiva vigente, pari al 12,5%, ed è fatta pari a circa 27 mln di competenza.

Considerando che la norma sarà applicabile alle plusvalenze da cessioni avvenute dopo il 30 giugno c.a. e considerando l'effetto dell'acconto, pari quest'ultimo al 75% dell'ammontare del saldo, si ottiene in termini di cassa la seguente perdita di gettito: 43,1 mln per il 2009, 73,3 mln per il 2010, 60,7 mln a decorrere dal 2011.

Al riguardo si evidenzia che non sono verificabili le ipotesi che sottostanno alla determinazione della quota del 25% dei soggetti che

presentano i requisiti per i quali è applicabile la disciplina c.d. *start-up*.

Inoltre, la norma non specifica le modalità applicative dell'esenzione in parola, né rinvia ad eventuali decreti attuativi; tale aspetto è di rilievo se si considera che ai fini finanziari non è indifferente sapere se l'esenzione si ha nel momento in cui si vende la partecipazione o se l'esenzione scatta solo *a posteriori* dopo il reinvestimento effettuato entro i due anni previsti dalla norma, con la restituzione delle somme già versate a titolo di imposta sui redditi per la plusvalenza realizzata.

E' evidente che, se così fosse, per effetto dei flussi di vendita e successivo riacquisto delle partecipazioni che potrebbero avvenire in momenti temporali sfasati, gli effetti finanziari netti potrebbero divergere rispetto a quelli stimati in RT, che assume un andamento lineare del minor gettito dovuto all'esenzione in parola. Sul punto è pertanto necessario avere dei chiarimenti.

Articolo 4 **(Strumenti innovativi di investimento)**

Il comma 1 prevede la possibilità di costituire appositi fondi di investimento a partecipazione sia pubblica che privata per iniziative produttive ad elevato contenuto di innovazione.

Il comma 1-*bis*, inserito dalla Camera dei deputati, prevede che la gestione separata della Cassa depositi e prestiti spa può essere autorizzata, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, ad istituire un apposito fondo attraverso cui partecipare, sulla base di un sistema di garanzie tale da escludere la garanzia dello Stato, a fondi per lo sviluppo, compresi quelli di cui all'articolo 44 del regolamento CE n. 1083 del 2006 sui fondi strutturali e quelli per cui può intervenire il Fondo europeo per gli investimenti.

Il comma 2 dispone che dall'articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ed esclude garanzie a carico delle PPAA sulle operazioni attivabili ai sensi del comma 1.

La RT non analizza l'articolo.

Al riguardo, nulla da osservare, atteso che la partecipazione ai fondi di investitori pubblici è una mera facoltà, evidentemente

subordinata, fra l'altro, alla disponibilità di risorse all'uopo destinabili, peraltro non stanziati dal presente articolo.

Capo II **Impresa**

Articolo 5 *(Sorveglianza dei prezzi)*

L'articolo prevede che il Garante per la sorveglianza dei prezzi possa avvalersi per l'esercizio delle proprie attività - oltre che di enti già previsti dalla previgente legislazione - dell'ISMEA e del supporto operativo della Guardia di finanza. Ulteriore novità è rappresentata dal fatto che l'attività del Garante viene resa nota attraverso il sito dell'Osservatorio dei prezzi del Ministero dello sviluppo economico. Su tale sito sono altresì pubblicati ed aggiornati quadri di confronto dei prezzi dei principali beni di consumo e durevoli, con particolare riguardo ai prodotti alimentari ed energetici, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La RT non analizza l'articolo.

Al riguardo, in merito alla collaborazione richiesta all'ISMEA e alla GDF, si ricorda che il Governo ha assicurato che essa non comporta nuove funzioni a carico degli stessi, in quanto compatibile con i compiti istituzionali loro attribuiti. Pertanto, tali attività potranno essere svolte nell'ambito delle risorse umane e strumentali a disposizione. Sul punto andrebbe precisato se l'assicurazione fornita sia riferibile anche alle risorse finanziarie, non menzionate nella documentazione depositata dal Governo. In ordine ad eventuali aggravii per l'Osservatorio dei prezzi per la gestione del relativo sito - già esistente, come peraltro ricordato dal Governo - andrebbe assicurato che l'inserimento nello stesso della pubblicità dell'attività del Garante nonché dei quadri di confronto dei prezzi dei principali beni sia sostenibile a valere sulle ordinarie risorse a disposizione. Si rappresenta, infine, che la clausola di invarianza degli oneri recata dal comma 203 dell'articolo 2 della "finanziaria" per il 2008 si estende

all'articolo in esame, in quanto sostitutivo di commi ai quali detta clausola si applicava.

Articolo 6 ***(Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese)***

Il comma 1 dispone che le imprese italiane possono usufruire di agevolazioni finanziarie all'export extra-UE soltanto alle condizioni previste dal regolamento CE n. 1998 del 2006, relativo agli aiuti *de minimis*.

Il comma 2 definisce la natura degli interventi ammessi ai benefici, mentre il comma 3 rinvia a successive delibere del CIPE le modalità di erogazione delle agevolazioni.

Il comma 4 prevede per le finalità di cui sopra l'utilizzo delle disponibilità del Fondo rotativo di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 251 del 1981 con le stesse modalità di utilizzo delle risorse del Fondo rotativo. Ulteriori assegnazioni di risorse sono stabilite in via ordinaria dalla legge finanziaria o in via straordinaria da apposite leggi di finanziamento.

Il comma 5 abroga parte del citato decreto-legge n. 251 del 1981.

La RT esclude che la disposizione comporti effetti sui saldi in quanto per fronteggiare gli interventi previsti vengono utilizzate le risorse del Fondo rotativo già esistenti e con le medesime modalità.

Al riguardo, nulla da osservare, anche alla luce del fatto che la relazione illustrativa chiarisce che il riordino in esame mira ad adeguare l'ordinamento nazionale a quello comunitario per evitare possibili sanzioni, esistendo fra l'altro sulla materia un contenzioso con la Commissione europea.

Articolo 6-bis ***(Distretti produttivi e reti di imprese)***

I commi 1 e 2 estendono l'applicazione delle disposizioni sui distretti produttivi introdotte dall'articolo 1, comma 366 e seguenti, della legge n. 266 del 2005 alle reti d'impresa e catene di fornitura, le

cui caratteristiche saranno definite con successivo decreto ministeriale.

Il comma 3 introduce la previa intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni per l'adozione dei decreti ministeriali che definiranno caratteristiche e modalità di individuazione dei distretti produttivi e delle disposizioni amministrative a loro applicabili, e prevede apposite semplificazioni contabili e procedurali per le imprese dei distretti.

Il comma 5 stabilisce che dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo, aggiunto dalla Camera dei deputati, non è corredato **di RT**.

Al riguardo, si ricorda che al complesso delle disposizioni che disciplinavano i distretti produttivi erano ascritti effetti pari a 50 mln di euro in termini di minori entrate su tutti i saldi di finanza pubblica. Pertanto, non sembra potersi escludere che l'estensione della normativa sui distretti produttivi ad ulteriori soggetti - quali le reti d'impresa e le catene di forniture - possa accrescere gli oneri correlati alla disciplina agevolatoria che concerne i distretti produttivi. Appare pertanto necessario un chiarimento in ordine alla effettiva sostenibilità della clausola d'invarianza finanziaria di cui al comma 5.

Articolo 6-ter ***(Banca del Mezzogiorno)***

La disposizione istituisce la Banca del Mezzogiorno Spa. Con decreto ministeriale viene nominato il Comitato promotore, formato da 3 soggetti di comprovata esperienza e qualificazione nell'attività bancaria, con oneri a carico delle risorse di cui al successivo comma 4. Il decreto dovrà fissare altresì i criteri per la redazione dello Statuto, le modalità di composizione dell'azionariato, l'acquisizione di rami di azienda già appartenuti ai banche meridionali e insulari, le modalità di accesso a fondi e finanziamenti internazionali.

Quale apporto dello Stato al capitale sociale viene autorizzata la spesa di 5 mln di euro per il 2008. Tale importo dovrà essere restituito

allo Stato entro 5 anni dall'inizio dell'operatività della Banca, a seguito della cessione alla Banca delle azioni ad esso intestate salvo una.

Al suddetto onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente nell'ambito del programma Fondi di riserva e speciali della missione Fondi da ripartire utilizzando allo scopo, quanto a 2,5 mln di euro l'accantonamento del Ministero per i beni e le attività culturali e, quanto a 2,5 mln di euro l'accantonamento del Ministero della salute.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

Al riguardo, trattandosi di un tetto di spesa, non vi sono osservazioni da formulare.

Articolo 6-quater
(Concentrazione strategica degli interventi del Fondo per aree sottoutilizzate)

Al fine di concentrare le risorse sugli interventi di rilevanza strategica nazionale, il comma 1 dispone la revoca delle assegnazioni di risorse operate con le delibere CIPE adottate fino al 31/12/2006 sul FAS e relative al periodo 2000-2006 in favore di amministrazioni centrali, nel limite dell'ammontare delle risorse che entro la data del 31 maggio 2008 non sono state impegnate o programmate nell'ambito di accordi di programma quadro, con esclusione delle assegnazioni per progetti di ricerca, anche sanitaria. In ogni caso è fatta salva la ripartizione dell'85% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno.

Il comma 2 sancisce che le suddette disposizioni rappresentano, per le analoghe risorse ad esse assegnate, norme di principio per le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Il comma 3 dispone che le risorse oggetto della revoca di cui al comma 1 e già trasferite ai soggetti assegnatari sono versate in entrata nel bilancio dello Stato per essere riassegnate alla unità previsionale di base in cui è iscritto il FAS.

La RT esclude che la norma comporti oneri in quanto si tratta di una diversa finalizzazione di risorse già autorizzate e programmate dal CIPE fino al dicembre 2006, che vengono riprogrammate, e considerato che non è prevista un'accelerazione della spesa.

Al riguardo, nulla da osservare per i profili di competenza. Si segnala tuttavia il possibile insorgere di contenziosi in conseguenza del disposto di cui al comma 3.

Articolo 6-quinquies
(Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale)

Il comma 1 istituisce a decorrere dal 2009 un fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale. Tale fondo è alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del Quadro strategico nazionale per il 2007-2013 in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali.

Il comma 2, fra l'altro, conferma il vincolo di concentrare nelle regioni del Mezzogiorno almeno l'85% degli stanziamenti nazionali per l'attuazione del quadro strategico nazionale 2007-2013.

Il comma 3 sancisce la natura di principio fondamentale della concentrazione da parte delle regioni su infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del Quadro strategico nazionale 2007-2013 in sede di predisposizione dei programmi finanziati dal FAS e di ridefinizione dei programmi finanziati dai Fondi strutturali comunitari.

La RT asserisce che la norma non comporta oneri in quanto prevede l'utilizzo di risorse già autorizzate e programmate nell'ambito del QSN 2007-2013 e non determina un'accelerazione della spesa, in quanto le risorse sono riprogrammate con delibera CIPE.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 6-sexies
(Ricognizione delle risorse per la programmazione unitaria)

L'articolo prevede la ricognizione delle risorse generate da progetti originariamente finanziati con fonti di finanziamento diverse dai fondi strutturali europei ed inseriti nei programmi cofinanziati che

siano oggetto di rimborso a carico del bilancio comunitario e del fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 1987, in particolare individuando le risorse che non siano state impegnate attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti ed individuando altresì modalità per evitare il disimpegno automatico delle relative risorse impegnate sul bilancio comunitario. Effettuata la ricognizione, verranno definite le modalità d'impiego delle risorse e i criteri per la selezione degli interventi in modo da assicurare la qualità della spesa e di accelerarne la realizzazione.

L'articolo delinea poi l'ulteriore *iter* per avviare concretamente i finanziamenti degli interventi.

La RT non considera l'articolo, aggiunto dalla Camera dei deputati.

Al riguardo, si osserva che l'esplicita previsione della definizione di modalità di impiego e criteri di selezione tali da assicurare l'accelerazione della realizzazione degli interventi inseriti nei programmi cofinanziati ed oggetto di rimborso anche a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 1987 appare teoricamente suscettibile di determinare effetti negativi in termini di indebitamento e fabbisogno, sulla cui portata tuttavia non si dispone di alcun elemento di valutazione.

Capo III **Energia**

Articolo 7

("Strategia energetica nazionale" e stipula di accordi per ridurre le emissioni di anidride carbonica)

Il comma 1 prevede che entro il 2008 il Governo definisca la "Strategia energetica nazionale" per il conseguimento di obiettivi quali la diversificazione delle fonti e delle aree di approvvigionamento, il miglioramento della competitività del sistema energetico e delle infrastrutture, la promozione delle fonti rinnovabili, la realizzazione di

impianti nucleari nel territorio nazionale, la promozione della ricerca sul nucleare di quarta generazione o da fusione ecc.

Il comma 6 stabilisce che dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, nulla da osservare, alla luce della clausola di invarianza finanziaria.

Articolo 8

(Legge obiettivo per lo sfruttamento di giacimenti di idrocarburi)

La norma dispone, limitatamente alle acque del golfo di Venezia, il divieto di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi fino all'accertamento della non sussistenza di apprezzabili rischi di subsidenza sulle coste. Tale accertamento dovrà essere attuato dal Consiglio dei ministri sulla base di studi presentati da titolari di permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nella sua attività accertativa si avvale dell'Istituto di ricerca per la protezione ambientale (IRPA).

Viene prevista un'attività di ricognizione dei giacimenti di idrocarburi marginali e la predisposizione di un elenco degli stessi da parte del Ministero dello sviluppo economico ai fini della loro attribuzione con procedura competitiva.

Infine, vengono abrogati gli incentivi previsti per i giacimenti marginali di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 164 del 2000.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, andrebbe chiarito se l'IRPA potrà svolgere l'attività di accertamento della subsidenza tramite le risorse previste a legislazione vigente, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Inoltre, al fine di escludere ulteriori oneri, andrebbero evidenziati da parte del Governo gli aspetti finanziari connessi all'attribuzione dello sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi

marginali ai nuovi concessionari con riferimento al contenuto dei contratti di concessione.

Articolo 9
(Sterilizzazione dell'IVA sugli aumenti petroliferi)

Comma 1

Il comma 1 modifica l'articolo 1, comma 291, della legge finanziaria per il 2008⁶, rendendo obbligatoria - qualora si verificano le condizioni di variazione dei prezzi del petrolio greggio indicate nel medesimo comma - l'adozione del decreto ministeriale per la variazione delle aliquote di accisa sui prodotti energetici usati come carburanti o come combustibili per usi civili, laddove la versione previgente della norma attribuiva al Ministro dell'economia e delle finanze una mera facoltà. Viene inoltre specificato che il valore di riferimento è individuato "esclusivamente" rispetto a quello indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

La RT e il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari non prendono in considerazione le norme sopra descritte.

La relazione illustrativa afferma che esse sono finalizzate a rendere efficace la vigente norma di sterilizzazione della fiscalità in relazione agli aumenti del petrolio greggio, contenuta nell'articolo 1, commi 290 e seguenti, della legge finanziaria per il 2008, prevedendo in particolare di rendere automatico e non solo eventuale il processo di accertamento della maggiore IVA e di compensazione delle accise e di definire "un valore di riferimento fisso, rispetto al quale calcolare le maggiori entrate, che può essere individuato nel valore assunto a riferimento nel DPEF, evitando che eventuali aggiornamenti in alto dei valori previsionali, effettuati in corso d'anno, vanifichino l'effetto della misura e ne rendano incerta l'attuazione". Viene inoltre

⁶ L'articolo 1, comma 291, della legge finanziaria per il 2008, nel testo previgente disponeva la possibilità di variare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico - nell'eventualità di un aumento del prezzo internazionale del petrolio greggio, sulla media del periodo, pari ad almeno il 2% rispetto al valore di riferimento indicato nel DPEF - le misure delle aliquote di accisa sui prodotti energetici usati come carburanti ovvero come combustibili per riscaldamento per usi civili, al fine di compensare le maggiori entrate in termini di IVA derivanti dagli aumenti del prezzo internazionale del petrolio greggio.

affermato che "il riferimento all'andamento dei consumi è considerato necessario per evitare effetti indiretti di riduzione sulle entrate statali".

Al riguardo, si rileva che la norma ripropone problematiche metodologiche già emerse relativamente a disposizioni di analogo tenore, in merito alla questione della utilizzabilità delle maggiori entrate rispetto alle previsioni di bilancio⁷; nella fattispecie, si tratterebbe di utilizzare le maggiori entrate derivanti dall'incremento dell'IVA conseguente all'aumento del prezzo del petrolio per permettere la riduzione dell'accisa, con la finalità di tutelare il cittadino consumatore.

Ora, a prescindere da problemi più generali di finanza pubblica, va ricordato anzitutto che le variazioni di aliquote vanno decise, ai sensi dell'art. 23 Cost., con una legge, con le implicazioni sotto il profilo della solennità e della complessità del problema di copertura che questo comporta. Ciò in quanto, se è vero che il decreto ministeriale in oggetto⁸, sulla base dell'articolo 1, comma 292, della legge finanziaria 2008, non deve comunque comportare nuovi e maggiori oneri a carico dello Stato, è vero pure che, pur trattandosi di un meccanismo normativo in cui il presupposto dell'onere è l'afflusso di mezzi di copertura, l'inserimento nella normativa di un automatismo che fa esclusivo riferimento all'aumento del prezzo senza tenere in considerazione altri elementi ugualmente rilevanti, quali l'andamento delle quantità consumate, non sembra in grado di escludere effetti finanziari negativi per la finanza pubblica⁹; tale aspetto critico è accentuato dal fatto che in base alla norma l'accertamento delle variazioni dei prezzi del petrolio e la conseguente modifica delle aliquote di accisa non costituiscono più oggetto di una facoltà ma di un vero e proprio obbligo.

⁷ Cfr. XV legislatura, Senato, Servizio del bilancio, Nota di lettura n. 66, pp. 70-73.

⁸ Si rammenta che il decreto ministeriale 7 marzo 2008 "Riduzione delle aliquote di accisa sui prodotti energetici usati come carburanti ovvero come combustibili per riscaldamento per usi civili" ha disposto, per il periodo 20 marzo - 30 aprile 2008, una riduzione di accisa di 16,83 centesimi di euro per mille litri, utilizzando a copertura il maggior gettito IVA conseguito nel periodo 1° gennaio - 29 febbraio 2008, valutato in 162,03 mln.

⁹ Nel corso della XV legislatura, durante l'esame di una norma di analogo tenore, la Commissione bilancio della Camera dei deputati aveva espresso parere contrario su un subemendamento volto a trasformare in obbligo la facoltà di diminuire le aliquote delle accise sui prodotti energetici a fini di compensazione delle maggiori entrate IVA, ritenendo tale disposizione suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di idonea quantificazione e copertura. Cfr. XV legislatura, CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 giugno 2007, in relazione all'A.C. 2272-bis-A, "Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale".

Per valutare la portata della disposizione appare utile segnalare che recenti stime effettuate e pubblicate dall'Unione petrolifera evidenziano una contrazione sia dei consumi petroliferi¹⁰ che del gettito fiscale relativo ai prodotti petroliferi.

Gettito fiscale sugli oli minerali in mln

Anni	2003	2004	2005	2006	2007
Gettito accise	24.570	24.035	24.493	24.546	24.350
Gettito IVA	10.050	10.650	11.630	12.300	12.100
Gettito totale *	34.746	34.776	36.208	36.936	36.540

* Comprensivo di sovrimposta di confine

Fonte: Unione petrolifera, Relazione annuale 2008, maggio 2008

Gettito fiscale sugli oli minerali in mln

Anni	2003	2004	2005	2006	2007
Incassi	21.052	20.169	21.228	21.353	20.335

Fonte: MEF - Bollettino mensile delle entrate tributarie

Si sottolinea infine che la norma non sembra contenere alcun riferimento all'andamento dei consumi tale da configurare un meccanismo di salvaguardia per le entrate statali, come invece si legge nella citata relazione illustrativa.

Sotto il profilo più generale attinente al complessivo governo della finanza pubblica, va anche valutato l'effetto di irrigidimento sulle possibili opzioni di politica di bilancio che la norma in esame è suscettibile di comportare, alla luce sempre della circostanza che, in caso di aumento del prezzo del petrolio, l'intervento sulle accise risulterebbe ora obbligatorio e non più uno strumento rimesso all'apprezzamento discrezionale del Governo. Pur ribadendo che la variazione di aliquota resa obbligata dalla norma è soggetta al vincolo della compensazione, il meccanismo individuato non può non suscitare un'osservazione di metodo più generale relativamente

¹⁰ I consumi petroliferi nel 2007 sono diminuiti del 3,1 % (cfr. Audizione Unione petrolifera presso la Commissione Attività produttive della Camera dei deputati del 17 giugno 2008, su "Stato dei mercati petroliferi nazionali ed internazionali"); i consumi petroliferi dei primi 5 mesi del 2008 sono diminuiti dello 0,5 per cento rispetto allo stesso periodo del 2007 (cfr. Comunicato stampa Unione petrolifera del 12 giugno 2008).

all'utilizzo dei cd. "dividendi fiscali", ovvero andamenti delle entrate superiori rispetto alle previsioni a legislazione vigente, utilizzo che in ambito europeo, nell'ottica dell'applicazione del Patto di stabilità e crescita, è valutato con estrema cautela.

Commi 2-4

Il comma 2 stabilisce che l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa¹¹ stipuli una convenzione con il Ministero dello sviluppo economico e provveda fino al 31 dicembre 2008, con proprie risorse e nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, alle misure di sostegno volte al mantenimento dei livelli di competitività dei settori dell'agricoltura, della pesca professionale e dell'autotrasporto, colpiti dalla crisi derivante dall'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi.

Il comma 3 prevede che le modalità e le risorse per l'attuazione delle misure di sostegno vengano definite dalla convenzione di cui al comma precedente, da approvarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

Il comma 4 esplicita che l'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo in esame è subordinata alla preventiva approvazione da parte della Commissione Europea.

La RT e il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari non prendono in considerazione le norme sopra descritte.

Al riguardo, si ricorda che l'Agenzia in parola deriva dal riassetto e dalla contestuale ridenominazione della società Sviluppo Italia Spa, operata dall'articolo 1, comma 460, della legge finanziaria per il 2007, e che si tratta di una società a capitale interamente pubblico. Alla luce del contenuto generico della disposizione si rileva l'opportunità di quantificare il presumibile impegno finanziario derivante dall'applicazione delle misure di sostegno previste dai commi 2 e 3, chiarendo altresì l'entità delle risorse a tal fine disponibili e la natura della convenzione da stipulare con il Ministero dell'economia e delle finanze. Tale verifica appare necessaria per

¹¹ Già Sviluppo Italia Spa.

escludere che dalla disposizione derivino oneri per la finanza pubblica.

Capo IV **Casa e infrastrutture**

Articolo 11 ***(Piano Casa)***

La norma prevede l'approvazione con DPCM di un piano nazionale di edilizia abitativa rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo. L'offerta di alloggi, da realizzare con capitali pubblici e privati, è destinata ad attribuire prioritariamente una prima casa ad una serie di categorie sociali svantaggiate.

Il Piano si prefigge il recupero del patrimonio abitativo esistente o la costruzione di nuovi alloggi attraverso interventi volti alla costituzione di fondi immobiliari, all'incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dalla alienazione di alloggi di edilizia pubblica, alla promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi del decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici), ad agevolare anche amministrativamente le cooperative edilizie, alla realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

Si prevedono appositi accordi di programma per concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, dichiarati di interesse strategico nazionale. Tali interventi sono realizzati tramite:

- il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo di edilizia residenziale sociale;
- incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana;
- provvedimenti di riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione;

- costituzione di fondi immobiliari con conferimento dei canoni di locazione;
- la cessione dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore di categorie sociali svantaggiate.

L'attuazione dei programmi è soggetta a verifica periodica e in caso di scostamento si può disporre la diversa allocazione delle risorse finanziarie pubbliche verso modalità di attuazione più efficienti.

Gli alloggi realizzati nell'ambito delle suddette procedure sono inalienabili per dieci anni dall'acquisto originario.

Alla realizzazione degli interventi previsti dalla presente disposizione può essere destinato una quota del patrimonio immobiliare del demanio, costituito da aree ed edifici non più utilizzati.

Al fine della realizzazione dei programmi comuni e province possono associarsi.

Per l'attuazione degli interventi previsti dalla norma è istituito un Fondo nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui all'articolo 1, comma 1154 della legge n. 296 del 2006¹² nonché quelle di cui agli articoli 21, 21-*bis*, ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, e 41 del decreto legge n. 159 del 2007¹³. Gli eventuali provvedimenti adottati ai sensi delle citate norme sono privi di effetti e le risorse di cui agli articoli 21-*bis* e 41 del citato decreto legge sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere iscritte sul Fondo in questione, negli importi corrispondenti agli effetti in termini di indebitamento netto previsti per ciascun anno in sede di iscrizione in bilancio delle risorse di cui alle indicate autorizzazioni di spesa.

¹² La norma ha autorizzato la spesa di 30 mln di euro per gli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un piano straordinario di edilizia pubblica residenziale sovvenzionata.

¹³ L'articolo 21 ha autorizzato la spesa di 550 mln di euro per l'anno 2007 (544,5 per spese in conto capitale e 5,5 mln per spese correnti) per finanziare un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica mentre l'articolo 21-*bis* ha previsto che le risorse destinate ai programmi di edilizia residenziale in favore dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, non impegnate entro il 31 dicembre 2007 (circa 320 mln di euro secondo la RT), siano destinate al finanziamento delle proposte concernenti il programma denominato "Contratti di quartiere II". Nell'ambito delle predette risorse, una quota fino a 60 mln di euro è stata destinata alla prosecuzione di interventi nelle zone terremotate del Molise e di Foggia. L'articolo 41 ha autorizzato la spesa massima di 100 mln di euro per l'anno 2007 per la costituzione di una società di scopo per promuovere la formazione di strumenti finanziari immobiliari a totale o parziale partecipazione pubblica, per l'acquisizione, il recupero, la ristrutturazione, la realizzazione di immobili ad uso abitativo.

La RT afferma che la disposizione non comporta effetti negativi sui saldi di finanza pubblica in quanto la dotazione del fondo è composta da risorse derivanti da precedenti autorizzazioni di spesa. Le risorse, iscritte in bilancio e già impegnate, nonché quelle giacenti presso la Cassa DD.PP., vengono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al fondo, compatibilmente con gli effetti previsti in termini di indebitamento netto.

Nello specifico:

- le risorse per un importo di 30 mln di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 di cui all'articolo 1, comma 1154 della legge n. 296 del 2007 risultano disponibili in quanto non impegnate;
- le risorse, pari a 544,5 mln di euro per l'anno 2007, di cui all'articolo 21 del decreto legge n. 159 del 2007, risultano impegnate a favore della Cassa Depositi e Prestiti e vengono versate all'entrata del bilancio. La loro reiscrizione non comporta effetti sull'indebitamento netto, in quanto il loro utilizzo era già previsto nei “tendenziali” di spesa nell'anno 2008;
- le risorse di cui all'articolo 21-bis del decreto legge n. 159 del 2007 devono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato e reiscritte in bilancio nei limiti degli effetti stimati per ciascun anno in termini di indebitamento netto, così come previsto dallo stesso art. 21-bis. Pertanto, gli effetti in termini di indebitamento netto sono già scontati secondo le previsioni già formulate in rapporto al decreto legge n. 159 del 2007;
- le risorse, pari a 100 mln di euro per l'anno 2007, di cui all'articolo 41 del decreto legge n. 159 del 2007, risultano contabilmente impegnate. La loro reiscrizione non comporta effetti sull'indebitamento netto, in quanto il loro utilizzo è stato già previsto nei tendenziali di spesa per l'anno 2008.

Al riguardo, si segnala che, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, il Governo¹⁴ ha precisato che l'utilizzo delle risorse per finalità differenti rispetto alle norme originarie non comporta conseguenze di carattere finanziario in quanto non sono

¹⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 67.

state assunte obbligazioni nei confronti di soggetti esterni alla pubblica amministrazione, né sussistono interventi avviati in base alla previgente normativa. Le eventuali agevolazioni che potranno essere disciplinate con i previsti accordi di programma saranno concesse compatibilmente con le risorse disponibili.

Con riferimento all'incidenza della norma sull'indebitamento netto il Governo¹⁵ ha confermato che i “tendenziali” di spesa sono stati aggiornati in relazione al mancato utilizzo delle risorse nell'anno 2007. Andrebbe al riguardo chiarito se non ci siano modifiche, per esempio, nei coefficienti di realizzazione, con effetti dunque sui vari saldi diversi da quanto già stimato.

Con riferimento ai chiarimenti del Governo in ordine alla concessione di agevolazioni, anche di carattere fiscale, compatibilmente con le risorse disponibili, occorre evidenziare che l'attribuzione di tali facilitazioni, in particolare quelle che assumono una certa durata temporale, mal si concilia con la previsione di uno stanziamento limitato sia nel *quantum* che nel profilo temporale.

Si segnala inoltre che l'istituzione del fondo non è accompagnata dall'indicazione del relativo anno di istituzione.

Articolo 12 ***(Abrogazione della revoca delle concessioni TAV)***

La norma apporta alcune modifiche all'articolo 13 del decreto legge n. 7 del 2007. In particolare:

- il comma 8-*sexiesdecies* viene riformulato stabilendo che per effetto delle revoche le convenzioni stipulate da TAV Spa con i contraenti generali in data 15 ottobre 1991 ed in data 16 marzo 1992 continuano con RFI Spa ed i relativi atti integrativi prevedono la quota dei lavori che deve essere affidata dai contraenti generali ai terzi mediante procedura concorsuale conforme alle previsioni delle direttive comunitarie;
- sono abrogati i commi 8-*septiesdecies* (rimborso degli oneri per attività progettuali) ed 8-*undevicies* (relazione al Parlamento).

¹⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 67.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, il Governo¹⁶ ha affermato che le spese per investimenti cui si riferiscono i contratti già stipulati tra TAV e i G.C. che si intendono ripristinare con RFI, non sono considerate nei “tendenziali” di spesa. Inoltre, la RT allegata al decreto legge n. 7 del 2007 non quantificava alcun effetto in conseguenza delle revoche, né in termini di risparmio, né di oneri connessi ad eventuale contenzioso.

Sul punto, andrebbe chiarita l'affermazione circa la mancata considerazione nei “tendenziali” delle spese di investimento cui si riferiscono i contratti già stipulati tra TAV Spa e i G.C. e dunque quale tipo di impatto sui saldi la norma finisce con il determinare.

Articolo 13

(Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico)

Il comma 1 prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro per i rapporti con le regioni promuovano la definizione di accordi con regioni ed enti locali per semplificare le procedure di alienazione degli immobili residenziali che costituiscono il patrimonio degli IACP, comunque denominati, con l'obiettivo di valorizzare gli immobili stessi.

Il comma 2 individua i criteri da osservare a tal fine; in particolare, viene stabilito che il prezzo di vendita delle unità immobiliari sia determinato in proporzione al canone di locazione.

In base al comma 3, i medesimi accordi possono prevedere - fermo quanto disposto dall'articolo 1, comma 6, del decreto-legge n. 351 del 2001 (relativo alla ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico) - la facoltà, per le amministrazioni regionali e locali, di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili.

Il comma 3-*bis* istituisce, presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento della gioventù, un fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte delle coppie o dei nuclei familiari

¹⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 67.

monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con una dotazione complessiva di 4 mln per l'anno 2008 e 10 mln per ciascuno degli anni 2009 e 2010¹⁷.

Il comma 3-*ter* prevede che gli alloggi realizzati ai sensi della legge n. 640 del 1954 (Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane), non trasferiti ai Comuni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, possono essere ceduti in proprietà agli aventi diritto secondo le disposizioni della legge n. 560 del 1993 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica).

Il comma 3-*quater* istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze il fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio - con dotazione di 60 mln per l'anno 2009 e 30 mln per ciascuno degli anni 2010 e 2011 – finalizzato alla concessione di contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori, a fini di risanamento e di sviluppo economico. L'individuazione degli enti beneficiari è demandata ad un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari¹⁸.

La RT non considera la norma. Gli emendamenti aggiuntivi sono corredati di RT, che sostanzialmente ripercorre il contenuto delle norme.

Al riguardo, si rileva che la norma sembra rivestire principalmente un carattere programmatico, in quanto ad essa non sono ascritti effetti diretti ed immediati sui saldi di finanza pubblica.

Si evidenzia peraltro che, per quanto attiene ai prezzi di vendita degli alloggi, la norma fa riferimento ad un criterio di proporzionalità rispetto ai canoni di locazione senza precisare le modalità di determinazione dei prezzi medesimi, prevedendo altresì che i relativi proventi siano destinati ad interventi volti ad alleviare il disagio abitativo. La formulazione della norma non sembra dunque escludere

¹⁷ La copertura viene individuata nell'ambito dell'emendamento che ha introdotto la norma in oggetto.

¹⁸ La relativa copertura viene effettuata, per 30 mln relativi all'anno 2009, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2008 e, quanto a 30 mln per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 attraverso corrispondente riduzione del fondo per interventi strutturali di politica economica.

esplicitamente che l'applicazione della disciplina in esame possa determinare prezzi di vendita meno vantaggiosi per le amministrazioni rispetto a quelli già fissati in base a precedenti normative e/o piani di vendita e in relazione ai quali potrebbero essere stati già scontati effetti nei bilanci degli enti interessati.

Nel corso del dibattito presso la Camera dei deputati il Governo ha convenuto sull'opportunità di integrare la disposizione con una specifica clausola di salvaguardia volta ad escludere gli effetti indicati¹⁹, che tuttavia non risulta inserita nel testo in esame.

Sul punto, appare opportuno acquisire un chiarimento da parte del Governo.

Articolo 14 **(Expo Milano 2015)**

Il comma 1 autorizza la spesa di 30 mln di euro per l'anno 2009, 45 mln di euro per l'anno 2010, 59 mln di euro per l'anno 2011, 223 mln di euro per l'anno 2012, 564 mln di euro per l'anno 2013, 445 mln di euro per l'anno 2014 e 120 mln di euro per l'anno 2015, per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015.

Il comma 2 nomina, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, il Sindaco di Milano Commissario straordinario del Governo per l'attività preparatoria urgente. È rimessa ad un DPCM la istituzione degli organismi per la gestione delle attività e la determinazione dei criteri di ripartizione e le modalità di erogazione dei finanziamenti.

La RT evidenzia che la spesa autorizzata è la quota a carico dello Stato, come quantificata nel *dossier* di candidatura presentato dal Comitato promotore ed approvato dal BIE. La cadenza temporale dell'autorizzazione di spesa è coerente con gli esborsi finanziari previsti dal piano finanziario.

Secondo la RT la spesa complessiva degli interventi ammonta a 3.228 mln di euro e di questi, oltre ai 1.486 mln di euro a carico dello

¹⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 68.

Stato, 851 mln di euro sono cofinanziati dalla Regione e dagli enti locali e 891 mln di euro da soggetti privati.

L'effetto sull'indebitamento netto è pari per ciascun anno alle autorizzazioni di spesa previste nei singoli anni dal 2009 al 2015.

Al riguardo, il Governo²⁰ ha chiarito che gli oneri che si produrranno oltre il triennio 2009-2011 troveranno copertura nell'ambito della manovra stessa e che la partecipazione del capitale privato avverrà per interventi suscettibili di realizzare un ritorno economico; si immagina altresì di indicare nel previsto DPCM che i finanziamenti privati siano corredati di idonee garanzie fidejussorie.

Con riferimento agli effetti sui saldi il Governo²¹ ha confermato che gli importi autorizzati nei diversi anni corrispondono alle effettive esigenze correlate all'andamento dei lavori e che i tendenziali di spesa dovranno essere aggiornati qualora si dovessero verificare scostamenti rispetto alle previsioni. Al riguardo ha osservato che il rinvio alla legge finanziaria della copertura di un provvedimento di spesa che comporta oneri certi e predeterminati appare in contrasto con l'articolo 81, comma 4, della Costituzione.

Inoltre, alla luce della inderogabilità degli impegni assunti a livello internazionale per lo svolgimento della manifestazione in esame, si osserva che un probabile profilo di onerosità per il bilancio dello Stato potrebbe emergere dal venir meno, in tutto o in parte, dei soggetti finanziatori dell'investimento in esame e che risultano coinvolti in misura finanziariamente rilevante (851 mln di euro le Regioni e gli enti locali, 891 mln di euro i soggetti privati). Allo stato, infatti, non vi è la previsione obbligatoria della garanzia fidejussoria a corredo dei finanziamenti privati che, in base a quanto affermato dal Governo, dovrebbe eventualmente essere inserita nel previsto DPCM attuativo della norma.

²⁰ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 68.

²¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 68.

Articolo 14-bis (Infrastrutture militari)

La norma novella in più parti il comma 13-ter dell'articolo 27 del decreto legge n. 269 del 2003 che, tra l'altro, ha attribuito al Ministero della difesa il compito di individuare i beni immobili non più utili ai propri fini istituzionali, da dismettere e consegnare all'Agenzia del demanio.

Le modifiche riguardano:

- la proroga al 31 dicembre 2008 del termine entro il quale individuare gli immobili da dismettere;
- la nuova previsione della consegna all'Agenzia del demanio degli immobili dismessi all'avvenuto completamento delle procedure di riallocazione del patrimonio infrastrutturale in uso;
- la soppressione del riferimento al valore complessivo di 2.000 mln di euro da conseguire in relazione alla dismissione da realizzare nell'anno 2008;
- la previsione che la riallocazione degli immobili possa avvenire anche attraverso il ricorso ad accordi o a procedure negoziate con società a partecipazione pubblica e con soggetti privati;
- la previsione concernente l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero della difesa, di un fondo in conto capitale e di un fondo di parte corrente destinati al finanziamento della suddette riallocazione, nonché delle esigenze di funzionamento, ammodernamento e manutenzione dei mezzi delle Forze armate, inclusa l'Arma dei carabinieri. I fondi sono determinati dalla legge finanziaria. Al fondo in conto capitale concorrono anche i proventi derivanti dalle attività di valorizzazione immobiliare effettuate dall'Agenzia del demanio con particolare riguardo alle infrastrutture militari ancora in uso alle strutture del Ministero della difesa; al fondo di parte corrente affluiscono anche i proventi derivanti dalle alienazioni dei materiali fuori uso della Difesa.

Inoltre, al comma 3, si attribuisce al Ministero della difesa il compito di individuare, con apposito decreto, ulteriori immobili da alienare, non ricompresi negli elenchi di cui all'articolo 27, comma 13-ter del citato decreto legge n. 269 del 2003, stabilendo, al riguardo, le

procedure concernenti le operazioni di vendita, permuta, valorizzazione e gestione dei citati beni. I proventi derivanti dalle suddette procedure possono essere destinati al soddisfacimento delle esigenze funzionali del Ministero della difesa previa verifica della compatibilità finanziaria e dedotta la quota che può essere destinata agli enti territoriali interessati.

La RT precisa che i fondi citati devono essere annualmente quantificati dalla legge finanziaria in coerenza con il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica. Inoltre le riassegnazioni in aumento sul fondo di parte corrente dei proventi derivanti dalla alienazione di beni mobili e attrezzature, anche dismessi in occasione di missioni internazionali ed altre attività umanitarie, non comportano effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Anche le procedure di alienazione, permuta, valorizzazione e gestione dei beni immobili di cui al comma 3 secondo la RT non sono suscettibili di determinare effetti sui saldi di finanza pubblica. Infatti i proventi derivanti da tali procedure potranno essere destinati alle esigenze funzionali del Ministero della difesa solo se derivanti dalla gestione corrente.

La RT afferma conclusivamente che dalla disposizione in esame non deriva alcun impatto peggiorativo sui richiamati saldi.

Al riguardo, in assenza di ulteriori informazioni da parte della RT risulta difficoltoso verificare l'effettiva neutralità finanziaria della disposizione, che tra l'altro elimina il riferimento all'entità degli immobili da dismettere (2 mld di euro nell'anno 2008) ed interviene sui tempi e sulle procedure di esecuzione del programma di razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale della Difesa.

Anche alla luce delle successive modifiche andrebbero quindi confermate le previsioni di gettito già scontate nei “tendenziali” con riferimento alla legge n. 296 del 2006, che prevedeva un gettito pari a 221 mln di euro per l'anno 2008 e di 362 mln di euro per l'anno 2009.

Nel complesso, dunque, la norma va valutata con attenzione per quanto riguarda gli effettivi impatti sui saldi di finanza pubblica.

Inoltre, affinché sia mantenuta la neutralità finanziaria della norma sui saldi del fabbisogno e dell'indebitamento sembra necessario che l'utilizzo dei proventi in esame, confluiti sul fondo in conto capitale, si manifesti per cassa nel medesimo esercizio in cui si manifesta il relativo incasso.

Capo V Istruzione e ricerca

Articolo 16 *(Facoltà di trasformazione in fondazioni delle università)*

La norma attribuisce alle Università pubbliche la facoltà di deliberare la propria trasformazione in fondazioni di diritto privato. La trasformazione decorre dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di adozione della delibera. Le fondazioni subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università. Gli atti di trasformazione e di trasferimento degli immobili sono esenti da imposte e tasse, così come anche i trasferimenti di contributi e liberalità a favore delle fondazioni. Per il soggetto erogante tali liberalità sono interamente deducibili dal reddito, mentre gli onorari notarili relativi agli atti di donazione alle fondazioni sono ridotti del 90 per cento.

Le fondazioni sono enti non commerciali per i quali non è ammessa l'erogazione di utili. Gli eventuali proventi sono destinati interamente al perseguimento degli scopi delle medesime.

Il regolamento adottato dalle fondazioni per l'amministrazione, la finanza e la contabilità può derogare alle norme sull'ordinamento contabile dello Stato. Rimane invece fermo il sistema di finanziamento pubblico.

Le fondazioni sono soggette alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che provvede ad inserire nei collegi dei sindaci propri rappresentanti. La stessa Corte dei conti esercita sulle fondazioni un controllo ai sensi della legge n. 259 del 1958.

È prevista la nomina di un commissario straordinario, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, in caso di gravi violazioni di legge.

Con riferimento al personale amministrativo è prevista l'applicazione del trattamento economico e giuridico vigente fino alla stipulazione del primo contratto collettivo di lavoro.

Infine, si prevede che alle fondazioni siano applicate tutte le norme vigenti per le Università statali in quanto compatibili con le presenti disposizioni e la natura privatistica delle fondazioni medesime.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, il Governo²² ha chiarito che, relativamente alla previsione di integrale deducibilità dal reddito del soggetto erogante i trasferimenti, a titolo di contributo o di liberalità in favore delle fondazioni universitarie, non si hanno elementi per stimare l'effetto in termini di minor gettito, rispetto alle previsioni scontate in bilancio, anche alla luce dell'impossibilità di conoscere quali e quante università eserciteranno l'opzione della trasformazione in fondazione.

Sul punto, pur condividendosi la difficoltà di determinare *ex ante* l'eventuale perdita di gettito, non di meno principi di prudenzialità dovrebbero portare ad una stima, sia pur di massima, delle conseguenze finanziarie derivanti dalla norma e comunque all'approntamento di un meccanismo di copertura eventuale, ove si dovessero manifestare oneri.

Inoltre, ulteriori chiarimenti andrebbero forniti circa la conferma del regime dei finanziamenti statali attualmente previsti a legislazione vigente a favore delle Università anche nei confronti delle future fondazioni, anche alla luce della possibile fuoriuscita dal perimetro della pubblica amministrazione di tali soggetti.

In relazione a tale ultima evenienza andrebbero altresì chiariti gli effetti complessivi patrimoniali della trasformazione.

Articolo 17 **(Progetti di ricerca di eccellenza)**

Il comma 1 prevede che al fine di una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche volte al sostegno e all'incentivazione di progetti di ricerca di eccellenza ed innovativi, sia soppressa, a decorrere dal 1° luglio 2008, la Fondazione IRI.

Il comma 2 stabilisce che, a decorrere dal 1° luglio 2008, le dotazioni patrimoniali e ogni altro rapporto giuridico della Fondazione IRI in essere a tale data, ad eccezione di quanto previsto al comma 3, sono devolute alla Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia.

²² Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 68.

Il comma 3 prevede invece l'attribuzione del patrimonio della Fondazione IRI ad una società totalitariamente controllata dallo Stato che ne curerà la conservazione, ivi prevedendosi anche la successione di detta società per i rapporti di lavoro in essere con la Fondazione IRI alla data di decorrenza di cui al comma 1, ovvero altri rapporti giuridici attivi o passivi che dovessero risultare incompatibili con le finalità o l'organizzazione della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia.

La RT al disegno di legge iniziale non considera il dispositivo in esame.

L'allegato 7 non sconta effetti sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di copertura relativi al comma 2, premesso che l'Istituto italiano per le Tecnologie (IIT), che dovrà subentrare alla Fondazione per i rapporti giuridici pregressi, è ente compreso nella categoria enti e istituti di ricerca consolidati nel conto della PA (S13), andrebbero acquisiti elementi di dettaglio in merito ai riflessi che deriveranno dal suo subentro alla predetta Fondazione IRI sul conto economico della PA.

Inoltre, in merito al comma 3, considerando che la Fondazione IRI è ente associativo di diritto comune non compreso nel conto economico della PA, andrebbero forniti chiarimenti in ordine ai profili relativi al trasferimento delle sue posizioni lavorative ad un nuovo soggetto societario creato *ad hoc*, specie per i riflessi che potrebbero derivarne sugli equilibri gestionali e patrimoniali dello stesso, dal momento che, anche alla luce delle riflessioni acquisite nel corso dell'esame in commissione presso la Camera dei deputati²³, non è esclusa la sua rilevanza ai fini di della formazione del conto economico della PA.

²³ In proposito, la nota depositata dal governo riferisce che dall'attuazione della norma non derivano effetti negativi "in quanto la norma consente di destinare la liquidità della Fondazione IRI all'Istituto Italiano di Tecnologia per le attività dello stesso, al 31 dicembre 2007" e che essa ammonta a circa 150 milioni di euro. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 68.

Capo VI Liberalizzazioni e deregolazione

Articolo 19

(Abolizione dei limiti al cumulo tra pensione e redditi di lavoro)

Il comma 1 dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la totale cumulabilità con i redditi da lavoro dipendente e autonomo per le pensioni di anzianità, a condizione che il soggetto abbia maturato i requisiti di anzianità anagrafica e contributiva di cui all'articolo 1, commi 6 e 7, della legge n. 243 del 2004 e fermo restando il regime delle cosiddette "finestre". Vengono inoltre rese pienamente cumulabili anche le pensioni di vecchiaia liquidate interamente con il sistema contributivo se relative a soggetti con anzianità contributiva di almeno 40 anni o di età superiore a 65 anni se uomini e 60 anni se donne.

Il comma 2 abroga le precedenti disposizioni sul cumulo relative alle pensioni di vecchiaia calcolate con il sistema contributivo.

Il comma 3 conferma le vigenti limitazioni in materia di cumulo per i pubblici dipendenti.

La RT ricorda che a legislazione vigente chi accede al pensionamento anticipato con meno di 37 anni di contributi è soggetto ad una trattenuta della pensione in misura pari al 30% della quota di pensione eccedente il trattamento minimo (pari a 5.760 euro nel 2008) nel caso di svolgimento di attività autonoma, trattenuta che diventa pari all'intero trattamento pensionistico nel caso di attività di lavoro dipendente. Considerando che non viene innovato il regime di cumulo tra attività lavorativa e assegno di invalidità e che sulla base dei dati amministrativi ammonta a circa 300-310 mln di euro annui l'importo delle trattenute per divieto di cumulo, comprensivi dei circa 100 mln ascrivibili al regime relativo all'assegno di invalidità, i maggiori oneri lordi sono valutabili in circa 200-210 mln di euro, rideterminati, al netto degli effetti fiscali, in circa 150 mln di euro annui. All'onere appena indicato occorre aggiungere quello derivante dall'anticipo del pensionamento di quei soggetti (quasi esclusivamente lavoratori dipendenti) che attualmente manifestano la propensione a proseguire l'attività lavorativa una volta maturato il requisito anagrafico minimo congiunto con i 35 anni di anzianità contributiva (o 36; nel caso di 37

anni già a legislazione vigente è possibile il cumulo integrale). Tenuto conto che si tratta di una quota (perché non v'è nessun automatismo per i dipendenti che assicurino un nuovo contratto di lavoro o la riassunzione nel medesimo posto di lavoro) dei soggetti che maturano i requisiti minimi o comunque inferiori ai limiti minimi attualmente validi per accedere al cumulo, si può stimare prudenzialmente in circa 8.000 l'insieme dei lavoratori interessati per un anticipo di circa 1 anno. Sulla base di un importo medio lordo di pensione di circa 23.000 euro si ottiene una maggiore spesa pensionistica lorda di circa 185 mln di euro annui, che, al netto degli effetti fiscali indotti, determina un onere di circa 140 mln di euro annui. La RT asserisce poi che per gli anni successivi tale stima assume una valenza di ulteriore prudenzialità, alla luce del progressivo innalzamento dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento anticipato.

Nel complesso, pertanto, i maggiori oneri lordi ammontano a 390 mln di euro in ragione d'anno a decorrere dal 2009, che diventano 290 mln al netto degli effetti fiscali.

Al riguardo, appare necessaria l'esplicitazione delle ipotesi sottese alla stima della platea di lavoratori dipendenti che anticiperanno il pensionamento, valutata in 8.000 unità. Si consideri che la RT alla legge di riforma cosiddetta "Maroni" assumeva l'ipotesi di circa 190.000 lavoratori dipendenti privati che sulla base della legislazione all'epoca vigente raggiungevano i requisiti per il pensionamento, nell'ambito dei quali circa il 40% (75.000) intendevano proseguire nell'attività lavorativa. Pur preso atto che le successive riforme hanno inasprito i requisiti per l'accesso al pensionamento e che i requisiti necessari per accedere alla pensione non sono necessariamente coincidenti per il singolo con i requisiti minimi previsti dalla legge (in sostanza è frequente il caso in cui il lavoratore raggiunga i "suoi" requisiti minimi, che tuttavia eccedono quelli minimi previsti dalla legge e che magari gli consentirebbero già a legislazione vigente di cumulare pensione e reddito di lavoro), andrebbero fornite ulteriori assicurazioni circa la stima di 8.000 soggetti interessati dalla norma in esame, in quanto le ulteriori indicazioni fornite in sede di esame presso la Camera dei deputati si limitano a definire il quadro metodologico della quantificazione - peraltro corretto - senza addentrarsi puntualmente nella analisi quantitativa del fenomeno.

Articolo 20
(Disposizioni in materia contributiva)

Il comma 1 esonera i datori di lavoro che, sulla base della legge o del contratto collettivo, hanno corrisposto in luogo dell'INPS il trattamento economico di malattia dall'obbligo del versamento della relativa contribuzione. Restano acquisite all'INPS le contribuzioni comunque versate fino al 31 dicembre 2008.

Il comma 2 estende l'obbligo contributivo per maternità e per malattia per gli operai alle imprese dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali privatizzate e a capitale misto.

La RT quantifica gli effetti finanziari correlati ai due commi sulla base dei seguenti dati:

- stima monte retributivo per il contributo di maternità : circa 3.700 mln di euro;
- stima monte retributivo per il contributo di malattia (solo per gli operai) : circa 1.800 mln di euro;
- aliquota contributiva maternità : 0,46%;
- aliquota contributiva malattia : 2,22%;
- stima delle prestazioni di malattia (sulla base dei dati amministrativi relativi alla generalità dei dipendenti) : circa 5,2 mln di euro annui;
- stima delle prestazioni di maternità (sulla base dei dati amministrativi relativi alla generalità dei dipendenti) : circa 4,8 mln di euro annui.

Gli effetti finanziari sono conseguentemente stimati secondo la tabella che segue:

<i>Dati in mln di euro</i>	SNF			Indebitamento			Fabbisogno		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Maggiori entrate contributive				58	60	62	49	59	61
Minori entrate fiscali				0	26	16	0	21	17
Maggiori prestazioni				10	10	10	10	10	10
Minori spese correnti	39	49	51						
Effetto complessivo	39	49	51	48	24	36	39	28	34

Al riguardo, nulla da osservare per i profili di quantificazione, anche se andrebbero esplicitati i dati presi alla base della stima dei maggiori oneri per prestazioni, computati - come risulta dalla documentazione depositata dal Governo - sulla base di specifica valutazione dell'INPS tenuto conto del ricorso per i settori già assicurati alle prestazioni in esame.

Per quanto concerne gli effetti sul SNF, indicati dall'allegato 7 in 39 mln di euro nel 2009, 49 mln nel 2010 e 51 mln nel 2011 (per minori spese correnti, evidentemente correlate alla necessità di minori trasferimenti all'INPS), andrebbero forniti chiarimenti circa la mancata contabilizzazione su tale saldo delle minori entrate fiscali.

Il comma 3 dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'aliquota dello 0,30% come contributo obbligatorio a carico del datore di lavoro, in caso di mobilità del personale, va commisurata all'intero imponibile contributivo.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nulla da osservare, atteso che gli effetti della norma, che dovrebbero determinare un aumento del gettito contributivo ampliando la base imponibile, non sono stati prudenzialmente quantificati né scontati nei saldi.

I commi 4-6 estendono l'obbligo assicurativo contro la disoccupazione involontaria ai dipendenti di aziende pubbliche, di aziende esercenti pubblici esercizi e di aziende private, quando ad essi sia garantita la stabilità d'impiego.

La RT chiarisce che le disposizioni mirano ad estendere l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria e la mobilità ai dipendenti del settore "energia elettrica, gas e acqua".

Sulla base dei seguenti parametri :

- circa 4.700 mln di euro di monte retributivo del settore;
- aliquota contributiva disoccupazione : 1,31%;
- aliquota contributiva mobilità : 0,3%;
- circa 1.800 beneficiari complessivi (di cui 300 di trattamenti di mobilità, che sono fra l'altro ipotizzati crescenti nei primi anni;

La RT e l'Allegato 7 quantificano, complessivamente considerati, i seguenti effetti:

Dati in mln di euro	SNF			Indebitamento			Fabbisogno		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Maggiori entrate contributive				75	78	80	63	77	80
Minori entrate fiscali				0	33	18	0	28	22
Maggiori prestazioni				10	15	20	10	15	20
Minori spese correnti	53	62	60						
Effetto complessivo	53	62	60	65	30	42	53	34	38

Al riguardo, appare necessario acquisire ulteriori dettagli sulle ipotesi assunte per quantificare i maggiori oneri per prestazioni.

Per quanto attiene agli effetti sui saldi andrebbe chiarito il motivo per cui le minori entrate correnti (fiscali) non sono state contabilizzate anche sul SNF.

Il comma 7 dispone, con riferimento a procedimenti relativi a controversie in materia di previdenza e assistenza sociale, la riunificazione d'ufficio delle domande che frazionino un credito relativo al medesimo rapporto, comprensivo delle somme dovute per interessi, competenze e onorari.

I commi 8 e 9 contengono disposizioni procedurali volte a favorire la riunificazione delle domande.

La RT ricorda che l'INPS ha evidenziato che molti legali presentano più cause relative allo stesso credito, frazionando le domande (per esempio, avviando una causa per ogni anno del credito principale). Tale artificio, non oggetto dell'articolo 151 delle disposizioni di attuazione del cpc sulla riunione di procedimenti giudiziari, è stato censurato anche dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza n. 23726 del 2007). Proprio per contrastare tale *mal practice* il comma 7 rende obbligatoria la riunificazione d'ufficio delle cause relative allo stesso credito previdenziale. La stima dei risparmi conseguibili tiene conto del contenzioso INPS di circa 800.000 cause in corso, molte di esiguo valore e per crediti frazionati,

che dovrebbero coinvolgere circa il 30% delle cause. Sulla base dei dati amministrativi forniti dall'INPS i risparmi su tutti i saldi dovrebbero ammontare a circa 60 mln di euro annui.

Al riguardo si osserva che la RT, dopo aver fornito alcuni dati di base per procedere alla quantificazione, omette gli ulteriori elementi di calcolo indispensabili per verificare la congruità della stima dei risparmi, procedendo direttamente alla loro quantificazione sulla base - come asserito dal Governo - di valutazioni effettuate dall'INPS.

Il comma 10 dispone che la corresponsione ai cittadini comunitari e ai loro familiari a carico residenti in Italia dell'assegno sociale è condizionata anche al requisito del soggiorno legale sul territorio nazionale per almeno 10 anni in via continuativa, accompagnato dallo svolgimento legale di un'attività lavorativa retribuita in misura almeno pari all'assegno sociale.

La RT ricorda che l'attuale normativa - più lasca - ha favorito ricongiungimenti di ascendenti ultra-65enni che sono legittimati - in presenza delle previste condizioni reddituali - ad ottenere la liquidazione dell'assegno sociale. La norma mira pertanto a contenere il fenomeno, rendendo fra l'altro pienamente operativo il principio contenuto nel decreto legislativo n. 30 del 2007, per il quale il ricongiungimento familiare non deve gravare sull'assistenza sociale del Paese di accoglienza.

Sulla base dell'importo dell'assegno sociale (5.144 euro annui nel 2008) e della stima di un minor numero di assegni in virtù del comma in esame pari a 2.000 nel 2009, 7.000 nel 2010 e 12.000 a decorrere dal 2011, la RT quantifica i risparmi in 5 mln per il 2009, 24 mln per il 2010 e 52 mln per il 2011.

Al riguardo, si rileva che l'ammontare dei risparmi a regime indicato nella RT è corretto nel presupposto che inglobi anche la perequazione automatica dell'assegno sociale, peraltro non citata nella RT stessa. Andrebbero poi forniti elementi ulteriori circa la stima del minor numero di assegni atteso, essendo questo il fattore decisivo per pervenire alla quantificazione. Sarebbe quindi auspicabile un'indicazione circa la platea di cittadini comunitari che attualmente richiedono nell'arco di un anno la corresponsione dell'assegno sociale. Si rileva comunque che la RT oggetto di analisi è relativa alla versione originaria del testo, ove era richiesto un periodo di soggiorno almeno

quinquennale sul territorio nazionale, per cui si ritiene di poter considerare prudenziale la stima effettuata, pur restando auspicabile un'indicazione - anche solo di massima - circa il numero di assegni sociali erogati a cittadini comunitari.

Il comma 11 dispone che a decorrere dal 2009 non siano più erogati emolumenti ai componenti dei comitati provinciali dell'INPS per l'esercizio delle loro funzioni.

La RT fa presente che la norma riguarda 853 organismi per un totale di circa 5.800 componenti cui corrispondono spese di funzionamento pari a circa 3-3,5 mln di euro su base annua che, tenendo conto degli effetti fiscali indotti, determinano risparmi per 2 mln di euro nel 2009 e per 3 mln annui a regime.

Al riguardo, premesso che la RT fornisce anche in questo caso alcuni dati per pervenire alla quantificazione ma non presenta ulteriori elementi e passaggi necessari per valutare la congruità della stima, si osserva che andrebbe chiarito se le spese di funzionamento citate dalla RT includano esclusivamente gli oneri per gli emolumenti dei componenti dei comitati ovvero inglobino anche ulteriori voci (segreteria, cancelleria ecc), in quanto in tale ultimo caso i risparmi attesi avrebbero una dimensione ancora più contenuta di quella prospettata. Sul punto non risulta infatti del tutto esaustiva l'informazione aggiuntiva fornita dal Governo durante l'esame presso la Camera dei deputati.

I commi 12-14 stabiliscono che l'INPS mette a disposizione dei Comuni modalità telematiche di trasmissione per la comunicazione tempestiva dei decessi e delle variazioni di stato civile. Il ritardo nelle comunicazioni indicate oltre il termine massimo di 2 giorni dalla data di conoscenza dell'evento costituisce una fattispecie di danno erariale.

La RT precisa che le norme sono volte ad evitare il fenomeno del pagamento di prestazioni indebite, difficilmente recuperabili in un secondo momento, a soggetti deceduti o non aventi più diritto, stante il loro nuovo stato civile. Sulla base dei dati amministrativi forniti dall'INPS la RT valuta che la norma consenta per circa 50.000 posizioni con importo medio mensile di circa 700 euro un recupero di circa 3 mesi di erogazione (si è ipotizzato un ritardo medio di 4 mesi che, con l'esclusione delle comunicazioni ritardate di un solo mese,

ritenute fisiologiche, si riduce a 3) per effetto del potenziamento della procedura di comunicazione INPS-Comuni. Ne deriverebbero risparmi annui pari a 80 mln di euro.

Al riguardo, premesso che l'importo dei risparmi atteso è stato prudenzialmente ridotto (sulla base dei dati forniti dalla RT si sarebbe trattato infatti di 105 mln di euro), andrebbero forniti chiarimenti circa l'origine dei dati relativi al numero di posizioni interessate dalla norma e di mesi di ritardo attualmente registrato per queste posizioni nella comunicazione degli eventi all'INPS. Inoltre, andrebbero valutati gli oneri per l'implementazione del sistema telematico di comunicazione fra i Comuni e l'INPS, nonché i tempi necessari per l'operatività di detto sistema, che potrebbero determinare una riduzione dei risparmi nel primo anno considerato.

Articolo 22 ***(Modifiche alla disciplina dei contratti occasionali di tipo accessorio)***

Il comma 1 amplia le tipologie delle attività lavorative per le quali è possibile usufruire della modalità accessoria di svolgimento (per esempio, si elimina l'aggettivo piccolo con riferimento al lavoro domestico o di giardinaggio, si consente il lavoro accessorio per le attività agricole di carattere stagionale e non solo per la vendemmia, si introduce nel novero delle attività consentite la consegna porta a porta e la vendita ambulante di giornali).

Il comma 4 estende a ciascun soggetto il diritto di svolgere attività lavorativa di tipo accessorio, diritto finora attribuito ad alcune categorie potenzialmente svantaggiate nell'accesso al mercato del lavoro (disoccupati da oltre un anno, casalinghe, studenti, pensionati ecc)²⁴.

La RT, dopo aver sintetizzato l'articolo e ricordato che non vi saranno oneri in termini di prestazioni in quanto correlate ai contributi versati, riconosce che si registreranno minori incassi contributivi per effetto delle aliquote ridotte per il lavoro accessorio rispetto a quelle ordinarie. Tali minori incassi riguarderebbero principalmente il settore

²⁴ Restano fermi i limiti di reddito.

agricolo atteso che per il lavoro domestico il complessivo carico contributivo si attesta comunque intorno al 20%. L'onere è stato valutato decuplicando prudenzialmente l'onere stimato con riferimento all'attività agricola riferita soltanto all'esecuzione di vendemmie brevi e a carattere saltuario. Tenendo conto dei tempi per la progressiva entrata a regime della norma, le minori entrate contributive sono quantificate in 0,5 mln per il 2008 (1 mln nell'allegato 7) e in 2 mln di euro annui a decorrere dal 2009. La disposizione impatta su indebitamento e fabbisogno in termini di minori entrate e sul SNF come maggiore spesa corrente a titolo di anticipazione di bilancio all'INPS.

Al riguardo, si osserva che la RT non contiene alcun elemento che consenta di valutare la congruità della quantificazione effettuata, pur ritenendosi ragionevole l'assunto di limitare il calcolo all'attività agricola stagionale. Inoltre, la Camera dei deputati ha emendato il testo, limitando l'attività agricola stagionale esercitabile nella modalità di lavoro accessorio soltanto a quella svolta da alcune categorie di soggetti ovvero a favore dei produttori agricoli con un fatturato annuo inferiore a 7.000 euro, il che rende la quantificazione ulteriormente ispirata a principi di prudenzialità.

Va tuttavia rilevato che l'asserzione circa l'assenza di oneri in termini di trattamenti non appare del tutto prudenziale, non potendosi escludere che una quota di lavoro accessorio possa essere svolta da lavoratori integralmente soggetti al sistema di calcolo retributivo.

Articolo 23

(Modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato)

Il comma 1 elimina la durata minima di 2 anni richiesta per la stipulazione del contratto di apprendistato, fermo restando il tetto massimo di 6 anni.

Il comma 5 elimina alcuni obblighi di comunicazione posti a carico del datore di lavoro, nonché l'obbligo di visita sanitaria prima dell'assunzione per accertare la compatibilità delle condizioni di salute dell'apprendista con l'occupazione che deve svolgere.

La RT non si sofferma sull'articolo.

Al riguardo, si segnala che le disposizioni descritte (soprattutto quella di cui al comma 1) potrebbero rendere il contratto di apprendistato ancora più conveniente per le imprese, soprattutto in alternativa a contratti di lavoro a tempo determinato. Alla luce delle agevolazioni contributive poste a corredo del contratto di apprendistato, andrebbe valutato se una sua eventuale maggiore diffusione - in virtù di quanto sopra asserito -, non aggiuntiva ma sostitutiva di altre forme di contratto di lavoro, sia suscettibile di determinare un effetto negativo in termini di gettito contributivo.

Articolo 23-bis
(Servizi pubblici locali di rilevanza economica)

La norma disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a imprenditori o società in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

In deroga a tale principio l'affidamento, qualora per diverse cause non sia possibile un efficace ed utile ricorso al mercato, può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.

Nei casi di affidamento con modalità non ordinarie l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad analisi di mercato e relazionando adeguatamente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le autorità di regolazione del settore che esprimono un parere sui profili di competenza.

Si stabilisce inoltre che pur in presenza di reti di proprietà pubblica la gestione può essere affidata a soggetti privati.

Qualora sia dimostrato economicamente vantaggioso è consentito l'affidamento simultaneo con gara di più servizi pubblici locali. In tale caso la durata dell'affidamento è unica per tutti i servizi e non può superare la media calcolata sulla durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

Le Regioni e gli enti locali possono definire i bacini di gara per i diversi servizi, in modo da consentire economie di scala e di scopo, favorire una maggiore efficienza ed efficacia, integrare i servizi a domanda debole con quelli più redditizi, garantire il raggiungimento

di una dimensione minima di efficienza a livello di impianto per più soggetti gestori.

Si prevede la cessazione delle concessioni relative al servizio idrico integrato, rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica, entro e non oltre il 31 dicembre 2010, con esclusione di quelle affidate a società a capitale interamente pubblico e a partecipazione mista pubblica e privata nei modi sopra citati.

Nei confronti di coloro che sono titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante la procedura competitiva ordinaria, nonché nei confronti dei soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, separata dall'attività di erogazione dei servizi, sono previste apposite limitazioni nella gestione di ulteriori servizi, anche in differenti ambiti territoriali e per altri enti pubblici o privati. Tali limitazioni non operano nei confronti delle società a partecipazione mista pubblica e privata quotate in borsa.

I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono partecipare alla prima gara di affidamento ad evidenza pubblica del servizio già a loro affidato. In ogni caso alla data del 31 dicembre 2010 per l'affidamento dei servizi occorre procedere mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica.

È prevista una normazione regolamentare da parte del Governo per: a) assoggettare i soggetti affidatari di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e per l'osservanza delle società in house e di quelle a partecipazione mista pubblica e privata delle procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale; b) prevedere la possibilità della forma associata per la gestione dei servizi pubblici locali nei comuni con un limitato numero di residenti; c) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica; d) disciplinare la fase transitoria, per i settori diversi da quello idrico, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alle disposizioni di cui alla presente normativa; e) prevedere il principio di reciprocità per l'ammissione alle gare di imprese estere; f) limitare i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali; g) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e durata di affidamenti proporzionali e mai superiori ai tempi di recupero degli investimenti; h) disciplinare, nei casi di subentro, le modalità di cessione dei beni necessari per la prosecuzione del servizio; i)

prevedere adeguate forme di tutela non giurisdizionale anche a favore degli utenti dei servizi; l) individuare espressamente le norme abrogate dalla presente normativa.

Infine, si dispone l'abrogazione dell'articolo 113 del decreto legislativo n. 267 del 2000, concernente la gestione delle reti e l'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nelle parti incompatibili con le presenti disposizioni e si fanno salve le procedure di affidamento avviate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si premette che il risultato complessivo della norma in esame, dal punto di vista strettamente finanziario, dipende da un numero consistente di situazioni che si determineranno a livello locale, difficilmente quantificabili *ex ante*. Ciò premesso, in assenza di una RT, alla luce di quanto previsto dall'articolo 27 della legge n. 468 del 1978, potrebbe essere utile una valutazione del Governo in ordine ai seguenti possibili effetti finanziari:

- a) occorre valutare la portata della riaffermazione della "proprietà pubblica della reti" di cui al comma 5, chiarendo, in particolare, se tale affermazione comporti, eventualmente, in sede di gara, la corresponsione di un indennizzo da parte degli enti locali a favore dei proprietari delle reti;
- b) atteso che la norma incrementa il numero degli affidamenti mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica²⁵, si evidenzia che l'apertura al mercato potenzialmente è in grado per gli enti locali di condurre ad una limitazione degli affidamenti a favore delle società pubbliche o miste pubblico-private, con possibili impatti finanziari negativi sulle medesime e sugli enti locali partecipanti, laddove tali società presentano risultati di gestione positivi;
- c) il ricorso all'affidamento diretto, laddove praticabile, presenta profili di onerosità per l'ente. Infatti, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi di mercato; deve trasmettere una relazione all'Autorità garante

²⁵ Attualmente, in base al comma 5, articolo 113, del d.lgs. n. 267 del 2000, l'affidamento del servizio pubblico locale mediante procedura di gara ad evidenza pubblica rappresenta una fra le tre possibili alternative a disposizione.

della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore. Nei confronti di tali ultime istituzioni andrebbe inoltre valutato l'impatto finanziario della norma, dovendosi chiarire se i compiti di verifica loro affidati possano farsi rientrare tra quelli previsti a legislazione vigente e non producano invece un incremento sostanziale dell'attività amministrativa;

- d) la circostanza dell'esclusione della possibilità di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati e di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quelli di appartenenza, nei confronti dei titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante la procedura competitiva ad evidenza pubblica, sembra suscettibile da un lato di limitare i fatturati di tali società e dall'altro di ridurre il conseguimento di economie di scala, causando di conseguenza effetti finanziari negativi a carico degli enti pubblici proprietari;
- e) la previsione della cessazione degli affidamenti diretti alla loro scadenza, senza possibilità di rinnovo o proroga, potrebbe causare alle società affidatarie, per il venir meno della propria attività principale, un calo di fatturato e di redditività e indirettamente effetti finanziari negativi a carico delle amministrazioni locali proprietarie, con riferimento in particolare all'ipotesi prevista dall'articolo 2362 del codice civile (azionista unico).

CAPO VII **Semplificazioni**

Articolo 24 ***(Taglia-leggi)***

L'articolo, prevede che, a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono abrogate le disposizioni elencate nell'allegato A.

Il testo prevede inoltre: *1)* un richiamo normativo che fa salva l'applicazione dell'articolo 14, commi 14 e 15, della legge n. 246 del 2005, che delega il Governo all'individuazione della normativa vigente adottata antecedentemente al 1970, disponendo l'automatica

abrogazione, salve eccezioni, di tutti gli atti normativi non espressamente indicati come vigenti; 2) l'autorizzazione al Governo ad individuare, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'allegato A.

La RT non considera il dispositivo.

L'allegato 7 non sconta effetti sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di competenza, pur considerando che la RT ignora il dispositivo in esame e che l'allegato 7 non sconta effetti migliorativi né peggiorativi sui saldi, è necessario che siano esclusi espressamente altri possibili effetti sulla finanza pubblica, sia pure per via indiretta.

In proposito, come confermato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati dal Governo, il quale ha assicurato in merito ad un approfondimento in corso teso a individuare effetti finanziari associabili ad alcune delle norme abrogate, si segnala che l'abrogazione di una tale mole di provvedimenti, di cui alcuni concernenti anche profili regolamentari, organizzativi e procedurali di interesse di amministrazioni come di enti pubblici (ivi compresi taluni atti a disciplina degli aspetti legati alla piante organiche)²⁶, andrebbe valutata più nel dettaglio sotto il profilo della suscettibilità almeno di creare i presupposti per nuovi o maggiori oneri, sotto forma di minori entrate o di maggiori spese.

Infine, con riferimento al richiamo al dispositivo di cui al citato articolo 14, commi 14 e 15, della legge 246/2005, in considerazione del fatto che l'articolo 19 dello stesso provvedimento indica una clausola di invarianza d'oneri ma solo con riferimento al bilancio dello Stato, andrebbe escluso che la permanenza di tali norme non determini maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

²⁶ In proposito, a quanto emerge dai dati riferiti dalla relazione al Parlamento sullo stato della semplificazione normativa al novembre 2007, le Amministrazioni hanno già proceduto al censimento e alla classificazione delle disposizioni legislative di competenza, e hanno realizzato, complessivamente, al 21 novembre 2007, 15.207 schede informatiche, riferite a 9.512 provvedimenti normativi relativi ai propri ambiti di azione e organizzazione. Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e qualità delle regolazioni al 15 novembre 2007, p. 10.

Articolo 26 **(Taglia-enti)**

Il testo dell'articolo stabilisce, al comma 1, la soppressione degli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto, nonché di quelli di cui all'articolo 2, comma 636 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con esclusione degli ordini professionali e le loro federazioni, delle federazioni sportive²⁷ e degli enti non inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, degli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, anche con riferimento alle leggi 20 luglio 2000, n. 211, istitutiva della Giornata della memoria e 30 marzo 2004, n. 92, istitutiva del Giorno del ricordo, nonché delle Autorità portuali e degli enti parco e degli enti di ricerca ad eccezione di quelli confermati con apposito decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa.

Sono, altresì, soppressi tutti gli enti pubblici non economici, per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. E' previsto che nei successivi novanta giorni i Ministri vigilanti comunicano ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa gli enti che risulteranno soppressi ai sensi del presente comma.

La RT non considera il dispositivo in esame.

L'allegato 7, pur considerando la voce in conto minori spese correnti, non reca effetti sui saldi di finanza pubblica:

²⁷ In proposito, si rammenta che le federazioni sportive, ancorché costituite in forma associativa di diritto comune, sono state inserite dall'ISTAT, nel comparto di enti che sono consolidati ai fini della compilazione del conto economico della PA. Dunque, a tutti gli effetti inerenti i profili di contabilità nazionale, trattati alla stregua di pubbliche amministrazioni. Cfr. ISTAT, *integrazione all'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311* (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - legge finanziaria 2005) in G.U. del 31 luglio 2007, n. 176.

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0	0	0	0	0	0	0	0	0

Al riguardo, premesso che la norma è comunque indirizzata ad una razionalizzazione di struttura da cui dovrebbero derivare, almeno *medio tempore*, minori oneri per la PA, andrebbe comunque fornito un quadro dettagliato degli enti rientranti nella platea di quelli interessati dalla norma di soppressione²⁸, fornendo indicazioni in merito alla situazione patrimoniale, ai contenziosi in essere, nonché al personale interessato attualmente alle loro dipendenze, distinto per livelli professionali di inquadramento.

Atteso, infatti, che la successione a titolo generale da parte delle Amministrazioni vigilanti determinerà l'accollo delle relative posizioni patrimoniali, sia attive che passive, con le relative responsabilità nei confronti di terzi creditori, occorrerebbero chiarimenti sui riflessi che ne deriveranno sulla finanza pubblica tenuto conto della diretta riferibilità alla responsabilità erariale delle gestioni disciolte.

In proposito, tra l'altro, per i profili di copertura direttamente correlati agli inquadramenti, premesso che l'assorbimento del personale dovrà avvenire compatibilmente con le vacanze organiche delle Amministrazioni, andrebbe appurato se il transito del personale alle amministrazioni vigilanti sia suscettibile di determinare situazioni anche temporanee di soprannumerarietà rispetto ai particolari contingenti organici previsti nei singoli profili professionali. In tal caso, atteso quanto stabilito dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, si derogherebbe al divieto ivi previsto di creazione di posizioni soprannumerarie sia pure in via temporanea.

Il comma 2 stabilisce la soppressione di tutti gli altri enti pubblici non economici di dotazione organica superiore a quella di cui al comma 1 che, alla scadenza del 31 dicembre 2008, non sono stati individuati dalle rispettive amministrazioni al fine della loro

²⁸ In proposito, occorre premettere che la verifica esterna dell'impatto della misura risulta assai problematica stante la eterogenea qualificazione della nozione di ente pubblico a secondo della nozione assunta a riferimento, che rende assai difficoltosa anche la sola definizione dell'ambito soggettivo di riferimento. Figurarsi a definirne esattamente l'ambito relativo agli enti aventi un certo numero massimo di dipendenti. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S. Elenco degli Enti pubblici non territoriali diversi dagli Organi costituzionali, sul sito *Internet* della R.G.S.

conferma, riordino o trasformazione ai sensi del comma 634 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. E' previsto, inoltre, che a decorrere dalla stessa data, le relative funzioni ed il personale siano trasferite al Ministero vigilante. Il testo, così come modificato dalla Camera dei deputati, prevede inoltre il divieto, da parte delle amministrazioni subentranti agli enti soppressi, di rinnovare o prorogare i rapporti di lavoro a tempo determinato in essere presso gli enti alla data della soppressione.

Il comma 3 stabilisce che il comma 636 dell'articolo 2 e l'allegato A della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché i commi da 580 a 585 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono abrogati, per cui la relativa disciplina degli enti da sopprimere è rinviata alla procedura indicata al comma 1.

Il comma 4 prevede varie modifiche al comma 634 dell'art. 2 della L. 244/2007 (Legge finanziaria 2008). In particolare, oltre ad aggiornare l'indicazione dei ministri competenti a proporre i regolamenti di riordino o trasformazione degli enti pubblici (disposizione già presente nel testo originario), si estende il processo di riordino alle "strutture pubbliche statali o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa".

Il comma 6 prevede che l'Unità per il monitoraggio, istituita dall'articolo 1, comma 724, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è soppressa a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e la relativa dotazione finanziaria, pari a due milioni di euro annui, comprensiva delle risorse già stanziare, confluisce in apposito fondo da istituire nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La RT al disegno di legge iniziale non considera le norme.

La RT al maxiemendamento approvato alla Camera dei deputati si sofferma sulla disposizione indicata al comma 6, dove si stabilisce la soppressione dell'Unità per il monitoraggio, istituita dal comma 724 della legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria 2007). La relativa dotazione, pari a 2 milioni di euro annui, affluisce in apposito fondo da istituire nel bilancio della Presidenza dal Consiglio dei Ministri. Pertanto, conclude la RT, tale disposizione non determina alcun effetto finanziario.

L'allegato 7 non sconta effetti sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di copertura, ferme restando le valutazioni già riferite in merito al comma 1, la valutazione degli effetti ipotizzabili in relazione al comma 2 dipende dalla disponibilità di dati in ordine alla platea degli enti interessati e del contingente di personale destinato al transito nelle PA vigilanti.

Nel particolare andrebbe valutato il divieto di rinnovo o proroga dei contratti a tempo determinato da parte delle amministrazioni subentranti agli enti soppressi, dal momento che il dispositivo potrebbe innescare contenziosi volti alla conferma dei rapporti stipulati. Ciò anche alla luce di disposizioni legislative già vigenti (leggi finanziarie 2007 e 2008) che riconoscono un preciso valore all'anzianità maturata dai dipendenti a t.d., ai fini della loro stabilizzazione, con procedura "riservata", a tempo indeterminato.

Nondimeno con specifico riferimento al comma 3, tenuto conto che l'allegato 7 alla manovra correttiva 2008 non sconta specifici effetti in relazione all'articolo 2, comma 636, della legge finanziaria 2008, andrebbero comunque chiariti gli ipotizzabili effetti connessi all'inclusione di tale enti nel novero di quelli destinati alla soppressione ed indicati nell'allegato A alla legge finanziaria per il 2008.

Più in generale, sul piano metodologico, si rammenta che la nuova disciplina sul riordino e la soppressione di enti pubblici indicata dal comma 2 interviene su materia che è stata ripetutamente oggetto di interventi finalizzati a razionalizzare e a ridurre la spesa del comparto, con la previsione - da ultimo, con l'articolo 1, commi 482-483, della legge finanziaria 2007 - di effetti finanziari ivi espressamente scontati sui saldi di fabbisogno e di indebitamento.

Quindi le norme in questione intervengono nuovamente sullo stesso comparto, disponendo, da un lato, un'ulteriore revisione della disciplina e, dall'altro, la sospensione per un anno - all'articolo 63, comma 8 - della clausola di salvaguardia che era stata posta dal legislatore a presidio degli obiettivi di risparmio precedentemente fissati (che la legge finanziaria 2008 stabiliva, per l'esercizio 2008 e 2009, rispettivamente, in 310 milioni di euro e 415 milioni di euro).

In proposito, per i profili di interesse, appare pertanto opportuno acquisire una valutazione in ordine all'efficacia della disciplina previgente, al fine di chiarire se essa sia risultata, in tutto o in parte, inidonea al conseguimento dei risparmi previsti, tenuto conto che l'articolo 1, comma 621, lettera a) della legge finanziaria 2007 prevedeva una clausola di garanzia ove era prevista la riduzione lineare delle dotazioni di bilancio degli enti, nell'eventualità che i

dispositivi di cui ai commi 482 e 483 della stessa legge finanziaria 2007 non avessero dato luogo ai risparmi attesi, ed ivi espressamente indicati dal comma 482²⁹.

Infine, relativamente al dispositivo indicato al comma 6, nulla da osservare.

Articolo 31 **(Durata e rinnovo della carta d'identità)**

Il comma 1 estende la durata della validità della carta d'identità da 5 a 10 anni.

Nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati è stato altresì disposto che le carte d'identità rilasciate a partire dal 1° gennaio 2010 devono essere munite anche delle impronte digitali della persona a cui si riferiscono.

La proroga di cui al comma 1 riguarda anche le carte d'identità in corso di validità alla data del 25 giugno 2008 (comma 2).

Il comma 3 pone a carico dei Comuni l'obbligo di informare i cittadini dell'imminente scadenza di validità della carta d'identità in loro possesso.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si osserva che l'articolo appare chiaramente suscettibile di determinare una riduzione del flusso dei rinnovi dei

²⁹ In proposito, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, il Governo ha riferito che "in ordine all'efficacia della disciplina previgente, è da ritenere che i risparmi attesi, derivanti dall'applicazione del comma 482 della legge finanziaria 2007, non possano che essere direttamente connessi all'effettiva entrata in vigore di una specifica normativa di razionalizzazione e riordino degli enti in parola, anche mediante fusione o trasformazione, idonea al conseguimento degli obiettivi fissati; è pertanto da ritenere che, nelle more della definizione della richiamata normativa, si renda necessario prevedere, anche per l'anno 2008, la sospensione dell'operatività della clausola di salvaguardia posta dal comma 621, lettera a). Tale norma, peraltro era strettamente connessa alla realizzazione del progetto di riordino, in quanto la sua applicazione era condizionata all'accertamento di minori economie derivanti dal riordino medesimo, rispetto agli obiettivi prefissati dal comma 483 della finanziaria 2007, attraverso una corrispondente riduzione delle dotazioni di bilancio relative ai trasferimenti agli enti pubblici, in maniera lineare, fino a concorrenza degli importi indicati dal medesimo comma 483. Diversamente, l'articolo 26 del decreto-legge 112 prevede l'immediata soppressione di taluni enti che rientrano tassativamente nei criteri fissati dalla medesima normativa sia sotto il profilo dimensionale (meno di 50 unità di dotazione organica) sia sotto il profilo contabile (deve trattarsi di enti pubblici non economici). La nuova disposizione è conseguentemente suscettibile di determinare autonomi effetti positivi di risparmio, la cui quantificazione non può essere posta in relazione con i più generali effetti derivanti dal riordino e la ristrutturazione di tutti gli enti pubblici nel loro complesso di cui alla finanziaria 2007."Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 70.

documenti d'identità, il che dovrebbe generare minori entrate rispetto a quelle previste a legislazione vigente a titolo di diritti di segreteria³⁰. Inoltre, se a regime è presumibile attendersi un dimezzamento delle entrate annuali per il rinnovo delle carte d'identità, per i primi anni il flusso di entrate attese potrebbe ridursi in modo assai più cospicuo, alla luce di quanto disposto dal comma 2, che estende la durata della validità delle carte d'identità ai documenti in corso di validità.

Rilevante finanziariamente, in quanto *ictu oculi* potenzialmente onerosa, appare anche la norma che impone i rilievi dattiloscopici per tutte le carte d'identità che saranno rilasciate a partire dal 2010. Anche considerando l'impatto sul numero di rilasci per rinnovo che certamente eserciterà la norma che raddoppia il periodo di validità delle carte d'identità, l'ampiezza della platea interessata (a regime 5-6 milioni di carte d'identità annue) rende indispensabile la quantificazione dell'onere, che potrebbe rivelarsi di entità apprezzabile. Sul punto si ricorda che la RT al decreto-legge n. 195 del 2002 - che prevedeva l'esecuzione di rilievi fotodattiloscopici ai lavoratori extracomunitari che stipulano il contratto di soggiorno - evidenziava innanzitutto la necessità di potenziare il sistema centrale di rilevamento delle impronte digitali e di valutare i costi del materiale utilizzato per ogni prelievo, nonché gli eventuali oneri per la formazione del personale degli uffici comunali che si occupano del rilascio/rinnovo delle carte d'identità.

Articolo 32 **(Strumenti di pagamento)**

Con il comma 1 dell'articolo in esame si modifica la normativa, introdotta con il d.lgs. n. 231 del 2007, concernente la limitazione alla circolazione di contanti e dei titoli al portatore.

Nello specifico il limite di importo degli assegni bancari e postali in forma libera, precedentemente fissato in 5.000 euro, ora passa 12.500 euro. Pertanto solo i titoli di credito di importo pari o superiore a tale cifra dovranno contenere la clausola di non

³⁰ Si ricorda che in occasione dell'esame di una disposizione di analogo tenore presentata nella precedente legislatura il Governo ha fornito una documentazione dalla quale si evinceva che nel 2006 erano stati richiesti - a titolo di rinnovo o rilascio - circa 9 milioni di carte d'identità. Sulla base di un importo medio richiesto dai Comuni valutato in 5 euro, sottraendo la quota delle entrate attribuibile ai rilasci, si deduce che annualmente i Comuni incassano come diritti di segreteria almeno 30 mln di euro per il rinnovo delle carte d'identità, anche se ovviamente una quota di tali introiti serve a coprire i costi del servizio.

trasferibilità ed indicare il nome o la ragione sociale del beneficiario. Per gli assegni in forma libera, emessi al di sotto del valore di 12.500 euro, non ci sarà più l'obbligo di indicare il codice fiscale del girante, mentre rimane l'obbligo del pagamento dell'imposta di bollo di 1,50 euro per ogni titolo. Anche il saldo dei libretti di deposito bancari o postali al portatore non può esser pari o superiore ad euro 12.500.

Il comma 2 prevede che, ai sensi del comma 7 dell'articolo 66 del citato d.lgs. n. 231 del 2007, resta ferma la possibilità per il Ministro dell'economia e delle finanze di modificare i limiti di importo citati.

Infine il comma 3 abroga le disposizioni contenute nei commi 12 e 12-*bis* dell'articolo 35 del decreto-legge n. 223 del 2006, relative agli esercenti arti e professioni; per essi, anche in caso di attività in forma associata, era prevista la tenuta di conti correnti bancari o postali dedicati, anche se non in via esclusiva, nei quali far affluire i compensi e dai quali effettuare i prelevamenti per il pagamento delle spese relative all'esercizio dell'attività svolta. Viene inoltre abrogato l'obbligo di incassare i compensi esclusivamente mediante assegni non trasferibili o bonifici ovvero altre modalità di pagamento bancario o postale nonché mediante sistemi di pagamento elettronico, salvo per importi unitari inferiori a 100 euro³¹.

La RT non considera le norme.

Al riguardo si rileva che le modifiche di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo in esame non sembrano suscettibili di generare effetti finanziari diretti, dato che – come evidenziato sopra – resta l'obbligo del bollo nella misura di 1,50 euro. Anche alle disposizioni ora abrogate, di cui al comma 3, non erano ascritti, originariamente, effetti di gettito.

Tuttavia in merito all'una e alle altre disposizioni (anche se prive di effetti finanziari diretti) non può non considerarsi, così come peraltro evidenziato anche dalla Corte dei Conti³², che le semplificazioni ed abrogazioni previste potrebbero rendere più oneroso il carico degli uffici finanziari in termini di ricerca e

³¹ In particolare tale ultimo valore era contemplato nel comma 12-*bis* dell'articolo 35 del decreto-legge n. 223 del 2006, che fissava un tetto a 100 euro per i pagamenti in contanti a partire dal 1° luglio 2009, a 500 euro per il periodo 1° luglio 2008 – 30 giugno 2009 e a 1.000 euro per i pagamenti effettuati fino al 30 giugno del c.a.

³² Si veda al riguardo Corte dei conti – sezioni riunite in sede di controllo - Audizione sul DPEF 2009-2013, p. 16.

acquisizione dei mezzi di prova nell'attività accertatrice, nonché rendere più agevoli alcuni comportamenti elusivi ed evasivi da parte dei contribuenti.

Articolo 33

(Applicabilità degli studi di settore e elenco clienti fornitori)

Commi 1-2

I commi 1 e 2 dell'articolo 33, modificando l'articolo 1 del D.P.R. n. 195 del 1999, anticipano il termine entro il quale gli studi di settore devono essere pubblicati in Gazzetta Ufficiale per consentire il loro utilizzo ai fini dell'accertamento fiscale. In particolare, si stabilisce la regola generale in base alla quale gli studi di settore si applicano a partire dagli accertamenti relativi al periodo d'imposta nel quale entrano in vigore purché i relativi decreti ministeriali di approvazione siano pubblicati nella Gazzetta ufficiale entro il 31 marzo del periodo di imposta successivo a quello della loro entrata in vigore; limitatamente all'anno 2008, il termine viene fissato al 31 dicembre 2008.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, in mancanza di una valutazione puntuale degli effetti della norma, occorrerebbe verificare se la limitazione dell'applicabilità degli studi di settore derivante dai limiti temporali stabiliti con la disposizione possa determinare un impatto sul volume degli accertamenti.

Si rileva poi che, con riferimento al periodo d'imposta 2007, potrebbero avere luogo contenziosi in merito all'applicabilità degli studi di settore, con possibili ricadute indirette in termini finanziari; infatti, al momento dell'entrata in vigore della norma in esame non erano scaduti i termini per la dichiarazione dei redditi riferita a tale esercizio.

Comma 3

Il comma in esame abroga la disposizione che imponeva di redigere, ai fini della dichiarazione IVA, gli elenchi dei clienti e dei fornitori; conseguentemente, viene soppressa anche la sanzione prevista per il mancato invio di detti elenchi. Le disposizioni abrogate erano state introdotte dal decreto-legge n. 223 del 2006 nell'ambito di una serie di misure in materia di contrasto all'evasione fiscale.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si rileva che, nonostante che all'introduzione dell'obbligo di trasmissione degli elenchi in questione di cui all'articolo 37, comma 8, del decreto-legge n. 223 del 2006, non fosse stato a suo tempo (nella RT di tale provvedimento) ascritto uno specifico effetto di gettito, tuttavia la soppressione dello strumento determina una limitazione della possibilità di effettuare controlli incrociati finalizzati all'individuazione di soggetti a rischio di evasione.

Si segnala che, sull'argomento, la Corte dei conti³³ ha messo in evidenza che la disposizione potrebbe comportare ricadute negative "in ordine all'effettiva possibilità di conseguire, nella misura attesa, gli effetti di maggior gettito" ascritti alle misure anti-evasione, sia sotto il profilo dei comportamenti dei contribuenti che in relazione alla "possibilità per gli uffici di acquisire gli indispensabili mezzi di prova". La Corte si è chiesta inoltre "se sia stata verificata la coerenza fra queste misure e quelle di intensificazione e di migliore messa a punto delle strategie di contrasto all'evasione e se si sia valutato se il rapporto costi/benefici delle semplificazioni in questione risulti, economicamente e socialmente, più favorevole del mantenimento delle disposizioni soppresse".

³³ Cfr. Audizione presso le Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato sul DPEF per gli anni 2009-2013, 2 luglio 2008, p. 16.

Articolo 37
(Certificazioni e prestazioni sanitarie)

Il comma 1 demanda ad apposito decreto ministeriale l'individuazione delle disposizioni da abrogare al fine di ridurre gli adempimenti meramente formali e non necessari alla tutela della salute, eliminando pratiche sanitarie obsolete.

La RT non analizza il comma.

Al riguardo, andrebbe valutato se la norma sia suscettibile, fra l'altro, di evitare la produzione di una serie di certificazioni mediche da parte dei cittadini. In tal caso, andrebbe verificato se si possa determinare il venir meno del relativo gettito fiscale (in termini di diritti e bollo).

Il comma 2 esclude i cittadini comunitari dall'applicazione delle norme di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, recante il testo unico sull'immigrazione e la condizione dello straniero, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario (finora, invece, l'applicazione era prevista qualora si trattasse di norme più favorevoli).

La RT chiarisce che la disposizione è diretta ad escludere che il miglior trattamento previsto per i cittadini extra-UE nel citato T.U. in termini di accesso a determinate prestazioni si applichi a cittadini dell'Unione non titolari presso il paese di origine di diritti a determinate prestazioni sociali (in particolari sanitarie), privi di assicurazione sanitaria privata e non iscritti volontariamente al SSN. La previgente situazione era suscettibile di determinare oneri a carico della finanza pubblica (in particolare del SSN) non coperti, non avendo lo Stato italiano la possibilità di rivalersi nei confronti del paese d'origine.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 38
(Impresa in un giorno)

Il presente articolo, premesso che le sue disposizioni sono esplicitamente considerate attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire i diritti civili e sociali, l'efficienza del mercato e concorrenzialità delle imprese, demanda (comma 3) ad apposito regolamento la semplificazione e il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive, attribuendo - ci si limita ai profili rilevanti per quanto di competenza - a tale struttura il compito di interlocutore unico e tempestivo in luogo di tutte le PPAA coinvolte nei procedimenti attinenti alle attività produttive, assicurando un apposito collegamento telematico fra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica disciplinata dal decreto-legge n. 7 del 2007 e quelle di cui al presente articolo, prevedendo che l'attestazione dei requisiti previsti per la realizzazione, la trasformazione, la cessazione dell'attività d'impresa possa essere affidata a soggetti privati accreditati ("Agenzie per le imprese") e disponendo che i Comuni inadempienti nell'implementazione dello sportello unico secondo i requisiti richiesti deleghino le relative funzioni alle Camere di commercio, le quali mettono a disposizione il portale "impresa.gov" e sviluppano forme di gestione congiunta con l'ANCI.

Il comma 4 prevede che siano stabiliti i requisiti e le modalità per l'accreditamento delle "Agenzie per le imprese" e le forme di vigilanza sulle stesse, eventualmente demandando tali funzioni al sistema camerale.

Il comma 5 prevede la predisposizione di un piano di formazione dei pubblici dipendenti per la diffusione della capacità delle PPAA di assicurare sempre e rapidamente l'esercizio del diritto a "fare impresa".

Il comma 6 stabilisce che dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La RT non analizza l'articolo.

Al riguardo, andrebbero forniti chiarimenti in ordine alla effettiva possibilità per le amministrazioni (Comuni o Camere di commercio) di garantire il rispetto di quanto previsto senza la

necessità di risorse aggiuntive, anche alla luce dell'asserita rilevanza delle norme in esame, che sono considerate attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire i diritti civili e sociali, l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese.

Per quanto attiene alle "Agenzie per le imprese", andrebbe precisato se l'attività di certificazione a queste demandata preveda corrispettivi o comunque erogazioni a carico delle finanze pubbliche, anche se l'attribuzione ad esse dell'attività di certificazione appare una mera possibilità, evidentemente condizionata - come successivamente asserito dal Governo - alla disponibilità di risorse allo scopo. Inoltre, andrebbero forniti chiarimenti almeno di massima in ordine alle modalità concrete con le quali si intende assicurare la vigilanza su tali soggetti senza oneri per la finanza pubblica, considerando che le CCIAA rientrano ancora nel novero delle PPAA e che lo stesso Governo ha riconosciuto il carattere potenzialmente oneroso dell'attività di vigilanza, ravvisando infatti l'esigenza di individuare modalità di attuazione non onerose.

Articolo 39

(Adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro)

I commi 1-5 impongono al datore di lavoro privato non domestico l'obbligo di istituire e tenere il libro unico del lavoro in cui sono iscritti tutti i lavoratori che a qualsiasi titolo collaborano con il datore e sono registrati tutti i dati anagrafici, retributivi, fiscali, previdenziali e assistenziali relativi ai lavoratori stessi.

I commi 6 e 7 delineano l'apparato sanzionatorio per i casi di omessa tenuta o mancata esibizione del libro unico, nonché per omessa o infedele trascrizione dei dati da riportare in esso.

Il comma 8 prevede che la denuncia dell'inizio dell'attività lavorativa da parte di parenti, affini, affiliati del datore di lavoro, nonché di soci di cooperative debba essere effettuata all'INAIL da parte del datore di lavoro comunque prima dell'inizio dell'attività lavorativa stessa.

Il comma 9 dispone la soppressione o l'integrazione di alcune norme in materia di lavoro a domicilio, riducendo in particolare il campo di applicazione delle sanzioni amministrative per omessa

trascrizione delle prestazioni lavorative e delle retribuzioni corrisposte.

I commi 10 e 12 abrogano molteplici disposizioni in materia di rapporti di lavoro.

Il comma 11 dispone l'applicazione dal 30 giugno 2008 di 9 articoli del decreto legislativo n. 276 del 2003.

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, si osserva innanzitutto che i commi 6 e 7 in materia di documentazione obbligatoria sul lavoro, il comma 9 in materia di lavoro a domicilio e il comma 12, inerente l'obbligo di munire i lavoratori di tessera di riconoscimento nelle attività svolte in regime di appalto e subappalto, eliminano o riducono o restringono il campo di applicazione delle sanzioni finora vigenti. Pertanto, anche se va ricordato che le sanzioni rappresentano normalmente entrate meramente eventuali, appare plausibile attendersi una riduzione delle entrate a tale titolo.

Inoltre, appare certamente suscettibile di determinare una contrazione delle entrate contributive l'eliminazione dell'aumento della contribuzione per i contratti di lavoro a tempo parziale recata dal comma 10, lettera m).

Articolo 40

(Tenuta dei documenti di lavoro ed altri adempimenti formali)

Il comma 1 concede ai datori di lavoro la facoltà di conservare la documentazione amministrativa e fiscale dei dipendenti presso professionisti abilitati, dandone comunicazione alla competente Direzione provinciale del lavoro.

Il comma 2 obbliga i datori di lavoro a consegnare ai lavoratori una copia della comunicazione della instaurazione del rapporto di lavoro o del contratto individuale con tutte le informazioni sul rapporto di lavoro.

Il comma 3 semplifica la procedura di registrazione delle prestazioni dei lavoratori del settore dell'autotrasporto.

Il comma 4, da un lato, elimina l'obbligo di inviare gli specifici prospetti per la verifica del rispetto della quota di riserva prevista in favore dei lavoratori disabili qualora non intervengano cambiamenti

tali da incidere sul computo di detta quota e, dall'altro, dispone che i citati prospetti - ove necessari - siano inviati telematicamente.

Il comma 5 elimina l'obbligo per le imprese di richiedere agli uffici competenti la certificazione dalla quale risulti l'ottemperanza alle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili.

Il comma 6 pone a carico degli armatori e delle società di armamento l'obbligo di comunicare agli uffici di collocamento della gente di mare l'assunzione e la cessazione dei rapporti di lavoro relativi al personale marittimo.

La RT non si sofferma sull'articolo.

Al riguardo, nulla da rilevare, nel presupposto che le Pubbliche Amministrazioni possano adempiere l'obbligo di cui al comma 2 e gestire telematicamente i prospetti relativi ai lavoratori disabili nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Articolo 41

(Modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro)

Il comma 1 introduce il requisito minimo di almeno 3 ore di lavoro di notte affinché un lavoratore sia considerato lavoratore notturno.

Il comma 2 estende la qualifica di lavoratore mobile nell'ambito dell'autotrasporto.

Il comma 3 esclude dalla disciplina di cui al decreto legislativo n. 66 del 2003 sull'organizzazione del lavoro gli addetti ai servizi di vigilanza privata.

Il comma 4 esclude dagli obblighi in materia di riposo minimo giornaliero le attività che richiedono regimi di reperibilità.

Il comma 5 introduce il parametro di riferimento di 14 giorni nella disciplina sui periodi minimi di riposo settimanale.

Il comma 6 esclude il lavoro a turni - in determinate situazioni - dagli obblighi di riposo minimo giornaliero o settimanale.

Il comma 7 autorizza la deroga, mediante accordi territoriali o aziendali, agli obblighi in materia di riposo giornaliero, pause, lavoro notturno, orario settimanale.

I commi 8, 9, 10, 11, 12 e 14 ridefiniscono, ammorbidendolo, l'apparato sanzionatorio nei casi di violazione di una serie di disposizioni del decreto legislativo n. 66 del 2003.

Il comma 13 dispone che al personale dirigenziale (medico) degli enti e delle aziende del SSN non si applicano l'articolo 4 (relativo alla durata massima settimanale dell'orario di lavoro) e 7 (relativo alla durata minima del riposo giornaliero) del decreto legislativo n. 66 del 2003, demandando alla contrattazione collettiva la definizione delle modalità atte a garantire ai predetti soggetti condizioni di lavoro che consentano una protezione appropriata ed il pieno recupero delle energie psico-fisiche.

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, appare necessario un chiarimento in ordine alla eliminazione dei vincoli di orario prevista dai commi 4 e 13, potendosi presumere che alla stessa si riconnetta un più esteso utilizzo di straordinari con la conseguente necessità di riconoscere emolumenti aggiuntivi al personale pubblico interessato (direttamente nel caso dell'articolo 13).

Articolo 42 ***(Accesso agli elenchi dei contribuenti)***

L'articolo in esame modifica le disposizioni contenute nell'articolo 69 del D.P.R. n. 600 del 1973 (Imposte sui redditi) e nell'articolo 66-*bis* del D.P.R. n. 633 del 1972 (IVA), entrambi contenenti la disciplina della pubblicazione degli elenchi dei contribuenti.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, non vi sono osservazioni per quanto di competenza, dal momento che l'esonero - ai fini dell'accesso agli elenchi - dal pagamento dei tributi speciali di cui al D.P.R. n. 648 del 1972 era già previsto dalla normativa previgente.

Articolo 43
(Semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti di sviluppo d'impresa)

Il comma 1 demanda ad apposito decreto ministeriale la definizione dei criteri, delle condizioni e delle modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati, in particolare stabilendo le spese ammissibili all'agevolazione, la misura e la natura finanziaria delle agevolazioni concedibili, affidando all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti le funzioni relative alla gestione degli interventi, determinando modalità di cooperazione con le regioni e gli enti locali, disciplinando una procedura accelerata incentrata sull'indizione di conferenze di servizi ai sensi della legge n. 241 del 1990, concedendo la cumulabilità delle agevolazioni in oggetto con benefici fiscali.

Il comma 2 prevede che il MSE vigili sull'esercizio delle funzioni affidate all'Agenzia e verifichi, anche a campione, l'attuazione degli interventi finanziati.

Il comma 3 stabilisce che le agevolazioni finanziarie di cui al comma 1 possono essere finanziate con le disponibilità assegnate ad apposito Fondo istituito nello stato di previsione del MSE, dove affluiscono le risorse ordinarie disponibili a legislazione vigente già assegnate al MSE e quelle del FAS, nell'ambito dei programmi previsti dal Quadro strategico nazionale 2007-2013.

Il comma 4 prevede che il MSE si avvale dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti per l'utilizzo del Fondo di cui al comma 3.

Il comma 5 preclude la presentazione di domande per l'accesso alle agevolazioni e agli incentivi sulla base di contratti di programma, compresi i contratti di localizzazione.

Il comma 6 abroga alcune disposizioni della "finanziaria" per il 2005 relative ad agevolazioni a valere sul FAS, la norma che istituisce presso il CIPE il Comitato per l'attrazione delle risorse in Italia e la disposizione che disciplina il reinvestimento in Italia delle imprese italiane che hanno trasferito all'estero la propria produzione.

Il comma 7 prevede che agli interventi di cui al presente articolo effettuati direttamente dall'Agenzia per l'attrazione degli investimenti si può provvedere a valere sulle risorse finanziarie disponibili presso la stessa Agenzia, ferme restando le modalità di utilizzo già previste

dalla normativa vigente per le disponibilità giacenti sui conti di tesoreria intestati all'Agenzia.

La RT asserisce che l'articolo non comporta effetti sui saldi in quanto le somme che affluiscono all'apposito fondo costituiscono risorse ordinarie disponibili a legislazione vigente già assegnate al MSE, la cui quantificazione e ricognizione è rinviata ad un successivo decreto ministeriale, con il quale, tra l'altro, si provvederà ad assicurare che le risorse individuate per affluire al fondo non producano effetti negativi sui saldi.

Al riguardo, si osserva che il principio della neutralità sui saldi non è menzionato nell'articolo e che proprio la *ratio* della norma, rappresentata dalla risposta ad esigenze di semplificazione e chiarezza, potrebbe implicare l'adozione di criteri e modalità di utilizzo delle risorse tale da determinare una dinamica delle erogazioni più accelerata di quella iscritta nei tendenziali di spesa per le somme in esame, con conseguenti effetti negativi sul fabbisogno e l'indebitamento netto. Si consideri, sul punto, che attualmente gli effetti di cassa dell'utilizzo del FAS sono stimati in misura pari ad 1/3 nel primo anno e a 2/3 nel secondo anno rispetto a quelli contabilizzati ai fini del SNF.

CAPO VIII

Piano industriale della Pubblica Amministrazione

Articolo 46

(Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione)

Il comma 1 sostituisce l'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevedendo che per esigenze a cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: a)

l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; *b*) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; *c*) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; *d*) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168 è abrogato. Il comma 2 sostituisce l'articolo 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevedendo che gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il comma 3 sostituisce l'articolo 3, comma 56, della "finanziaria" per il 2008 prevedendo che con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo n. 267 del 2000 sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. E' stabilito che la violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale e che il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione sia fissato nel bilancio preventivo.

La RT non si sofferma sulle norme in esame.

L'allegato 7, pur considerando la relativa voce in conto minori spese correnti, non associa effetti di correzione sui saldi di finanza pubblica.

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0	0	0	0	0	0	0	0	0

Al riguardo, il dispositivo indicato al comma 1, modificando l'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, laddove sono indicati i requisiti ed i presupposti per l'affidamento di incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni, pone i presupposti per una nuova definizione dell'ambito della spesa per consulenze, con effetti ipotizzabili in termini di risparmio sulla spesa³⁴. Tuttavia l'allegato 7, pur indicando la voce in conto minori spese, non vi associa, per motivi prudenziali, effetti di riduzione dei saldi di finanza pubblica.

Inoltre si osserva che il comma 3, novellando l'articolo 3, comma 56, della legge finanziaria per il 2008, prevede, tra l'altro, che non siano più i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi emanati ai sensi dell'articolo 89 del decreto legislativo n. 267 del 2000, ma il bilancio preventivo a stabilire il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione. Al riguardo, sarebbe opportuno che il Governo confermasse che con l'espressione "bilancio preventivo" si fa riferimento al bilancio degli enti locali.

Articolo 46-bis

(Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali)

L'articolo in esame, al fine di valorizzare le professionalità del personale delle amministrazioni pubbliche e conseguire riduzioni di spesa, affida ad un apposito decreto il compito di provvedere ad una razionalizzazione e progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali. Le risorse derivanti dalle riduzioni di spesa in questione devono essere versate annualmente

³⁴ In proposito, nell'ambito della cd "operazione trasparenza", il dipartimento della Funzione pubblica ha reso noti i dati complessivi relativi agli incarichi conferiti nel 2006, da cui emerge una spesa complessiva annua pari a 1,323 miliardi di euro, in corrispondenza a n. 251.921 incarichi liquidati. Tuttavia, tale dato costituirebbe solo la metà, degli incarichi effettivamente affidati dalle Amministrazioni di cui buona parte non sarebbero stati comunicati alla Funzione Pubblica, per cui il citato Dipartimento non dispone dei dati relativi al costo unitario. Cfr. MINISTERO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELLA INNOVAZIONE, Dipartimento della Funzione Pubblica, Tavole sul Sito *Internet* del dicastero, in riferimento al *link* "Operazione Trasparenza"

dalle amministrazioni con autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere poi riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente. Le risorse di tale fondo sono poi destinate, con apposito decreto, al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni interessate dalla riduzione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa ai sensi dell'articolo 67 (amministrazioni dello Stato, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca, università). Le disposizioni in esame non si applicano agli enti territoriali e agli enti di competenza regionale del SSN.

La RT si limita a riferire che la disposizione prevede l'emanazione, entro 60 giorni, di un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, finalizzato ad una razionalizzazione e ad una progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali con utilizzo delle relative economie a favore dei fondi per la contrattazione integrativa.

Per l'anno 2008, prosegue la RT, non sono previste economie tenuto conto che la norma non è di immediata applicazione. Per gli anni successivi, invece, si possono ipotizzare economie verificabili solo a consuntivo, tenuto conto che le stesse sono condizionate dalla progressività dei criteri che saranno individuati con il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dalle modalità di attuazione dello stesso.

In ogni caso, conclude la RT, le economie, da verificare a consuntivo nei soli settori in cui è conseguibile un effettivo risparmio finanziario e non solo a titolo di recupero di risorse umane, andranno a confluire ad apposito fondo di parte corrente.

L'allegato 7 non considera effetti correttivi in conto minori spese dalla norma in esame.

Al riguardo, premesso che non sono associati risparmi alla misura in esame, andrebbero comunque forniti elementi sulla base dei quali sia possibile trarre una valutazione sia pure di massima degli effetti, atteso anche che di recente il Dipartimento della funzione pubblica ha ufficializzato dati e possibili economie derivanti da una

revisione complessiva della normativa in materia di distacchi e aspettative per motivi sindacali.³⁵

Articolo 47
(Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi)

L'articolo provvede ad inserire il comma 16-*bis* dopo il comma 16 dell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi stabilendosi che la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica può disporre verifiche del rispetto della disciplina delle incompatibilità di cui al presente articolo e di cui all'art. 1, comma 56 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica. A tale scopo è previsto che quest'ultimo stipuli apposite convenzioni coi servizi ispettivi delle diverse amministrazioni, avvalendosi, altresì, del Corpo della Guardia di Finanza, e collabori con il Ministero dell'economia e delle finanze al fine dell'accertamento della violazione di cui al comma 9.

La RT non considera le norme in esame.

L'allegato 7 non considera le disposizioni in esame.

Al riguardo, andrebbe chiarito se trattasi di nuove attività dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica³⁶ e se esse possano essere

³⁵ In merito, si segnala che i dati forniti dalla Funzione Pubblica indicano un numero di distacchi sindacali complessivi pari a n. 2.584 unità per anno; di permessi cumulati sotto forma di distacco: n. 720 unità per anno; di permessi retribuiti per le riunioni di organismi direttivi statuari per n. 475.508 ore; di permessi retribuiti per l'espletamento del mandato per cui ciascuna amministrazione determina il proprio contingente sulla base dei dipendenti in servizio a tempo indeterminato. A tali assenze si aggiungono 140.169 giornate di aspettative sindacali non retribuite, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno di 384 dipendenti e 2.178 giornate di permessi sindacali non retribuiti, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno di 10 dipendenti. Complessivamente, il costo stimato delle assenze per motivi sindacali è quindi di 121.440.000 euro, considerando una base di una retribuzione media di 30.000 Euro. Cfr. MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE, Dipartimento della Funzione Pubblica, tavole sul sito *Internet* del Dipartimento.

³⁶ L'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, attribuisce già all'Ispettorato per la funzione pubblica compiti ispettivi di vigilanza sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, oltre che sull'osservanza delle disposizioni inerenti il controllo dei costi. Con l'obiettivo pertanto di ridurre gli sprechi e eliminare ritardi o inadempienze della burocrazia, l'attività del medesimo Ispettorato è rivolta in particolare a: vigilare in stretta collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato sull'attività di spesa delle amministrazioni; controllare, relativamente alla disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi e d'intesa

svolte utilizzando le sole dotazioni di personale e finanziarie esistenti, anche tenuto conto della possibilità di stipulare convenzioni.

Allo stesso modo andrebbe chiarito se le nuove funzioni attribuite al Corpo della Guardia di finanza possano essere svolte senza che si determinino maggiori oneri, avvalendosi delle risorse umane e strumentali già scontate dalla legislazione vigente.

Articolo 48 **(Risparmio energetico)**

Il comma 1 stabilisce che le pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera z), del decreto legislativo n. 7 marzo 2005, n. 82 sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip.

Il comma 2 prevede che le altre pubbliche amministrazioni adottino misure di contenimento delle spese di cui al comma 1 in modo da ottenere risparmi equivalenti.

La RT non considera le norme in esame.

L'allegato 7, pur considerando l'articolo in esame in conto minori spese correnti, non associa effetti correttivi sui saldi di Finanza pubblica.

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0	0	0	0	0	0	0	0	0

Al riguardo, si osserva che il dispositivo, stabilendo un obbligo di acquisto ad un prezzo massimo del carburante, pone i presupposti per una riduzione della spesa per carburanti. Tuttavia, l'allegato 7, pur

con la Guardia di Finanza, il corretto rapporto di pubblico impiego da parte del dipendente; verificare l'osservanza delle norme sui termini e sulle modalità di procedimento nell'ambito dei rapporti tra cittadini, imprese e le amministrazioni pubbliche. MINISTERO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELLA INNIVAZIONE AMMINISTRATIVA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ispettorato per la Funzione Pubblica, sul sito *internet*.

indicando la voce in conto minori spese, non associa effetti di riduzione per motivi prudenziali sui saldi di finanza pubblica.

Non di meno, tenuto conto dei dati ufficiali³⁷ che indicano un risparmio "medio" per le Pubbliche Amministrazioni sui prezzi ad esse praticati nell'acquisto di beni e servizi in regime di convenzione CONSIP pari al 19 per cento rispetto alla spesa che avrebbero dovuto sostenere nell'acquisto di beni e servizi ai prezzi di mercato, sarebbero utili indicazioni circa la spesa annua prevista dalla PA per carburanti, evidenziandone così l'ammontare dei risparmi potenzialmente ottenibili per effetto del vincolo ivi stabilito alle spese per carburanti entro il massimale stabilito dai mercuriali CONSIP.

Articolo 49 ***(Lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni)***

Il comma 1 provvede a sostituire l'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilendo che per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35. Il nuovo testo dell'articolo 36 del T.U.P.I. prevede (al comma 2) che per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro, in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, dall'articolo 3 del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall'articolo 16 del decreto legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla legge 19

³⁷ CONSIP, comunicato stampa sul Rapporto annuale 2007, 10 luglio 2008.

luglio 1994, n. 451, dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali. Al fine di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, il nuovo testo (comma 3) stabilisce che le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive procedure, rispettano principi di imparzialità e trasparenza e non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio. Il comma 4 prevede che le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili. Il nuovo testo prevede infine (al comma 5) che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione, per cui il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative fermo restando l'obbligo delle amministrazioni di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave.

La RT, in relazione alle modifiche introdotte, intese sostanzialmente a garantire una maggiore funzionalità delle amministrazioni, ripristinando la formulazione dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001 antecedente alle modifiche apportate dalla legge 244/2007, stima un maggiore onere di 10 milioni di euro lordi in ragione d'anno.

Ciò in quanto in relazione alla precedente formulazione introdotta con l'articolo 92 del ddl finanziaria per l'anno 2008 (AS n. 1817) era stato stimato un risparmio aggiuntivo di 10 milioni di euro annui.

Tenuto conto dei tempi di entrata in vigore del provvedimento l'onere per l'anno 2008 viene stimato in 5 milioni di euro³⁸.

Gli effetti d'impatto indicati dall'allegato 7, in conto maggiori spese correnti, sono i seguenti:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	0	0	0	2,5	5,0	5,0	5,0	2,5	5,0	5,0	5,0

Al riguardo, andrebbero meglio esplicitati gli effetti di maggiore funzionalità delle amministrazioni derivanti dal ripristino della versione precedente del testo dell'articolo 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, antecedente alle modifiche apportate dalla legge n. 244 del 2007, e delle relative ricadute sulla platea del pubblico impiego interessato da contratti a t.d.³⁹.

Inoltre, sotto il profilo della quantificazione, andrebbe meglio chiarito l'effetto d'impatto dal momento che la RT riferisce la circostanza che alle modifiche apportate con l'articolo 92 del ddl "finanziaria" per l'anno 2008 (AS n. 1817), e che con il dispositivo in esame sono annullate con il ripristino del vecchio testo, era stato ascritto un risparmio aggiuntivo di 10 milioni di euro annui.

³⁸ Si veda in proposito la relazione tecnica riferita all'articolo 92 del testo base del ddl finanziaria per il 2008 contenuta nell'AS. 1817 a p. 333. Le norme in questione corrispondono all'articolo 3, commi da 90 a 97 della legge n. 244/2007. Anche con riferimento a tali norme gli effetti di risparmio conseguiti non erano stati contabilizzati, presumibilmente per motivi di prudenzialità, sul saldo netto da finanziare.

³⁹ In proposito, si segnala che tra il 2006 e 2007 la platea dei dipendenti interessati da contratti a tempo determinato si è stabilizzata intorno alle 107.187 unità, cui vanno aggiunti i 68.173 volontari ed allievi delle FF.AA. e le circa 200.000 unità del comparto scuola tra docenti e ATA. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Audizione dell'ispettore generale Capo dell'I.G.O.P. alla CAMERA DEI DEPUTATI, nell'ambito della indagine conoscitiva su "*Le dimensioni del precariato nel mondo del Lavoro*", XI Commissione Lavoro Pubblico e privato, tavola C.8., 18 gennaio 2007.

CAPO IX Giustizia

Articolo 51 *(Comunicazioni e notificazioni per via telematica)*

La norma prevede che, nel corso del procedimento civile, le comunicazioni e le notificazioni al procuratore ed al consulente devono essere effettuate per via telematica nel rispetto della vigente normativa relativa al processo telematico.

Con decreto ministeriale sono stabiliti i tempi a decorrere dai quali le norme in esame trovano applicazione e i circondari di tribunale tenuti all'applicazione della presente normativa.

La medesima disciplina si applica alle comunicazioni e notificazioni da effettuare alle parti nei procedimenti in materia di diritto societario e in materia bancaria e creditizia.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, andrebbe assicurato che la nuova disciplina possa trovare attuazione nell'ambito delle risorse presenti a legislazione vigente e senza nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 52 *(Misure urgenti per il contenimento delle spese di giustizia)*

L'articolo in esame modifica il D.P.R. n. 115 del 2002, recante il testo unico in materia di spese di giustizia, per introdurre due nuovi articoli: il primo (227-bis) riguarda la quantificazione dell'importo dovuto e rimanda all'articolo 211 del medesimo testo unico; il secondo (227-ter) disciplina la riscossione delle spese di giustizia a mezzo ruolo, disponendo che l'iscrizione a ruolo avvenga entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo.

In particolare, non viene menzionata la fase dell'adempimento spontaneo da parte del debitore, con la conseguenza che, una volta accertato l'importo dovuto, si procede direttamente all'iscrizione a ruolo.

La RT non prende in considerazione la norma.

Al riguardo, occorrerebbe un chiarimento circa il coordinamento della nuova disciplina con le disposizioni attualmente vigenti sull'argomento. L'articolo 1, comma 372, della legge finanziaria per il 2008 aveva infatti disposto l'abrogazione, dal momento della stipula delle convenzioni previste dai commi 367-371⁴⁰ della legge finanziaria stessa, di alcuni articoli del testo unico oggetto di modifica da parte delle disposizioni in esame, mentre il nuovo articolo 227-*bis* richiama, ai fini della quantificazione delle spese di giustizia, le norme contenute nell'articolo 211, che è uno di quelli che risulta abrogato⁴¹ ed è rilevante per quanto di competenza, trattandosi delle procedure per il recupero delle suddette spese.

Più in generale, in considerazione del fatto che le norme del testo unico che viene modificato disciplinano le procedure inerenti alle spese processuali - con riferimento al pagamento sia da parte dell'erario che da parte dei privati - appare opportuno un chiarimento sull'impatto della disposizione sulla normativa vigente, al fine di poter meglio valutare eventuali conseguenze rilevanti sotto il profilo finanziario; in particolare, si rileva che procedere all'iscrizione a ruolo omettendo la fase preliminare dell'invito al pagamento⁴² può comportare maggiori spese legate alla riscossione mediante ruolo rispetto a quella per adempimento spontaneo.

Articolo 55 ***(Accelerazione del contenzioso tributario)***

La disposizione prevede che, per i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame davanti alla Commissione tributaria centrale per effetto di un ricorso da parte dell'Amministrazione finanziaria, debba essere depositata dagli uffici proponenti, entro il termine di sei mesi, un'apposita dichiarazione di

⁴⁰ Si tratta di convenzioni da stipulare tra il Ministero della giustizia ed una società per la gestione del credito riferito alle spese di giustizia.

⁴¹ Tale articolo prevedeva che il funzionario quantifichi l'importo dovuto per spese sulla base degli atti, dei registri e delle norme che individuano la somma da recuperare e prenda atto degli importi stabiliti nei provvedimenti giurisdizionali per le pene pecuniarie, per le sanzioni amministrative pecuniarie e per le sanzioni pecuniarie processuali, specificando le varie voci dell'importo complessivo.

⁴² Di cui all'abrogato articolo 212 del Testo unico.

persistenza di interesse alla definizione del giudizio, pena la decadenza. In caso di estinzione del giudizio stesso, le relative spese restano a carico della parte che le ha sostenute.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si rileva che la norma appare suscettibile di determinare effetti finanziari che sarebbe opportuno quantificare.

A tal fine è utile segnalare – secondo dati di fonte SOGEI pubblicati dalla stampa specialistica – che alla data del 1° febbraio 2008 risultavano 301.677 ricorsi pendenti presso la Commissione tributaria centrale⁴³. L’attuazione della disposizione, pertanto, al fine dell’auspicata riduzione dei processi pendenti, sembra determinare a carico degli uffici un impegno aggiuntivo rispetto a quello ordinario, per poter vagliare, con riferimento ad una notevole mole di ricorsi, quelli in merito ai quali persista, per l’Amministrazione finanziaria, l’interesse alla definizione. Nell’eventualità che tale ricognizione non dovesse avere luogo per motivi legati a scelte di priorità o a carenze sotto il profilo organizzativo, l’Amministrazione potrebbe andare incontro ad un mancato introito rispetto a quanto sarebbe stato ragionevole aspettarsi. Potrebbe per contro aver luogo anche un risparmio rispetto alle cause che sarebbero invece risultate perdenti, dal momento che, in caso di estinzione del giudizio, le spese restano a carico della parte che le ha sostenute.

Sulle problematiche di implementazione della norma appare quindi utile acquisire un chiarimento da parte del Governo.

⁴³ Cfr. G. Piagnerelli, "Trecentomila cause pronte al trasloco dal centro alle regioni", Il Sole 24 ore, 25 febbraio 2008.

CAPO X Privatizzazioni

Articolo 57 *(Servizi di Cabotaggio)*

La norma attribuisce alle regioni le funzioni di programmazione e di amministrazione relative ai servizi di cabotaggio marittimo di servizio pubblico che si svolgono nell'ambito del territorio regionale. La gestione di tali servizi è regolata da contratti di servizio secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 422 del 1997.

Le risorse attualmente previste nel bilancio dello Stato per il finanziamento dei contratti di servizio pubblico di cabotaggio marittimo sono destinate alla compartecipazione dello Stato alla spesa sostenuta dalle regioni per l'erogazione del servizio. Per accedere al contributo le regioni stipulano i contratti e determinano oneri di servizio pubblico e dinamiche tariffarie sulla base di criteri comuni stabiliti dal CIPE.

L'intera partecipazione detenuta dalla società Tirrenia di Navigazione Spa nelle società Caremar - Campania Regionale Marittima Spa, Saremar - Sardegna Regionale Marittima Spa, Toremar - Toscana Regionale Marittima Spa, Siremar - Sicilia Regionale Marittima Spa, su richiesta delle Regioni interessate è trasferita, a titolo gratuito, rispettivamente alle Regioni Campania, Sardegna, Toscana, Sicilia. Analogamente, le Regioni Lazio e Puglia possono richiedere il trasferimento gratuito, a società da loro interamente partecipate, del complesso dei beni, delle attività e delle risorse umane utilizzate dalla Tirrenia di Navigazione Spa e dalla Caremar Spa per l'esercizio dei collegamenti con le Isole Tremiti e con l'arcipelago Pontino.

Le Regioni possono affidare l'esercizio di servizi di cabotaggio a società di capitale da esse interamente partecipate in base alle modalità stabilite dal diritto comunitario.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, andrebbero fornite maggiori informazioni circa il complessivo impatto finanziario connesso alle funzioni e ai compiti di programmazione e di amministrazione relativi ai servizi di cabotaggio

ed esercitati per effetto della norma in esame dalle Regioni interessate. In particolare, andrebbe chiarito l'impatto della previsione della copertura delle spese regionali mediante le risorse attualmente previste per il finanziamento dei servizi pubblici di cabotaggio e destinati quale compartecipazione dello Stato alla spesa sostenuta dalle regioni per l'erogazione del servizio. Da chiarire altresì in che modo e con quali risorse saranno eventualmente coperte le ulteriori spese in capo alle regioni.

Ulteriore chiarimento andrebbe fornito circa la destinazione delle risorse statali presumibilmente non più direttamente alle società di cabotaggio ma alle regioni e se tale diversa destinazione comporti una riduzione delle risorse da destinare all'espletamento del servizio creando alterazioni dell'equilibrio finanziario delle società⁴⁴.

Ancora, relativamente al passaggio delle partecipazioni detenute dalla società Tirrenia di Navigazione Spa in società di navigazione locale alle regioni interessate a titolo gratuito, andrebbe chiarita la titolarità degli oneri connessi al passaggio delle partecipazioni (spese notarili, imposte).

Articolo 58

(Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali)

La disposizione prevede la redazione di un Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari da allegare al bilancio di previsione di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, contenente i beni immobili, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Per gli immobili in questione si possono utilizzare le procedure di valorizzazione previste dagli articoli 3-*bis* e 4 del decreto legge n. 351 del 2001 (concessioni o conferimento in fondi immobiliari), o forme di valorizzazione alternative individuate dagli enti proprietari.

La RT non considera la norma.

⁴⁴ Si evidenzia che un alterazione dell'equilibrio finanziario delle società potrebbe portare le società in esame ad essere incluse nell'ambito del perimetro della PA con inevitabili conseguenze, in caso di perdite, sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, con riferimento ai soli enti locali, si osserva che la disposizione appare in grado di concorrere al miglioramento dei saldi validi ai fini del patto di stabilità interno. Va però segnalato che la misura in esame ha carattere di *una tantum* e non appare pertanto ascrivibile ad essa il conseguimento strutturale degli obiettivi del patto.

Articolo 59
(Finmeccanica S.p.a.)

La norma autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze, in caso di aumenti di capitali da parte della società Finmeccanica Spa nel corso dell'anno 2008, a sottoscrivere azioni per un importo massimo di 250 mln di euro, mediante l'utilizzo di risorse rivenienti, almeno per pari importo, dalla distribuzione di riserve disponibili da parte di società controllate dallo Stato versate su apposita contabilità speciale. In ogni caso la quota percentuale di capitale sociale detenuta dallo Stato non può risultare inferiore al 30 per cento.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, il Governo⁴⁵ ha chiarito che Finmeccanica ha chiuso l'esercizio 2007 in utile e quindi l'operazione di aumento di capitale non si configura rilevante ai fini dell'indebitamento. Circa l'utilizzo di risorse derivanti da distribuzione di riserve disponibili da parte di società controllate dallo Stato, il Governo ha precisato che si tratta di partite finanziarie che restano fuori bilancio e non incidono sull'indebitamento, anche se attualmente non sono ancora individuate quelle utilizzabili per la sottoscrizione delle nuove azioni.

Infine, relativamente all'utilizzo delle riserve disponibili per la sottoscrizione dell'aumento di capitale, il Governo⁴⁶ ha affermato che tale circostanza non pregiudica l'equilibrio patrimoniale della società e che non si hanno effetti sull'indebitamento netto strutturale perché tale saldo, con riferimento alle entrate, prescinde da tale tipologia di

⁴⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 71.

⁴⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, pp. 71 e 72.

risorse e dal lato della spesa si configura come una acquisizione di partita finanziaria.

Al fine di escludere possibili oneri aggiuntivi a carico dello Stato e alla luce di quanto affermato dal Governo circa la mancata individuazione delle riserve disponibili utilizzabili, andrebbero fornite assicurazioni circa la presenza presso le società controllate dallo Stato di riserve disponibili tali da poter consentire la sottoscrizione dell'aumento di capitale in Finmeccanica.

Infine, si evidenzia che la previsione di una quota percentuale di capitale sociale dello Stato nella società Finmeccanica non inferiore al 30 per cento potrebbe vanificare l'apposizione del limite massimo di 250 mln euro alla sottoscrizione di azioni e di eventualmente far profilare un onere maggiore rispetto a quello preventivato dalla norma.

TITOLO III

STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA

CAPO I

Bilancio dello Stato

Articolo 60

(Missioni di spesa e monitoraggio della finanza pubblica)

Il comma 1 stabilisce che, per il triennio 2009-2011, le dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero, sono ridotte per gli importi indicati nell'elenco n. 1, con separata indicazione della componente relativa a competenze predeterminate per legge.

Il comma 2 prevede che dalle riduzioni di cui al comma 1 siano escluse le dotazioni di spesa di ciascuna missione correlate a stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse; alle spese per interessi; alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili con le Regioni; ai trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria, del fondo ordinario delle università; delle risorse destinate alla ricerca; delle risorse destinate al finanziamento

del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche; nonché quelle dipendenti da parametri stabiliti dalla legge o derivanti da accordi internazionali.

La RT riferisce che la norma prevede la riduzione delle dotazioni delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per ciascun anno del triennio 2009-2011, negli importi indicati nell'elenco n. 1, con separata indicazione della componente relativa a competenze predeterminate per legge.

A fini della quantificazione dell'ammontare complessivo della suddetta riduzione, la RT precisa che, per la definizione degli stanziamenti di bilancio iniziali si è tenuto conto anche degli effetti derivanti, per l'anno 2009, dalle modifiche alle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 507 e 508, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Infatti, la relativa quota resa indisponibile per detto anno, ai sensi del medesimo comma 507, è stata portata in riduzione delle relative dotazioni di bilancio in applicazione del presente decreto-legge.

Ai fini di tale riduzione delle missioni, si è proceduto alla previa individuazione dell'insieme delle spese predeterminate per legge e del fabbisogno complessivo iscritto nel bilancio triennale a legislazione vigente 2009-2011, al netto, in particolare, della quota parte delle dotazioni di spesa di ciascuna missione connessa a:

- stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse;
- spese per interessi;
- poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili con le Regioni;
- trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria;
- fondo ordinario delle università;
- ricerca;
- risorse destinate al finanziamento del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche;
- spese dipendenti da parametri stabiliti per legge o derivanti da accordi internazionali.
- fondi di cui agli articoli 7, 8 e 9 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni, i cui importi restano determinati da apposito articolo della legge di approvazione del bilancio.

Rientrano nelle suddette tipologie di spesa non aggredibili talune situazioni (come le categorie di spesa degli ammortamenti, le

poste correttive e compensative delle entrate e dell'acquisizione di attività finanziarie), caratterizzate dalla non rilevanza delle eventuali riduzioni ai fini degli effetti sull'indebitamento netto della P.A., ed in altri casi dalla circostanza che la quantificazione della spesa non risulta essere sotto il diretto controllo dell'Amministrazione.

Pertanto, si è definita per differenza, la riduzione delle restanti spese, per un importo complessivo, in termini di saldo netto da finanziare, di euro 37.142 milioni per l'anno 2009, 37.176 milioni per l'anno 2010 e 37.562 milioni per l'anno 2011, ivi compresa la componente relativa a competenze predeterminate per legge, dei cui effetti si fornisce indicazione nel richiamato elenco 1.

La RT al testo iniziale, non aggiornata, esponeva, infine, un riepilogo per categorie economiche delle risorse assoggettate alla richiamata riduzione delle missioni, sulle quali si è applicata una percentuale lineare, rispettivamente pari al 21,9% per l'anno 2009, 22,9% per l'anno 2010 e 40,5% per l'anno 2011, in considerazione dell'entità della manovra in termini di indebitamento netto, prevista in 5.150 milioni per l'anno 2009, 6.800 milioni per l'anno 2010 e 14.500 milioni per l'anno 2011. L'elenco 1 allegato al disegno di legge reca infine, distinte per ministeri, le Missioni coinvolte ed, in valore assoluto, l'indicazione delle riduzioni ivi disposte, con la separata evidenziazione della quota riconducibile al fattore legislativo.

Milioni di euro

categorie di spesa	S.N.F.			INDEBITAMENTO		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
parte corrente						
consumi intermedi	6.469	6.743	6.698	6.390	6.500	6.500
enti pubblici	4.872	5.351	4.962	4.030	4.630	4.880
famiglie	656	709	710	600	650	700
imprese	1.297	1.262	1.257	1.000	1.100	1.200
estero	757	802	805	600	700	750
altre partite correnti	1.281	1.390	1.389	800	1.100	1.200
totale parte corrente	15.332	16.258	15.822	13.420	14.680	15.230
conto capitale						
investimenti fissi lordi	2.249	2.044	1.907	800	1.500	2.100
enti pubblici	5.030	3.912	3.907	1.805	2.677	3.199
famiglie	97	51	51	70	60	60
imprese	5.773	5.236	5.876	4.600	4.700	5.700
estero	25	25	25	20	25	20
partite in c.capitale	8.635	9.650	9.973	2.800	6.000	9.500
totale c.capitale	21.810	20.919	21.740	10.095	14.962	20.579
totale generale	37.142	37.176	37.562	23.515	29.642	35.809
Manovra	8.135	8.529	15.211	5.150	8.600	15.500
Percentuale riduzione				21,9%	22,9%	40,5%

Di seguito viene invece riportata una tabella riepilogativa delle riduzioni per Ministeri, dando evidenza delle modifiche apportate nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati.

Ministero	Atto	2009		2010		2011	
		Riduzioni	pred.per legge				
MEF	DL	2.889.300	2.478.918	3.158.834	2.671.498	5.744.094	4.858.271
	AS	2.995.849	2.570.333	3.306.976	2.796.785	5.895.142	4.986.025
	differenza	106.549	91.415	148.142	125.287	151.048	127.754
MSE	DL	2.167.837	2.155.996	2.348.641	2.334.937	4.200.415	4.176.136
	AS	2.247.781	2.235.503	2.458.787	2.444.440	4.310.870	4.285.953
	differenza	79.944	79.507	110.146	109.503	110.455	109.817
Min Lavoro	DL	212.187	180.968	249.460	212.557	440.875	375.627
	AS	220.012	187.641	261.159	222.526	452.468	385.505
	differenza	7.825	6.673	11.699	9.969	11.593	9.878
Min giustizia	DL	210.810	1.583	250.377	3.044	442.562	5.374
	AS	218.584	1.641	262.119	3.187	454.200	5.515
	differenza	7.774	58	11.742	143	11.638	141
MAE	DL	195.259	147.904	215.288	159.548	378.030	279.181
	AS	202.459	153.358	225.384	167.031	387.971	286.522
	differenza	7.200	5.454	10.096	7.483	9.941	7.341
MIUR	DL	431.116	206.783	435.941	191.225	769.877	337.528
	AS	447.015	214.408	456.386	200.193	790.122	346.404
	differenza	15.899	7.625	20.445	8.968	20.245	8.876
Min interno	DL	399.012	75.688	441.524	52.798	778.444	93.193
	AS	413.727	78.479	462.231	55.274	798.914	95.644
	differenza	14.715	2.791	20.707	2.476	20.470	2.451
Min ambiente	DL	240.799	232.743	158.805	149.232	255.201	238.246
	AS	249.679	241.326	166.253	156.230	261.912	244.511
	differenza	8.880	8.583	7.448	6.998	6.711	6.265
Min infrastrutture	DL	501.125	390.922	442.315	317.943	750.692	530.739
	AS	519.605	405.338	463.058	332.854	770.432	544.695
	differenza	18.480	14.416	20.743	14.911	19.740	13.956
Min difesa	DL	485.819	152.378	456.682	56.369	813.125	99.145
	AS	503.735	157.998	478.099	59.013	834.508	101.752
	differenza	17.916	5.620	21.417	2.644	21.383	2.607
MIPAF	DL	173.578	132.127	131.296	84.410	214.570	131.667
	AS	179.980	136.999	137.453	88.369	220.213	135.130
	differenza	6.402	4.872	6.157	3.959	5.643	3.463
Min beni culturali	DL	228.254	209.051	240.052	216.927	423.430	382.489
	AS	236.671	216.760	251.310	227.101	434.565	392.547
	differenza	8.417	7.709	11.258	10.174	11.135	10.058
TOTALE	DL	8.135.096	6.365.061	8.529.215	6.450.488	15.211.315	11.507.596
	AS	8.435.097	6.599.784	8.929.215	6.753.003	15.611.317	11.810.203
	differenza	300.001	234.723	400.000	302.515	400.002	302.607

dati in migliaia di euro

gli importi sono sempre più elevati nell'AS rispetto alla versione iniziale del decreto-legge 112

L'ultimo allegato 7 espone i seguenti effetti in conto minori spese correnti:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	3.473	3.894,4	6.557,1	0	2.263,1	3.310,8	6.375,8	0	3.049	3.532	6.328

L'allegato 7 espone poi i seguenti effetti in conto minori spese di parte capitale:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	4.962,2	5.034,7	9.054,2	0	2.280	3.316	8.574	0	2.280	3.316	8.574

Al riguardo, in ordine alla riduzione delle dotazioni finanziarie assumendo le missioni quali grandezze di riferimento, si rileva quanto segue:

A) per i profili inerenti la definizione della base di calcolo della riduzione;

Tenuto conto che la norma prevede che la riduzione delle dotazioni delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per ciascun anno del triennio 2009-2011, avvenga nei limiti degli importi indicati nell'elenco n. 1, con separata indicazione della componente relativa a competenze predeterminate per legge, si osserva che andrebbe anzitutto fornito l'ammontare della base di calcolo della quota del bilancio predeterminata per legge in riferimento al triennio 2009/2011.

B) per i profili metodologici e procedurali e sugli ipotizzabili effetti di copertura;

Riprendendo poi in parte alcune valutazioni effettuate di recente⁴⁷, appare opportuno formulare alcune osservazioni in merito alle problematiche che il dispositivo in parola solleva sul piano della sostenibilità e degli aspetti istituzionali interessati.

⁴⁷ XVI legislatura, Nota di Lettura n. 8, p. 42.

Posto che le riduzioni in rassegna escludono espressamente dalla riduzione gli stanziamenti di spesa dipendenti da parametri stabiliti dalla legge, un primo problema è che andrebbero fornite assicurazioni circa l'effettiva sostenibilità delle restanti riduzioni, sia in conto spesa corrente che in conto capitale, da cui emergono percentuali di riduzione pari al 22 per cento nel 2009 e 2010, che salgono al 40,5 per cento nel 2011⁴⁸. La considerazione delle sole quote di stanziamenti coinvolti riferibili alle categorie economiche, sia pure integrata da una lettura delle riduzioni per Amministrazioni relativa alle missioni coinvolte, rende difficoltoso trarre conclusioni anche in ordine alla effettiva esclusione delle autorizzazioni di spesa regolate da parametri stabiliti dalla legge, oltre che in termini di ricaduta sul normale funzionamento di alcuni settori dell'amministrazione⁴⁹.

⁴⁸ In merito, nel corso dell'esame in commissione presso la Camera dei deputati, la nota depositata dal Governo riferisce che "per quanto riguarda le notizie richieste per valutare la sostenibilità della riduzione, si riporta in allegato un prospetto concernente la ripartizione del bilancio a LV 2009-2011 per missioni e programmi. Tali dati, peraltro, saranno suscettibili nel prosieguo di modifiche ed aggiornamenti, tenuto conto delle variazioni che verranno proposte dalle amministrazioni ai fini della definizione del bilancio di previsione per l'anno 2009, anche in applicazione delle innovazioni normative sulla flessibilizzazione del bilancio stesso." Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 72. Come si evince dalla circolare emanata dalla R.G.S, merita senz'altro segnalazione quanto sarebbe accaduto negli ultimi anni relativamente all'assunzione di "debiti" ("fuori" bilancio) da parte delle amministrazioni statali, a fronte delle riduzioni intervenute negli stanziamenti destinati alla copertura di spese di funzionamento (in particolare, i consumi intermedi), che si presentavano di fatto insostenibili ai fini del normale (e "minimo") funzionamento delle strutture amministrative. Tali esposizioni, come appare evidente, si ponevano al di fuori delle normali procedure contabili, ma sono servite garantire il minimo funzionamento di molti uffici. Ciò non toglie che, sotto il profilo contabile, le stesse si pongono al di fuori del legittimo impegno delle risorse erariali che, per la componente non regolata dalla legge, dovrebbe essere sempre decisamente condizionata dalla misura degli stanziamenti effettivamente disponibili, e dal principio della "competenza" finanziaria in ordine alla coerenza tra il momento dell'impegno e l'anno di assegnazione delle risorse, restando precluso il pagamento "differito" di spese, pur già sostenute (*ergo* debiti contratti), a carico della dotazione di competenza di anni successivi, ai sensi dell'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (espediente, quest'ultimo, da cui si è originato, in passato, il cd. fenomeno dei "rimbalzi" nella spesa a consuntivo per consumi intermedi, negli anni successivi a quelli in cui era operata la riduzione agli stanziamenti). Di fatto, vanificandosi negli anni successivi le riduzioni di spesa disposte negli anni precedenti. Resta, comunque, il problema di come assicurare, in presenza di riduzioni di così notevole importo sugli stanziamenti destinati alle spese di funzionamento, il minimo funzionamento delle strutture la cui funzione è quella di assicurare servizi indispensabili alle comunità (in particolare, nel settore della Sicurezza).

Sul punto va ricordato che la Corte dei conti, nel referto sul rendiconto 2007, afferma che "non appaiono condivisibili le motivazioni da più parte addotte che si rifanno alle rilevanti difficoltà gestionali indotte dai recenti e continui tagli delle dotazioni di bilancio....: l'anomalia contabile non può essere giustificata da un sorta di causa di forza maggiore. Le difficoltà gestionali, pur esistenti e rilevanti, andrebbero avviate a soluzione attraverso un processo di riqualificazione della spesa e una migliore programmazione dell'azione amministrativa, piuttosto che facendo ricorso a sostanziali violazioni dei principi fondanti dell'ordinamento contabile". Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.F.- I.G.B. Circolare n. 7/2008; CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di Controllo, *Referto Annuale sul Rendiconto Generale dello Stato 2007*, Volume I, p. 433.

⁴⁹ A titolo esemplificativo, in merito alle carenze informative dei dati così come sono esposti, un esempio viene dalla riduzione indicata in RT in corrispondenza alla categoria economica enti pubblici, laddove,

In tal senso, la mera elencazione nella RT della natura degli stanziamenti di spesa associati alla riduzione in questione, sebbene integrata dalla possibilità di valutarne l'impatto per ciascuna amministrazione relativamente alle missioni coinvolte, non appare sufficiente. Andrebbe pertanto fornito un quadro di dettaglio, a livello di u.p.b., delle riduzioni di cui trattasi, fornendo l'evidenza degli stanziamenti oggetto di riduzione distintamente per ciascuna amministrazione, con separata indicazione della quota non incisa dalla riduzione in parola.

Peraltro, sul piano procedurale, l'occasione è utile per sollevare anche una questione più di carattere metodologico. L'impatto delle riduzioni per missioni andrebbe infatti valutato anche sotto il profilo della coerenza con le procedure di bilancio. Infatti, sulla base dell'attuale legge di contabilità e tenuto conto della nuova struttura del bilancio dello Stato, a partire dall'esercizio in corso l'oggetto del voto parlamentare è costituito da u.p.b. il cui livello di dettaglio è molto maggiore rispetto a quello aggregato costituito dalle missioni, livello al quale vengono invece decise le riduzioni di cui alla norma in questione.

L'assenza di informazioni sulle relative ricadute sulle singole u.p.b. appare dunque incoerente rispetto al livello della decisione parlamentare in materia di bilancio.

Sul piano istituzionale rimane comunque il problema più rilevante connesso al fatto che, essendo i cosiddetti "fattori legislativi" oggetto della riduzione, al momento non si ha contezza della misura in cui il "taglio" avviene per singola legge. Oltretutto, merita un chiarimento l'esclusione di cui al comma 2, degli stanziamenti dipendenti da parametri stabiliti dalla legge: si tratta di comprendere quale sia la natura contabile di tale fattispecie non sottoposta alla riduzione.

Il comma 3 prevede che fermo restando quanto previsto in materia di flessibilità con la legge annuale di bilancio, in via sperimentale, fino alla riforma della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, nella legge di bilancio, nel

come noto, essa incide sui trasferimenti iscritti in bilancio e destinati agli enti, che sono il più delle volte finalizzati a finanziarne il "pareggio" annuale di bilancio: dunque contraddistinti da assoluta incertezza circa la natura delle spese (correnti o in conto capitale) ad essi associate.

Ebbene, è chiaro il rischio che tali riduzioni potranno anche influire sulle componenti di spesa vincolate, la cui conoscibilità per tali enti è solo rinvenibile sulla base della valutazione dell'impatto della riduzione dei trasferimenti produce sulle spese da questi sostenute, distinte per natura economica.

rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e dell'obiettivo di pervenire ad un consolidamento per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione possono essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito. Le rimodulazioni tra spese di funzionamento e spese per interventi sono consentite nel limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi stessi. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. In apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa sono espone le autorizzazioni legislative ed i relativi importi da utilizzare per ciascun programma.

Il comma 4 stabilisce che ciascun ministro prospetta le ragioni della riconfigurazione delle autorizzazioni di spesa di propria competenza nonché i criteri per il miglioramento della economicità ed efficienza e per la individuazione di indicatori di risultato relativamente alla gestione di ciascun programma nelle relazioni al Parlamento di cui al comma 68 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Il termine di cui al citato comma 68 dell'articolo 3 della legge n. 244 del 2007 è differito, per l'anno 2008, al 30 settembre 2008.

Il comma 5 prevede che le rimodulazioni di spesa tra i programmi di ciascun ministero possono essere proposte nel disegno di legge di assestamento e negli altri provvedimenti di cui all'articolo 17 della legge n. 468 del 1978. In tal caso, dopo la presentazione al Parlamento dei relativi disegni di legge, le rimodulazioni possono essere comunque attuate, in via provvisoria, con decreto del ministro competente di concerto con il ministro dell'economia. Le rimodulazioni di cui al comma 3, quando si evidenzi l'esigenza di interventi più tempestivi, possono altresì essere operate o modificate con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, da inviare alla Corte dei conti per la registrazione. Gli schemi dei decreti di cui al precedente periodo sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono essere adottati. Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento ai profili

finanziari, ritrasmette alle Camere gli schemi di decreto corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle commissioni competenti per i profili finanziari, che devono essere espressi entro dieci giorni. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 2, comma 4-quinquies, della citata legge n. 468 del 1978, e 3, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, e successive modificazioni, nel caso si tratti di dotazioni finanziarie direttamente determinate da disposizioni di legge, i pareri espressi dalle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario sono vincolanti. Le rimodulazioni proposte con il disegno di legge di assestamento o con gli altri provvedimenti adottabili ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 468 del 1978 o con i decreti ministeriali si riferiscono esclusivamente all'esercizio in corso.

Il comma 6 stabilisce l'abrogazione dell'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 è abrogato.

Il comma 7 prevede che al fine di assicurare il rispetto effettivo dei parametri imposti in sede internazionale e del patto di stabilità e crescita, nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze fornisce i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica di cui all'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, con specifico riferimento agli effetti che le innovazioni hanno sugli andamenti tendenziali, o con apposita nota scritta negli altri casi. Entro il 31 gennaio 2009, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento, ai fini dell'adozione di atti di indirizzo da parte delle competenti commissioni parlamentari, una relazione contenente informazioni sulle metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni in ciascun settore di spesa.

La RT al disegni di legge iniziale, in relazione ai commi 3-5, riferisce che le richiamate previsioni di spesa sono state previamente ridefinite, per il triennio 2009 – 2011, sulla base degli elementi previsionali più aggiornati in sede di predisposizione del progetto di bilancio annuale e pluriennale dello Stato e potrebbero essere ulteriormente soggette a revisioni – esclusivamente ove

sopravvengano modifiche previsionali degli andamenti dei tendenziali - in sede di definizione del disegno di legge di bilancio 2008.

Di conseguenza, i Ministeri interessati potranno rivedere i propri programmi di spesa nell'ambito di ciascuna missione esclusivamente in funzione delle dotazioni finanziarie di cui al predetto comma 1, individuando quelli considerati prioritari, mentre le voci escluse dalle riduzioni non potranno essere valutate a tali fini, sotto il profilo quantitativo, in sede di definizione del bilancio a legislazione vigente per il 2009.

In tale sede potranno essere recepite altresì le indicazioni del prossimo Documento di programmazione economico- finanziaria, che verrà approvato con specifiche risoluzioni dalle Camere.

Pertanto, prosegue la RT, per il triennio 2009-2011, in sede di predisposizione del progetto di bilancio annuale e pluriennale dello Stato, le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, con esclusione delle citate quote non soggette al diretto controllo dell'Amministrazione, potranno essere rimodulate tra i relativi programmi nel rispetto delle finalità stabilite dalle disposizioni legislative e dei saldi di finanza pubblica assunti quali obiettivi per il patto di stabilità. Tale rimodulazione potrà essere realizzata su proposta del Ministro competente entro la prima decade di settembre 2008 e per il tramite degli uffici centrali del bilancio del Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato, per i quali potranno essere effettuate proposte di revisione, in considerazione di quelli ritenuti prioritari nel rispetto delle predette finalità.

Gli effetti della richiamata rimodulazione verranno evidenziati in apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa, nel quale vengono esposte le autorizzazioni legislative ed i relativi importi da utilizzare per ciascun programma, nonché le variazioni apportate alle spese di cui al comma 2.

Tenuto conto delle potenziali criticità che potrebbero sopravvenire in corso di gestione in conseguenza delle richiamate rimodulazioni e della complessiva riduzione delle risorse disponibili nell'ambito di ciascun programma di spesa, quando si evidenzi l'esigenza di interventi più tempestivi, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, possono essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa.

Tale margine di flessibilità resta peraltro contenuto, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui ripetuti saldi di finanza pubblica e nel rispetto dell'obiettivo di pervenire al consolidamento dell'articolazione per missioni e per programmi di ciascun stato di

previsione, risultano tra l'altro escluse variazioni per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito

Inoltre, con riferimento al comma 6, la RT afferma che analogamente a quanto previsto per l'anno 2008 dal decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, in corso di gestione il suddetto incremento della flessibilità non è assoluto, consentendo le variazioni tra spese di funzionamento e quelle per interventi entro il limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare nell'ambito del programma interessato dalla riduzione. Resta inoltre precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

La norma, pertanto, secondo la RT, nel riconnettersi alla riforma del bilancio dello Stato ed a quanto previsto per il 2008 con il richiamato decreto-legge n. 93 del 2008, conferma il potenziamento dei meccanismi di flessibilità di bilancio, e, quindi, dei margini di discrezionalità sui programmi della spesa da parte delle Amministrazioni statali, introducendo tuttavia una nuova procedura a livello previsionale.

Infatti, prosegue la RT, ivi è viene consentito di riesaminare i programmi di spesa in atto, al fine di liberare risorse da riallocare in sede di presentazione delle previsioni di bilancio, secondo un nuovo criterio su base budgetaria, attraverso scelte valutate in base alla corrispondenza agli obiettivi di Governo, che potranno essere successivamente riviste dal Parlamento attraverso l'esame del disegno di legge del bilancio.

Tenuto conto della complessità della riforma in questione, è prevista una sostanziale supervisione e partecipazione del Parlamento alla formazione dei procedimenti per la predetta rimodulazione tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa variazione dei programmi di spesa.

Gli schemi dei decreti di cui al primo periodo sono, tra l'altro, infatti trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario, instaurandosi una procedura di "confronto" tra Governo e Commissioni stesse, nei termini descritti dalla normativa in esame.

Al riguardo, data la similarità dell'impianto normativo in esame con l'analoga normativa soppressa (con il comma 6, per ragioni di coordinamento) di cui al decreto-legge n. 93, possono essere qui

ribadite alcune osservazioni⁵⁰, pur tenuto ovviamente conto delle novità nel frattempo introdotte con la presente normativa.

Stante il relativo rilievo ordinamentale, non vi sono anzitutto osservazioni in merito ai profili di stretta copertura finanziaria del dispositivo, considerato che è espressamente previsto che le variazioni tra programmi di una medesima missione dovranno comunque assicurare l'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Appare comunque opportuno ribadire alcune osservazioni in merito alle problematiche che le disposizioni in parola sollevano.

A) Implicazioni delle variazioni dei programmi

Un primo gruppo di problemi riguarda gli aspetti istituzionali della normativa.

Anzitutto, sembrerebbe che l'idea implicita nella norma sia sostanzialmente quella di rafforzare l'aggregato-programma (rispetto al ruolo della u. p. b.) nell'ambito della nuova struttura del bilancio entrata in vigore con l'esercizio in corso. Si tratterebbe dunque di una ricalibratura e di una semplificazione all'interno delle varie componenti del bilancio, il che potrebbe aprire il campo ad una riflessione sulla struttura del bilancio più in generale, come conferma il fatto che tra i provvedimenti collegati individuati dalle risoluzioni approvative dell'ultimo Dpef vi è appunto un ddl in materia. Ma se il bilancio o un decreto ministeriale possono apportare variazioni tra programmi, ciò apre il campo ad una prima discrasia: infatti, l'attuale sistema di voto del ddl di bilancio, almeno per come esso è configurato dall'attuale legislazione contabile, prevede che l'unità oggetto del voto, la singola u.p.b., deve distinguere tra parte corrente e parte in conto capitale nonché tra funzionamento ed interventi, individuando così partizioni che la modulazione di risorse tra programmi può non mettere in luce. Il risultato potrebbe essere che il dettaglio del sistema di voto è superiore rispetto a quello delle variazioni tra programmi di cui al ddl di bilancio e ai relativi decreti ministeriali anticipatori.

Va comunque osservato che l'ampliamento delle potenzialità della legge di bilancio nel modificare le dotazioni finanziarie di programmi all'interno delle missioni (comma 3) nonché della legge di assestamento di cui al comma 5, va valutato se sia in linea o meno con

⁵⁰ Cfr. Nota di lettura n. 8, XVI legislatura, p. 39 ss.

i limiti che l'ordinamento costituzionale prevede per tale tipo di legge, ossia la impossibilità di modificare leggi ordinarie. Infatti, dal momento che le spese direttamente predeterminate con legge non fanno parte delle eccezioni per le quali la possibilità di rimodulazione non è consentita⁵¹, va ricordato che esse costituiscono la gran parte del macroaggregato "interventi", esplicitamente oggetto della variabilità prevista ora ad opera delle leggi di bilancio,⁵².

In secondo luogo - per la parte in cui la medesima modulabilità può essere conseguita con decreti ministeriali (comma 5) -, sempre partendo dal medesimo presupposto, ossia che i programmi includono interventi regolati direttamente da leggi, va considerato se, nel sistema della gerarchia delle fonti, il risultato non possa essere che con atti di normativa secondaria si modificano atti di normativa primaria. Tra l'altro, la norma di cui al comma 5, nel prevedere che, a ddl di bilancio e di assestamento già presentato, si possa procedere rispettivamente per esigenze di tempestività o in via provvisoria a rimodulazioni con decreto ministeriale, pone il problema più generale del valore e dei limiti della stessa legge di bilancio o di assestamento, se una parte delle relative statuizioni è già stata attuata con decreti ministeriali: il problema è in particolare se tali due tipologie di legge, benché di natura formale, abbiano valore solo ratificatorio o possano a loro volta modificare i decreti eventualmente già varati.

Comunque, per una descrizione sintetica del risultato della normativa, va tenuto presente che l'esito complessivo è che con un decreto ministeriale si possono ora non solo modificare stanziamenti fissati con legge sostanziale, ma anche anticipare le leggi di bilancio o di assestamento, il che finisce con il porre un doppio problema sotto il citato profilo dell'osservanza della gerarchia delle fonti. Ciò in aggiunta al fatto già messo in evidenza che con il bilancio si possono ora modificare leggi.

Sul punto della modificabilità con legge di bilancio e con decreti ministeriali di programmi di spesa va poi rilevato che l'impianto concettuale sotteso alla recente riforma della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi di spesa, che è

⁵¹ Ossia le spese di natura obbligatoria, le spese in annualità e a pagamento differito.

⁵² Va ricordato peraltro che l'art. 27 della legge n. 144 del 17 maggio 1999 aveva già statuito che "al fine di favorire una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse destinate agli investimenti e di consentire la determinazione delle dotazioni di cassa e di competenza in misura tale da limitare la formazione di residui di stanziamento, possono essere effettuate variazioni compensative, nell'ambito della stessa unità previsionale di base, di conto capitale, anche tra stanziamenti disposti da leggi diverse, a condizione che si tratti di leggi che finanzino o rifinanzino lo stesso intervento".

chiaramente volto anche ad implementare la possibilità di monitorare i risultati dei programmi, in termini di servizi resi, da parte del Parlamento, trova tra l'altro un profilo cruciale proprio nella possibile individuazione, per ogni programma, dei centri di responsabilità (CDR) competenti alla gestione degli stanziamenti, al fine di monitorarne le *performances*. Da ciò consegue che le variazioni agli stanziamenti tra programmi in corso d'anno, che vedono il Parlamento come mero soggetto destinatario di una richiesta di parere in merito alle avvenute variazioni, andrebbero valutate anche alla luce dei possibili riflessi sulla concreta monitorabilità dei risultati gestionali, in corso di esercizio, ma anche a consuntivo, da parte del Parlamento, dovendo ivi "scontarsi" le variazioni intervenute negli stanziamenti con le relative ricadute sulle risorse assegnate ai centri di responsabilità (CDR). Altra conseguenza dovrebbe essere la scarsa utilità, una volta intervenute le variazioni, delle note preliminari al bilancio iniziale e, in particolare, delle indicazioni in termini di obiettivi fisici e di *performances*.

Quanto al comma 4, relativo alle procedure di fornitura di elementi informativi da parte del singolo ministro, nei limiti dei termini ivi previsti⁵³, si evidenzia che esso non appare coordinato rispetto alla libertà proprio sui tempi dell'adozione dei decreti compensativi e a quelli di presentazione ad es. del ddl bilancio o di quello di assestamento. Oltretutto, la collocazione del comma e il mancato richiamo ad esso nei commi successivi farebbe supporre che i descritti elementi informativi vanno comunicati solo in relazione alle rimodulazioni di bilancio e non anche a quelle di cui all'assestamento, mentre per quelle con decreto ministeriale si può porre un dubbio interpretativo, almeno per la parte anticipatrice del bilancio. Sulla questione sarebbe necessaria una puntualizzazione.

Sarebbe inoltre opportuno un chiarimento in ordine alla dichiarata finalità della norma di cui al comma 3 di consentire il "rispetto dell'obiettivo di pervenire al consolidamento dell'articolazione per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione": andrebbe in particolare chiarito il concetto di

⁵³ L'articolo 3, comma 68, della legge finanziaria 2008 prevede che entro il 15 giugno di ciascun anno, ogni Ministro trasmetta alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. Per l'anno in corso risulta presentata solo una relazione, relativa al Ministero degli affari esteri.

"consolidamento", se cioè il riferimento è all'attuale configurazione o alla struttura generale del bilancio al livello delle sue articolazioni di fondo. Analogo chiarimento andrebbe effettuato in relazione alle rimodulazioni con l'assestamento e alle relative anticipazioni. I decreti anticipatori del bilancio dovrebbero essere invece allineati all'obiettivo di cui all'omologa legge.

Andrebbe altresì chiarito se l'espressa previsione di un limite superiore (il 10 per cento) alle variazioni possibili all'interno di un programma tra spese di funzionamento ed interventi (a vantaggio di questi ultimi) implichi che modulazioni di entità superiore debbano essere effettuate necessariamente mediante legge sostanziale. Altro interrogativo riguarda se, nel silenzio, tale rimodulabilità all'interno di un programma, ferma rimanendo quella tra programmi, sussista o meno per l'assestamento, in quanto una lettura formale della norma sembrerebbe escluderlo, nel qual caso la conseguenza sarebbe che l'ampiezza delle variazioni del bilancio risulterebbe superiore rispetto a quella dell'assestamento (tra programmi e all'interno di un programma nel primo caso, mentre solo tra programmi nel secondo): da valutare sul piano sistematico se un tale assetto trovi una giustificazione, attesa da un lato la equiparazione, almeno sotto il profilo della natura, tra i due strumenti legislativi, e dall'altro la più limitata portata dell'assestamento rispetto al bilancio. Analoghi interrogativi si pongono per i relativi decreti anticipatori.

Riprendendo per altro aspetto un'osservazione già prima esplicitata va quindi sottolineata una doppia valenza da parte della norma di cui al comma 3 per quanto riguarda il bilancio, che da un lato stabilisce la rimodulabilità tra programmi e dall'altro disciplina il caso della rimodulabilità all'interno di un programma (tra funzionamento e interventi), tra l'altro nel primo caso senza limiti quantitativi e nel secondo caso con il citato limite del 10 per cento nel trasferimento di risorse dal funzionamento agli interventi, il che potrebbe anche avere una giustificazione sotto il profilo di una gestione ispirata ad una maggiore flessibilità nell'ottica del risultato, laddove invece la rimodulazione tra programmi può assumere una valenza più generale. Sempre per il comma 3, in relazione all'allegato di cui all'ultimo periodo, premesso che andrebbe chiarita la nozione contabile di cui alla parola "utilizzare", andrebbe altresì chiarito se tale allegato possa essere emendato in sede parlamentare e in relazione a quale strumento, che può essere lo stesso bilancio o è da supporre anche la stessa "finanziaria", fermo rimanendo più in generale che non dovrebbe essere esclusa una rimodulabilità finale da parte della

"finanziaria", per la parte relativa sia alle tabelle che alla sua portata normativa. In tal caso però le rimodulazioni proposte dal bilancio avrebbero una portata solo provvisoria: il tema del rapporto tra bilancio e "finanziaria" a seguito della normativa appare dunque abbastanza complicato, soprattutto sotto il profilo della ricostruibilità della sede in cui è stata effettuata la singola rimodulazione.

Un altro problema da chiarire per il comma 5 sta nei motivi per cui i decreti provvisori rispetto all'assestamento vengono adottati dal ministro competente di concerto con quello dell'economia, mentre quelli anticipatori della legge di bilancio sono adottati dal ministro dell'economia su proposta del ministro competente. Anche qui si tratterebbe di capire se si tratta di un coordinamento da perfezionare o di una voluta diversa disciplina a parità di fattispecie, almeno dal punto di vista ordinamentale (legge di bilancio e legge di assestamento). Ma ancor prima sembra sussistere un altro rilevante problema interpretativo, perché il primo periodo del comma 5, relativo alle potenzialità dell'assestamento, fa riferimento alle rimodulazioni tra programmi ma senza il vincolo previsto al comma 3 per il bilancio in riferimento al fatto che i programmi rimodulabili sono quelli all'interno di ciascuna missione di spesa. Il vincolo per l'assestamento è dunque riferito al singolo ministero, mentre per il bilancio è costituito dalla missione: per questo aspetto dunque le potenzialità del bilancio risultano invece inferiori a quello dell'assestamento, il che è forse dovuto ad un difetto di coordinamento tra le norme, se si esclude una voluta diversità di modello tra i due disegni di legge, diversità che comunque può avere delle rilevanti implicazioni.

Va peraltro notato che, potendo essere presentato un ddl di variazione del bilancio fino alla data del 31 ottobre, una sua anticipabilità con decreto può aver luogo anche nei due mesi finali dell'esercizio, se si intende il meccanismo dell'anticipo con decreto come tale da trovare attuazione prima dell'entrata in vigore della relativa legge. Sulla base del medesimo presupposto interpretativo, a partire dal 1° ottobre, a ddl bilancio presentato, si dovrebbe poter procedere alla sua anticipazione per decreto, ovviamente in riferimento all'esercizio di riferimento, che è quello successivo.

Va inoltre segnalata all'ultimo periodo del comma 5 la novità della limitazione al solo esercizio in corso delle rimodulazioni di cui all'assestamento e ai decreti ministeriali, limitazione che in qualche modo poteva essere già ritenuta acquisita al sistema. Peraltro, in assenza di un'indicazione da parte della norma, al momento

sembrerebbe non vietato che i decreti anticipativi del ddl di assestamento possano essere emanati già per l'esercizio in corso.

B) Implicazioni sul piano delle procedure parlamentari in sede consultiva

Per quanto riguarda gli aspetti eminentemente procedurali (resa del parere da parte delle Commissioni parlamentari, di cui al comma 5), andrebbe affrontato preliminarmente il problema se si tratti solo di un difetto di coordinamento o di un intento consapevole il fatto che vanno inviati alle Commissioni parlamentari per il parere solo i decreti ministeriali anticipatori del ddl di bilancio e non anche quelli relativi all'assestamento, come si evince dal riferimento del quarto periodo del comma 5.

Una riflessione più generale appare opportuna comunque in ordine alla valenza del previsto doppio parere da parte delle Commissioni di merito e della Commissione bilancio al fine di valutare se esso possa essere considerato di per sé sufficiente al pieno e coerente inquadramento della riforma nella cornice dettata dall'assetto attuale dei poteri che ruota intorno alla decisione di bilancio così come regolata dalla Costituzione e dalla legge di contabilità, in cui un ruolo centrale è assegnato al concetto di legge.

Difatti, nel presupposto che per Commissione competente per i profili di carattere finanziario si intende la Commissione bilancio, ferma naturalmente l'assoluta autonomia al riguardo della Presidenza delle Camere, va rilevato che il dispositivo non vede sanzionato l'esito di un eventuale parere contrario o condizionato da parte della Commissione di merito; allo stesso modo, con effetti peraltro ancor più problematici per i profili di interesse, si presenta l'esito privo di conseguenze nel caso di parere contrario o con condizioni formulato da parte della Commissione bilancio, dal momento che le eventuali osservazioni - come prefigurato dalla norma - danno solo luogo alla richiesta di ulteriori elementi informativi, se il Governo non è d'accordo.

Ciò in quanto il parere è espressamente vincolante, così come prevede il dispositivo, solo nel caso in cui la spesa sia direttamente regolata per legge. Peraltro, tale ultimo richiamo, se da un lato conferma il presupposto interpretativo alla base delle osservazioni prima formulate al paragrafo A), comporta che, per la gran parte della spesa, vincolata solo "indirettamente" dal fattore legislativo (cd "oneri

inderogabili"), non sono previste conseguenze alle eventuali osservazioni formulate dalla Commissione bilancio.

Tra l'altro, merita una segnalazione la circostanza secondo cui, essendo formalmente limitata la competenza della citata Commissione solo ai profili finanziari, l'ambito effettivo di competenza di quest'ultima si rivela, almeno formalmente, avere un raggio d'azione assai limitato, dal momento che il presupposto della normativa è di assicurare comunque l'invarianza degli effetti per quanto riguarda le compensazioni, il merito essendo di competenza di altra Commissione.

Oltretutto, anche per le spese direttamente fissate con legge, rimane che non sono previste conseguenze per il parere con osservazioni o condizioni della Commissione di merito.

Sul fatto che comunque tutta la procedura di coinvolgimento del Parlamento si esaurisca a livello di Commissione va segnalato che la normativa va valutata con riferimento ad un altro profilo di costituzionalità, riferito all'ultimo comma dell'art. 72, per la parte in cui viene prevista la riserva d'Assemblea per le leggi di bilancio.

Oltretutto va segnalato un problema di coordinamento dei lavori tra esame del ddl bilancio (e non di assestamento, come prima osservato) da un lato e l'attività consultiva delle Commissioni parlamentari dall'altro in relazione ai decreti ministeriali anticipatori di tale legge. La questione assume un rilievo perché l'esame di tali ddl è organizzato sulla base dell'alternanza tra i due rami del Parlamento, mentre l'autonoma procedura consultiva sui decreti è simultanea.

Per quanto riguarda il comma 7, modificato rispetto alla versione originaria, ci si rimette al determinarsi caso per caso di scostamenti rilevanti nelle valutazioni di quantificazione rispetto ai tre saldi considerati e alle relative segnalazioni che nelle relazioni tecniche ovvero in apposite note il Ministero dell'economia intenda presentare, fermo rimanendo che tale Ministero ad inizio di anno presenta un quadro metodologico in ordine alla valutazione degli effetti sui vari saldi in ciascun settore di spesa, quadro su cui le Commissioni parlamentari esprimono un atto di indirizzo. Si tratta di una procedura che in qualche modo propone la situazione esistente, con l'unica novità del citato atto di indirizzo sul quadro metodologico. Sul piano dell'interpretazione della norma andrebbero chiariti "gli altri casi" che si possono verificare in quanto non ricompresi nell'effetto

sugli andamenti tendenziali o nel richiamo allo strumento della relazione tecnica⁵⁴.

Il comma 8 prevede che il fondo iscritto dall'autorizzazione di spesa indicata dall'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, è integrato di 100 milioni di euro per l'anno 2009, 300 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011, da utilizzare a reintegro delle dotazioni finanziarie dei programmi di spesa. Inoltre, nel corso dell'esame, la Camera dei deputati ha stabilito che l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 così come rideterminata dal primo periodo, è ridotta dell'importo di 6 milioni di euro per l'anno 2009, 12 milioni di euro per l'anno 2010 e 10 milioni di euro per l'anno 2011. Nel contempo, si provvede alla integrazione delle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 11-*quaterdecies*, comma 20 del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e quelle di cui all'articolo 2, comma 98, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e all'articolo 2, comma 71 della medesima legge n. 244 del 2007, che vengono integrate rispettivamente degli importi di 8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009, e 2010, dell'importo di 5 milioni di euro per l'anno 2009, 10 milioni di euro per il 2010 e 15 milioni di euro per il 2011, e dell'importo di 10 milioni di euro per l'anno 2008.

Il comma 8-*bis* prevede che nello stato di previsione del Ministero della difesa è istituito un fondo con una dotazione pari a 3 milioni di euro per l'anno 2008, da utilizzare per far fronte alle esigenze prioritarie del Ministero stesso.

Il comma 8-*ter* stabilisce che agli oneri derivanti dal comma 8-*bis*, si provvede mediante corrispondente riduzione, per l'anno 2008,

⁵⁴ Sul piano più generale, si rammenta che l'esigenza della valutazione dell'impatto sui diversi saldi aveva trovato conferma, sul versante amministrativo, nella già citata Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri che a suo tempo aveva introdotto la c.d. "relazione tecnica *standard*" alla quale avrebbero dovuto conformarsi le RT relative a ciascun provvedimento che comporti effetti finanziari. Tale modello di relazione tecnica prevede, infatti, in primo luogo, che gli effetti finanziari siano valutati non solo in termini di saldo netto da finanziare, ma anche in termini di fabbisogno e di indebitamento netto e, in secondo luogo, che qualora vi siano differenze di effetti nei tre aggregati, siano fornite le motivazioni alla base delle predette differenze. La Nota depositata dal Governo nel corso dell'esame alla Camera dei deputati conviene "sull'avviso della Commissione in ordine alla necessità di estendere l'obbligo della copertura sui tre saldi di tutti i nuovi o maggiori oneri, quindi sia alle maggiori spese che alle minori entrate.", aggiungendo che l'estensione dell'obbligo di copertura sui tre saldi dovrà riguardare anche i disegni di legge di iniziativa parlamentare. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 72.

della dotazione del fondo di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93.

Il comma 8-*quater* prevede che all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, dopo il comma 5, è aggiunto il comma 5-*bis* laddove è stabilito che al fine del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, la situazione analitica dei crediti e dei debiti derivanti dalle operazioni poste in essere dai Commissari delegati, a qualsiasi titolo, anche in sostituzione di altri soggetti, deve essere rendicontata annualmente, nonché al termine della gestione, e trasmessa entro il 31 gennaio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e all'ISTAT per la valutazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica. Per l'omissione o il ritardo nella rendicontazione si applica la sanzione prevista dall'articolo 337 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni.

La RT al disegno di legge iniziale riferisce che è prevista la ridotazione del fondo di cui all'articolo 5 comma 4, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, attualmente pari 95 milioni di euro per l'anno 2009 e 60 milioni di euro per l'anno 2010, attraverso una integrazione di 100 milioni di euro per l'anno 2009 e 300 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011, destinato ad attribuire alle Amministrazioni un ulteriore margine di reintegro delle dotazioni finanziarie dei programmi di spesa ridotti, da utilizzare in relazione alle prioritarie esigenze gestionali che dovessero sopravvenire, in relazione al ripristino dei tagli disposti.

Inoltre, relativamente alle aggiunte alla Camera al comma 8, la RT si limita a riferire che tale disposizione stabilisce la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 5, comma 4, del decreto legge n. 93 del 2008 per gli importi di 6 milioni di euro per il 2008, di 12 milioni per il 2009 e di 10 milioni per il 2010.

Per quanto riguarda i commi 8-*bis* e 8-*ter* (Fondo per le esigenze prioritarie del Ministero della difesa) la RT afferma che ivi si prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero della difesa di un fondo, con la dotazione di 3 milioni di euro per l'anno 2008, da utilizzare per fronteggiare le esigenze prioritarie del predetto Ministero. Al relativo onere, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'art. 5, comma 4, del decreto-legge n. 93 del 2008.

L'allegato 7, in relazione al comma 8, stima i seguenti effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica in conto maggiori spese correnti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
100	300	300	70	240	300	100	300	300

Inoltre, in relazione al comma 8-bis e 8-ter, stima i seguenti effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica sempre in conto maggiori spese correnti:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
3	0	0	0	3	0	0	0	3	0	0	0

Al riguardo, fermo restando che i maggiori oneri sono contenuti in ogni caso entro un limite massimo di spesa, appare non di meno evidente che il diverso profilo indicato sui saldi di fabbisogno ed indebitamento, rispetto ai programmi oggetto di adeguamento, potrà costituire un fattore critico nella valutazione del trasferimento di risorse dovendo corrispondere necessariamente i profili di impatto stimati con quelli connessi agli stanziamenti di spesa per cui si dispone l'integrazione⁵⁵.

Il comma 10 stabilisce che per l'anno 2009 non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 507 e 508, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e la quota resa indisponibile per detto anno, ai sensi del citato comma 507, è portata in riduzione delle relative dotazioni di bilancio.

⁵⁵ In tal senso, il Governo riconosce, nella nota depositata alla Camera dei deputati, che " il coefficiente di spendibilità (in termini di fabbisogno) delle risorse che verranno via via assegnate alle amministrazioni richiedenti - in base alle sopravvenute occorrenze - attraverso la ripartizione del fondo in questione, dovrebbe essere inizialmente più basso rispetto alle corrispondenti capacità di spesa in senso economico (in termini di indebitamento), per poi progressivamente salire in considerazione dell'entrata a regime dei nuovi meccanismi di bilancio." Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 73.

La RT considera la norma nell'ambito delle riduzioni disposte al comma 1 relativamente alle previsioni di spesa da iscrivere nel bilancio a legislazione vigente per il 2009.

L'allegato 7 espone i seguenti effetti in conto minori spese correnti:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	3.016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

L'allegato 7 espone poi i seguenti effetti in conto minori spese di parte capitale:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	1.905	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Al riguardo, per i profili di stretta copertura, nulla da osservare, atteso che gli importi di cui si dispone l'eliminazione, corrispondono a quelli previsti per tale anno dalla legge finanziaria per il 2007.

Non di meno, sotto il profilo metodologico, si ribadisce che l'automatica trasformazione dei predetti accantonamenti in riduzioni di stanziamento per il 2009, prefigura un metodo di valutazione degli interventi che non è apposto in base ai fabbisogni di spesa, né, soprattutto, tenendo conto dell'effetto ipotizzabile in ordine al vincolo legislativo che potrebbe richiedere su taluni settori di intervento, già dopo la conversione del decreto-legge, un adeguamento delle risorse. Anche per questo verso si depotenzia così di fatto il contenuto della decisione parlamentare su un dispositivo che incide sulla formazione di tutti gli stanziamenti di spesa da iscrivere nel bilancio 2009⁵⁶.

⁵⁶ Sul punto, la Nota depositata dal Governo nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati si limita a riferire che "in ordine all'osservazione formulata sulla circostanza che gli stanziamenti di bilancio interessati alle riduzioni trovano sostanziale corrispondenza con le voci di spesa correlate all'applicazione del comma 507 della legge finanziaria per il 2007, si rappresenta che i criteri utilizzati nei due casi considerati, per l'individuazione della spesa assoggettabile a tagli e/o accantonamenti, differiscono sostanzialmente: in occasione della legge finanziaria 2007, il criterio era essenzialmente economico (venivano individuate le categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto consolidato della P.A.), mentre nel caso attuale, assume preminenza la possibilità per l'Amministrazione di «controllare» la spesa, rimanendo in genere escluse dai tagli le spese la cui quantificazione risulta determinata da fattori esogeni rispetto ai comportamenti della P.A. La contestuale introduzione di nuovi meccanismi di flessibilità, che

Il comma 11 prevede che l'autorizzazione di spesa di cui alla legge 3 gennaio 1981, n. 7 e alla legge 26 febbraio 1987, n. 49 relative all'aiuto pubblico a favore dei Paesi in via di sviluppo è ridotta di 170 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009.

La RT non prende in considerazione la norma.

L'allegato 7, considerando la disposizione in conto minori spese correnti, espone i seguenti effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
170	170	170	170	170	170	170	170	170

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 12 stabilisce che l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 896, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relativa al Fondo di sostegno per il programma industria difesa nazionale è ridotta di 183 milioni di euro per l'anno 2009.

La RT non prende in considerazione la norma.

L'allegato 7, considerando la norma in esame in conto minori spese correnti, espone i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

risultano nettamente incrementati rispetto alla legislazione previgente, dovrebbe assicurare maggiori margini di sostenibilità dei tagli, rispetto all'esperienza maturata per gli accantonamenti ex comma 507, ritenendosi pertanto accettabile l'aumento delle percentuali applicate dalla manovra, passate dal 12-14 per cento del triennio 2007-2009 al 21,9 per il prossimo esercizio, previsto dal decreto-legge n. 112 del 2008. Infine, si conferma che gli stanziamenti di bilancio che concorrono a definire la spesa riducibile, sono stati considerati a legislazione vigente e pertanto scontano gli effetti previsti sia dal decreto-legge n. 93/2008 che l'applicazione delle riduzioni - già accantonamenti ex comma 507 - previste dal decreto-legge 112/2008 in esame." Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 72.

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
183	0	0	129	54	0	129	54	0

Al riguardo, per i profili di copertura, andrebbero illustrati i criteri di stima dell'impatto sui saldi di finanza pubblica.

Il comma 13 prevede una modifica all'articolo 1, comma 21, primo periodo, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, laddove è stabilito che, qualora nel corso dell'esercizio l'Ufficio centrale del bilancio di un Ministero segnali che l'andamento della spesa, riferita al complesso dello stato di previsione del Ministero, ovvero ai singoli programmi, sia tale da non assicurare il rispetto delle originarie previsioni di spesa, il Ministro dispone con proprio decreto, anche in via temporanea, la sospensione dell'assunzione di impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento a carico di uno o più capitoli di bilancio, con esclusione dei capitoli concernenti spese relative agli stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria, nonché spese relative agli interessi, alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili, ad accordi internazionali, ad obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, alle annualità relative ai limiti di impegno e alle rate di ammortamento mutui.

La RT non considera nello specifico le norme in esame.

Al riguardo, premesso che la modifica al dispositivo riveste natura strettamente procedurale, correlando le procedure di monitoraggio degli andamenti di spesa alla nuova classificazione per programmi, nulla da osservare, se non per il fatto che occorrerebbe avere conferma del fatto che, soprattutto in prospettiva tenuto conto degli effetti della flessibilità così come prevista dalla presente normativa, tutti i cd. oneri inderogabili continuino ad essere effettivamente considerati come indisponibili: in caso negativo infatti il potere di cui al comma in esame potrebbe riguardare anche i medesimi oneri inderogabili.

Il comma 14 stabilisce che, fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 21 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ai fini del controllo e monitoraggio della spesa pubblica, la mancata

segnalazione da parte del funzionario responsabile dell'andamento della stessa in maniera tale da rischiare di non garantire il rispetto delle originarie previsioni di spesa costituisce evento valutabile ai fini della responsabilità disciplinare. Ai fini della responsabilità contabile, il funzionario responsabile risponde del danno derivante dal mancato rispetto dei limiti della spesa originariamente previsti, anche a causa della mancata tempestiva adozione dei provvedimenti necessari ad evitare efficacemente tale esito, nonché dalle misure occorrenti per ricondurre la spesa entro i predetti limiti.

La RT non prende in considerazione la norma.

Al riguardo, tenuto conto del profilo meramente ordinamentale del dispositivo, nulla da osservare.

Il comma 15 prevede che, al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dall'esercizio finanziario 2009, le amministrazioni dello Stato, escluso il comparto della sicurezza e del soccorso, possono assumere mensilmente impegni per importi non superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base, con esclusione delle spese per stipendi, retribuzioni, pensioni e altre spese fisse o aventi natura obbligatoria ovvero non frazionabili in dodicesimi, nonché per interessi, poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili, accordi internazionali, obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, annualità relative ai limiti di impegno e rate di ammortamento mutui. La violazione del divieto di cui al presente comma rileva agli effetti della responsabilità contabile.

La RT non prende in considerazione la norma.

Al riguardo, osservato che al dispositivo non sono associati effetti di risparmio, si fa rinvio, per gli aspetti metodologici, a quanto già osservato in occasione dell'introduzione, nel sistema di analogo dispositivo⁵⁷, l'esame della norma potrebbe anzi costituire l'occasione per una valutazione *ex post* degli effetti e dell'efficacia dell'analogo norma già adottata nel recente passato.

⁵⁷ Cfr. SERVIZIO DEL BILANCIO, XIV legislatura, DB n. 40, p. 35.

Articolo 61
**(Ulteriori misure di riduzione della spesa ed abolizione della quota
di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza
specialistica)**

Il comma 1 prevede che, a decorrere dall'anno 2009, la spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT, pubblicato in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con esclusione delle Autorità indipendenti, per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, operanti nelle predette amministrazioni, è ridotta del 30 per cento rispetto a quella sostenuta nell'anno 2007. Ai suddetti fini le amministrazioni adottano con immediatezza, e comunque entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le necessarie misure di adeguamento ai nuovi limiti di spesa.

La RT riferisce che la disposizione amplia la platea delle amministrazioni destinatarie delle misure di contenimento della spesa già previste dall'art. 68, atteso che tale disposizione limita l'ambito di applicazione alle amministrazioni previste dall'art. 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223.

Infatti, viene prevista una riduzione del 30 per cento della spesa degli organismi collegiali operanti nelle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di cui all'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Inoltre, prosegue **la RT**, considerato che le economie derivanti dall'attuazione del comma vanno a confluire nell'apposito fondo di parte corrente di cui al comma 17 e di cui verrà quantificata in corso di gestione l'entità finanziaria, si ritiene intanto di poter stimare, in via prudenziale, economie non inferiori a 20 milioni di euro annui. Ciò tenuto presente che per l'art. 68 sono state stimate economie per € 42.000.000, pari cioè a quelle previste in applicazione dell'art 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223.

L'economia stimata va ad aggiungersi a quella quantificata in sede di relazione tecnica per l'art 68 del presente provvedimento, che riguarda fattispecie similari.

In ogni caso, conclude la RT, non si ascrivono effetti finanziari sui saldi, tenuto conto della riassegnazione in favore del citato fondo di cui al comma 17 (destinato alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, inclusa l'assunzione di personale in deroga ai limiti stabiliti dalla legislazione vigente, nonché al finanziamento della contrattazione integrativa).

Al riguardo, andrebbero acquisiti elementi idonei ad illustrare gli effetti di ampliamento della platea dei soggetti che d'ora innanzi devono soggiacere all'applicazione del dispositivo di cui all'articolo 29 del decreto legge 223/2006, nonché elementi di sintesi circa gli ammontari di spesa ad essi riferibili e potenzialmente "aggredibili" per effetto della riduzione del 30 per cento in materia di consulenze e comitati.

Atteso peraltro che è già scaduto il termine di 30 giorni ivi indicato, il Governo potrebbe già fornire elementi di valutazione sui risultati conseguiti.

A tal fine, infatti, occorre considerare che tra gli enti consolidati nel conto economico della PA ai fini della contabilità nazionale, ai sensi della legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2005), ricadono numerosi soggetti di diritto comune (fondazioni e società per azioni) di notevole impatto finanziario sul medesimo conto, poiché ritenuti soggetti "no market" secondo i criteri SEC95.

Dal punto di vista procedurale, inoltre, tenuto conto che il dispositivo prevede che ai suddetti fini le amministrazioni adottano con immediatezza, e comunque entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le necessarie misure di adeguamento ai nuovi limiti di spesa, andrebbero inoltre considerate le ricadute in termini di possibili contenziosi, laddove la riduzione di cui trattasi imporrà la revisione della durata di incarichi già affidati per assicurare il rispetto del tetto massimo.

Il comma 2 stabilisce che, al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, riducendo ulteriormente la spesa per studi e consulenze, all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, laddove è indicato il tetto massimo di spesa per le consulenze, sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) il tetto è ridotto al 30 per cento della spesa sostenuta nel 2004; *b*) nel limite di spesa stabilito ai sensi del primo periodo del presente comma, deve rientrare anche la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti.

Il comma 5 stabilisce che a decorrere dall'anno 2009 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2007 per le medesime finalità. La disposizione del presente comma non si applica alle spese per convegni organizzati dalle università e dagli enti di ricerca.

Il comma 6 prevede che, a decorrere dall'anno 2009, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT pubblicato in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni, per un ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2007 per le medesime finalità.

La RT riferisce che le disposizioni riducono in percentuale la misura per la determinazione dell'ammontare delle risorse utilizzabili dalle amministrazioni rispettivamente per le spese di consulenza, di rappresentanza e per sponsorizzazioni.

Tali tipologie di spese hanno formato nel tempo oggetto di successivi interventi e da ultimo anche l'art 60, commi 1 e 10, del decreto-legge in questione ha inciso su di esse attraverso un taglio percentuale generalizzato delle spese di funzionamento (-21,9%) e con la trasformazione in riduzione di spesa degli accantonamenti ex art. 1, comma 507, della legge finanziaria 2007 (-12,1%).

A seguito di ciò, prosegue **la RT**, gli stanziamenti in bilancio di tali spese hanno raggiunto livelli minimi, con una contrazione complessiva di ordine superiore rispetto al citato abbassamento dei limiti di utilizzazione per consulenze e rappresentanza, e, pertanto, in relazione alle modifiche che si propongono si ritiene di non considerare alcun effetto finanziario, ritenendo che le eventuali economie possano rivelarsi unicamente a consuntivo.

Peraltro, il suddetto contenimento dei tetti di spesa esplicherà effetti in termini di limitazione delle possibilità di reintegro dei corrispondenti stanziamenti, in sede di applicazione delle misure di flessibilità gestionale del bilancio introdotte dall'articolo 60, comma 6, del decreto-legge in esame.

Per quanto riguarda i commi 5 e 6, le limitazioni si estendono alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ma non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome, agli enti, di rispettiva competenza, del Servizio sanitario nazionale ed agli enti locali, né agli enti previdenziali privatizzati, come indicato dal successivo comma 15.

La RT conclude riferendo che non si iscrivono effetti finanziari, tenuto conto della riassegnazione in favore del richiamato fondo cui al comma 17.

Al riguardo, tenuto conto che l'allegato 7 non associa effetti finanziari e che le misure in questione sono comunque volte alla realizzazione di risparmi di spesa, nulla da osservare.

Nondimeno, sarebbe utile l'esposizione di dati in merito all'ammontare delle spese interessate dal dispositivo in questione onde trarne indicazioni circa gli ipotizzabili effetti di risparmio.⁵⁸

Il comma 3 prevede che le disposizioni di cui al comma 2 si applicano solo a decorrere dal gennaio 2009.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, non vi sono osservazioni dal momento che in relazione all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), l'allegato 7 scontava risparmi di spesa per il solo triennio 2006/2008.

Il comma 4 prevede che entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmetta alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione, prevista nel presente comma, avente ad oggetto

⁵⁸ In proposito, dai dati contenuti nella esposizione del presidente della Corte dei Conti nell'ambito di una apposita indagine presso la I commissione permanente della Camera dei deputati, relativi al 2006, emerge un quadro che indica, mediante l'utilizzo dei dati SIOPE, pagamenti effettuati per tali spese (in particolare, Incarichi, Manifestazioni e convegni, spese di rappresentanza) per 1.914 milioni di euro da Regioni, Province e Comuni complessivamente considerati. Cfr. CORTE DEI CONTI, Elementi per l'Audizione dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, 20 novembre 2007, p. 54.

l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza.

La RT non considera le norme in esame.

Al riguardo, atteso il carattere meramente procedurale, nulla da osservare.

Il comma 7 stabilisce che le società non quotate a totale partecipazione pubblica, ovvero, comunque controllate dai soggetti tenuti all'osservanza delle disposizioni di cui ai commi 2, 5 e 6 si conformano al principio di riduzione di spesa per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni, desumibile dalle predette disposizioni. In sede di rinnovo dei contratti di servizio, i relativi corrispettivi sono ridotti in applicazione della disposizione di cui al primo periodo del presente comma. I soggetti che esercitano i poteri dell'azionista garantiscono che, all'atto dell'approvazione del bilancio, sia comunque distribuito, ove possibile, un dividendo corrispondente al relativo risparmio di spesa.

La RT non considera le norme in esame.

Al riguardo, andrebbe valutato l'effetto almeno potenzialmente di contenimento della spesa in relazione a soggetti che, pur sotto forma di controllate o partecipate di diritto comune, risultino o meno essere consolidati nel settore S13 ai fini della compilazione del conto economico della P.A.

In tal senso, una volta fornito l'elenco dei soggetti controllati o partecipati di società, andrebbe reso disponibile un quadro degli aggregati di spesa per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni, su cui viene ad operare la riduzione⁵⁹.

⁵⁹ Al riguardo, a titolo esemplificativo, la ricognizione del dato riferibile alle Amministrazioni decentrate (Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane) riportata dal Rapporto Unioncamere 2007, evidenzia che all'anno 2005 le società direttamente o indirettamente controllate non quotate erano 3.166. A queste vanno aggiunte le società controllate dalla Amministrazione centrale dello Stato (25 solo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze) oltre a quelle emanazione degli Enti pubblici e delle Università. Cfr. UNIONCAMERE, Centro Studi, *Le Società Partecipate dagli enti locali*, Rapporto 2007, Osservatori e Rapporti, p. 21.

Il comma 8 prevede che, a decorrere dal gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

La RT, per quantificare gli effetti finanziari della disposizione, prende in considerazione i dati forniti dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

In particolare - operando una valutazione prudenziale, che tiene conto dell'andamento ciclico del settore e che scorpora le somme non riconducibili a entità qualificabili come pubbliche amministrazioni (es.: Anas) - la RT riferisce che è possibile stimare in 13 miliardi di euro il valore complessivo della progettazione, da prendere a base di calcolo.

Applicando a tale valore numerico la percentuale dell'1,5 per cento - che, per effetto della norma, costituisce la quota di retribuzione accessoria non più attribuibile ai dipendenti, ma da versare al bilancio dello Stato - si ottiene un'economia di spesa pari a 195 milioni di euro per la totalità delle pubbliche amministrazioni. Analogamente a quanto previsto per il comma 10, anche tali economie comunque andranno valutate a consuntivo; quindi le suddette risorse sono destinate ad essere riassegnate al fondo di cui al successivo comma 17; pertanto non viene ascritto alla disposizione alcun effetto finanziario sui saldi.

Al riguardo, tenuto conto che a fini prudenziali non sono associati effetti correttivi sui saldi di finanza pubblica, non vi sono osservazioni.

Il comma 9 stabilisce che il 50 per cento del compenso spettante al dipendente pubblico per l'attività di componente o di segretario del collegio arbitrale è versato direttamente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato; il predetto importo è riassegnato al fondo di amministrazione per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti ovvero ai fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno del personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato ove esistenti; la medesima disposizione si applica al compenso spettante al dipendente pubblico per i collaudi svolti in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Le

disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai corrispettivi non ancora riscossi relativi ai procedimenti arbitrali, ed ai collaudi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

La RT non considera la disposizione in esame.

L'allegato 7 non attribuisce effetti correttivi alla misura in esame.

Al riguardo, andrebbero richiesti chiarimenti in merito alla presenza di contenziosi volti al riconoscimento del maggior beneficio economico previsto dalla legislazione vigente, rispetto al periodo di vigenza della norma in cui si prevede che le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai corrispettivi non ancora riscossi relativi ai procedimenti arbitrali, ed ai collaudi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Tale dispositivo, infatti, sembra voler derogare espressamente al principio generale del diritto amministrativo secondo cui gli atti di una procedura amministrativa soggiacciono alla normativa primaria prevista al tempo della loro attivazione, ancorché essa risulti successivamente mutata.

Pertanto, relativamente ai compensi già maturati e oggetto di formale impegno sotto il profilo contabile, anche se non ancora erogati, va valutato se l'effetto del dispositivo non possa determinare contenziosi da cui deriverebbe un onere per l'amministrazione, trattandosi di profili di spesa attinenti a diritti soggettivi ormai già perfezionati.

Il comma 10 stabilisce che, a decorrere dal gennaio 2009, le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008. Sino al 2011 è sospesa la possibilità di incremento, prevista dell'articolo 82, comma 10, del citato decreto legislativo n. 267 del 2000, per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che non hanno rispettato nell'anno precedente il patto di stabilità.

Il comma 11 prevede che i contributi ordinari attribuiti dal Ministero dell'interno a favore degli enti locali sono ridotti a decorrere dall'anno 2009 di un importo pari a 200 milioni di euro annui per i comuni ed a 50 milioni di euro annui per le province.

La RT riferisce che la disposizione interviene in materia di indennità di funzione e gettone di presenza degli amministratori locali, attraverso una riduzione del 20 per cento, rispetto a quanto dai medesimi percepito alla data del 30 giugno 2008.

Per la stima degli effetti finanziari dell'intervento, prosegue la RT, occorre fare riferimento al decreto ministeriale n. 119/2000 del Ministero dell'Interno. In tale decreto - in applicazione della norma recata dall'art 82 TUEL - vengono fissate, in particolare, le indennità di funzione dei sindaci e dei presidenti della provincia, nonché l'entità dei gettoni di presenza per i consiglieri comunali e provinciali.

Con specifiche differenziazioni legate alla popolazione di riferimento, si è in presenza di dieci diverse fasce retributive per quanto riguarda i sindaci e quattro fasce retributive per i presidenti di provincia. Per quanto riguarda i gettoni sono previste sei diverse fasce retributive per i consiglieri comunali e quattro per i consiglieri provinciali. Con riferimento a tale base di calcolo occorre tener conto di alcuni fattori che incidono sulla possibilità di definire in modo puntuale l'entità del risparmio.

La RT si riferisce in particolare:

- alla presenza di una specifica disposizione che consente agli enti di incrementare o diminuire l'entità delle indennità e dei gettoni;
- alla presenza di una norma (art 82, comma. 1, tuel) per effetto della quale le indennità attribuite sono dimezzate per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa;
- alla circostanza che una norma - l'art 1, comma 54, della legge n. 266/2006 - è già intervenuta in materia, prevedendo una riduzione del 10% dell'entità dei compensi degli amministratori locali; tale norma - pur in presenza di un'interpretazione dal MEF che ne sottolinea la portata stabile in termini di riduzione permanente - è stata da talune realtà (con autorevole avallo anche di qualificati interlocutori istituzionali) considerata operante per il solo esercizio 2007;
- alla presenza - nella legge n. 244/2007, commi 23-31 - di ulteriori specifiche misure volte a ridurre i costi della cd. "politica locale", i cui effetti sono ancora in corso di verifica da parte delle amministrazioni locali.

Alla luce del quadro delineato, tenuto conto delle possibili variabili sopra descritte, appare corretto stimare in 200 milioni di euro lordi annui l'economia di spesa riconducibile alla norma in esame.

In base al successivo comma 11, i contributi ordinari dell'Interno a favore dei comuni e province sono ridotti di 250 milioni di euro annui.

L'allegato 7 espone i seguenti effetti d'impatto, in conto minori spese correnti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
250	250	250	250	250	250	250	250	250

Al riguardo, sebbene siano genericamente richiamati dalla RT tutti i fattori di computo e gli importi unitari che la normativa in vigore prevede per il riconoscimento di indennità ai componenti gli organi politici locali, non viene esposto un prospetto di calcolo dell'importo complessivo delle economie attese, che dovrebbe prendere a riferimento, in particolare: *a)* il numero delle sedute degli organi rappresentativi assembleari relativamente ai gettoni di presenza; *b)* la densità demografica delle comunità di riferimento, al fine di determinare i compensi indennitari per i componenti degli esecutivi di giunta.

Pertanto, risalendo dai dati delle economie attese e sinteticamente indicate pari a 200 milioni di euro per il comparto dei comuni e a 50 milioni di euro per quello delle province, andrebbero acquisiti i distinti prospetti di computo, fornendo l'illustrazione del numero degli amministratori interessati, del numero delle sedute annue ipotizzate nonché della distribuzione per fasce demografiche delle amministrazioni, in modo da consentire il computo dei compensi spettanti ai componenti dei consigli e delle giunte⁶⁰.

Il comma 12 stabilisce che all'articolo 1, comma 725, della legge 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), laddove sono previste

⁶⁰ In proposito, sebbene non siano disponibili dati puntuali in merito alla spesa sostenuta dagli enti locali per i compensi al personale politico è possibile risalire al costo per il funzionamento degli organi assembleari, traendone l'ammontare dall'andamento aggregato della spesa per funzioni obiettivo, relativamente alla voce funzioni generali ivi riportata. Ebbene per tale importo, comprendente anche la componente di cui si discorre, il dato registrato al 2006, indica 10.000 milioni di euro circa relativi alla voce Redditi di Lavoro su 33.349 milioni assegnati alla Funzione obiettivo "Servizi generali". Di tale importo, ipotizzando il 30 per cento relativamente alle indennità ai componenti le assemblee si arriva su di un monte spesa di 3,3 miliardi. Cfr. ISTAT, *Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzioni obiettivo cofog SEC95 – anni 1990-2006*.

diposizioni in materia di compensi per gli amministratori di società a totale partecipazione degli enti locali sono apportate le seguenti modificazioni: *a)* nel primo periodo è stabilito che il compenso non può essere, rispettivamente, superiore al 70 per cento e al 60 per cento delle indennità spettanti al vertice dell'ente di riferimento (comune o provincia); *b)* nel secondo periodo è posto un limite massimo alla indennità di risultato che non potrà comunque essere superiore al doppio del compenso onnicomprensivo di cui al primo periodo; *c)* in fine, è previsto che le disposizioni in parola si applicano anche alle società controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, dagli enti locali.

Il comma 13 prevede che le disposizioni di cui al comma 12 si applicano solo dal gennaio 2009.

La RT non considera le norme.

Al riguardo, non essendo espressamente associati effetti correttivi sui saldi in relazione al dispositivo di cui all'articolo 1, comma 725, della legge 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), su cui interviene la norma in esame, ed essendo comunque la modifica volta al conseguimento di risparmi aggiuntivi, nulla da osservare.

Purtuttavia sarebbe utile l'acquisizione di elementi circa l'ambito di applicazione del dispositivo, in particolare di dati quantitativi circa gli organi di direzione delle società partecipate ed i livelli retributivi medi associabili.

Il comma 14 stabilisce che, a decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi, i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali dell'aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli IRCSS e degli istituti zooprofilattici, sono rideterminati con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008.

Il comma 15 prevede che, fermo quanto previsto dal comma 14, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 5 e 6 non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome, agli enti, di rispettiva competenza, del Servizio sanitario nazionale ed agli enti locali. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 5 e 6 non si applicano altresì agli enti previdenziali.

La RT riferisce che attraverso la citata riduzione del 20%, sulla base delle informazioni presenti nell'ambito del sistema informativo sanitario (NSIS, dati IV trimestre 2007), considerato che il livello complessivo di spesa rilevato è pari a circa 190 milioni di euro, sono conseguibili valutabili economie, qualora riguardassero tutti gli incarichi, in circa 39 milioni di euro annui, al lordo degli effetti indotti. Nell'ipotesi di graduale conferimento e rinnovo degli incarichi, pari ad un terzo del totale ogni anno, tali economie sono rideterminate in circa 13 milioni di euro per l'anno 2009, 26 milioni di euro per l'anno 2010 e 39 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011. Tenuto conto degli effetti indotti, i predetti importi si rideterminano in 7,13 e 20 milioni rispettivamente per gli anni 2009, 2010 e 2011.

L'allegato 7 espone si seguenti effetti d'impatto in conto minori spese correnti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0	0	0	7	13	20	7	13	20

Al riguardo, preso atto dell'asserzione della RT circa il fatto che i dati riportati sono quelli rinvenibili dalla ricognizione del *data base* dell'ex Ministero della salute, andrebbero forniti tutti gli elementi di calcolo esponendo in dettaglio: *a)* il numero degli incarichi di riferimento negli organi direttivi degli enti del sistema sanitario nazionale come indicati dalla norma; *b)* le singole componenti retributive e indennitarie, distintamente per categoria di enti ed organo di riferimento, prese a base del calcolo⁶¹.

⁶¹ In proposito, a titolo esemplificativo, si rammenta che l'articolo 3-bis, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 prevede che il rapporto di lavoro del Direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sia regolato da contratto di diritto privato e che il trattamento economico del direttore generale, del direttore sanitario e del direttore amministrativo è definito, in sede di revisione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 luglio 1995, n. 502, anche con riferimento ai trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale per le posizioni apicali della dirigenza medica e amministrativa. Tale ultimo D.P.C.M., come modificato dal D.P.C.M. 31 maggio 2001, stabilisce all'articolo 1, comma 5 che il trattamento annuo del Direttore generale delle ASL, non può essere superiore a lire trecentomilioni. Il trattamento economico può essere integrato di una ulteriore quota, fino al 20 per cento dello stesso, previa valutazione, sulla base dei criteri determinati ai sensi del comma 5 dell'articolo 3-bis del decreto legislativo n. 502 del 1992 e successive modificazioni, dei risultati di gestione ottenuti e della realizzazione degli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi, assegnati al direttore generale annualmente dalla regione. Il trattamento economico è comprensivo delle spese sostenute per gli spostamenti dal luogo di residenza al luogo di svolgimento delle funzioni. Al direttore

Ciò in quanto i risparmi ivi contemplati concorrono alla copertura di parte dell'onere relativo alla abolizione del *ticket* sanitario i cui effetti finanziari sono, invece, di certa quantificazione.

In ordine al regime applicativo della norma andrebbe altresì confermata la natura permanente dei risparmi in questione, nonché chiarito l'ambito di riferimento degli incarichi considerati dalla RT, ovvero se esso contempra o meno anche quelli conferiti tra il 30 giugno e la data di conversione del decreto legge in esame.

In proposito, inoltre, non è chiaro se la riduzione si applichi solo per il primo conferimento (o per il primo rinnovo) successivo alla data del 30 giugno 2008 oppure (come sembra indicare la relazione tecnica) anche per i successivi.

Si ricorda infine che le regioni, ai sensi del comma 21 del presente articolo, possono decidere di non applicare, in tutto o in parte, la riduzione in esame, compensando tale omissione mediante forme di partecipazione degli assistiti alla spesa sanitaria aventi un effetto finanziario equivalente.

Il comma 16 stabilisce che, ai fini del contenimento della spesa pubblica, le regioni, entro il 31 dicembre 2008, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate, al ridimensionamento delle strutture organizzative ed all'adozione di misure analoghe a quelle previste nel

generale, per lo svolgimento delle attività inerenti le sue funzioni, spetta il rimborso delle spese di viaggio, vitto ed alloggio effettivamente sostenute e documentate, nei limiti e secondo le modalità stabilite per i dirigenti generali dello Stato di livello C . Parimenti, l'articolo 2, comma 5, del citato D.P.C.M. prevede per il Direttore Amministrativo e Sanitario sia attribuito un trattamento economico definito in misura non inferiore a quello previsto dalla contrattazione collettiva nazionale rispettivamente per le posizioni apicali della dirigenza medica ed amministrativa. La regione definisce il trattamento economico del direttore sanitario e del direttore amministrativo, tenendo conto sia del trattamento economico attribuito al direttore generale e sia delle posizioni in strutture organizzative complesse, in un'ottica di equilibrio aziendale. I trattamenti economici del Direttore Amministrativo e Sanitario annui sono omnicomprensivi e, salvo il limite minimo di cui al primo periodo, non possono essere fissati in misura superiore all'80 per cento del trattamento base attribuito al Direttore generale. Il predetto trattamento può essere integrato di un'ulteriore quota, fino al 20 per cento dello stesso, sulla base dei risultati di gestione ottenuti e della realizzazione degli obiettivi fissati annualmente dal direttore generale e misurata mediante appositi indicatori.. Il suddetto trattamento economico è comprensivo delle spese sostenute per gli spostamenti dal luogo di residenza al luogo di svolgimento delle loro funzioni. Ai direttori amministrativo e sanitario, per lo svolgimento delle attività inerenti le funzioni, spetta il rimborso delle spese di viaggio, vitto ed alloggio effettivamente sostenute e documentate, nei limiti e secondo le modalità stabilite per i dirigenti apicali del Servizio sanitario nazionale.

presente articolo. La disposizione di cui al presente comma costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea. I risparmi di spesa derivanti dall'attuazione del presente comma, aggiuntivi a quelli previsti dal patto di stabilità interno, concorrono alla copertura degli oneri derivanti dal comma 18.

La RT afferma che il dispositivo opera attraverso l'adozione da parte delle regioni di disposizioni normative o amministrative finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri, degli organismi politici e degli apparati amministrativi. Tale disposizione risulta equivalente per le regioni a quanto stabilito dai commi 1 e 2 per le restanti amministrazioni pubbliche. Considerato che la spesa sostenuta per il funzionamento di commissioni, spese di rappresentanza e altri oneri di gestione nell'ambito del SSN risulta pari complessivamente a 336 mln di euro, nell'ipotesi di un contenimento del 30% si potrebbe ipotizzare una minore spesa del SSN di circa 100 milioni di euro su base annua al lordo degli effetti indotti.

Per quanto attiene agli organi non afferenti al SSN e avuto riguardo alle sole riduzioni di spesa relative ai consigli regionali, in base ai seguenti parametri: 1) 1.100 consiglieri regionali; 2) una retribuzione media pro capite di 120.000 euro annui; il risparmio atteso, sempre nell'ipotesi di un contenimento dei costi del 30%, è stimabile in circa 40 milioni di euro su base annua. La stima risulta prudenziale in quanto non si tiene conto dei risparmi derivanti dalla soppressione degli enti inutili, dalla fusione delle società partecipate e dal ridimensionamento delle strutture organizzative.

Tenuto conto degli effetti indotti le predette economie lorde su base annua sono rideterminate in 70 milioni annui. In base al comma 20, lettera *b*), punto 2 e comma 21, le regioni adottano misure di razionalizzazione della spesa, ovvero possono decidere di applicare in misura ridotta la quota di partecipazione abolita dal comma 19.

L'allegato 7 espone i seguenti effetti d'impatto in conto minori spese correnti al lordo degli effetti indotti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0	0	0	70	70	70	70	70	70

Al riguardo, premesso che ivi sono indicati i dati di spesa complessiva solo per oneri di rappresentanza sostenuti nell'ambito degli enti del S.S.N., andrebbero specificati i valori concernenti i singoli profili presi in considerazione invece dal dispositivo (commissioni, oneri di gestione degli apparati amministrativi), distinguendo l'ammontare delle spese e delle riduzioni previste. Profili, quelli indicati, che investono anche gli enti del S.S.N.

Inoltre, relativamente alle misure relative specificamente alle Regioni, andrebbe fornita la puntuale quantificazione dei risparmi attesi, partendo dal dato certo dei consiglieri regionali che la RT ha ipotizzato semplicisticamente pari a 55 per Regione, cui andrebbe associato il dato delle effettive retribuzioni ad essi spettanti in ciascuna regione, dati dai quali sarebbe possibile trarre valutazioni in merito alla attendibilità del valore medio lordo ivi indicato.

Infine, pur ritenendo che nel complesso la stima potrebbe considerarsi prudentiale poiché mancante di qualsiasi riferimento a risparmi previsti per la soppressione di enti inutili o di società partecipate dipendenti dalla regione, come invece stabilito dal dispositivo, andrebbe nondimeno fornito un quadro dettagliato del sistema delle partecipazioni e degli enti di emanazione regionale, con l'evidenziazione dei valori di spesa coinvolti, i quali sarebbero da considerare nell'ambito della platea di riferimento ai fini delle misure in esame⁶².

Per il computo degli effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica andrebbero meglio chiarite le modalità di calcolo degli effetti indotti connessi alla riduzione delle indennità, dal momento che ciò influisce sulla stessa corretta determinazione delle economie che sono state contabilizzate, in conto minori spese, a parziale copertura della abolizione dei *ticket*.

Il comma 17 stabilisce che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

⁶² Dalla ricognizione del dato più recente riferito al 2005 ed esposto nel Rapporto 2003/2005 elaborato dal Centro Studi Unioncamere, emerge che su 4.874 società partecipate direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni decentrate (Regioni, Comuni, Province e Comunità Montane) ben 246 sono riferibili al solo al comparto delle Regioni che ne detengono il 46,6 per cento del capitale. Cfr. UNIONCAMERE, Centro Studi, *Le Società Partecipate dagli enti locali*, Rapporto 2007, Osservatori e Rapporti, p. 19.

E' previsto che la disposizione di cui al primo periodo non si applichi agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome, del Servizio sanitario nazionale. Le somme versate ai sensi del primo periodo sono riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente. La dotazione finanziaria del fondo è stabilita in 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009; la predetta dotazione è incrementata con le somme riassegnate ai sensi del periodo precedente.

Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'interno e dell'economia e delle finanze una quota del fondo può essere destinata alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, inclusa l'assunzione di personale in deroga ai limiti stabiliti dalla legislazione vigente ai sensi e nei limiti di cui al comma 22; un'ulteriore quota può essere destinata al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni indicate nell'articolo 67, comma 5, ovvero delle amministrazioni interessate dall'applicazione dell'articolo 67, comma 2. Le somme destinate alla tutela della sicurezza pubblica sono ripartite con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tra le unità previsionali di base interessate. La quota restante del fondo non destinata alle predette finalità entro il 31 dicembre di ogni anno costituisce economia di bilancio.

La RT si limita a riferire che è previsto che le riduzioni di spesa e le maggiori entrate derivanti dal presente articolo, con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16, vengano versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente finalizzato alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico anche per assunzioni in deroga di personale ed al finanziamento della contrattazione integrativa per le amministrazioni di cui all'art 67. La quota del fondo non destinata alle predette finalità costituisce economia di bilancio.

L'allegato 7 espone i seguenti effetti d'impatto in conto maggiori spese correnti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
160	100	200	160	100	100	160	100	100

Al riguardo, premesso che la dotazione del fondo per la sicurezza pubblica è prevista in 200 milioni di euro dal 2009, evidenziandosi tale importo quale limite massimo annuo cui attingere per le occorrenze segnalate, ne andrebbero meglio specificate le finalità dal momento che, in tema di verifica della copertura, l'effettuazione di spese in materia di assunzioni in deroga o per il finanziamento della contrattazione integrativa riveste un profilo d'impatto sui saldi diverso dalle spese per interventi o per consumi intermedi.

Inoltre, sotto il profilo metodologico, si segnala l'incongruità della previsione di una norma come quella indicata dal comma in esame, cui sono associati effetti certi di spesa, che però trova parziale copertura a valere su risorse rivenienti da riduzioni di trasferimenti correlate a riduzioni di spesa (ad es. i commi 8, 10 e 11), il cui profilo quantitativo non è puntualmente definito.

Il comma 18 prevede che per l'anno 2009 è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un apposito fondo, con una dotazione di 100 milioni di euro, per la realizzazione, sulla base di apposite convenzioni tra il Ministero dell'interno ed i comuni interessati, delle iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le disposizioni per l'attuazione del presente comma.

La RT riferisce che dalla disposizione derivano maggiori oneri per 100 milioni di euro per l'anno 2009.

L'allegato 7 espone i seguenti effetti d'impatto in conto maggiori spese correnti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
100	0	0	100	0	0	100	0	0

Al riguardo, sebbene trattasi di limite massimo di spesa, andrebbe specificato se tale stanziamento sarà destinato al finanziamento di spese in conto capitale ovvero di parte corrente, nonché ogni elemento utile a far luce sulla congruità delle risorse ivi indicate ai fini previsti.

Il comma 19 abolisce, per gli anni 2009, 2010 e 2011, la quota fissa (pari a 10 euro) di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esenti, introdotta dall'articolo 1, comma 796, lettera p), primo periodo, della legge finanziaria per il 2007⁶³. Il comma 20 stabilisce che la corrispondente copertura abbia luogo in parte a carico dello Stato e in parte a carico delle regioni. Per quanto riguarda lo Stato, viene incrementato, nella misura di 400 mln su base annua, il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, di cui al successivo articolo 79, comma 1. Per quanto riguarda le regioni, esse hanno la facoltà di provvedere alla parte restante attraverso le risorse provenienti dalle disposizioni di cui ai commi 14 e 16, mediante l'adozione di ulteriori misure di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa, ovvero - come esplicitato dal comma 21 - introducendo forme di partecipazione alla spesa sanitaria; si prevede esplicitamente la possibilità di riproporre, in misura integrale o ridotta, la quota di partecipazione abolita ai sensi del comma 19.

La RT allegata al maxiemendamento indica il relativo onere sulla base della quantificazione che era stata effettuata dalla legge finanziaria per il 2007 - che aveva introdotto la disposizione che ora viene abolita - ovvero 834 mln di euro in ragione d'anno⁶⁴. L'allegato 7 riporta, per i commi 19 e 20, maggiori spese in relazione al saldo netto da finanziare pari a 400 mln per ciascuno degli anni dal 2009 al

⁶³ Per il 2008 essa era stata soppressa dall'art. 2, commi da 376 a 378, della legge finanziaria per il 2008.

⁶⁴ Tale importo era stato individuato sulla base del numero di ricette per prestazioni di assistenza specialistica, suddivise classe di età e della distribuzione tra esenti e non esenti, tenendo conto di una percentuale di abbattimento (pari al 3,5 per cento) imputabile alla verosimile riduzione del numero di ricette in conseguenza della norma.

2011, e 834 mln per i medesimi anni in relazione al fabbisogno e all'indebitamento netto.

Per quanto riguarda il comma 21, sono indicate minori spese, sempre con riferimento al fabbisogno e all'indebitamento, pari a 357 mln per il 2009, 351 per il 2010 e 344 per il 2011.

La tabella di seguito riportata riassume le fonti di copertura dell'onere in questione.

	2009	2010	2011
	(mln)		
Comma 20, lettera a) - Incremento da parte dello Stato del finanziamento al SSN	400	400	400
Comma 14 - Riduzione indennità (al netto degli effetti indotti)	7	13	20
Comma 16 - Riduzione oneri organismi politici e apparati amministrativi regionali (al netto degli effetti indotti)	70	70	70
Comma 20, lettera b), punto 2 e comma 21 - Misure di razionalizzazione	357	351	344
Totale coperture	834	834	834

Al riguardo, si rileva che la RT non fornisce elementi idonei a verificare gli effetti finanziari attribuibili alle misure di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa alle quali si fa riferimento.

In particolare, in relazione alla possibilità, espressamente prevista dalle norme in oggetto, che le regioni ripropongano la medesima misura che il comma 19 ha provveduto ad eliminare con riferimento alla legislazione statale, si può solo segnalare che tale reintroduzione non può chiaramente essere valutata *ex ante*.

Per quanto riguarda la concreta possibilità di attivare le altre misure di incremento dell'efficienza da parte delle regioni, in assenza di valutazioni in RT, si segnala solo che essa dev'essere valutata tenendo conto che l'articolo 79 del presente provvedimento effettua, per gli anni 2010 e 2011, significative riduzioni del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, che impongono la necessità di dare corso ad una serie di misure di razionalizzazione della spesa sanitaria.

Il comma 22 prevede che, per l'anno 2009, per le esigenze connesse alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione ed al contrasto del crimine, alla repressione delle frodi e delle violazioni

degli obblighi fiscali ed alla tutela del patrimonio agroforestale, la Polizia di Stato, il Corpo dei Vigili del Fuoco, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della Guardia di finanza, il Corpo di polizia penitenziaria ed il Corpo forestale dello Stato sono autorizzati ad effettuare assunzioni in deroga alla normativa vigente entro un limite di spesa pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, a valere, quanto a 40 milioni di euro per l'anno 2009 e a 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, sulle risorse di cui al comma 17 e, quanto a 60 milioni di euro per l'anno 2009, a valere sulle risorse di cui all'articolo 60, comma 8. Tali risorse sono destinate prioritariamente al reclutamento di personale proveniente dalle forze armate. Alla ripartizione delle predette risorse si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro il 30 aprile 2009, secondo le modalità di cui all'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

La RT illustra il comma.

L'allegato 7 espone i seguenti effetti d'impatto in conto maggiori spese correnti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
100	100	100	50,9	50,9	50,9	50,9	50,90	50,90

Al riguardo, dal momento che trattasi di limite massimo di spesa, nulla da osservare, se non per quel che concerne la richiesta di ulteriori elementi in ordine ai contingenti di assunzioni previsti, distintamente per ciascun anno del triennio, con l'evidenza delle carenze organiche scaturenti dal fisiologico *turn over* che si genererà nei prossimi anni per le amministrazioni del comparto sicurezza ed i relativi fabbisogni che dovranno trovare copertura sul predetto fondo.

Il comma 23 stabilisce che le somme di denaro sequestrate nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 o rivenienti dalla irrogazione di sanzioni amministrative, anche di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, affluiscono ad un unico fondo. Allo stesso fondo affluiscono, altresì, i proventi derivanti dai beni confiscati nei medesimi ambiti. Per la gestione delle predette risorse

può essere utilizzata la società di cui all'articolo 1, comma 367 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno, sono adottate le disposizioni di attuazione del presente comma.

Il comma 24 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno, provvede annualmente a determinare con decreto i risparmi conseguiti per effetto dell'applicazione delle disposizioni del comma 23, che sono devoluti insieme ai proventi di cui al secondo periodo del citato comma 23, previa verifica di compatibilità e ammissibilità finanziaria delle relative utilizzazioni, per quota parte alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, per altra quota al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della giustizia, e per la restante parte all'entrata del bilancio dello Stato.

Il comma 25 stabilisce che sono abrogati i commi 102, 103 e 104 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con i quali si istituiva il Fondo per la legalità, la cui alimentazione era garantita dai proventi oggetto di confisca.

La RT si sofferma sul solo comma 23, laddove è previsto il versamento ad un apposito fondo delle somme sequestrate o confiscate nell'ambito di procedimenti penali o in relazione all'applicazione di misure di prevenzione o all'erogazione di sanzioni amministrative.

Al riguardo, trattandosi di disposizioni aventi profilo esclusivamente procedurale, non vi sono osservazioni.

Il comma 27 stabilisce che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, avente come contenuto la definizione dei criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi per i dirigenti del P.I., secondo principi di contenimento della spesa, è emanato entro il 30 settembre 2008. Il predetto decreto si applica anche nei confronti dei direttori generali e degli incaricati di funzioni dirigenziali di livello generale delle aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici nazionali, delle agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e dell'Agenzia del demanio. Nelle

more della emanazione del decreto di cui al primo ed al secondo periodo del presente comma, al fine di assicurare la riduzione della spesa per gli incarichi di funzione di livello dirigenziale generale prevista, nella misura del 10 per cento, dall'articolo 22-*bis*, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, i contratti individuali aventi ad oggetto la determinazione del trattamento economico spettante ai titolari di incarichi di livello dirigenziale generale di cui all'articolo 19, commi 3 e 4, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, relativi ad incarichi conferiti ovvero comunque rinnovati presso tutti gli enti e le agenzie destinatari del predetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto prevedono, in via provvisoria, un trattamento accessorio non superiore rispetto sia al trattamento accessorio percepito dal precedente titolare dell'incarico sia rispetto a quello comunque percepito dal dirigente interessato.

Il comma 28 prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 27 è emanato sulla base di un rapporto di analisi e classificazione dell'insieme delle posizioni interessate, predisposto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con il predetto decreto sono stabiliti anche i limiti massimi degli emolumenti o retribuzioni corrisposti, sulla base di contratto individuale, mandato o altro atto individuale, ai titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale o equiparato, di consulenza, di partecipazione a commissioni o collegi, e di altri incarichi di qualsiasi natura. I limiti sono differenziati secondo criteri di equivalenza per le diverse tipologie di funzione, nomina o incarico, sulla base dei seguenti criteri: *a)* il limite massimo dei compensi è definito in relazione al settore di attività e alla dimensione delle organizzazioni; *b)* i nuovi limiti si applicano anche ai rapporti in corso alla data di pubblicazione del decreto. In caso di riduzione del trattamento in atto, l'interessato può, entro trenta giorni dalla pubblicazione, recedere dal contratto o rinunciare al compenso o alla quota parte di esso che determina il superamento del limite; *c)* sono previsti adeguati obblighi di pubblicità e congrue misure sanzionatorie per le violazioni delle disposizioni recate dal decreto; *d)* il trattamento economico degli appartenenti alle categorie di personale in regime di diritto pubblico, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, resta definito con atti generali dell'amministrazione secondo le modalità dei

rispettivi ordinamenti, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 577, della legge n. 296 del 2006.

La RT non considera le norme.

Al riguardo, trattandosi di disposizioni cui non sono associati ulteriori effetti correttivi sui saldi di finanza pubblica, nulla da osservare.

Un chiarimento sembrerebbe comunque necessario in merito al caso di riduzione del trattamento in atto, laddove è previsto che l'interessato può, entro trenta giorni dalla pubblicazione, recedere dal contratto o rinunciare al compenso o alla quota parte di esso che determina il superamento del limite. Andrebbe chiarito se tale dispositivo sia in condizione di determinare contenziosi volti al mantenimento del trattamento economico concordato, secondo i parametri indicati dalla legislazione vigente, almeno sino alla scadenza del relativo contratto.

Il comma 29 aggiunge il comma 345-*bis* all'articolo 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, prevedendo che una quota parte del fondo di cui al comma 345 relativo agli indennizzi ai risparmiatori frodati, attraverso la devoluzione delle risorse provenienti dai cd. "conti dormienti", stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è destinata al finanziamento della carta acquisti, di cui all'articolo 81, comma 32, del presente decreto, finalizzata all'acquisto di beni e servizi a favore dei cittadini residenti che versano in condizione di maggior disagio economico.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nulla da osservare, trattandosi di limite massimo di spesa.

Articolo 63 ***(Esigenze prioritarie)***

Il comma 1 aumenta di 90 mln di euro per l'anno 2008 l'autorizzazione di spesa per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace.

La RT si limita a specificare la norma.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 2 riferisce che la disposizione di cui all'articolo 1, comma 621, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante la clausola di salvaguardia relativa ai risparmi da ottenere dalla soppressione degli enti pubblici, non si applica limitatamente all'anno 2008.

La RT riferisce che la disposizione di cui all'articolo 1, comma 621, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, non si applica limitatamente all'anno 2008, consentendo, in sostanza, lo sblocco delle limitazioni gestionali relative ai trasferimenti agli enti pubblici, ivi comprese quelle determinate ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, finalizzate a garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio di cui ai precedenti commi 483 e 620 della medesima legge 296/2006.

In sostanza, tale iniziativa esclude per l'anno 2008 il possibile ricorso alla riduzione delle dotazioni di bilancio, relative ai trasferimenti agli enti pubblici, in maniera lineare, fino a concorrenza dell'importo indicato dal richiamato comma 483 (310 milioni di euro in termini di indebitamento netto), ove nel corso dell'esercizio si fossero accertate minori economie rispetto a quelle che si sarebbero dovute porre in essere attraverso il previsto procedimento volto al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici, nonché di strutture amministrative pubbliche.

L'allegato 7, considera solo il dispositivo di cui al comma 8 in conto maggiori spese, ed espone i seguenti effetti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0	0	0	280	30	0	310	0	0

Al riguardo, nulla avendo da rilevare per i profili di copertura, si rinvia alle osservazioni formulate a margine dell'articolo 26 recante le nuove disposizioni in materia di soppressione degli enti pubblici.

Pur tuttavia, andrebbero chiariti i criteri di computo degli effetti su cassa e competenza economica.

Il comma 3 dispone l'incremento di 200 mln di euro per l'anno 2008 del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 1, comma 601, della legge n. 296 del 2007.

La RT evidenzia la necessità dell'integrazione per consentire l'acquisto di beni e servizi indispensabili per il mantenimento di un livello minimo di efficienza delle funzioni amministrative e tecniche di dette istituzioni e in considerazione dell'ammontare dei debiti pregressi accumulati che, in caso di mancato intervento, subirebbero un ulteriore aumento.

Al riguardo, pur in presenza di un onere limitato all'entità dello stanziamento e al fine di scongiurare ulteriori futuri oneri aggiuntivi, andrebbero fornite maggiori informazioni relativamente alla sufficienza dell'integrazione a raggiungere il fabbisogno reale minimo di beni e servizi indispensabile alle istituzioni scolastiche nonché circa l'entità dei debiti pregressi accumulati e l'eventualità che gli stessi non impongano una successiva integrazione di risorse.

Il comma 4 autorizza la spesa di 300 mln di euro per l'anno 2008 per far fronte alle esigenze del Gruppo Ferrovie dello Stato Spa. Con decreto ministeriale si provvederà alla destinazione del contributo.

La RT oltre a descrivere la norma evidenzia che l'effetto sui saldi di finanza pubblica si realizzerà per intero nell'anno 2008.

Al riguardo, pur in presenza di un onere limitato all'entità dello stanziamento, andrebbero fornite maggiori informazioni circa le esigenze cui dovranno far fronte le suddette risorse, al fine di escludere futuri ulteriori finanziamenti a carico del bilancio dello Stato⁶⁵.

⁶⁵ Il Governo ha affermato che la determinazione delle finalità cui saranno destinate le somme in esame è rimessa alle valutazioni del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Inoltre, al momento non possono essere individuati i presupposti per ulteriori

Il comma 5 autorizza l'ANAS Spa ad utilizzare, in via di anticipazione, le disponibilità di tesoreria sul conto n. 20060, con l'obbligo di reintegro entro il 31 dicembre 2008, per far fronte alle obbligazioni già assunte per la realizzazione di interventi previsti nel contratto di programma 2003-2005 e in Accordi pregressi, a valere sui residui passivi degli anni 2002 e precedenti.

La RT afferma che l'utilizzo deve essere commisurato alle attuali disponibilità di bilancio per l'anno 2008 per gli investimenti di competenza dell'ANAS, ammontanti a 1.050 mln di euro in termini di competenza e di cassa cui dovrebbero aggiungersi 450 mln di euro derivanti dal presumibile sblocco dell'importo accantonato dalla normativa vigente in materia di TFR (articolo 1, comma 758, della legge n. 296 del 2006). Tali risorse non possono essere utilizzate per pagare opere in corso che hanno trovato in passato i loro finanziamenti.

In altri termini, si consente ad ANAS di utilizzare le proprie risorse giacenti con vincolo di destinazione sul conto di tesoreria intestato alla società per il pagamento degli stati di avanzamento lavoro relativi ad opere inserite nei contratti di programma antecedenti al 2006 e finanziati con i residui passivi provenienti dagli anni 2001 e 2002.

Successivamente si provvederà alla reiscrizione in bilancio di una quota dei residui passivi 2001-2002 caduti in perenzione al 31 dicembre 2007 (pari complessivamente a 3.236 mln di euro), da destinare, tra l'altro, al reintegro delle giacenze di tesoreria effettivamente utilizzate. Tale procedura andrà comunque effettuata nel rispetto delle stime inglobate nei tendenziali di spesa.

Al riguardo, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, il Governo⁶⁶ ha ribadito che l'entità delle somme oggetto della prevista anticipazione, a valere sulle giacenze di tesoreria di ANAS, ammonta a circa 1.500 mln di euro e che sarà cura dell'ANAS limitare l'assunzione delle anticipazioni alle risorse per le quali non sussistono esigenze di utilizzo rispetto ad altri interventi già programmati. Il

futuri finanziamenti. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 73.

⁶⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 73.

reintegro delle anticipazioni entro il 31 dicembre 2008 avverrà in seguito a reiscrizione in bilancio dei residui caduti in perenzione il 1° gennaio 2008, previa apposita integrazione degli stanziamenti con la legge di assestamento. Infine, il Governo⁶⁷ ha sottolineato che l'utilizzo delle somme vincolate ha la finalità di assicurare ad ANAS la liquidità necessaria nel limite delle complessive disponibilità assunte per l'ANAS nella programmazione del conto tendenziale della pubblica amministrazione e che pertanto non sussiste alcun problema di rideterminazione strutturale delle finalità delle risorse dell'ANAS.

Alla luce delle suesposte considerazioni sembrerebbe che il ricorso alle anticipazioni sia limitato ai soli casi in cui le risorse non debbano, nel corso dell'esercizio, essere utilizzate per altri interventi già programmati. Tale circostanza, sulla quale si chiede conferma al Governo, sembrerebbe limitare fortemente il ricorso all'anticipazione.

Di converso, si evidenzia che il ricorso all'anticipazione non inciderebbe sui “tendenziali” di spesa solo nel caso in cui l'andamento della spesa di ANAS per l'esercizio in corso risulti pari a quanto assunto nella programmazione del conto tendenziale della PA. Tale affermazione appare voler significare che il ricorso all'anticipazione dovrà trovare compensazione nella limitazione dell'utilizzo delle disponibilità di bilancio per l'anno 2008 per gli investimenti di competenze dell'ANAS e quindi nel limite delle stime sui “tendenziali” di spesa. Atteso che le due circostanze ora osservate sembrano incidere in misura opposta sull'utilizzo dell'anticipazione, andrebbe chiarito da parte del Governo da un canto l'effettiva portata della disposizione e dall'altro se il ricorso all'anticipazione non possa incidere sulla realizzazione degli investimenti già programmati, costringendo l'ANAS ad una ridefinizione della propria programmazione operativa.

Il comma 6 incrementa di 700 mln di euro per l'anno 2009 l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legge n. 148 del 1993, relativa al Fondo per l'occupazione.

Il comma 7 integra di 300 mln di euro per l'anno 2009 l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 8, della legge n. 328 del 2000, relativa al Fondo da ripartire per le politiche sociali.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

⁶⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, pp. 73 e 74.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 8, modificato dalla Camera dei deputati, costituisce un apposito fondo nello stato di previsione del MEF, con una dotazione di 900 mln di euro per l'anno 2009 e 500 mln di euro a decorrere dall'anno 2010, per il finanziamento delle misure di proroga delle agevolazioni fiscali riconosciute a legislazione vigente.

La RT originaria, oltre a descrivere la norma, affermava che gli oneri recati dall'adozione dei provvedimenti normativi di proroga delle agevolazioni fiscali avrebbero trovato copertura sulle risorse iscritte nel fondo, entro il limite massimo di 500 mln di euro. La RT aggiuntiva si limita ad indicare le intervenute integrazioni del fondo, la cui copertura è assicurata mediante riduzione del fondo per interventi di politica strutturale.

L'allegato 7 mostra i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

	Saldo netto da finanziarie				Fabbisogno di cassa				Indebitamento netto			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Minori entrate	0	0	0	0	0	500	0	0	0	500	0	0
Maggiore spesa corrente	0	900	500	500	0	400	500	500	0	400	500	500

Al riguardo, atteso che l'onere concreto della proroga delle agevolazioni fiscali si avrà solo con l'adozione dei relativi provvedimenti normativi, un eventuale giudizio di congruità delle somme stanziato sul fondo potrà evincersi solo in futuro al momento dell'adozione dei suddetti provvedimenti⁶⁸.

Con riferimento all'esposizione degli effetti sui saldi di finanza pubblica andrebbe chiarito il motivo per cui il fabbisogno e l'indebitamento netto espongono un utilizzo del fondo in parte qualificato come minore entrata e in parte valutato come maggiore spesa corrente.

⁶⁸ Lo stesso Governo ha ribadito che l'entità degli oneri dovrà essere determinata con riferimento ai provvedimenti legislativi che saranno proposti, la cui adozione è subordinata alla disponibilità, sul fondo, di risorse sufficienti per la copertura degli oneri che da essi derivano. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 74.

Il comma 9 ribadisce per gli anni 2009-2011 la misura del finanziamento del CONI in 450 mln di euro annui, così come previsto per il quadriennio 2005-2008 dall'articolo 1, comma 282, della legge n. 311 del 2004.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 9-*bis* incrementa di 3 mln di euro, per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, il contributo in favore del Comitato italiano paraolimpico di cui all'articolo 1, comma 580, della legge n. 266 del 2005.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 10, modificato dalla Camera dei deputati, prevede che il Fondo per interventi strutturali di politica economica (fondo ISPE) sia integrato dell'importo di 500,8 mln di euro per l'anno 2008, di 2.690,6 mln di euro per l'anno 2009, di 2.821,7 mln di euro per l'anno 2010, di 2.764,5 mln per il 2011 e di 2335,5 mln a decorrere dal 2012 al fine di garantire le necessarie risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato per i rinnovi contrattuali e gli adeguamenti retributivi del personale delle amministrazioni statali, nonché per l'attuazione delle disposizioni su Roma capitale contenute nel presente decreto.

L'Allegato 7 relativo alla versione originaria del decreto legge, precedente alle modifiche intervenute sulle dotazioni del fondo ISPE, mostrava il seguente impatto sui saldi di finanza pubblica:

	Saldo netto da finanziarie				Fabbisogno di cassa				Indebitamento netto			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Maggiore spesa corrente	500	2.740	2.740	2.740	500	2.485	2.485	2.485	500	2.485	2.485	2.485

La RT originaria specificava che 500 mln di euro a decorrere dall'anno 2008 sarebbero stati destinati per l'attuazione delle misure per Roma capitale, mentre 2.240 mln di euro a decorrere dall'anno

2009 avrebbero fatto fronte alla copertura dei rinnovi contrattuali e degli adeguamenti retributivi del personale delle Amministrazioni statali.

Al riguardo, si ritiene opportuno riprodurre di seguito una tabella riepilogativa del complesso degli interventi di finanziamento e definanziamento operati sul fondo ISPE con il presente decreto-legge, nel testo emendato dalla Camera dei deputati. Alla luce delle modifiche intervenute, infatti, l'Allegato 7 aggiornato evidenzia il seguente impatto sui saldi di finanza pubblica:

(Dati in mln di euro)

	Saldo netto da finanziare				Fabbisogno				Indebitamento netto			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Integrazione fondo interventi strutturali di politica economica	500,0	2.740,0	2.740,0	2.740,0	500,0	2.485,0	2.485,0	2.485,0	500,0	2.485,0	2.485,0	2.485,0
Incremento fondo ISPE	168,8	617,9	553,4	532,0	168,8	467,9	483,4	532,0	168,8	497,9	513,4	532,0
Riduzione missioni di spesa		300,0	400,0	400,0		150,0	330,0	400,0		180,0	360,0	400,0
Emendamenti fiscali	0,8	20,6	51,7	24,5	0,8	20,6	51,7	24,5	0,8	20,6	51,7	24,5
Emendamenti fiscali	168,0	267,3	71,7	77,5	168,0	267,3	71,7	77,5	168,0	267,3	71,7	77,5
Riduzione trasferimenti com. montane		30,0	30,0	30,0		30,0	30,0	30,0		30,0	30,0	30,0
Riduzione fondo ISPE	168,0	1.006,4	-839,4	-869,4	168,0	-856,4	-769,4	-869,4	-168,0	-886,4	-799,4	-869,4
Ambiente		-30,0	-30,0	-30,0		-30,0	-30,0	-30,0		-30,0	-30,0	-30,0
A copertura fondo agevolazioni fiscali		-400,0	-400,0	-430,0		-400,0	-400,0	-430,0		-400,0	-400,0	-430,0
Iva alberghi	168,0	-267,0	0,0	0,0	168,0	-267,0	0,0	0,0	-168,0	-267,0	0,0	0,0
Causa di servizio sicurezza e difesa		-8,5	-8,5	-8,5		-8,5	-8,5	-8,5		-8,5	-8,5	-8,5
Assenze malattia sicurezza e difesa		-0,9	-0,9	-0,9		-0,9	-0,9	-0,9		-0,9	-0,9	-0,9
Copertura quota Stato finanziamento SSN - abolizione ticket		-300,0	-400,0	-400,0		-150,0	-330,0	-400,0		-180,0	-360,0	-400,0
Nuovo valore integrazione fondo interventi strutturali di politica economica	500,8	2.351,5	2.454,0	2.402,6	500,8	2.096,5	2.199,0	2.147,6	500,8	2.096,5	2.199,0	2.147,6

Appare pertanto evidente che la rappresentazione delle dotazioni del fondo ISPE recata dal comma 10 non corrisponde alla effettiva situazione risultante dal complesso degli interventi operati su detto fondo, che vede le risorse del fondo attestarsi su livelli di circa 350

mln di euro inferiori a quelli indicati dal comma 10 per ciascuno degli anni 2009-2011.

Per quanto attiene all'asserita diversificazione dell'impatto della norma in termini di fabbisogno ed indebitamento rispetto agli effetti sul SNF il Governo⁶⁹, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, ha affermato che la complessiva valutazione degli effetti derivanti dalla disposizione è rinviata all'atto della definizione degli specifici provvedimenti e che per il momento ci si è limitati a reperire un *plafond* di risorse annue ritenuto congruo ai fini della copertura dei presumibili oneri che si renderà necessario fronteggiare.

Relativamente all'anno 2008 il Governo ha precisato che non è stata disposta una integrazione dei fondi per i contratti e che pertanto le risorse disponibili per i rinnovi dell'anno 2008 sono quelle corrispondenti alla sola indennità di vacanza contrattuale⁷⁰.

Anche alla luce dei chiarimenti forniti dal Governo andrebbero fornite delucidazioni circa le differenze esistenti sui saldi di finanza pubblica nel triennio 2009-2011 non potendosi imputare, allo stato, tale differenza alla considerazione degli effetti indiretti.

I commi 12 e 13 ripristinano l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 304 della legge n. 244 del 2007, soppressa dal decreto legge n. 93 del 2008. Viene così istituito il Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale, con una dotazione finanziaria di 113 mln di euro per l'anno 2008, 130 mln di euro per l'anno 2009, 110 mln di euro per gli anni 2010 e 2011 e per gli anni successivi viene finanziato nella tabella D della legge finanziaria.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

L'Allegato 7 mostra il seguente impatto sui saldi di finanza pubblica⁷¹:

⁶⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 74.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Si rammenta che l'articolo 1, comma 304 della legge n. 244 del 2007 a parità di spesa imputata sul SNF nel triennio 2008-2010, prevedeva una realizzazione della spesa meno accelerata sui saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto e pari rispettivamente nel triennio considerato a 30, 90 e 150 mln di euro.

	Saldo netto da finanziarie				Fabbisogno di cassa				Indebitamento netto			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Maggiore spesa c/capitale	113	130	110	110	80	100	110	120	80	100	110	120

Al riguardo, andrebbe confermato che la diversa imputazione della maggiore spesa sui saldi del fabbisogno di cassa e dell'indebitamento netto rispetto a quanto effettuato in sede di legge finanziaria per il 2008 sia da attribuire unicamente all'ipotesi di una maggiore accelerazione della realizzazione della spesa rispetto a quanto previsto in precedenza.

Il comma 13-*ter*, sopprimendo la disposizione di cui alla lettera a) del comma 9 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 93 del 2008, ripristina il credito d'imposta precedentemente previsto in favore delle imprese non appartenenti al settore cinematografico per interventi nella produzione cinematografica.

La RT allegata all'emendamento che ha inserito la norma chiarisce che il credito d'imposta in questione era stato introdotto dalla legge finanziaria per il 2008 (articolo 1, commi da 325 a 334) e successivamente abrogato dal decreto-legge n. 93 del 2008; quest'ultimo aveva associato alla disposizione una riduzione di spesa pari a 16,7 mln per il 2008 e 66,8 mln per ciascuno degli anni 2009 e 2010. La RT afferma quindi che l'eliminazione di tale abrogazione comporta oneri per i medesimi importi.

Al riguardo, si segnala che la quantificazione corrisponde a quella contenuta nella RT del disegno di legge finanziaria per il 2008, che era stata elaborata sulla base di numerosi elementi ed ipotesi, quali: l'entità dell'investimento italiano totale a carico dei privati in film prodotti e l'ipotesi che la metà di tale somma fosse riferibile ad investimenti effettuati da soggetti non appartenenti al settore cinematografico; l'ammontare dei costi di distribuzione, ipotizzando che essi rappresentassero l'80 per cento dei costi sostenuti per servizi e per godimento di beni risultanti nel modello Unico2006 e relativi a contribuenti esercenti attività di distribuzione cinematografica e di video; il numero di sale di proiezione interessate, per i successivi 5 anni, ad introdurre schermi digitali, sulla base di dati forniti dal Ministero dei beni culturali.

Per quanto la metodologia di stima proposta fosse stata ritenuta in sede di verifica delle quantificazioni⁷² nel complesso sostanzialmente corretta ed esaustiva, era stato evidenziato come la RT non avesse tenuto conto del presumibile effetto incentivante su talune tipologie di spese (relative in particolare all'acquisto di impianti di proiezione digitale) quale potrebbe derivare dall'applicazione della norma, con conseguente rischio di sottostima dell'entità degli oneri.

Articolo 63-bis (Cinque per mille)

Il comma 1 devolve anche per l'anno finanziario 2009, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al 2008, una quota del 5 per mille dell'IRPEF alle finalità di seguito indicate: sostegno del volontariato, delle attività sociali svolte dal comune di residenza e delle associazioni sportive dilettantistiche, nonché finanziamento della ricerca scientifica e sanitaria e dell'università.

Il comma 4 integra di 20 mln di euro per il 2010 l'autorizzazione di spesa recata dall'articolo 3, comma 8, della "finanziaria" per il 2008.

La RT rappresenta che l'integrazione finanziaria disposta, relativa al 5 per mille dell'anno 2008, mira a soddisfare le richieste effettuate in sede di dichiarazione dei redditi relative al periodo d'imposta 2007. Ricorda infine che alla relativa copertura finanziaria si è provveduto ricorrendo (v. articolo 84) al fondo speciale di parte corrente, utilizzando l'accantonamento del Ministero della solidarietà sociale.

Al riguardo, andrebbe chiarito a quale esercizio finanziario l'integrazione si riferisca, in quanto l'asserzione recata dalla RT non sembra compatibile con uno stanziamento riferito al 2010. Comunque, di maggior rilievo finanziario appare la questione della copertura dell'onere derivante dal comma 1 - che estende all'esercizio finanziario 2009 la normativa sul 5 per mille -, atteso che l'ammontare delle risorse appostate per il 2010 (20 mln di euro ed assumendo che si

⁷² Cfr. XV legislatura, SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, Nota di lettura n. 61, p. 117.

riferiscano proprio all'esercizio 2009, non considerando quindi quanto affermato nella RT) appare evidentemente insufficiente a garantire il rispetto delle scelte dei contribuenti, il cui impatto finanziario è valutabile nell'ordine di 400 mln di euro (importo devoluto ai fini del 5 per mille negli ultimi due anni). Sul punto, fra l'altro, nonostante la formulazione dell'onere come autorizzazione di spesa, si rappresenta che lo stesso non appare configurabile come tetto di spesa, essendo quest'ultimo in realtà corrispondente non già allo stanziamento recato ma - sulla base delle scelte dei contribuenti - al 5 per mille dell'imposta IRPEF netta desumibile a consuntivo con riferimento al periodo d'imposta 2008.

I restanti commi, recanti disposizioni procedurali o confermando il meccanismo dell'otto per mille, non rilevano per quanto di competenza.

CAPO II

Contenimento della spesa per il pubblico impiego

Articolo 64

(Disposizioni in materia di organizzazione scolastica)

Il comma 1 prevede che, ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, sono adottati interventi e misure volti ad incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei. L'emendamento 64.49 approvato in commissione e confermato dal maxiemendamento, ha precisato che gli interventi diretti a incrementare di un punto il rapporto alunno/docente devono essere effettuati tenendo anche conto delle necessità degli alunni diversamente abili.

La RT riferisce che la norma è finalizzata a ridurre, nel triennio 2009-2011, di un punto il divario esistente tra il rapporto medio alunni-docente esistente in Italia ed il corrispondente rapporto medio

degli altri paesi europei; inoltre è previsto il decremento delle dotazioni organiche del personale Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario (ATA) nella misura complessiva del 17 per cento.

Detti obiettivi dovranno realizzarsi mediante l'adozione di un piano triennale (2009-2011) che preveda interventi strutturali finalizzati al conseguimento delle economie indicate al comma 6.

Le economie di spesa di cui al citato comma 6 sono destinate, nella misura del 30 per cento, ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola, a decorrere dall'anno 2010.

Stima alunni	7.768.506	dato Mpi 2008/2009
Docenti	868.542	dato Mpi 2007/2008 attualizzato a legislazione vigente 2008/2009
Rapporto A/D	8,9	
Retribuzione media docenti con valore medio ass. fam.	31.630	dato Mpi

anno scolastico	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
stima alunni	7.768.506	7.768.506	7.768.506	7.768.506	7.768.506
docenti	868.542	826.437	800.877	781.201	
rapporto	8,94431	9,400	9,700	9,944	
<i>differenze di rapporto</i>		0,45569	0,30000	0,24431	1,000
Differenze annuali docenti		-42.105	-25.560	-19.676	
riduzioni già previste dalla legislazione vigente		-10.000	-10.000	0	
Nuove riduzioni nette		-32.105	-15.160	-19.676	
totale nuove riduzioni cumulate		-32.105	-47.665	-67.341	

1.015.487.206,81	492.159.677,93	622.337.213,24	
2009	2010	2011	2012
338.495.736	1.179.540.433	1.715.092.622	2.129.984.098

Al riguardo, per i profili di quantificazione, si osserva che il dispositivo in esame provvede anzitutto ad una riduzione del numero delle classi entro l'anno 2011/2012, conseguente ad un incremento del

rapporto alunni/docenti che dovrà aumentare di un punto nel triennio 2009/2011⁷³.

In proposito, andrebbero anzitutto richiesti chiarimenti in merito ai parametri quantitativi utilizzati nella definizione del rapporto alunni/docenti, con particolare riferimento alla platea dei docenti, che la RT indica passare dalle 868.542 unità dell' a.s. 2008/2009 alle 781.201 unità dell'a.s. 2011/2012 (- 87.341 unità), considerato che già la legge finanziaria 2008 ha disposto, per il triennio 2008/2011, una riduzione di 10.000 unità all'anno. In tal senso, pertanto, andrebbero fornite le stime delle cessazioni dal servizio e delle immissioni in ruolo attese per ciascun anno, da cui emerga la riduzione "aggiuntiva" rispetto a quella già scontata a legislazione vigente, trattandosi di aspetto direttamente correlato ai risparmi di spesa previsti⁷⁴.

Appare inoltre opportuna l'acquisizione di elementi di chiarificazione anche in merito allo scenario ipotizzato circa la costanza della popolazione scolastica nel quinquennio, stimata pari a 7.769.506 unità, dal momento che il Quaderno bianco sulla scuola indicava nelle previsioni a 5 anni (2011/2012) - in una ipotesi di stima "bassa" - una platea complessiva di studenti pari a 8.277.200 unità; la medesima previsione, invece, in uno scenario di ipotesi "alta", forniva un dato per il medesimo biennio di 7.922.200⁷⁵.

Inoltre, occorre chiarire se la riduzione dell'organico assumerà come riferimento l'intero universo dei docenti o parte di esso, ovvero se dalla platea considerata sono esclusi i docenti di religione, i docenti tecnico-pratici, di sostegno e della scuola per l'infanzia.

Inoltre, nella stima dei risparmi attesi, un chiarimento andrebbe acquisito in merito al valore di 31.630 euro indicati a titolo di retribuzione media del personale docente. A tal fine, allo scopo di chiarire il dato indicato, tenuto conto del peculiare meccanismo che contraddistingue la disciplina del trattamento economico (per fasce di anzianità), sembrerebbe opportuna la richiesta della distribuzione per

⁷³ Secondo il Quaderno Bianco sulla Scuola del 2007, in Italia, nel 2005, questo rapporto era pari a 9,3, cioè per ogni 100 alunni gli insegnanti erano poco più di 9. Se, però, si considerano tutti i docenti a qualsiasi titolo assunti (compresi cioè i docenti di religione, quelli di sostegno e delle scuole dell'infanzia), il rapporto sale a 11,5. Cfr. MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE - MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Quaderno Bianco sulla Scuola*, settembre 2007.

⁷⁴ In proposito la nota depositata dal Governo presso la Camera dei deputati riferisce che "la puntuale verifica della conseguibilità dei predetti obiettivi non può che essere effettuata in sede di esame del piano di attuazione di cui al comma 3, per il quale è previsto, peraltro, il parere delle commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario." CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 75.

⁷⁵ MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Quaderno bianco sulla scuola*, appendice n. 4, pp. 206-207.

anzianità di servizio del personale docente della scuola, dal cui valore "ponderato" rispetto alla dimensione della platea di riferimento sia dimostrabile che il dato di una retribuzione media di 31.000 euro lordi, assunto dalla RT per tutti i docenti, risulti pienamente verosimile⁷⁶.

Il comma 2 prevede, altresì, la revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011, una riduzione complessiva del 17% per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008. Per ciascuno degli anni considerati, detto decremento non deve essere inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire, fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, commi 411 e 412, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

La RT riporta il prospetto di computo delle economie attese come segue:

⁷⁶ In proposito, si osserva che le tavole relative al costo medio del personale della scuola, come rinvenibili dalla ricognizione del Conto Annuale del personale 2006, recano l'indicazione di un retribuzione media del personale della scuola, per componenti "fisse", stipendio tabellare più indennità, pari a circa 27.000 euro annui, considerando però sia il personale Docente che A.T.A., trattandosi di dato relativo al personale del comparto. Tale dato dovrebbe essere opportunamente distinto, per i fini di interesse, tra le due categorie di personale ricadenti nella piattaforma contrattuale del comparto scuola (docenti e ATA), traendone il dato relativo ai soli docenti e aggiornandolo alla luce degli incrementi previsti dal CCNL, biennio economico 2006/2007. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.O.P., *Conto Annuale 2006*, Tavole retribuzioni medie, sul sito *internet* del Dipartimento.

Riduzione organico ATA				
organico ATA 08/09 scontato degli effetti della LF2008	250.000			
Riduzione del 17% da conseguire nel triennio 2009/2011	42.500			
Riduzione annuale pari a	14.166			
Retribuzione media pro-capite con ass. fam. (Dato MPI)	24.917			
Anni scolastici	2009/2010	2010/2011	2011/2012	
	352.990.833,33	352.990.833,33	352.990.833,33	
		352.990.833,33	352.990.833,33	
	352.990.833	705.981.667	1.058.972.500	
Economie per anno finanziario	2009	2010	2011	2012
	117.663.611	470.654.444	823.645.278	1.085.972.500

Al riguardo, per i profili di quantificazione, si rileva che il dispositivo in esame provvede anzitutto ad una riduzione del numero delle posizioni lavorative A.T.A. del 17 per cento entro l'anno 2011/2012.

In proposito, andrebbero anzitutto richiesti chiarimenti in merito ai parametri quantitativi utilizzati nella definizione del rapporto alunni/A.T.A, dal momento che la RT indica il passaggio da 250.000 unità alle 207.500 dell'anno scolastico 2011/2012 (-42.400 unità per una riduzione annua di 14.166 unità), con l'indicazione innanzitutto delle stime delle cessazioni dal servizio per ciascun anno e delle immissioni in ruolo attese per ciascun anno.

Come per il comma 1 un supplemento informativo andrebbe acquisito anche in merito alla prevista evoluzione della platea studentesca, che la RT indica sostanzialmente stabile nel quadriennio scolastico 2008/2009-2011/2012, nonché ad eventuali obblighi di legge in merito al rapporto tra personale ATA ed alunni⁷⁷.

Inoltre, anche in questo caso, in ordine alla stima dei risparmi attesi un chiarimento andrebbe acquisito in merito al valore di 24.917 euro indicati a titolo di retribuzione media del personale amministrativo della scuola. A tal fine, allo scopo di rendere trasparente il dato indicato, tenuto conto del peculiare meccanismo

⁷⁷ Più in generale lo strumento previsto per conseguire queste economie di spesa è la revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico da effettuarsi mediante la razionalizzazione e l'accorpamento delle classi di concorso, la ridefinizione dei *curricula* e la revisione dei criteri di formazione delle classi, della consistenza degli organici del personale docente e ATA, dell'assetto organizzativo-didattico della scuola primaria e dei centri di istruzione per gli adulti.

che contraddistingue la disciplina del trattamento economico (per fasce di anzianità), sembrerebbe opportuna la richiesta della distribuzione per anzianità di servizio del personale ATA della scuola, dal cui valore "ponderato" rispetto alla dimensione della platea di riferimento sia dimostrabile che il dato di una retribuzione media per tutti i docenti di circa 25.000 euro lordi risulti verosimile⁷⁸.

Il comma 3 prevede che, per la realizzazione delle finalità previste dal presente articolo, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, predispone, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico. Il comma 4 stabilisce che per l'attuazione del piano di cui al comma 3, con uno o più regolamenti si provvede ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri: *a*) razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti; *b*) ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali; *c*) revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi; *d*) rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria; *e*) revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi; *f*) ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa. Nel corso dell'esame, la Camera dei deputati ha provveduto ad inserire la lettera *f*)-*bis* dove si stabilisce che, nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le Regioni e

⁷⁸ In merito alla impossibilità di estrapolare un dato riferito solo al personale ATA, distinto dai docenti, dalla ricognizione delle tavole del Conto Annuale elaborato dall' I.G.O.P. si veda la precedente Nota n. 15.

gli enti locali prevedono specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.

Il comma 5 stabilisce che i dirigenti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, compresi i dirigenti scolastici, coinvolti nel processo di razionalizzazione di cui al presente articolo, ne assicurano la compiuta e puntuale realizzazione. Il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificato e valutato sulla base delle vigenti disposizioni anche contrattuali, comporta l'applicazione delle misure connesse alla responsabilità dirigenziale previste dalla predetta normativa. Il comma 6 stabilisce che, fermo restando il disposto di cui all'articolo 2, commi 411 e 412, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dall'attuazione dei commi 1, 2, 3, e 4 del presente articolo devono derivare per il bilancio dello Stato economie lorde di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, a 1.650 milioni di euro per l'anno 2010, a 2.538 milioni di euro per l'anno 2011 e a 3.188 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012. Il comma 7 prevede che, ferme restando le competenze istituzionali di controllo e verifica in capo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è costituito, contestualmente all'avvio dell'azione programmatica e senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, un comitato di verifica tecnico-finanziaria composto da rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze, con lo scopo di monitorare il processo attuativo delle disposizioni di cui al presente articolo, al fine di assicurare la compiuta realizzazione degli obiettivi finanziari ivi previsti, segnalando eventuali scostamenti per le occorrenti misure correttive. Ai componenti del Comitato non spetta alcun compenso né rimborso spese a qualsiasi titolo dovuto.

La RT non si sofferma nello specifico delle procedure in esame.

Al riguardo, per i profili di copertura, tenuto conto del tenore meramente procedurale delle norme in esame, nulla da osservare. Non di meno, andrebbe valutata l'opportunità di prevedere espressamente, tra i criteri per i decreti, che il riordino dei cicli della scuola debba avvenire ad invarianza d'oneri per la finanza pubblica.

Nel complesso, in relazione all'intero articolo in esame, **la RT** reca il prospetto di sintesi delle economie derivanti dai commi 1 e 2 come segue:

Le economie da destinare alla Scuola, a decorrere dall'anno 2010, con riferimento ai risparmi conseguiti in ciascun anno scolastico, risultano stimate nel prospetto di seguito riportato.			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Economie docenti	1.015.487.207	492.159.678	622.337.213
Economie ATA	352.990.833	352.990.833	352.990.833
Totale Economie	1.368.478.040	845.150.511	975.328.047
30% delle economie	410.543.412	253.545.153	292.598.414
30% delle economie cumulate	410.543.412	664.088.565	956.686.979

Riepilogo manovra	2009	2010	2011	2012
Docenti	338.495.736	1.179.540.433	1.715.092.622	2.129.984.098
ATA	117.663.611	470.654.444	823.645.278	1.058.972.500
totale (lordo)	456.159.347	1.650.194.877	2.538.737.900	3.188.956.598
30% economie destinate alla scuola		410.543.412	664.088.565	956.686.979
totale economie al netto delle economie destinate alla scuola	456.159.347	1.239.651.465	1.874.649.335	2.232.269.619

L'allegato 7, considerando in conto minori spese correnti e dispositivi di cui ai commi 1-2 in esame, come integrati dalle disposizioni procedurali di cui ai successivi commi 3-7, espone i seguenti effetti:

Milioni di euro

	SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Co. 1-8	456	1.650	2.539	232	839	1.291	232	839	1.291

Al riguardo, per i profili di quantificazione, tenuto conto dei rilievi formulati a proposito dei parametri utilizzati nella definizione delle riduzioni indicate ai commi 1 e 2, un supplemento di chiarificazione andrebbe chiesto in merito al profilo evolutivo dei risparmi attesi nel triennio, laddove anche solo una diversa distribuzione negli anni del quadriennio dei fattori "quantitativi" posti

a monte della riduzione (diminuzione docenti e personale ATA) potrebbe dar luogo ad un diverso profilo cronologico dei risparmi.

Il comma 8 stabilisce che al fine di garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio di cui al comma 6, si applica la procedura prevista dall'articolo 1, comma 621, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Si tratta del dispositivo che prevede la riduzione delle dotazioni complessive del Ministero della pubblica istruzione, ad eccezione di quelle relative alle competenze del personale, in maniera lineare, qualora non si dovessero realizzare i risparmi indicati al comma 620 della medesima legge finanziaria, pari 1.324,5 milioni di euro nel 2008 e a 1.402 mln, a decorrere dal 2009.

La RT non si sofferma sulle norme in esame.

Al riguardo, andrebbe chiarito se l'attivazione della clausola di garanzia prevista dall'articolo 1, comma 621, lettera *b*) della legge finanziaria 2007, laddove è previsto che in caso di mancato conseguimento dei risparmi attesi dal precedente comma 620 si provveda mediante la riduzione degli stanziamenti del Ministero della pubblica istruzione, costituisca una clausola aggiuntiva rispetto ai citati risparmi e, in tal caso, un chiarimento andrebbe fornito anche in merito alla sua effettiva praticabilità rispetto all'esigenza di assicurare comunque gli stanziamenti per il minimo funzionamento della Amministrazione della pubblica istruzione.

Il comma 9 stabilisce che una quota delle economie di spesa di cui al comma 6 sia destinata nella misura del 30% ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola a decorrere dall'anno 2010, con riferimento ai risparmi conseguiti per ciascun anno scolastico.

Gli importi corrispondenti alle indicate economie di spesa vengono iscritti in bilancio in un apposito Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, a decorrere dall'anno successivo a quello dell'effettiva realizzazione dell'economia di spesa, e saranno resi disponibili in gestione con decreto ministeriale, dell'università e della ricerca subordinatamente alla verifica dell'effettivo ed integrale conseguimento degli stessi rispetto ai risparmi previsti.

La RT non si sofferma sulle norme in esame.

L'allegato 7, considerando il dispositivo in conto minori spese ma con il segno + (cioè come minori risparmi), riporta i seguenti valori d'impatto:

Milioni di euro

	SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Co. 9	0	410	664	0	209	338	0	209	338

Al riguardo, si osserva che la misura è volta al riutilizzo del 30 per cento dei risparmi di cui ai commi 1 e 2, da devolvere al Fondo scuola per le retribuzioni incentivanti dei docenti e del restante personale.

In proposito, andrebbero chiarite le modalità di devoluzione per l'aumento degli stipendi ai docenti di cui si afferma la parametrizzazione esclusivamente in funzione della loro "valorizzazione professionale".

Articolo 65 **(Forze armate)**

Il comma 1 prevede che gli oneri previsti dalla tabella A allegata alla legge 14 novembre 2000, n. 331, nonché dalla tabella C allegata alla legge 23 agosto 2004, n. 226, così come rideterminati dall'articolo 1, comma 570, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dall'articolo 2, comma 71, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 sono ridotti del 7 per cento per l'anno 2009 e del 40 per cento a decorrere dall'anno 2010.

Il comma 2 prevede che a decorrere dall'anno 2010, i risparmi di cui al comma 1 per la parte eccedente il 7 per cento, possono essere conseguiti in alternativa anche parziale alle modalità ivi previste, mediante specifici piani di razionalizzazione predisposti dal Ministero della difesa in altri settori di spesa.

Il comma 3 stabilisce che dall'attuazione del comma 1 devono conseguire economie di spesa per un importo non inferiore a 304 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010. Al fine di garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio di cui al presente comma, in caso di accertamento di minori economie, si provvede a ridurre le dotazioni complessive di parte corrente dello stato di

previsione del Ministero della difesa ad eccezione di quelle relative alle competenze spettanti al personale del dicastero medesimo.

La RT riferisce di una riduzione del 7% nel 2009 e del 40% a decorrere dal 2010 delle risorse destinate alla professionalizzazione delle Forze armate.

Anno	Legge 331/2000	Legge 226/2004	Totale stanziamenti	Riduzione finanziaria 2007	Incremento finanziaria 2008	Totale disponibilità	Economie
2008	429	393	822	123	30	729	
2009	450	393	843	126	30	747	52
2010	472	389	861	129	30	762	304
2011	496	344	840	126	30	744	296
2012	505	335	840	126	30	744	296
2013	515	331	846	126	30	750	300
2014	523	332	845	126	30	749	298

L'allegato 7 indica i seguenti effetti d'impatto in conto minori spese:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	52	304	304	0	26	155	155	0	26	155	155

Al riguardo, per i profili di copertura, premesso che la quantificazione dei risparmi deriva da un mero calcolo di riduzione a valere di stanziamenti previsti da autorizzazioni di spesa, peraltro con importi che passano dal 7 al 40 per cento dei fondi previsti a legislazione vigente in tema di professionalizzazione della difesa, andrebbe chiarito:

a) con riferimento al comma 2, quali siano le misure di risparmio ivi scontate, dal momento che, in aggiunta ai risparmi di cui al comma 1, per la parte eccedente il 7 per cento, si afferma che essi saranno conseguiti con non meglio precisati "piani di razionalizzazione predisposti dal Ministero della difesa" in altri settori di spesa;

b) con riferimento al comma 3, se la clausola di salvaguardia ivi prevista, ove attivata, provvedendo a ridurre le dotazioni complessive di parte corrente dello stato di previsione del Ministero della difesa, ad

eccezione di quelle relative alle competenze spettanti al personale del dicastero medesimo, non possa determinare, di fatto, problemi per il corretto funzionamento del settore, investendo anche la componente operativa del personale in ferma prefissata⁷⁹.

Di fatto, a seguito del blocco della maggior parte delle nuove immissioni di personale (a fronte di Forze Armate in cui l'età media è considerata già ora elevata), in particolare di truppa, si determinerà il fatto che la composizione del personale risulterà ancora più squilibrata a favore delle categorie sottufficiali ed ufficiali anziani, e a tutto detrimento della principale componente "operativa", rappresentata dal citato personale delle carriere iniziali.

In particolare, in merito alle singole categorie, come segnala la Nota Aggiuntiva al Bilancio della Difesa per il 2008⁸⁰, si osserva che per gli Ufficiali ed i Sottufficiali le entità dei reclutamenti hanno continuato ad essere mantenute su livelli complessivamente inferiori a quelli previsti dai rispettivi moduli teorici di alimentazione, allo scopo di agevolare - per quanto possibile - il graduale processo di riconduzione degli "esuberanti" nei volumi organici da raggiungere a regime (2021), obiettivo ostacolato soprattutto dalla mancata possibilità applicativa della norma di esodo verso altre amministrazioni, originariamente prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 215 del 2001.

Il permanere dei rilevanti esuberanti, unitamente alle riduzioni - operate con le leggi finanziarie 2007, 2008 e 2009 - alle risorse stanziare per la "professionalizzazione", oltre che limitare fortemente i reclutamenti necessari per poter conseguire nei tempi previsti i livelli organici di regime delle nuove categorie professionali (Volontari di truppa e Sergenti), non consente alle Forze Armate di ricondurre i propri organici ai più elevati valori sanciti dal decreto legislativo n. 215 del 2001, che indica in 190.000 unità complessive il numero di effettivi.

⁷⁹ Sul punto, il Governo nella nota depositata nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati riferisce che "nel periodo transitorio (della riforma concernente la professionalizzazione delle FFAA) le dotazioni organiche di personale vengono determinate annualmente con decreto di concerto Difesa-Economia e Finanze-Funzione pubblica, secondo un andamento coerente con l'evoluzione degli oneri previsti per l'anno di riferimento, in tale contesto le stesse verranno determinate sulla base delle disponibilità più ridotte e quindi i risparmi sono effettivamente conseguibili. Le dotazioni organiche saranno determinate in relazione sia al personale effettivamente in servizio sia alle esigenze delle Forze Armate, pertanto non è ipotizzabile fin da ora la riduzione che verrà operata sia sui vari ruoli del personale in servizio permanente sia sull'entità del personale in ferma prefissata". Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 75.

⁸⁰ MINISTERO DELLA DIFESA, Stato Maggiore, Nota Aggiuntiva al Bilancio 2008, capitolo II, par. 1.7.

Articolo 66 **(Turn over)**

Il comma 1 prevede che le amministrazioni provvedono, entro il 31 dicembre 2008, alla rideterminazione della programmazione triennale del fabbisogno di personale in relazione alle misure di razionalizzazione, di riduzione delle dotazioni organiche e di contenimento delle assunzioni previste dal presente decreto.

La RT non esamina la norma.

Al riguardo, atteso il valore ordinamentale della norma, nulla da osservare.

Dal punto di vista metodologico, andrebbe comunque chiarita la compatibilità del dispositivo con i criteri e parametri indicati dall'articolo 6, commi 1- 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (T.U.P.I.), laddove si prevede già la pianificazione delle piante organiche sulla base della verifica degli "effettivi" fabbisogni delle amministrazioni, nonché l'obbligo di aggiornare queste ultime periodicamente con cadenza almeno triennale.

Il comma 2 modifica l'articolo 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante l'autorizzazione di spesa relativa alla stabilizzazione del personale precario, eliminando i fondi per il 2009.

Il comma 3 prevede che per l'anno 2009 le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10 per cento delle unità cessate nell'anno precedente. Il comma 4 stabilisce che all'articolo 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 le parole "per gli anni 2008 e 2009" sono sostituite dalle seguenti: "per l'anno 2008". Il comma 5 prevede che, per l'anno 2009 le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 possono procedere alla stabilizzazione di personale in possesso dei requisiti ivi richiamati nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una

spesa pari al 10 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da stabilizzare non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10 per cento delle unità cessate nell'anno precedente. Il comma 7 prevede che il comma 102 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è sostituito dal seguente: "Per gli anni 2010 e 2011, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente". Il comma 9 stabilisce che per l'anno 2012 le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere il 50 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.

La RT riferisce che le disposizioni prevedono, anche in relazione ai processi di semplificazione amministrativa, di razionalizzazione organizzativa e di riduzione delle dotazioni organiche, un complessivo ridimensionamento delle possibilità di assunzioni per le amministrazioni specificate nel prospetto che segue. In particolare:

- per l'anno 2009 viene previsto il contenimento del turn over dal 20 al 10 per cento delle cessazioni verificatesi nel corso del 2008 e la contemporanea diminuzione della possibilità di procedere a stabilizzazioni del personale precario dal 40 al 10 per cento delle cessazioni verificatesi nel 2008;
- per il biennio 2010-2011 viene disposto il contenimento del turn-over al 20 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente rispetto al 60 per cento previsto per il 2010 ed al 100 per cento per il 2011;
- per l'anno 2012 si dispone la riduzione del turn over dal 100 al 50 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente.

Per garantire il carattere strutturale alle economie, viene stabilito che dall'anno 2013 le amministrazioni potranno procedere ad assunzioni nei limiti delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente (e non nei limiti delle vacanze di organico).

Le relative complessive economie lorde possono essere rappresentate dal prospetto che segue:

Economie per interventi su <i>turn over</i> e stabilizzazioni per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523 L. 296/2006					
	Economie anno 2009	Economie anno 2010	Economie anno 2011	Economie anno 2012	Economie anno 2013
Ministeri	8.211.000	48.654.000	139.012.000	232.822.000	268.504.000
Agenzie	1.986.000	11.764.000	33.606.000	56.282.000	64.909.000
Carriera diplomatica	102.000	595.000	1.700.000	2.860.000	3.307.000
Carriera prefettizia	157.000	927.000	2.661.000	4.463.000	5.143.000
Aziende autonome (Vigili del fuoco)	1.158.000	6.871.000	21.750.000	38.396.000	44.720.000
Corpi di polizia	6.693.000	39.901.000	131.837.000	237.602.000	277.945.000
Magistratura	1.260.000	7.460.000	21.320.000	35.715.000	41.190.000
Enti pubblici non economici	10.210.000	30.287.000	57.943.000	86.646.000	97.560.000
Totale economie lorde	29.777.000	146.459.000	409.829.000	694.786.000	803.278.000

L'allegato 7 considera il dispositivo in conto minori spese correnti come segue:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
18	104	319	15	74	209	15	74	209

Al riguardo, per i profili di quantificazione, dal momento che il prospetto riportato in RT provvede alla esposizione dei soli dati relativi alle economie complessivamente attese, andrebbero anzitutto acquisiti elementi di dettaglio in merito alle determinanti quantitative da cui scaturiscono dette economie, nonché elementi in merito alla evoluzione attesa della platea complessiva del P.I. nell'orizzonte 2009/2011.

Tale dato andrebbe inoltre illustrato anche alla luce del riassetto della distribuzione di funzioni tra Stato ed enti delle amministrazioni

decentrate, la cui attuazione è prevista nel medesimo periodo, da cui pure deriveranno effetti di ristrutturazione degli organici ⁸¹.

In tal senso, inoltre, attesa la prevista riduzione del *turn over* dal 20 al 10 per cento nel 2009 e la contemporanea possibilità di procedere a stabilizzazioni di personale precario per un numero pari al 10 per cento delle cessazioni verificatesi nel 2008, andrebbe fornita un'illustrazione analitica dei parametri usati nella stima, per cui andrebbero certificati i termini delle retribuzioni "medie" adottate ⁸² e, soprattutto, le percentuali di t.o., entrambe distintamente riferibili a ciascun comparto del pubblico impiego e ponderate rispetto alla dimensione della platea di riferimento sul totale della platea statistica costituita da tutti gli appartenenti al pubblico impiego.

In tal senso, sul piano quantitativo, sembrerebbe poi utile la richiesta di dati aggiornati in merito all'anzianità "media" di servizio dei dipendenti pubblici ⁸³, distintamente per comparti di riferimento ed aree professionali, in modo da inferirne valutazioni significative circa i vuoti che si verranno a creare nei prossimi anni nelle dotazioni organiche per effetto delle cessazioni dal servizio che si realizzeranno - nel periodo 2009/2013 - nel personale che avrà maturato il diritto alla pensione, che sarà destinato ad essere rimpiazzato solo in minima parte.

⁸¹ I dati riportati dalla Corte dei conti nel referto sul Rendiconto generale dello Stato 2008 riferiscono che "se nel periodo 2001/2007 le Amministrazioni locali hanno registrato una percentuale di aumento del personale superiore a quella segnata dalle Amministrazioni centrali 2,1 contro 1,6 per cento) nel periodo 1997-2007 l'aumento del personale nelle Amministrazioni centrali è stato superiore rispetto a quello delle Amministrazioni locali (5,4 per cento delle prime, a fronte dell'1,4 per cento delle seconde) anche per effetto del passaggio di un'intera categoria di dipendenti (quella del personale tecnico, amministrativo ed ausiliario della Scuola) dagli Enti locali allo Stato." Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in Sede di controllo, *Referto Annuale sul Rendiconto Generale dello Stato 2007*, Volume I, p. 545.

⁸² I dati al momento disponibili sono quelli riferiti al *Conto Annuale* 2006, laddove il valore medio della retribuzione per il complesso comparti del P.I. è indicato pari a 31.478 euro annui., tale dato scaturisce dalla dettagliata illustrazione dei valori medi per ciascun comparto, senza però la ponderazione del relativo dato rispetto alla platea di riferimento. Per cui, tale media non sembra utilizzabile al fine di verificare del economie ritraibili dall'aumento della percentuale del blocco "parziale" del t.o. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale del Personale 2006*, tavole delle retribuzioni media pro capite per comparto, sul sito *internet* della RGS.

⁸³ Dalla ricognizione del *Conto Annuale* 2006, elaborato dalla R.G.S., emerge in tal senso una quadro di sintesi: i dati a quella data indicavano una platea di n. 468.436 unità con anzianità di servizio tra 26-31 anni; 271.020 unità complessive con anzianità tra i 31-35 anni di servizio; 56.249 unità, con anzianità tra i 36-40 anni di servizio e 6.660 unità complessive oltre i 40 anni di servizio, per un ammontare complessivo di tutto i comparti pari a 802.365 unità al 2005 con più di 25 anni di servizio, pari ad 23,6 per cento della platea complessiva dei dipendenti pubblici a tempo indeterminato a quella data (pari a 3.386.878 unità). Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale del Personale 2006*, *cit.*, Tavole relative all'anzianità di servizio del personale per comparti, sul sito *internet* della RGS

Analoghe informazioni andrebbero inoltre acquisite per le percentuali di *turn over* previste per il 2010 e 2011, dal momento che il dispositivo prevede un progressivo incremento della possibilità di effettuare assunzioni, rispetto alle cessazioni registrate nell'anno precedente, sino al recupero integrale del t.o. solo a partire dal 2013⁸⁴.

Inoltre, sempre per i profili di copertura, andrebbero forniti ulteriori elementi circa la sostenibilità rispetto ai fabbisogni di organico della limitazione del *turn-over* nel periodo 2009/2013, fornendo elementi in merito agli attuali esuberi distintamente per comparti di riferimento.

Inoltre, con riferimento agli effetti indiretti, andrebbero illustrati i riflessi in termini di minori entrate fiscali e contributive.

Il comma 6 sostituisce l'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevedendo la possibilità di procedere ad ulteriori assunzioni di personale a tempo indeterminato, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, nel limite di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 75 milioni di euro a regime. A tal fine è istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze pari a 25 milioni di euro per l'anno 2008 ed a 75 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009. Le autorizzazioni ad assumere sono concesse secondo le modalità di cui all'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni. Il comma 8 provvede ad abrogare i commi 103 e 104 dell'articolo 3, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

La RT riferisce che i due commi dispongono l'eliminazione dei fondi per gli anni 2009 e 2010 (pari a 75 milioni di euro annui lordi ciascuno) da utilizzarsi per il finanziamento di ulteriori assunzioni. Le economie sono pari a 25 milioni di euro lordi per l'anno 2009, 100

⁸⁴ I dati percentuali delle cessazioni, distintamente per comparti di riferimento come tratti dal Conto Annuale 2006, evidenziano le seguenti percentuali: Servizio sanitario nazionale, 7,8 per cento, enti pubblici economici 4,63 per cento, enti di ricerca 3,63 per cento; Regioni e Atonie locali 3,84 per cento Ministeri 3,6 per cento, PCM 4,41 per cento; Agenzie fiscali 3,6 per cento; Scuola e AFAM 3,73 per cento; Università 2,98 per cento; Forze di Polizia 1,73 per cento; Forze Armate 2,25 per cento, Magistratura 1,9 per cento, Carriera Diplomatica 2,71 per cento; Carriera prefettizia 7,22 per cento; Carriera penitenziaria 1 per cento. Come si può osservare il dato delle Amministrazioni centrali si aggira intorno al 3 per cento. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale del Personale 2006*, cit. , Tavole sul tasso di cessazione annuo sul sito *internet* della RGS.

milioni di euro lordi per l'anno 2010 e 150 milioni di euro lordi a decorrere dall'anno 2011.

Economie per eliminazione fondi assunzioni in deroga					
	Economie anno 2009	Economie anno 2010	Economie anno 2011	Economie anno 2012	Economie anno 2013
Eliminazione fondi assunzioni in deroga	25.000.000	100.000.000	150.000.000	150.000.000	150.000.000
Totale economie lorde	25.000.000	100.000.000	150.000.000	150.000.000	150.000.000

L'allegato 7 considera in conto minori spese correnti gli effetti delle disposizioni di cui ai commi 6 e 8 in esame, indicando i seguenti effetti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
25	100	150	13	51	76	13	51	76

Al riguardo, trattandosi di un dispositivo che opera solo attraverso la rideterminazione di un'autorizzazione di spesa, non vi sono osservazioni.

Il comma 10 prevede che le assunzioni di cui ai commi 3, 5, 7 e 9 sono autorizzate secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, previa richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e delle conseguenti economie e dall'individuazione delle unità da assumere e dei correlati oneri, asseverata dai relativi organi di controllo.

La RT non considera il dispositivo.

Al riguardo, tenuto conto del valore meramente ordinamentale della norma in esame, nulla da osservare.

Il comma 11 stabilisce che i limiti di cui ai commi 3, 7 e 9 si applicano anche alle assunzioni del personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Le limitazioni di cui ai commi 3, 7 e 9 non si applicano alle assunzioni

di personale appartenente alle categorie protette e a quelle connesse con la professionalizzazione delle forze armate cui si applica la specifica disciplina di settore.

La RT non esamina la disposizione.

Al riguardo, non vi sono osservazioni.

Il comma 12 prevede, in relazione all'articolo 1, comma 103, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come modificato da ultimo dall'articolo 3, comma 105, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che, a decorrere dall'anno 2013, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, e all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, potranno, previo esperimento delle procedure di mobilità, effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente

La RT non esamina la disposizione.

Al riguardo, trattandosi di profilo ordinamentale che prevede il ripristino integrale del *turn over* solo a partire dal 2013, coerentemente con i commi 1-9, nulla da osservare.

Il comma 13 stabilisce che le disposizioni di cui al comma 7 trovano applicazione, per il triennio 2009-2011, fermi restando i limiti di cui all'articolo 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, anche nei confronti del personale delle università. Nei limiti previsti dal presente comma è compreso, per l'anno 2009, anche il personale oggetto di procedure di stabilizzazione in possesso degli specifici requisiti previsti dalla normativa vigente. Nei confronti delle università, per l'anno 2012, si applica quanto disposto dal comma 9 (assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere il 50 per cento delle unità cessate nell'anno precedente). Le limitazioni di cui al presente comma non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette. In relazione a quanto previsto dal presente comma, l'autorizzazione legislativa di cui all'art. 5, comma 1, lettera a) della

legge n. 537 del 1993, concernente il fondo per il finanziamento ordinario delle università, è ridotta di 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, di 190 milioni di euro per l'anno 2010, di 316 milioni di euro per l'anno 2011, di 417 milioni di euro per l'anno 2012 e di 455 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013.

La RT afferma che la norma disciplina le possibilità per le università di assumere personale, disponendo, per il triennio 2009-2011, un limite al *turn over* per ciascun anno pari al 20 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. Entro tale limite, per l'anno 2009, sono ricomprese anche le stabilizzazioni del personale precario. Per l'anno 2012 è invece prevista la riduzione del *turn over* dal 100 al 50 per cento delle cessazioni avvenute nel corso dell'anno 2011. Le economie lorde conseguenti possono essere stimate come segue:

Economie per interventi comparto università					
	Economie anno 2009	Economie anno 2010	Economie anno 2011	Economie anno 2012	Economie anno 2013
Interventi comparto università	63.582.000	190.747.000	316.622.000	417.077.000	455.240.000
Totale economie lorde	63.582.000	190.747.000	316.622.000	417.077.000	455.240.000

L'allegato 7 reca l'illustrazione dei seguenti effetti d'impatto in conto minori spese correnti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
64	191	317	33	97	161	33	97	161

Al riguardo, per i profili di quantificazione, dal momento che il prospetto riportato in RT provvede alla esposizione dei soli dati a valore relativi alle economie attese, andrebbero acquisiti elementi di dettaglio in merito invece alle determinanti quantitative da cui scaturiscono dette economie.

In tal senso, attesa la prevista riduzione del t.o., andrebbe fornita un'illustrazione analitica dei parametri usati nella stima, per cui

andrebbero certificati i termini delle retribuzioni medie e, soprattutto, le percentuali di t.o.⁸⁵.

Analoghe informazioni andrebbero acquisite per le percentuali di *turn over* previste per il 2010 e 2011, dal momento che il dispositivo prevede un progressivo incremento della possibilità di effettuare assunzioni, rispetto alle cessazioni registrate nell'anno precedente, sino al recupero integrale del t.o. solo a partire dal 2013.

Infine, per quanto concerne le ipotizzabili ricadute sul funzionamento del sistema universitario, alla luce dei chiarimenti forniti alla Camera dei deputati⁸⁶, non vi è nulla da osservare.

Il comma 14 prevede che, per il triennio 2010-2012, gli enti di ricerca possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nei limiti di cui all'articolo 1, comma 643 di cui alla legge 27 dicembre 2006, n. 296.

In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere in ciascuno dei predetti anni non può eccedere le unità cessate nell'anno precedente.

La RT non prende in esame il dispositivo.

L'allegato 7 non espone effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, premesso che alla norma non sono associati effetti correttivi, nulla da osservare.

⁸⁵ In proposito si osserva che il Conto annuale 2006 elaborato dalla R.G.S espone un dato percentuale di cessazioni a tale anno per il Comparto università pari al 2,98 per cento. Tuttavia, tenendo conto che la platea di dipendenti del comparto con un'anzianità superiore a 26 anni di servizio era, a quella data, pari a 30.570 unità su di una platea a 117.000 dipendenti in servizio a tempo indeterminato, la platea di dipendenti, con elevata anzianità di servizio, che sarà interessata dalla cessazione nei prossimi anni, è pari a oltre il 20 per cento del totale presente al 2006 (802.365 unità vantavano oltre 25 anni di servizio a tale anno, su un totale di 3.386.878 presenti a t.i.). Tanti sarebbero all'incirca i vuoti ipoteticamente disponibili per il *turn over* tra il 2009 e 2013. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale del Personale 2006, doc. cit.*, Tavole sul tasso di cessazione annuo e sull'anzianità di servizio dei dipendenti, sul sito *internet* della RGS.

⁸⁶ In proposito, la nota depositata nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, riferisce che "negli ultimi anni tali istituzioni, a differenza di altre realtà, non sono state assoggettate a limitazioni delle assunzioni per il personale a tempo indeterminato e che la legge finanziaria 2007 aveva provveduto a destinare risorse aggiuntive per l'assunzione di personale ricercatore. Peraltro, la misura maggiormente restrittiva (turn-over al 20 per cento) riguarda un solo triennio mentre già nel 2012 le assunzioni potranno consentire la sostituzione del 50 per cento dei cessati e dal 2013 la sostituzione avverrà in misura intera. Le università pertanto nell'ambito della loro autonomia potranno individuare le più idonee misure di razionalizzazione al fine di veicolare le assunzioni consentite per fronteggiare i settori che presenteranno le carenze più significative." Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, pp. 75-76.

Nel complesso, **la RT** riporta il seguente prospetto di sintesi delle economie attese dalla attuazione dell'articolo in esame:

Economie per eliminazione fondi assunzioni in deroga					
	Economie anno 2009	Economie anno 2010	Economie anno 2011	Economie anno 2012	Economie anno 2013
Interventi <i>turn over</i> e stabilizzazioni (commi 523 e 526 l.f. 2007)	29.777.000	146.459.000	409.829.000	694.786.000	803.278.000
Interventi università	63.582.000	190.747.000	316.622.000	417.077.000	455.240.000
Interventi su fondo assunzioni in deroga	25.000.000	100.000.000	150.000.000	150.000.000	150.000.000
Totale economie lorde	118.359.000	437.206.000	876.451.000	1.261.863.000	1.408.518.000

Articolo 67

(Norme in materia di contrattazione integrativa e di controllo dei contratti nazionali ed integrativi)

Il comma 1 stabilisce che le risorse determinate, per l'anno 2007, ai sensi dell'articolo 12, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 e successive modificazioni, sono ridotte del 10 per cento ed un importo pari a 20 milioni di euro è destinato al fondo di assistenza per i finanziari di cui alla legge 20 ottobre 1960, n. 1265.

Il comma 2 prevede che per l'anno 2009, nelle more di un generale riordino della materia concernente la disciplina del trattamento economico accessorio, ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001, rivolta a definire una più stretta correlazione di tali trattamenti alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità, tutte le disposizioni speciali, di cui all'allegato B, che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali, sono disapplicate.

Il comma 3 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2010, le risorse previste dalle disposizioni di cui all'allegato 1, che vanno a confluire nei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali, sono ridotte del 20% e sono utilizzate sulla base di nuovi criteri e modalità di cui al comma 2, che tengano conto

dell'apporto degli uffici e dell'effettiva applicazione ai processi di realizzazione degli obiettivi istituzionali indicati dalle predette leggi.

La RT, in merito al comma 1, riferisce che la norma è destinata alle Amministrazioni dello Stato, alle agenzie, incluse le Agenzie fiscali, agli enti pubblici non economici, inclusi gli enti di ricerca e quelli pubblici indicati all'articolo 70, comma 4, del medesimo decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e alle università.

Le economie stimate sono state determinate in 38 milioni lordi. Per il calcolo sono state prese a riferimento le risorse determinate sulla base delle percentuali quantificate nel D.M. 21/04/2008, pari ad euro 402 milioni arrotondati ad euro 400 milioni dai quali è stata detratta la quota di 20 milioni da destinare al personale del Corpo della Guardia di Finanza, per un totale di 380 milioni lordi (10% di 380=38 mln).

In merito al comma 2, la RT quantifica le economie in 530 milioni lordi. Esse derivano in parte dal definanziamento delle autorizzazioni di spesa disposte direttamente dalle disposizioni disapplicate di cui all'allegato 1 (Euro 65 milioni).

Inoltre, si è operata la determinazione di un importo medio calcolato sulla base di una ricognizione dei provvedimenti di riassegnazione di risorse, disposti negli anni 2004-2005 e 2006. Tale ricognizione è stata effettuata sulla base di dati di bilancio e di dati storici relativi alle risorse aggiuntive assegnate ai sensi delle disposizioni disapplicate ai fondi per la contrattazione integrativa e possono essere quantificati negli importi indicati per ciascuna delle Amministrazioni sottoindicate:

Ministeri e Agenzie Fiscali	euro 320 milioni
Enti Pubblici non economici	euro 150 milioni
Totale	euro 470 milioni
Totale Complessivo	euro 535 milioni
Arrotondato ad	euro 530 milioni

In merito al comma 3, la RT riferisce di economie pari a 103 milioni di euro, calcolate sulla base del 20 per cento del totale della spesa concernente la disapplicazione delle norme di cui al comma 2.

L'allegato 7, considerando il dispositivo nel suo complesso relativamente ai commi 1-3 in conto minori spese correnti, espone i seguenti effetti d'impatto:

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	65	13	13	19	265	53	53	19	265	53	53

Al riguardo, con riferimento al comma 1, trattandosi di dispositivo che opera a valere di un limite massimo di spesa, non vi sono osservazioni.

In relazione al comma 2, per i profili di quantificazione, appare indispensabile l'acquisizione di elementi utili a tal fine, nonché degli istituti contrattuali a valere sui quali viene operata la riduzione.

In proposito, non essendo applicabile un'aliquota unica ai fini della riduzione dei fondi coinvolti, gravando sui suddetti fondi anche quote di risorse destinate a finanziare le progressioni "orizzontali" e "verticali" del personale, andrebbe specificato, per ciascun comparto, l'ammontare delle riduzioni ivi disposte a valere sui fondi unici per ciascuna amministrazione, evidenziandone distintamente la quota riferibile a ciascun istituto destinato ad incentivare la produttività del personale⁸⁷.

Sul comma 3 si segnala che il calcolo così come riportato dalla RT risente della semplificazione insita nella ipotesi sottostante, ma anche delle carenze nel computo della base di riferimento come della mancata illustrazione dei fattori di computo su cui essa viene ad applicarsi.

Pertanto, valgono tutte le considerazioni surriferite in merito alla necessità di acquisire i parametri utilizzati, sia di ordine quantitativo che a valore.

Per i profili d'impatto, infine, andrebbero esplicitati i criteri sottesi alla stima riportata in allegato 7.

Il comma 4 stabilisce che i commi 2 e 3 trovano applicazione nei confronti di ulteriori disposizioni speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 189, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

⁸⁷ In merito, da una stima effettuata dalla CGIL e pubblicata su di un quotidiano nazionale emergerebbe un dato di riduzione riferito alle Amministrazioni centrali (Ministeri ed Enti pubblici, per circa 207.0043 unità) che per il solo 2009 si approssimerebbe a 7647,2 milioni di euro, con importi medi unitari che andrebbero dai 718, 2 euro relativi ai dipendenti della pubblica istruzione ai 5.221 euro dei dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze. Cfr. *La Repubblica*, 19 luglio 2008, p. 2.

La RT riferisce che le economie sono verificabili solo a consuntivo in quanto eventuali ulteriori disposizioni riguardano assegnazioni di risorse per la contrattazione integrativa riferite soprattutto ad entrate per prestazioni rese a terzi o ad altre entrate non determinabili preventivamente.

L'allegato 7 non considera la norma.

Al riguardo, trattandosi comunque di dispositivo mirato alla realizzazione di economie di spesa, di cui non è possibile *a priori* definire l'ammontare, sarebbe utile l'acquisizione di informazioni circa gli istituti ed i fondi cui esso potrebbe far riferimento, in analogia ai fondi per la contrattazione integrativa coinvolti dalle riduzioni di cui ai commi precedenti.

Il comma 5 stabilisce che, per le medesime finalità di cui al comma 1, va ridotta la consistenza dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni di cui al comma 189 dell'articolo 1, della legge 266 del 2005. Conseguentemente, il nuovo testo del comma 189, dell'articolo 1 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 prevede che, a decorrere dall'anno 2009, l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, incluse le Agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, inclusi gli enti di ricerca e quelli pubblici indicati all'articolo 70, comma 4, del medesimo decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle università, determinato ai sensi delle rispettive normative contrattuali, non può eccedere quello previsto per l'anno 2004 come certificato dagli organi di controllo di cui all'articolo 48, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, ove previsto, all'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ridotto del 10 per cento .

La RT riferisce di economie pari a 190 milioni di euro lordi.

Per il calcolo delle economie stimate è stato preso a riferimento l'ammontare complessivo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa dell'anno 2004 negli importi di seguito indicati.

	Ammontare fondi 2004	riduzione del 10%
Ministeri	500	50
Enti pubblici	1.400	140

Su tale ammontare, che rappresenta il limite massimo fissato dal suddetto comma 189, si è operata la riduzione del 10 per cento.

L'allegato 7 considera le norme in conto minori spese correnti esponendo i seguenti effetti d'impatto:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno				Indebitamento			
2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
50	50	50	0	97	97	97	0	97	97	97

Al riguardo, occorre premettere che la riduzione in parola coinvolge strumenti normativi che, destinati al finanziamento di componenti permanenti della retribuzione, sono suscettibili di incidere sulle procedure di progressione economica, nella versione sia "orizzontale" che "verticale".

In tal senso, tenuto conto del fatto che detti istituti sono previsti dalla contrattazione collettiva, andrebbe chiarito se una riduzione di tale ammontare possa influire sulla stessa copertura delle procedure già espletate, con l'effetto di pregiudicare il riconoscimento di diritti soggettivi perfetti dei dipendenti che avrebbero già conseguito il diritto alla progressione a seguito di apposita procedura selettiva.

Per il profilo dell'impatto sui saldi, andrebbero meglio chiariti i criteri sottesi alla distribuzione degli effetti nel triennio, nonché le ragioni della mancata presentazione dei dati analitici degli effetti indotti. Infine, andrebbero esplicitati i criteri sottesi alla stima riportata in allegato 7, fornendo i prospetti di computo degli importi netti.

Il comma 6 prevede che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui al presente articolo sono versate annualmente dagli Enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria entro il mese di ottobre all'entrata del bilancio dello Stato con imputazione al capo X, capitolo 2368.

La RT nulla riferisce in proposito.

Al riguardo, trattandosi di mero profilo procedurale, nulla da osservare.

Il comma 7 prevede che all'articolo 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono apportate le seguenti modificazioni: *a)* il comma 6 è sostituito prevedendo che in caso di certificazione non positiva della Corte dei Conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Il Presidente dell'Aran, sentito il Comitato di settore ed il Presidente del Consiglio dei Ministri, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate; *b)* il comma 7 è sostituito prevedendo che l'ipotesi di accordo è trasmessa dall'Aran, corredata della prescritta relazione tecnica, al comitato di settore ed al Presidente del Consiglio dei Ministri entro 7 giorni dalla data di sottoscrizione. Il parere del Comitato di settore e del Consiglio dei Ministri si intende reso favorevolmente trascorsi quindici giorni dalla data di trasmissione della relazione tecnica da parte dell'Aran. La procedura di certificazione dei contratti collettivi deve concludersi entro quaranta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo decorsi i quali i contratti sono efficaci, fermo restando che, ai fini dell'esame dell'ipotesi di accordo da parte del Consiglio dei Ministri, il predetto termine può essere sospeso una sola volta e per non più di quindici giorni, per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'ARAN provvede a fornire i chiarimenti richiesti entro i successivi sette giorni. La deliberazione del Consiglio dei Ministri deve comunque essere adottata entro otto giorni dalla ricezione dei chiarimenti richiesti, o dalla scadenza del termine assegnato all'Aran, fatta salva l'autonomia negoziale delle parti in ordine ad un'eventuale modifica delle clausole contrattuali. In ogni caso i contratti per i quali non si sia conclusa la procedura di certificazione divengono efficaci trascorso il cinquantacinquesimo giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo. Resta escluso comunque dall'applicazione del presente articolo ogni onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato anche nell'ipotesi in cui i comitati di settore delle amministrazioni di cui all'articolo 41, comma

3, non si esprimano entro il termine di cui al comma 3 del presente articolo.

La RT nulla riferisce in proposito.

L'allegato 7 non sconta effetti sui saldi.

Al riguardo, dal momento che trattasi di aspetti meramente ordinamentali, comunque finalizzati alla razionalizzazione della spesa tramite un più efficace controllo della contrattazione di secondo livello, nulla da osservare.

Ad ogni buon conto, andrebbero forniti elementi sui risparmi attesi dalle innovazioni alla procedura di controllo prevista per la suddetta fase di elaborazione della contrattazione nazionale, atteso che, come noto, il problema della compatibilità dei costi con gli strumenti della programmazione finanziaria attiene piuttosto alla sede decentrata della contrattazione (i cd. contratti di II livello⁸⁸).

Il comma 8 stabilisce che, in attuazione dei principi di responsabilizzazione e di efficienza della pubblica amministrazione, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti, tramite il Ministero Economia e Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

⁸⁸ In proposito, appaiono comunque di particolare utilità le parole della Corte dei conti in merito alla esigenza di assicurare un più congruo sistema di controlli alla contrattazione integrativa anche per gli enti decentrati. Nella relazione generale al Rendiconto 2007 si legge che " la compatibilità economica e finanziaria dei contratti integrativi statali è oggetto di una verifica a priori ad opera del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria; all'esito dell'accertamento positivo (o alla scadenza del termine di trenta giorni) il contratto può essere sottoscritto. Per i comparti non statali, è, invece, previsto che siano i revisori dei conti a verificare la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio. E' evidente, peraltro, il diverso grado di intensità delle due specie di controllo: il primo, condizionando – con un procedimento di tipo autorizzativo – la stipula del contratto, è decisamente più penetrante, pur insistendo su di un numero più ristretto di Amministrazioni; il secondo è privo del medesimo effetto impeditivo, benché capillarmente esteso alla totalità degli enti non statali. Inoltre, il primo è affidato ad un unico ufficio centrale, esterno alle Amministrazioni; il secondo è rimesso a organismi interni degli stessi enti. Infine, per i comparti "statali", ma non per gli altri comparti, specifici controlli ispettivi – anche al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni in materia di controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati conseguiti delle Amministrazioni – sono affidati alla Ragioneria generale dello Stato e all'Ispettorato della funzione pubblica, ora potenziato e posto alle dirette dipendenze del Ministro per l'innovazione e le riforme nelle pubbliche Amministrazioni. Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in Sede di controllo, *Referto Annuale sul Rendiconto Generale dello Stato 2007*, Volume I, p. 540.

La RT riferisce che le modifiche al procedimento di contrattazione collettiva hanno effetti positivi sulla finanza pubblica in quanto consentono di avere maggiore certezza dei costi contrattuali e dei tempi di sottoscrizione delle ipotesi di accordo.

Tali effetti sono quantificabili solo in sede di consuntivo, al momento cioè della verifica del rapporto fra spesa prevista e spesa effettiva dovuta ai rinnovi contrattuali.

Al riguardo, per i profili di interesse, andrebbe solo chiarito se alle nuove incombenze riservate alla Corte dei conti in materia di certificazione della compatibilità dei contratti integrativi, quest'ultima possa fare fronte avvalendosi delle sole risorse umane e strumentali già scontate dalla legislazione vigente.

Il comma 9 prevede che, d'intesa con la Corte dei conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, il Ministero Economia e Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato integra le informazioni annualmente richieste con il modello di cui all'art. 40-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei Conti volte tra l'altro ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

Il comma 10 prevede che la Corte dei Conti utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini del referto sul costo del lavoro e propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente. Fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di accertato superamento di tali vincoli le corrispondenti clausole

contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.

Il comma 11 stabilisce che le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito *web*, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, la documentazione trasmessa annualmente all'organo di controllo in materia di contrattazione integrativa.

Il comma 12 stabilisce che in caso di mancato adempimento delle prescrizioni del presente articolo, oltre alle sanzioni previste dall'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Il collegio dei revisori di ciascuna amministrazione o, in sua assenza, l'organo di controllo interno equivalente vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni del presente articolo.

La RT riferisce che l'introduzione del controllo della contrattazione integrativa anche da parte della Corte dei conti avrà effetti positivi sulla finanza pubblica in quanto rappresenta un rafforzamento delle attuali procedure di verifica dei costi e della compatibilità economica e finanziaria della contrattazione di secondo livello.

Tali effetti saranno quantificabili solo in sede di consuntivo.

Sotto il profilo conoscitivo è assicurata la trasparenza delle politiche retributive a livello decentrato attraverso la pubblicazione in Internet di informazioni sulla contrattazione integrativa mentre a livello istituzionale il livello conoscitivo è garantito dall'introduzione nel referto al Parlamento sul costo del lavoro delle specifiche informazioni relative ai costi della contrattazione integrativa.

Economia stimata derivante dalla norma in milioni di euro:

	2008	2009	2010	2011
Lordi	38	720	296	296
Netti	19	360	148	148

L'allegato 7 non considera la misura in esame.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, andrebbero forniti i parametri e le grandezze assunte ai fini della stima dei risparmi attesi

nel quadriennio 2008/2011, fornendo l'analitica dimostrazione, per ciascuna annualità, dei criteri di calcolo e delle rispettive basi di riferimento.

Articolo 68

(Riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture)

Il comma 1 prevede che, ai fini dell'attuazione del comma *2-bis* dell'art. 29 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, per definire criteri di rigorosa selezione, per la valutazione della perdurante utilità degli organismi collegiali operanti presso la Pubblica Amministrazione e per realizzare, entro il triennio 2009-2011, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandati nell'ambito di quelle istituzionali delle Amministrazioni, vanno esclusi dalla proroga prevista dal comma *2-bis* del citato decreto legge n. 223 del 2006 gli organismi collegiali:

- istituiti in data antecedente al 30 giugno 2004 da disposizioni legislative od atti amministrativi la cui operatività è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi o alla definizione di particolari attività previste dai provvedimenti di istituzione e che non abbiano ancora conseguito le predette finalità;

- istituiti successivamente alla data del 30 giugno 2004 che non operano da almeno due anni antecedenti alla data di entrata in vigore del presente decreto;

- svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di 1° e 2° livello dell'Amministrazione presso la quale gli stessi operano ricorrendo, ove vi siano competenze di più amministrazioni, alla conferenza di servizi.

Il comma 2 stabilisce che nei casi in cui, in attuazione del comma *2-bis* dell'art. 29 del citato decreto legge n. 223 del 2006, venga riconosciuta l'utilità degli organismi collegiali di cui al comma 1, la proroga è concessa per un periodo non superiore a due anni. In sede di concessione della proroga prevista dal citato comma *2-bis* dovranno inoltre prevedersi ulteriori obiettivi di contenimento dei trattamenti economici da corrispondere ai componenti privilegiando i compensi collegati alla presenza a quelli forfetari od onnicomprensivi

stabilendo l'obbligo, a scadenza dei contratti, di nominare componenti la cui sede di servizio coincida con la località sede dell'organismo.

Il comma 3 prevede che, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, sono individuati gli organismi collegiali ritenuti utili sulla base dei criteri di cui ai precedenti commi, in modo tale da assicurare un ulteriore contenimento della spesa non inferiore a quello conseguito in attuazione del citato articolo 29 del decreto legge n. 223 del 2006.

Il comma 4 stabilisce che la riduzione di spesa prevista dal comma 1 dell'art. 29 del citato decreto legge n. 223 del 2006 riferita all'anno 2006 si applica agli organismi collegiali ivi presenti istituiti dopo l'entrata in vigore del citato decreto legge.

La RT riferisce che il dispositivo è rivolto nel suo complesso a conseguire un ulteriore contenimento della spesa per gli organismi collegiali, da attuarsi in misura non inferiore a quello correlato all'applicazione dell'art. 29 del decreto-legge n. 223 del 2006.

Nel decreto-legge n. 223 del 2006 la spesa complessiva, relativa agli organismi presi in considerazione, su cui è stata operata la riduzione del 30 per cento, risultava essere di circa 140 milioni di euro annui e, pertanto, l'economia stimata annua ammontava a 42 milioni di euro.

Premesso ciò, prosegue la RT, in sede di verifica della perdurante utilità degli organismi in esame, i criteri di selettività della disposizione trovano applicazione con riguardo all'obiettivo di contenimento della spesa previsto dall'intervento in argomento.

Pertanto, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 3, da predisporre entro il 31/12/2008, realizza i risparmi previsti nel limite finanziario stabilito dalla disposizione.

L'allegato 7 considera in conto minori spese il dispositivo in esame, esponendo i seguenti effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	0	0	0	0	21	21	21	0	21	21	21

Al riguardo, per i profili di quantificazione, andrebbero illustrati i parametri utilizzati nella stima degli effetti di minore spesa,

fornendo gli elementi di base per il computo degli effetti riportati nell'allegato 7⁸⁹.

In tal senso, inoltre, andrebbero spiegate le ragioni della mancata indicazione di effetti correttivi in termini di saldo netto da finanziare.

Il comma 5 prevede che le strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione, riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche, sono soppresse e le relative competenze sono trasferite alle Amministrazioni svolgenti funzioni omogenee.

Il comma 6 provvede alla soppressione delle seguenti strutture: a) Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione di cui all'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e successive modificazioni; b) Alto Commissario per la lotta alla contraffazione di cui all'articolo 1-*quater* del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e all'art. 4 bis del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito dalla legge 11 marzo 2006, n. 81; c) Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica di cui all'art. 2, comma 2, della legge 9 marzo 1971, n. 98.

Il comma 7 stabilisce che le amministrazioni interessate trasmettono al Dipartimento della Funzione Pubblica ed al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - i provvedimenti di attuazione del presente articolo.

La RT riferisce che il dispositivo prevede la soppressione di talune strutture svolgenti attività riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni centrali e periferiche. In particolare vengono soppresse le seguenti strutture con la conseguente

⁸⁹ In proposito, la nota del Governo presentata nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, riferisce che i dati e parametri "potranno essere determinati solo successivamente alla definizione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dal comma 3 dell'articolo in esame e, comunque, le economie non potranno essere inferiori a quelle stimate nella relazione tecnica. Conseguentemente la stima operata corrisponde a quella definita relativamente alla disposizione di cui all'articolo 29 del decreto-legge 223/2006 così come indicato dal suddetto comma 3. Relativamente alla richiesta di chiarimenti sui criteri di «nettizzazione» si rinvia all'IGPB." Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 76

realizzazione di economie derivanti dal definanziamento delle autorizzazioni di spesa previste dalle norme istitutive o da successive integrazioni normative:

		<i>Importo in milioni di euro</i>			
Struttura	Normativa	2008	2009	2010	2011
Alto Commissariato per la lotta alla contraffazione	Art. 1- <i>quater</i> DL 35/2005 Art. 4- <i>bis</i> DL 2/2006	0,9	1,8	1,8	1,8
Alto Commissariato per la lotta alla corruzione e altre forme di illecito nella PA	Art. 1 legge 3/2003 Art. 1, c. 348, L. 244/2007	0,8	1,582	1,582	1,582
Altre strutture		0,3	0,6	0,6	0,6
Totale		2	4	4	4

Per la soppressione della Commissione prevista dall'art. 2 della legge 9 marzo 1971, n. 98, non sono state stimate economie in quanto la norma istitutiva non prevede specifiche autorizzazioni di spesa a carico del Bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il funzionamento della Commissione stessa.

Per quanto sopra le economie stimate, espresse in milioni di euro, sono le seguenti:

	2008	2009	2010	2011
Lordo	2	46	46	46
Netto	1	23	23	23

L'allegato 7 considera il dispositivo di cui al comma 5 in conto minori spese correnti, esponendo i seguenti valori:

<i>Milioni di euro</i>											
SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
2	4	4	4	1	2	2	2	1	2	2	2

Al riguardo, trattandosi di disposizioni finalizzate alla determinazione di risparmi di spesa, nulla da osservare.

Il comma 8 prevede che gli organi delle strutture soppresse ai sensi del presente articolo rimangono in carica per 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto al fine di gestire l'ordinato trasferimento delle funzioni. I risparmi derivanti dal presente articolo sono destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Le

amministrazioni interessate trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della ragioneria generale dello Stato i provvedimenti di attuazione del presente articolo.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nulla da osservare tenuto conto del carattere procedurale della disposizione.

Articolo 69 ***(Differimenti di 12 mesi degli automatismi stipendiali)***

Il comma 1, come sostituito dal maxiemendamento che ha confermato le modifiche approvate in commissione con l'emendamento del Governo 69.19, con effetto dal 1° gennaio 2009, stabilisce per il personale in regime di "diritto pubblico" un differimento una tantum di 12 mesi della maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti, limitatamente alla misura del 2,5%. Il periodo di differimento è utile anche ai fini della maturazione degli ulteriori successivi aumenti biennali o classi di stipendio⁹⁰.

Il comma 2 prevede che, per il personale che, durante il menzionato periodo di differimento, effettua passaggi di qualifica nell'ambito dei quali viene conteggiata ai fini economici l'anzianità pregressa, si stabilisce che alla scadenza dello stesso periodo e con la medesima decorrenza viene rideterminato il trattamento economico spettante, considerando a tal fine anche l'importo dell'aumento biennale o della classe di stipendio.

Il comma 3 prevede che per il personale che, durante il periodo di differimento, accede al pensionamento, alla scadenza dello stesso periodo e con la stessa decorrenza viene rideterminato il trattamento pensionistico secondo criteri analoghi.

⁹⁰ Il comma 2 del ddl iniziale prevedeva che in relazione ai risparmi relativi al sistema universitario, valutati in 40 milioni di euro per l'anno 2009, in 80 milioni di euro per l'anno 2010, in 80 milioni di euro per l'anno 2011, in 120 milioni di euro per l'anno 2012 e in 160 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, tenuto conto dell'articolazione del sistema universitario e della distribuzione del personale interessato, definisce, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze le modalità di versamento, da parte delle singole università delle relative risorse con imputazione al capo X, capitolo 2368 dello stato di previsione delle entrate del Bilancio dello Stato, assicurando le necessarie attività di monitoraggio.

Il comma 4 precisa che, oltre alle norme in esame, continuano ad applicarsi le speciali disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati che dispongono un differimento dell'aumento periodico di stipendio per coloro che nella valutazione periodica di professionalità abbiano riportato un giudizio "non positivo" o "negativo".

Il comma 5 prevede che, in relazione ai risparmi relativi al sistema universitario, valutati in 13,5 mln per il 2009, 27 mln per il 2010 e 13,5 mln per il 2011, il Ministero dell'istruzione definisce le modalità di versamento delle relative risorse all'entrata del bilancio.

Il comma 6 stabilisce che ai maggiori oneri derivanti dall'attuazione del comma 1 si provvede, quanto a 11 milioni di euro per l'anno 2009 mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 e, quanto a 120 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, mediante riduzione lineare dello 0,83 per cento degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C allegata alla legge 24 dicembre 2007, n. 244.

La RT all'emendamento reca un prospetto di confronto tra le economie quantificate dalla versione iniziale dell'articolo, in cui si quantificava il passaggio degli automatismi di adeguamento dalla cadenza biennale a triennale, con la versione modificata che indica il differimento di un anno solo *una tantum*.

Le economie sono quantificate come segue:

Anni	Risparmi da Art. 69 d.l. testo vigente (a)	Risparmi da emendamento (b)	Differenza da coprire (a-b)
2009	60	24	36
2010	120	48	72
2011	120	24	96
2012	180	0	180
2013	240	0	240

La RT ribadisce che l'emendamento approvato in commissione alla Camera dei deputati, prevede, al comma 1, con effetto dal 1° gennaio 2009, per il personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 (magistrati, docenti e ricercatori universitari, dirigenti dei corpi di polizia e delle forze armate), il differimento, *una tantum*, di 12 mesi

della maturazione delle classi di stipendio o degli aumenti biennali previsti dai rispettivi ordinamenti limitatamente alla misura del 2,5 per cento. Alla fine del periodo di riferimento viene attribuito, senza corresponsione di arretrato, il valore intero della classe o aumento biennale maturato. Il periodo di differimento di 12 mesi è altresì utile alla maturazione delle classi o aumenti biennali, successivi a quello oggetto di differimento.

I commi 2 e 3 prevedono che lo stesso meccanismo operi anche in caso di passaggio di qualifica, ai fini della valutazione delle annualità pregresse, e nei confronti del personale cessato dal servizio, nel periodo di differimento. In ambedue i casi è disposto il ricalcolo del trattamento economico o pensionistico allo scadere dei 12 mesi di differimento.

Il comma 4 precisa che la normativa in esame si applica anche nei casi in cui operino le disposizioni sul trattamento economico per i magistrati ordinari di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 come sostituito dall'articolo 2, comma 2, della legge 30 luglio 2007, n. 111 in caso di giudizio "non positivo" o "negativo".

L'allegato 7 al maxi emendamento considera, al netto degli effetti indotti, la differenza tra le due stime ed espone gli effetti del dispositivo, come minori risparmi, indicando i seguenti effetti d'impatto:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	0	0	0	0	12	24	12	0	12	24	12

La relativa copertura è indicata dal comma 6 a carico: a) della autorizzazione di spesa indicata dall'articolo 5, comma 4, del decreto legge n. 93/2008; b) della riduzione lineare della tabella C; c) del versamento in entrate correlato ai risparmi nell'Università.

Il tutto è esposto come segue:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	11	0	0	0	11	0	0	0	11	0	0
0	0	120	120	0	0	120	120	0	0	120	120
0	0	0	0	0	7	14	7	0	7	14	7

Il comma 5 prevede che i risparmi del triennio 2009-2011, al lordo degli oneri a carico dell'amministrazione per contributi ed IRAP, derivanti dall'applicazione della disposizione al personale delle università siano versati all'entrata dello Stato in base a modalità stabilite dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

A tale proposito, **la RT** al maxiemendamento espone i seguenti effetti:

Comma 5				
2009	2010	2011	2012	2013
13,5	27	13,5	0	0

L'allegato 7 espone poi i seguenti effetti in conto minori spese di parte capitale:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	0	0	0	0	7	14	7	0	7	14	7

Al riguardo, per i profili di quantificazione, appare necessaria l'acquisizione di elementi di dettaglio relativi ai criteri di computo dei risparmi attesi. In proposito, andrebbero pertanto acquisite delucidazioni circa:

- a) le platee di riferimento di ciascuna categoria;
- b) i valori delle retribuzioni medie che ad esse si riferiscono, per ciascuno degli anni in considerazione;
- c) il calcolo materiale delle economie derivanti per il prolungamento di un anno *una tantum* degli adeguamenti automatici, distintamente per ciascuna categoria di riferimento.

Inoltre, per i profili di impatto, andrebbero fornite indicazioni in merito alla stima degli effetti indotti in termini di minori incassi in conto entrate.

Articolo 70
***(Esclusione di trattamenti economici aggiuntivi per infermità
dipendente da causa di servizio)***

Il comma 1 stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai quali sia stata riconosciuta un'infermità dipendente da causa di servizio ed ascritta ad una delle categorie della tabella A annessa al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834, fermo restando il diritto all'equo indennizzo, è esclusa l'attribuzione di qualsiasi trattamento economico aggiuntivo previsto da norme di legge o pattizie.

Il comma 1-*bis* stabilisce che le disposizioni del presente articolo non si applicano al comparto sicurezza e difesa.

Il comma 2 prevede, di conseguenza, l'abrogazione degli articoli 43 e 44 del Regio Decreto 30 settembre 1922, n. 1290 e gli articoli 117 e 120 del Regio decreto 31 dicembre 1928, n. 3458 e successive modificazioni ed integrazioni.

La RT al disegno di legge iniziale riferiva che la norma è rivolta ad abrogare tutte quelle disposizioni che prevedono trattamenti economici aggiuntivi al personale cui sia stata riconosciuta un'infermità dipendente da causa di servizio ed ascritta ad una delle categorie di cui alla Tabella "A" annessa al D.P.R. 30 dicembre, 1981, n. 834.

Ai fini dell'individuazione dei destinatari del beneficio economico sono stati presi a riferimento i dati considerati nella relazione tecnica concernente il comma 210, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 concernente le modalità di calcolo dell'equo indennizzo.

In particolare le unità di personale interessate risultano essere pari a 22.300 per i Ministeri e le altre Pubbliche Amministrazioni (rispettivamente 1% e 0,8% di tutto il personale in servizio) mentre per il personale militare e delle Forze di Polizia sono state considerate circa 22.500 unità (pari al 5% del personale in servizio, considerati i

maggiori rischi cui è esposto in virtù della specificità del servizio reso).

Pertanto, tenuto presente, in via prudenziale, un trattamento economico medio pari a 22.000 euro annui (corrispondente alla posizione economica C1 e alla qualifica di Maresciallo) l'economia stimata risulta essere pari ad euro 17 milioni circa annui, fornendo il prospetto di computo.

Inoltre, prosegue la RT al disegno di legge iniziale, considerato che tale trattamento economico risulta non riassorbibile e corrisposto a titolo di salario individuale di anzianità, si registreranno ulteriori economie derivanti dal minor trattamento pensionistico da corrispondere.

Economia stimata in milioni di euro:

	2009	2010	2011
Lordo	17	17	17
Netto	8,5	8,5	8,5

La RT al maxiemendamento approvato alla Camera dei deputati afferma che le norme sono innanzitutto rivolte ad escludere dall'applicazione del comma 1 il personale appartenente al comparto sicurezza e difesa. Considerato che la relazione tecnica relativa all'articolo 70 allegata al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 considera, ai fini dell'individuazione dei destinatari del beneficio economico, un numero di appartenenti alle Forze di Polizia sia ad ordinamento civile che militare nonché alle FF.AA pari a circa 22.500 unità (pari al 5% del personale in servizio), si ritiene che l'onere derivante dalla disposizione possa essere quantificato in 8,5 milioni di euro lordi.

Per la determinazione di tale onere sono stati presi a riferimento gli elementi di calcolo già considerati per la quantificazione delle economie nella relazione tecnica dell'articolo 70.

La copertura finanziaria degli oneri in questione è assicurata, all'articolo 84, comma 1-*quater*, a valere sul Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, per 8,5 milioni di euro a decorrere dal 2009.

L'allegato 7 al testo modificato dal maxiemendamento approvato alla Camera dei deputati, recante la esclusione delle forze di polizia,

espone invece i seguenti effetti in conto "minori spese " rispetto al testo iniziale:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	0	0	0	0	4,2	4,2	4,2	0	4,2	4,2	4,2

La relativa compensazione, rispetto ai risparmi indicati dal testo iniziale, è posta a carico della riduzione del Fondo interventi strutturali di politica economica, in conto minori spese, come segue:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5

Al riguardo, per i profili di quantificazione, andrebbero acquisiti elementi di dettaglio circa le platee considerate, dal momento che l'impatto della misura sui dipendenti pubblici interessati dall'istituto dei trattamenti economici integrativi in caso di infortunio dipendente da causa di servizio dipende ovviamente dal comparto di appartenenza e dalla qualifica rivestita.

In proposito, pur considerando che le unità riferite di personale risultano essere pari a 22.300 per i Ministeri e le altre Pubbliche Amministrazioni (rispettivamente 1% e 0,8% di tutto il personale in servizio) e a 22.500 per il personale militare e delle Forze di Polizia (pari al 5% del personale in servizio, considerati i maggiori rischi cui è esposto in virtù della specificità del servizio reso), andrebbe confermato che tali stime risultino essere sufficientemente prudenziali rispetto alla stima dei risparmi attesi.

Inoltre, andrebbe confermato che l'onere relativo alla esclusione dal dispositivo del personale del comparto Sicurezza e Difesa è quello indicato.

In merito ai profili d'impatto sui saldi di finanza pubblica, andrebbero chiariti gli effetti relativi agli effetti indotti.

Articolo 71

(Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni)

Il comma 1 stabilisce che per i periodi di assenza per malattia, di qualunque durata, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei primi dieci giorni di assenza è corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio. Resta fermo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a day hospital, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita. I risparmi derivanti dall'applicazione del presente comma costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio. Tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa.

Il comma 1-*bis* stabilisce che le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al comparto sicurezza e difesa per le malattie conseguenti a lesioni riportate in attività operative ed addestrative.

Il comma 2 prevede nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare che l'assenza debba essere giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica.

Il comma 3 stabilisce che l'Amministrazione dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative. Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, è dalle ore 8.00 alle ore 13.00 e dalle ore 14.00 alle ore 20.00 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi.

Il comma 4 stabilisce che la contrattazione collettiva ovvero le specifiche normative di settore, fermi restando i limiti massimi delle assenze per permesso retribuito previsti dalla normativa vigente, definiscono i termini e le modalità di fruizione delle stesse, con

l'obbligo di stabilire una quantificazione esclusivamente ad ore delle tipologie di permesso retribuito, per le quali la legge, i regolamenti, i contratti collettivi o gli accordi sindacali prevedano una fruizione alternativa in ore o in giorni. Nel caso di fruizione dell'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza sul monte ore a disposizione del dipendente, per ciascuna tipologia, viene computata con riferimento all'orario di lavoro che il medesimo avrebbe dovuto osservare nella giornata di assenza.

Il comma 5 prevede che le assenze dal servizio dei dipendenti di cui al comma 1 non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Fanno eccezione le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e per congedo di paternità, le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimoniare e per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare, nonché le assenze previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 8 marzo 2000, n. 53 e, per i soli dipendenti portatori di handicap grave, i permessi di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. Il comma 5-*bis* esclude dall'applicazione della disciplina relativa ai disincentivi economici per assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni il personale del comparto sicurezza e difesa, ponendo il relativo onere a carico del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica. Il comma 6 prevede che le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi.

La RT al disegno di legge iniziale riferisce che è stato stimato, in via prudenziale, un risparmio lordo pari a circa 38 milioni di euro lordi all'anno, tenendo anche conto degli adempimenti a carico delle strutture sanitarie previsti dai commi 2 e 3 della disposizione.

Vengono presi in considerazione i circa 2.000.000 dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con esclusione di quelli appartenenti ai comparti regioni, autonomie locali e sanità, per i quali i relativi effetti di contenimento della spesa concorrono al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità degli enti locali e del patto sulla salute per gli enti del servizio sanitario nazionale.

Come base di calcolo si considerano, in via prudenziale, una quota media giornaliera di retribuzione accessoria fissa e continuativa stimata per tutto il pubblico impiego in 6,5 euro (al lordo degli oneri riflessi). Vengono prese in esame circa 6 milioni di giornate di assenza (da riferirsi ai primi dieci giorni di assenza per malattia ad assegni

interi del personale del settore pubblico con l'esclusione di Regioni, enti locali e SSN) per le quali, a seguito dell'intervento previsto, non viene corrisposto il trattamento economico accessorio.

Occorre, in ogni caso, proseguire la RT al disegno di legge, tenere conto che la significatività dell'effettivo risparmio di seguito indicato risentirà del prevedibile effetto disincentivante dell'assenza che scaturisce dalla disposizione.

Risparmi lordi in mln di euro			Risparmi netti in mln di euro		
2009	2010	2011	2009	2010	2011
38	38	38	19	19	19

L'allegato 7 al ddl considera la misura in conto minori spese correnti, esponendo i seguenti effetti d'impatto:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	0	0	0	0	19	19	19	0	19	19	19

La RT al maxi emendamento approvato dalla Camera dei deputati asserisce che le assenze per malattia degli appartenenti al comparto sicurezza - difesa imputabili a lesioni riportate in attività operative e di addestramento possono essere stimate in misura pari a circa il 2 per cento del totale delle assenze (6,5 milioni di giorni) considerate nella relazione tecnica relativa all'articolo 71. Le assenze in questione ammontano a circa il 10 per cento del totale delle assenze per malattia del comparto sicurezza-difesa. Si tratta, quindi, di circa 138.000 giorni di assenze corrispondente a circa 900.000 euro (138.000 X 6,5 euro - importo giornaliero medio del trattamento accessorio) sul totale di 39 milioni lordi di risparmio di spesa derivante dal citato articolo 71 del disegno di legge iniziale.

La copertura finanziaria degli oneri in questione è assicurata, all'art. 84, comma 1-*quater*, a valere sul Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, per 0,9 milioni di euro a decorrere dal 2009.

L'allegato 7 al testo modificato dal maxi emendamento approvato dalla Camera dei deputati espone i seguenti effetti in conto minori spese correnti:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0	0	0	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5

La relativa compensazione rispetto agli effetti computati dal disegno di legge iniziale è indicata a carico della riduzione del Fondo interventi strutturali di politica economica, in conto minori spese, come segue:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

Al riguardo, si osserva che il dispositivo è destinato a trovare applicazione per una vasta parte del pubblico impiego, nel limite dei primi 10 di giorni di assenza per malattia. Viene dunque superata la disposizione presente in tutti i CCNL, che escludeva le trattenute per le malattie superiori a 15 giorni, venendo ora applicate le riduzioni anche nel caso di malattie inferiori a 10 giorni.

Per i profili di quantificazione, andrebbe confermata l'attendibilità della platea presa a base di riferimento (2 milioni di dipendenti), fornendo il tasso di morbilità e assenza per malattia nel pubblico impiego, nonché elementi circa la realistica dell'ipotesi di prendere a riferimento solo 6 milioni di giornate lavorative, che cadono nei primi dieci giorni, ed una componente retributiva accessoria giornaliera pari a 6,5 euro, con l'indicazione di tutti i dettagli del calcolo distintamente per comparto di riferimento⁹¹.

Un ulteriore chiarimento andrebbe riferito in merito alle componenti retributive rientranti nella nozione di trattamento economico "fondamentale" di cui al comma 1, confermando che le voci relative alla tredicesima mensilità, alla retribuzione individuale di

⁹¹ In proposito, si rileva, infatti, che da una ricognizione dei dati riportati dal *Conto Annuale 2006*, il totale delle assenze per malattia di tutto i comparti del pubblico impiego, ad eccezione dei dipendenti di Regioni ed enti locali e di quelli del S.S.N., è di circa 22 milioni di giornate lavorative, pari a circa il 27 per cento. Da una elaborazione effettuata su tali dati (2006) da *Il Sole 24 ore* emerge un valore medio unitario delle assenze per malattia pari a 16,2 giorni, che vanno da un dato minimo registrato per la Presidenza del Consiglio di 9,7 giornate annue ai 24 giorni registrati per i dipendenti degli Enti di ricerca, passando per i 18,7 giorni medi per il Comparto Ministeri e i 17 giorni medi per le Forze di Polizia. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., *Conto Annuale 2006, Tavole su occupazione e struttura del personale*, sul sito *internet* della R.G.S.; *Il Sole 24 Ore*, inserto *Norme e tributi*, 19 luglio 2008, p. 29.

anzianità ed agli eventuali assegni *ad personam* risultano compiutamente scontate nel parametro adottato per il calcolo delle economie, che indica un importo di 6,5 euro al giorno di emolumenti da risparmiare, in quanto riferibili al trattamento "accessorio".

In proposito, come precisato da una recente circolare della Funzione pubblica, dal momento che, per la qualificazione delle voci retributive, le amministrazioni dovranno comunque far riferimento alle eventuali definizioni fornite dai contratti collettivi per ciascun comparto o area di riferimento (art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001: "Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi")⁹², andrebbe considerata l'eventualità che detto parametro risulti eccessivamente semplificato rispetto ad una gamma di istituti e indennità che sono rinvenibili solo con un dettagliato esame, comparto per comparto.

In relazione ai commi 2 e 3, andrebbe inoltre richiesto se dal dispositivo ivi richiamato, al di là dell'effetto "deterrente" in tema di contrasto all'assenteismo, potrebbero derivare anche maggiori oneri, dal momento che è ivi stabilita l'obbligatorietà della richiesta di visita fiscale anche per assenze per malattia della durata di un giorno lavorativo. Come è noto, l'onere delle visite fiscali ricade per intero sull'Amministrazione e il dispositivo potrebbe comportare maggiori oneri di notevole importo⁹³.

Sul punto, andrebbero richiesti puntuali elementi in ordine: *a)* alla distribuzione delle giornate medie di assenza per malattia per ciascun comparto di contrattazione, con un calcolo certificato di quale potrebbe essere l'impatto del dispositivo ipotizzando i giorni medi di assenza e traendone valutazioni sui relativi costi a carico dell'amministrazione; *b)* alla precisa nozione della fattispecie che integra l'assenza per malattia che dà luogo all'obbligo di invio della visita fiscale, dal momento che la circolare n. 7/2008 della Funzione pubblica qualifica come evento distinto anche due assenze di un giorno, a meno che la certificazione dell'evento originario non abbia indicato una prognosi successivamente protratta mediante altro/i

⁹² Cfr. MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE, Dipartimento della Funzione Pubblica, circolare n. 7/ 2008, p. 2.

⁹³ In proposito, da una stima effettuata dal principale quotidiano economico-finanziario emergerebbe che, in relazione ad un costo unitario medio di 35 euro per visita fiscale a carico dell'amministrazione (40 euro se effettuata a casa del dipendente e 30 euro se fatta in ambulatorio), si calcola che se i 16 giorni unitari medi di assenza per malattia registrati nel P.I. coincidessero con altrettante assenze della durata di un giorno, il costo complessivo potrebbe aggirarsi su 1,7 miliardi di euro. Se, invece, più verosimilmente, dette assenze corrisponderebbe a tre malattie della durata di 5-6 giorni, il costo complessivo ammonterebbe a 315 milioni di euro. Cfr. *Il Sole 24 Ore*, sabato 19 luglio 2008, *Norme e Tributi*, p. 29.

certificato/i, oppure che l'assenza stessa non sia stata continuativa ("malattia protratta")⁹⁴.

Infine, andrebbero illustrati distintamente anche gli effetti indotti, in conto minori entrate tributarie, conseguente ai risparmi di spesa per emolumenti.

Articolo 72

(Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo)

Il comma 1 stabilisce che per gli anni 2009, 2010 e 2011 il personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, gli Enti pubblici non economici, le Università, le Istituzioni ed Enti di ricerca nonché gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001. n. 165, può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni. La richiesta di esonero dal servizio deve essere presentata dai soggetti interessati, improrogabilmente, entro il 1° marzo di ciascun anno a condizione che entro l'anno solare raggiungano il requisito minimo di anzianità contributivo richiesto e non è revocabile. La disposizione non si applica al personale della Scuola.

Il comma 2 prevede che è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze funzionali, di accogliere la richiesta dando priorità al personale interessato da processi di riorganizzazione della rete centrale e periferica o appartenente a qualifiche di personale per le quali è prevista una riduzione di organico.

Il comma 3 stabilisce che, durante il periodo di esonero dal servizio, al dipendente spetta un trattamento temporaneo pari al cinquanta per cento di quello complessivamente goduto, per competenze fisse ed accessorie, al momento del collocamento nella nuova posizione. Ove durante tale periodo il dipendente svolga in modo continuativo ed esclusivo attività di volontariato, opportunamente documentata e certificata, presso organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni di promozione sociale,

⁹⁴ Cfr. MINISTERO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELLA INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Circolare n. 7/2008

organizzazioni non governative che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, ed altri soggetti da individuare con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la misura del predetto trattamento economico temporaneo è elevata dal cinquanta al settanta per cento. Fino al collocamento a riposo del personale in posizione di esonero gli importi del trattamento economico posti a carico dei fondi unici di amministrazione non possono essere utilizzati per nuove finalità.

Il comma 4 prevede che all'atto del collocamento a riposo per raggiunti limiti di età il dipendente ha diritto al trattamento di quiescenza e previdenza che gli sarebbe spettato se fosse rimasto in servizio.

Il comma 5 stabilisce che il trattamento economico temporaneo spettante durante il periodo di esonero dal servizio è cumulabile con altri redditi derivanti da prestazioni lavorative rese dal dipendente come lavoratore autonomo o per collaborazioni e consulenze con soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 o società e consorzi dalle stesse partecipati. In ogni caso non è consentito l'esercizio di prestazioni lavorative da cui possa derivare un pregiudizio all'amministrazione di appartenenza.

La RT riferisce che l'intervento comporterebbe una minore spesa per il periodo interessato dall'applicazione della norma in relazione alla circostanza che al personale collocato in posizione di esonero viene riconosciuto un trattamento economico inferiore (il 50% ovvero il 70%-in caso di svolgimento di attività di volontariato- di quello in godimento). Nella determinazione delle economie andrebbe inoltre tenuto conto che gli oneri contributivi dovranno garantire al dipendente il trattamento di quiescenza e previdenza che sarebbe spettato se fosse rimasto in servizio.

Dai predetti commi non sono state comunque scontate economie in quanto, ai sensi del comma 6, le amministrazioni interessate, in relazione alle economie effettivamente derivanti dal collocamento in posizione di esonero dal servizio, certificate dai competenti organi di controllo, potranno procedere, previa autorizzazione della Funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze ad assunzioni di personale in via anticipata rispetto a quelle consentite dalla normativa vigente per l'anno di cessazione dal servizio per limiti di

età del dipendente collocato in posizione di esonero. Tali assunzioni verranno scomutate da quelle consentite in tale anno.

L'allegato 7 considera il dispositivo in conto minori spese correnti non scontando però alcun effetto correttivo:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Al riguardo, per i profili di quantificazione, premesso che il dispositivo in esame è comunque chiaramente volto alla realizzazione di risparmi di spesa, andrebbero acquisiti dati circa la platea di riferimento, fornendo dati aggiornati in merito ai pubblici dipendenti con non più di 5 anni di servizio dal diritto alla pensione.

Inoltre, sembrerebbe opportuna la richiesta di dati concernenti il costo medio di tali dipendenti, distintamente per comparto di riferimento, con l'indicazione del costo della componente contributiva media che rimarrà a carico della amministrazione per i restanti cinque anni a fronte del risparmio costituito dalla riduzione del 50 per cento della retribuzione.

Un chiarimento specifico andrebbe infine richiesto in relazione al personale di alcuni comparti, come quello della difesa, laddove l'anzianità contributiva, in special modo per le categorie degli ufficiali, si matura mediamente prima del limite minimo di età previsto per poter godere della pensione. Il dispositivo potrebbe determinare in questi casi sensibili alterazioni nella dotazione organica di fatto, facendo sì che si creino vacanze consistenti in taluni ruoli.

Il comma 6 prevede che le amministrazioni di appartenenza, in relazione alle economie effettivamente derivanti dal collocamento in posizione di esonero dal servizio, certificate dai competenti organi di controllo, possono procedere, previa autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze ad assunzioni di personale in via anticipata rispetto a quelle consentite dalla normativa vigente per l'anno di cessazione dal servizio per limiti di età del dipendente collocato in posizione di esonero. Tali assunzioni vengono scomutate da quelle consentite in tale anno.

La RT non prende in esame il dispositivo.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 7 stabilisce che all'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 503, e successive modificazioni, dopo il primo periodo è aggiunto un altro periodo con il quale si prevede che sia data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta di trattenimento in servizio in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi. La domanda di trattenimento va presentata all'amministrazione di appartenenza dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.

Il comma 8, nel testo modificato dall'emendamento 72.29 del Governo approvato in commissione, fa salvi rispetto alla disciplina introdotta dal comma 7, che condiziona ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione di appartenenza la possibilità per i dipendenti pubblici di permanere in servizio per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, nonché quelli disposti con riferimento alle domande di trattenimento presentate nel 6 mesi successivi all'entrata in vigore del medesimo decreto-legge.

Il comma 9 stabilisce che le amministrazioni di cui al comma 7 riconsiderano, con provvedimento motivato, tenuto conto di quanto ivi previsto, i provvedimenti di trattenimento in servizio già adottati con decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009.

Il comma 10 prevede che i trattenimenti in servizio già autorizzati con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2010 decadono ed i dipendenti interessati al trattenimento sono tenuti a presentare una nuova istanza nei termini di cui al comma 7.

Il comma 11 stabilisce che nel caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono risolvere, fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici, il rapporto lavoro con un preavviso di sei mesi. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro 90 giorni, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro

dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri dell'interno e della difesa sono definiti gli specifici criteri e le modalità applicative dei principi della disposizione di cui al presente comma relativamente al personale dei comparti sicurezza e difesa, tenendo conto delle rispettive peculiarità ordinamentali. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano a magistrati e professori universitari.

La RT riferisce che le disposizioni vanno valutate nel complesso in quanto caratterizzate da schema analogo.

Ai fini di una valutazione degli effetti sul sistema previdenziale vanno valutati 2 aspetti:

- a) la regolazione del regime transitorio;
- b) il comportamento delle Amministrazioni.

In tutto il settore pubblico possono essere valutati in circa 10.000 i soggetti interessati annualmente dalla disciplina per i quali vi può essere un anticipo del pensionamento in media di 2 anni. Tenuto conto del regime transitorio previsto dalla norma, ed ipotizzando che si tratta, nella maggioranza dei casi, di personale che ha maturato specifiche esperienze funzionali al buon andamento delle amministrazioni, si può ragionevolmente e prudenzialmente ipotizzare che il mancato accoglimento delle istanze di trattenimento ovvero la risoluzione del rapporto di lavoro al compimento dei 40 anni di anzianità contributiva potrà riguardare il 20% del personale interessato. Sulla base di tali presupposti, di un trattamento pensionistico medio annuo di 30.000 euro e di indennità di buonuscita o premio servizio di 70.000 euro lordi, i maggiori oneri previdenziali potrebbero essere così modulati:

- A) Oneri previdenziali - in mln di euro
Ipotesi comportamento Amministrazioni: 20%.

milioni di euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spesa pensionistica (lordo fisco)		-70	-90	-120	-121,5	-123	-124
Indennità di buonuscita (lordo fisco)		-140	-140				
Effetto fiscale indotto su buonuscita		20	20				
Effetto fiscale indotto su maggiore spesa pensionistica		16,5	21	28,5	29,5	30	30,5
Effetto complessivo netto		-173,5	-189	-91,5	-92	-93	-93,5

A fronte di tali oneri sul fronte previdenziale possono peraltro evidenziarsi effetti positivi per la finanza pubblica sul versante dei redditi da lavoro dipendente. Tali effetti sono connessi: a) alle politiche limitative del *turn over* per i settori interessati b) alla circostanza che, in caso di assunzione, trattandosi di personale che ha maturato significative anzianità, il trattamento del neoassunto sarà inferiore a quello che avrebbe goduto il soggetto collocato in quiescenza a seguito del mancato accoglimento della domanda di trattenimento ovvero della permanenza in servizio oltre l'anzianità massima contributiva.

B) economie da redditi da lavoro - in mln di euro).

milioni di euro

Stima delle economie sui redditi da lavoro	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effetto turn over		30	44	40,5	40,5	40,5	40,5
Effetto differenziale retributivo		2	9	13	13	13	13
Effetto complessivo lordo		32	53	53,5	53,5	53,5	53,5
Effetto complessivo netto		16	26,5	27	27	27	27

Oneri complessivi recati dalla norma	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effetti netti		-157,5	-162,5	-64,5	-65	-66	-66,5

L'allegato 7, considerando la norma in conto maggiori spese correnti, indica i seguenti risparmi:

Milioni di euro

SNF			Fabbisogno			Indebitamento		
2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0	0	0	0	157,5	162,5	0	157,5	162,5

Al riguardo, per i profili di quantificazione, premesso che la platea interessata appare correttamente quantificata⁹⁵ e che i due aspetti da valutare concernono la regolazione del regime transitorio e il comportamento delle Amministrazioni, andrebbe chiarito se il regime transitorio previsto dalla norma, in relazione alle misure limitative delle assunzioni ed alla circostanza che si tratta, nella maggioranza dei casi, di personale che ha maturato specifiche esperienze funzionali al buon andamento delle amministrazioni, potrà effettivamente riguardare solo il 20 per cento della platea.

Sulla base di tale presupposto andrebbe esplicitato il riferimento ad un trattamento pensionistico "medio" annuo di 30.000 euro, con l'indicazione degli elementi da cui esso è stato tratto come valore medio, nonché l'ipotizzato importo medio delle indennità di buonuscita o premio servizio (70.000 euro lordi), con i corrispondenti valori relativi ad ogni comparto.

Inoltre, considerato che a fronte di tali oneri sul fronte previdenziale la RT evidenzia anche effetti positivi per la finanza pubblica sul versante dei redditi da lavoro dipendente, andrebbero chiariti i termini quantitativi dei benefici connessi alle politiche del *turn over* per i settori interessati, nonché quelli relativi al minore trattamento economico del neoassunto rispetto al personale cessante, con gli elementi per attestare la congruità degli importi indicati dalla RT.

In proposito, ferma restando l'indicazione dei valori "medi" delle retribuzioni di ingresso per tutto il pubblico impiego, sembrerebbe necessaria l'acquisizione del quadro dettagliato dei valori medi per singoli comparti di contrattazione anche delle retribuzioni medie di "uscita".

Andrebbe altresì specificato se la quantificazione in questione, facendo riferimento all'anzianità massima contributiva di 40 anni, abbia preso in considerazione solo il personale in regime di sistema pensionistico retributivo integrale, in quanto nel sistema contributivo

⁹⁵ L'ultimo dato disponibile è quello contenuto nel Conto annuale 2006, laddove il numero delle unità con almeno 40 anni di servizio era indicato in complessive 6.660, dato ovviamente aggiornato al 2006. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale 2006*, tavole relative all'anzianità dei dipendenti, sul sito *Internet* della R.G.S.

integrale e nel sistema "misto" non figura una nozione di anzianità massima.

Articolo 73 **(Part time)**

Il comma 1 prevede che all'articolo 1, comma 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante norme in materia di *part time*, sono apportate le seguenti modificazioni: *a)* è riconosciuta la mera facoltà di riconoscimento al *part time* da parte dell'amministrazione"; *b)* i casi di diniego da parte della amministrazione sono giustificabili con il mero "pregiudizio" (e non più con il "grave pregiudizio"); *c)* è eliminata la possibilità di differimento di sei mesi del riconoscimento del *part time*. Il comma 2 prevede che all'articolo 1, comma 59, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 sono apportate le seguenti modificazioni: *a)* una quota pari al 70 per cento, anziché al 50, è destinata ad incentivare la mobilità nella pubblica amministrazione; *b)* si stabilisce che tale quota è destinata, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla contrattazione integrativa, ad incentivare la mobilità del personale esclusivamente per le amministrazioni che dimostrino di aver provveduto ad attivare piani di mobilità e di riallocazione mediante trasferimento di personale da una sede all'altra dell'amministrazione stessa.

La RT riferisce che la disposizione non produce effetti finanziari.

Infatti, il comma 1 introduce delle modifiche esclusivamente procedurali ai fini della concessione del *part time* e il comma 2 dispone una diversa finalizzazione dei risparmi derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro, senza incidere sulla quota complessiva destinata ad economie di bilancio, e non ha effetti sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 74
(Riduzione degli assetti organizzativi)

Il comma 1 stabilisce che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi inclusa la Presidenza del Consiglio dei ministri, le agenzie, incluse le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni, provvedono entro il 30 novembre 2008, secondo i rispettivi ordinamenti, a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, operando la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti. A tal fine le amministrazioni adottano misure volte:

- alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici;

- all'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, salvo specifiche esigenze organizzative, derivanti anche dalle connessioni con la rete periferica, riducendo, in ogni caso, il numero degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale adibiti allo svolgimento di tali compiti. In tal senso:

- a) le dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale sono corrispondentemente ridotte, ferma restando la possibilità dell'immissione di nuovi dirigenti, nei termini previsti dall'articolo 1, comma 404, lett. a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

- b) il contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto è ridotto in misura non inferiore al dieci per cento con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali;

- c) sono rideterminate le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Il comma 2 prevede che ai fini dell'attuazione delle misure di cui al comma 1 le amministrazioni possono disciplinare, mediante appositi accordi, forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e

strumentali, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche.

Il comma 3 stabilisce che con i medesimi provvedimenti di cui al comma 1 le amministrazioni dello Stato rideterminano la rete periferica su base regionale o interregionale oppure, in alternativa, provvedono alla riorganizzazione delle esistenti strutture periferiche nell'ambito degli uffici territoriali di Governo nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 1, comma 404, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Il comma 4, come modificato dall'emendamento 74.24 approvato in commissione e confermato dal maxiemendamento, prevede che ai fini dell'attuazione delle misure previste dal comma 1, lettera a), della presente disposizione da parte dei Ministeri si può tenere conto delle riduzioni apportate dai regolamenti emanati ai sensi dell'art. 1, comma 404, lett. a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, avuto riguardo anche ai Ministeri esistenti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legge 16 maggio 2008, n. 85. In considerazione delle esigenze di compatibilità generali nonché degli assetti istituzionali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri assicura il conseguimento delle corrispondenti economie con l'adozione di provvedimenti specifici del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive integrazioni e modificazioni, che tengono comunque conto dei criteri e dei principi di cui al presente articolo.

Il comma 5, come modificato dall'emendamento 74.24 approvato in commissione e confermato dal maxiemendamento, prevede che sino all'emanazione dei provvedimenti di cui al comma 1 le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti alla data del 31 ottobre 2008. Sono fatte salve le procedure concorsuali e di mobilità avviate alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Il comma 6 stabilisce che alle amministrazioni che non abbiano adempiuto a quanto previsto dai commi 1 e 4 è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Il comma 6-bis dispone una deroga in favore delle strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate e dei Vigili del fuoco, all'obbligo di ridimensionare gli assetti organizzativi e di ridurre le dotazioni organiche. E' stabilito che la deroga non debba recare pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di risparmio fissati dal

medesimo art. 74, che devono essere conseguiti da ciascuna amministrazione.

La RT al disegno di legge iniziale riferisce che dal dispositivo derivano risparmi dall'applicazione della misura prevista dal comma 1, lett. a) relativa alla riduzione in misura non inferiore, al 20 per cento dei posti di funzione di livello dirigenziale generale e del 15 per cento di quelli di livello dirigenziale non generale dei Ministeri, della Presidenza del Consiglio dei ministri, degli enti pubblici non economici e delle agenzie fiscali, con conseguente riduzione degli organici.

In via prudenziale sono quantificati i risparmi relativi ai posti dirigenziali di prima fascia, stante i notevoli vuoti di organico nella dirigenza di seconda fascia.

La stima effettuata prende a riferimento i circa 600 posti esistenti presso la Presidenza del Consiglio, i Ministeri e le altre amministrazioni interessate. L'applicazione della misura determina, pertanto, una riduzione di 120 posti, pari ad un risparmio annuo lordo di circa 30 milioni di euro, atteso che il costo medio di un dirigente di prima fascia è di circa 250.000 euro, compresi gli oneri riflessi a carico dello Stato. Tenendo conto dei tempi dell'attuazione della misura e delle classi di età del personale interessato si determinano le seguenti economie:

Risparmi

Milioni di euro

	2009	2010	2011
Lordi	12	24	30
Netti	6	12	15

Ulteriori economie deriveranno dalle altre misure di riorganizzazione previste dalla disposizione.

L'allegato 7 considera il dispositivo in esame in conto minori spese correnti ed espone i seguenti effetti:

Milioni di euro

SNF				Fabbisogno				Indebitamento			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0	12	24	30	0	6	12	15	0	6	12	15

La RT al maxiemendamento approvato alla Camera dei deputati riferisce che il comma 6-*bis* reca una deroga all'obbligo di provvedere alle misure di riduzione degli assetti organizzativi e delle dotazioni organiche, previste dall'articolo 74, in favore delle strutture organizzative del comparto sicurezza, delle Forze Armate e dei Vigili del Fuoco.

Occorre evidenziare, prosegue la RT, che la modifica non pregiudica l'ammontare dei risparmi conseguibili dall'applicazione dell'articolo 74 in quanto sono espressamente fatti salvi gli obiettivi di riduzione delle strutture nonché di risparmio di spesa derivanti dall'attuazione delle misure di riorganizzazione da parte delle amministrazioni interessate.

Al riguardo, considerato che la norma in esame interviene su una materia su cui era già intervenuta a suo tempo la legge finanziaria 2007, andrebbe chiarito se il dispositivo di cui si discorre, nella parte in cui si prevede la riduzione del 20 per cento delle dotazioni organiche dirigenziali di prima fascia e del 15 per cento di quelle di seconda fascia, si applichi alle posizioni dirigenziali al lordo o al netto delle riduzioni previste dall'articolo 1, comma 404 della legge finanziaria 2007.

In proposito, occorre infatti segnalare che l'articolo 1, comma 416, della medesima legge finanziaria 2007, stabiliva che dalle misure di riordino di cui ai precedenti commi 404-415 e 425-429 avrebbero dovuto conseguirsi risparmi "non inferiori" a 7 milioni di euro nel 2007, a 14 milioni di euro per il 2008 e a 20 milioni di euro per il 2009.

Ciò premesso, andrebbero acquisiti elementi di dettaglio circa i criteri adottati nella quantificazione dei risparmi di spesa, fornendo: *a*) il numero delle posizioni dirigenziali attualmente attive presso le amministrazioni centrali, di prima e seconda fascia; *b*) i valori delle retribuzioni medie per comparti di contrattazione, estrapolandone un valore medio di massima, per la definizione dei relativi risparmi di spesa.

Dal punto di vista metodologico va anche segnalato che i tagli alle dotazioni organiche provocheranno un inevitabile esubero di parte del personale che, alla luce di quanto previsto nel disegno di legge collegato sul pubblico impiego, determinerà necessariamente

l'attivazione di procedure di mobilità del personale presso altre Amministrazioni.

Tale circostanza contribuirà a incrementare la differenziazione delle retribuzioni nel pubblico impiego, dal momento che il diritto al mantenimento del trattamento economico più favorevole per il personale immesso in mobilità costituirà elemento di pressione per l'uniformazione dei trattamenti economici a parità di mansioni svolte, i cui effetti, con ogni probabilità, si paleseranno in sede di definizione degli stanziamenti da destinare agli aggiornamenti economici previsti dai contratti collettivi di lavoro.

Un chiarimento andrebbe inoltre riferito rispetto all'esclusione prevista per le strutture del comparto difesa e sicurezza, dal momento che tale dispositivo non reca con sé la previsione di un'attenuazione dei risparmi inizialmente stimati in allegato 7.

Infine, andrebbe riportata l'analitica indicazione degli effetti indotti.

Articolo 76

(Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio)

La norma reca una serie di disposizioni finalizzate alla riduzione e razionalizzazione della spesa di personale degli enti locali e delle camere di commercio. In particolare:

- si precisa che, in merito alla riduzione delle spese di personale anche tramite la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative, fra le spese di personale devono ricomprendersi anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per gli incarichi a contratto, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi partecipati o facenti capo all'ente;
- si sospende l'articolo 3, comma 121, della legge n. 244 del 2007 che prevede deroghe ai limiti di spesa del personale per gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno che presentino parametri di virtuosità della spesa per il personale. Tali deroghe continuano ad applicarsi nei confronti di quei comuni con un numero massimo di personale a tempo pieno non superiore a dieci;

- si vietano assunzioni di personale a qualsiasi titolo per gli enti che non hanno rispettato del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente;
- gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno devono assicurare l'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alla dinamica della spesa per la contrattazione integrativa;
- si affida ad un DPCM l'individuazione, in materia di spesa del personale, di parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi di risparmio;
- gli enti con spesa del personale superiore al 50 per cento della spesa corrente non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale;
- il personale delle aziende speciali create dalle camere di commercio non può transitare, in caso di cessazione delle aziende medesime, alle camere di commercio di riferimento se non previa procedura selettiva e in base ai contingenti di assunzioni effettuabili a legislazione vigente.

Infine, nel corso dei lavori presso la Camera dei deputati, con un comma aggiuntivo si è disposta la riduzione di 30 mln di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane. La riduzione è diretta prioritariamente nei confronti delle comunità montane che si trovano ad una altitudine media inferiore a 750 metri sopra al livello del mare.

La RT evidenzia i motivi per cui non sono stati annessi effetti sui saldi di finanza pubblica dalle norme in esame. Sostanzialmente tali motivi sono da attribuire alla circostanza che eventuali effetti positivi di riduzione della spesa del personale concorrono al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal patto di stabilità interno nei cui confronti quindi si pongono in maniera strumentale. Gli effetti finanziari della misura proposta sono quindi destinati a incidere sui saldi calcolati per il suddetto patto. Un altro motivo è da individuare nella circostanza di considerare le minori spese che dovessero in concreto prodursi come destinate al miglioramento degli equilibri di bilancio degli enti in questione.

Al riguardo, con riferimento alla riduzione dei trasferimenti erariali nei confronti delle comunità montane, al fine di valutarne l'effettività, andrebbe chiarito se la riduzione dei trasferimenti sia accompagnata o meno da forme di razionalizzazione o contenimento dei costi. Sul punto si segnala che nella "finanziaria" per il 2008 in relazione al riordino delle comunità montane il fondo ordinario per il finanziamento degli enti locali è stato ridotto di 33,4 mln per l'anno 2008 e di 66,8 mln di euro a decorrere dal 2009. La misura attualmente prevista si sommerebbe quindi alla riduzione di 66,8 mln di euro previsto a decorrere dal 2009, che però è contestuale a una serie di misure di razionalizzazione e contenimento dei costi, ivi comprese la soppressione di alcune comunità montane aventi determinati requisiti.

Capo III **Patto di stabilità interno**

Articolo 77 *(Patto di stabilità interno)*

Commi 1 e 2

La norma stabilisce le misure, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, con cui le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011.

In particolare:

- il settore regionale concorre per 1.500, 2.300 e 4.060 mln di euro, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011;
- il settore degli enti locali concorre per 1.650, 2.900 e 5.140 mln di euro, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011.

Si stabilisce, inoltre, che qualora le nuove norme per il patto di stabilità interno non dovessero essere approvate entro il 31 luglio 2008, gli stanziamenti relativi agli interventi contenuti nell'elenco 2 allegato al presente decreto sono accantonati e possono essere

utilizzati solo dopo l'approvazione delle predette disposizioni legislative.

La RT evidenzia che la norma rappresenta la cornice finanziaria entro la quale dovranno essere definite le disposizioni relative alla disciplina del nuovo patto di stabilità interno per regioni ed enti locali nel triennio 2009-2011.

Al fine di scontare gli effetti sui saldi è previsto l'accantonamento sui vari capitoli del bilancio dello Stato degli importi corrispondenti al contributo alla manovra degli enti territoriali.

L'Allegato 7 mostra il seguente impatto sui saldi di finanza pubblica:

	Saldo netto da finanziarie				Fabbisogno di cassa				Indebitamento netto			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Minore spesa corrente	0	0	0	0	0	3.150	5.200	9.200	0	3.150	5.200	9.200

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni formulate nei successivi articoli 77-*bis* e *ter*.

Commi 2-*bis*-2-*quater*

La disposizione istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo unico in cui far confluire tutti i trasferimenti erariali attribuiti alle Regioni per finanziare funzioni di competenza regionale. Il fondo è costituito nell'anno 2010 e con DPCM sono stabiliti i relativi criteri di ripartizione.

La RT afferma che la norma non comporta alcun effetto sui saldi di finanza pubblica, essendo preordinata "a consentire la trasformazione dei trasferimenti statali con la fiscalità locale".

Al riguardo, premesso che la norma sembra avere carattere meramente ordinamentale, andrebbe chiarito se sulle somme trasferite al suddetto fondo permangono i vincoli di destinazione rispetto alle funzioni finanziate.

Articolo 77-bis
(Patto di stabilità interno per gli enti locali)

La norma fissa le regole e gli obiettivi del patto di stabilità interno per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti relativamente al triennio 2009-2011.

La manovra è fissata in termini di riduzione del saldo tendenziale di comparto per ciascuno degli anni del triennio 2009-2011.

Ciascun ente, ai fini della determinazione dello specifico obiettivo di saldo finanziario, applica al saldo dell'anno 2007, calcolato in termini di competenza mista, le seguenti percentuali:

- se l'ente per l'anno 2007 ha rispettato il PSI e ha un saldo in termini di competenza mista negativo, le percentuali di miglioramento di tale saldo sono del 17 per cento per l'anno 2009, 62 per cento per l'anno 2010 e 125 per cento per l'anno 2011 per le province e del 48 per cento per l'anno 2009, 97 per cento per l'anno 2010 e 165 per cento per l'anno 2011 per i comuni;
- se l'ente per l'anno 2007 ha rispettato il PSI e presenta un saldo in termini di competenza mista positivo le percentuali di peggioramento di tale saldo sono del 10 per cento per l'anno 2009, 10 per cento per l'anno 2010 e 0 per cento per l'anno 2011 per le province e del 10 per cento per l'anno 2009, 10 per cento per l'anno 2010 e 0 per cento per l'anno 2011 per i comuni. Le predette percentuali si applicano anche ai comuni che negli anni 2004-2005 hanno avuto l'organo consiliare commissariato;
- se l'ente per l'anno 2007 non ha rispettato il PSI e presenta un saldo in termini di competenza mista positivo le province e i comuni non possono peggiorare tale saldo nell'arco del triennio considerato;
- se l'ente per l'anno 2007 non ha rispettato il PSI e ha un saldo in termini di competenza mista negativo, le percentuali di miglioramento di tale saldo sono del 22 per cento per l'anno 2009, 80 per cento per l'anno 2010 e 150 per cento per l'anno 2011 per le province e del 70 per cento per l'anno 2009, 110 per cento per l'anno 2010 e 180 per cento per l'anno 2011 per i comuni.

Solo per l'anno 2009, nel caso in cui l'incidenza percentuale del miglioramento del saldo rispetto alle spese finali dell'anno 2007, al netto delle concessioni di crediti, risulti per i comuni superiore al 20 per cento, l'obiettivo del PSI è rappresentato dal 20 per cento delle spese finali.

Non sono conteggiate ai fini dei saldi utili per il rispetto del PSI le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, se destinate alla realizzazione di investimenti infrastrutturali e alla riduzione del debito,.

Si stabilisce un limite anche alla dinamica di crescita del debito che a decorrere dall'anno 2010 non potrà superare la consistenza al 31 dicembre dell'anno precedente incrementata della misura percentuale annualmente determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Tale percentuale è ridotta di un punto qualora l'ente soggetto al PSI nell'anno precedente registri un rapporto percentuale tra stock del debito e totale delle entrate correnti, al netto dei trasferimenti statali e regionali, superiore a quello determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Tale ultima disciplina oltre agli enti soggetti al PSI è estesa anche ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del PSI, il rimborso delle trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è pari per ogni km ad un quinto del costo di un litro di benzina.

Al fine degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno sono previsti obblighi di informazione, comunicazione e certificazione da parte degli enti nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze. Il mancato assolvimento di tali obblighi costituisce inadempimento del PSI.

Inoltre, in caso di prelevamenti dai conti di tesoreria statale degli enti locali non coerenti con gli obiettivi di debito assunti con l'Unione europea, il MEF può adottare adeguate misure di contenimento dei prelevamenti.

Si stabilisce che gli enti istituiti negli anni 2007 e 2008 siano soggetti al PSI a decorrere, rispettivamente, dagli anni 2010 e 2011 e che gli enti commissariati siano soggetti al PSI a decorrere dall'anno successivo alla rielezione degli organi istituzionali.

Diverse tipologie di sanzioni sono previste nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011. In particolare, sono ridotti del 5 per cento i contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'interno per l'anno successivo, è fatto divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale

minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, di assumere personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale. Le sanzioni relative ai limiti di impegno sulle spese correnti e al divieto di assumere personale non concorrono al perseguimento degli obiettivi assegnati per l'anno in cui le misure vengono realizzate.

Qualora venga conseguito l'obiettivo programmatico assegnato al settore locale, per le province e i comuni virtuosi è previsto per l'anno successivo a quello di riferimento un obiettivo di saldo da conseguire scomputato di un importo determinato mediante una elaborata procedura di calcolo⁹⁶.

Resta confermato per il triennio 2009-2011 quanto previsto dall'articolo 1, comma 7, del decreto legge n. 93 del 2008, relativamente alla sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU).

Infine, ai fini del rimborso del gettito ICI sull'abitazione principale, i comuni entro il 30 aprile 2009 trasmettono al Ministero dell'interno la certificazione del mancato gettito accertato.

La RT afferma che i saldi obiettivo di ciascun ente sono ottenuti sommando ai saldi del 2007, espressi in termini di competenza mista, un valore pari al concorso di ogni ente alla manovra complessiva del comparto. A tal fine gli enti locali sono stati suddivisi in quattro gruppi a seconda del segno del saldo di competenza mista registrato nel 2007 e del rispetto o meno delle regole del patto di stabilità del 2007. Per ciascun gruppo è stata individuata una variazione del saldo 2007 da conseguire al fine della determinazione del singolo saldo programmatico.

In particolare, gli enti rispettosi del patto del 2007 e con saldo positivo possono peggiorare il proprio saldo, quelli inadempienti con saldo positivo hanno un obiettivo programmatico uguale al saldo del 2007, mentre gli enti con saldo negativo devono migliorare il proprio

⁹⁶ L'applicazione del meccanismo di premialità prevede l'individuazione degli enti virtuosi in base alla valutazione del posizionamento di ciascun ente rispetto a due indicatori economico-strutturali: indicatore di rigidità strutturale e indicatore di autonomia finanziaria. In base al posizionamento all'ente viene assegnato un dato importo da escludere dal saldo. L'importo complessivo del peggioramento è pari per il settore locale al 70 per cento della differenza registrata nell'anno precedente tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti e l'obiettivo programmatico loro assegnato.

saldo 2007 in misura differenziata in funzione del rispetto o meno del patto del 2007. La somma algebrica del complesso dei miglioramenti e dei peggioramenti del saldo per ciascun gruppo determina la manovra complessiva prevista per il comparto.

La RT precisa che i dati utilizzati per il calcolo delle percentuali da applicare ai saldi finanziari sono quelli comunicati dagli enti al sito web della Ragioneria generale dello Stato.

Sempre la RT afferma che il meccanismo di premialità per gli enti virtuosi, che consente loro di poter peggiorare il saldo valido ai fini della verifica del rispetto del patto in funzione del grado di virtuosità, è neutrale in termini di finanza pubblica in quanto il recupero dello scostamento⁹⁷ registrato nell'anno precedente non è scontato negli andamenti tendenziali dell'anno di riferimento. Inoltre per la determinazione della percentuale del 70 per cento è stato adottato un criterio prudenziale che tiene conto solo del limite sanzionatorio posto alla crescita della spesa corrente e non anche degli altri possibili effetti finanziari rivenienti dalle altre sanzioni previste.

La tabella seguente espone gli effetti finanziari della manovra quantificati dalla RT:

		province			comuni > 5000		
	indebitamento netto 2003-2005	-1.742 ⁹⁸			-2.761		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
a	indebitamento netto programmatico	-1.276	-1.013	-632	-660	474	2.196
b	indebitamento netto tendenziale	-1.586	-1.563	-1612	-2000	-1876	-1964
(c=a-b)	manovra	310	550	980	1.340	2.350	4.160

Relativamente alle ulteriori modifiche introdotte ai coefficienti di miglioramento/peggioramento del saldo, la RT afferma il loro carattere redistributivo all'interno delle quattro fasce individuate dalla norma che, in ogni caso, mantengono inalterati gli effetti di manovra. Analoga neutralità per la finanza pubblica è l'apposizione del limite del concorso alla manovra di cui al comma 9.

⁹⁷ Differenza tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti e l'obiettivo programmatico loro assegnato.

⁹⁸ Si segnala che tale valore sembra non corrispondere effettivamente all'indebitamento netto del triennio 2003/2005 in quanto il valore dell'indebitamento netto relativo al 2003 in base ai dati ISTAT è pari a -1.302 mln di euro e non a -1.737 mln di euro. Il dato corretto dell'indebitamento netto del triennio 2003/2005 dovrebbe quindi essere pari a circa -1.596 mln di euro.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, si osserva che non risultano esplicitati i dati assunti a base della costruzione dei tendenziali riferiti all'indebitamento netto nel triennio 2009-2011. Infatti, la RT si limita unicamente ad affermare che la stima è stata effettuata tenendo presente la legislazione vigente e, per il 2008, quanto valutato in sede di DPEF.

Analogamente, non risulta esplicitata la metodologia di calcolo adottata per la determinazione del singolo saldo programmatico per ciascun dei quattro gruppi di enti per il triennio 2009/2011. I dati infatti si riferiscono unicamente ai saldi programmatici e tendenziali dell'intero comparto considerato mentre tali dati dovrebbero essere esplicitati in relazione a tutte e quattro le ipotesi formulate dalla norma e in cui un ente potrà collocarsi.

Alla luce delle informazioni fornite risulta pertanto difficoltoso verificare se effettivamente la somma algebrica dei miglioramenti e dei peggioramenti individuata per ciascun gruppo di ente coincida con la manovra complessiva prevista per il comparto.

Oltretutto se, come sembrerebbe, il calcolo delle percentuali di miglioramento/peggioramento è stato effettuato in base agli obiettivi di risparmio da conseguire, va chiarito il motivo per cui la variazione di tali percentuali nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati abbia mantenuto inalterato gli obiettivi di risparmio, il che denoterebbe di fatto una non dimostrabile compensazione degli stessi. Su tale punto appare necessario quindi fornire maggiori indicazioni circa l'effettiva compensazione delle modifiche intervenute nelle suddette percentuali, indicando possibilmente il concorso alla manovra con le percentuali originarie e successivamente con quelle risultanti dalle modifiche⁹⁹.

Ancora, si osserva che l'apposizione per l'anno 2009 di un limite massimo all'obiettivo di miglioramento della spesa finale, qualora l'incidenza percentuale del miglioramento del saldo rispetto alle spese finali dell'anno 2007, al netto delle concessioni di crediti, risulti per i comuni superiore al 20 per cento, sembra non sia stato considerato ai

⁹⁹ Si rammenta che rispetto all'emendamento originario il coefficiente da applicare nel 2009 per le province che hanno rispettato il patto 2007 e presentano un disavanzo nel 2007 passa dal 15 al 17 per cento, mentre per le province che non hanno rispettato il patto e presentano un disavanzo nel 2007 il coefficiente di miglioramento scende dal 30 al 22 per cento. Allo stesso tempo il coefficiente di miglioramento da applicare nel 2009 ai comuni che presentano un disavanzo nel 2007 scende dal 54 al 48 per cento per quelli che hanno rispettato il patto 2007 e aumenta dal 60 al 70 per cento per quelli che non hanno rispettato il patto.

fini della quantificazione dei risparmi ipotizzati, così come sembra desumersi dalla RT nel calcolo degli effetti della manovra.

Infine, ai fini di una corretta quantificazione dei risparmi andrebbe altresì chiarito se l'esclusione ai fini dei saldi utili per il PSI delle risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali destinate ad investimenti comporti anche la non considerazione dal lato della spesa degli investimenti medesimi. Diversamente la norma sembra suscettibile di incidere sull'entità del saldo da migliorare/peggiore, rendendolo più stringente rispetto agli obiettivi da raggiungere.

Articolo 77-ter

(Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome)

La norma fissa le regole e gli obiettivi del patto di stabilità interno per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano relativamente al triennio 2009-2011.

Nello specifico, il complesso delle spese finali¹⁰⁰ di ciascuna regione a statuto ordinario, al netto delle spese per la sanità e delle spese per la concessione di crediti, non può essere superiore, per l'anno 2009, all'obiettivo programmatico delle corrispondenti spese finali per l'anno 2008, così come risultante dall'applicazione dell'articolo 1, comma 657, della legge n. 296 del 2006, diminuito dello 0,6 per cento, mentre per gli anni 2010 e 2011, non può essere rispettivamente superiore al complesso delle corrispondenti spese finali dell'anno precedente aumentato dell'1 per cento per l'anno 2010 e diminuito dello 0,9 per cento per l'anno 2011.

Per il medesimo triennio le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano concordano con il MEF il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti. In caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario. Le regioni a statuto speciale provvedono altresì alle finalità correlate al patto di stabilità interno per gli enti locali dei rispettivi territori e in caso di mancata adozione dei provvedimenti relativi si applicano le disposizioni previste per gli altri enti locali.

¹⁰⁰ Le spese finali sono determinate sia in termini di competenza sia in termini di cassa.

Ulteriori misure di riequilibrio delle finanze pubbliche, sotto forma di risparmio per il bilancio dello Stato, provengono dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano attraverso l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali.

Viene confermata la sperimentazione del patto di stabilità interno in termini di saldi di cui all'articolo 1, comma 656, della legge n. 296 del 2006. Le nuove regole devono comunque tenere conto del saldo in termini di competenza mista.

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno inoltre la facoltà di estendere le regole del patto di stabilità interno ai loro enti ed organismi strumentali.

Nei confronti dei propri enti locali le regioni hanno altresì la facoltà di adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alle diverse situazioni finanziarie esistenti nelle regioni medesime, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato dal patto di stabilità interno per gli enti locali della regione.

Sono infine previsti obblighi di informazione, comunicazione e certificazione, da parte delle regioni, circa la gestione di competenza e di cassa e circa il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno.

Diverse tipologie di sanzioni sono previste nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011. In particolare è fatto divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, di assumere personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Infine si conferma per il triennio 2009-2011 quanto previsto dall'articolo 1, comma 7, del decreto legge n. 93 del 2008, relativamente alla sospensione del potere delle regioni di deliberare aumenti di tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuiti con legge dello Stato.

La RT, oltre a descrivere la norma, evidenzia con un apposito prospetto gli effetti finanziari delle regole del patto di stabilità interno per il comparto delle regioni. La tabella seguente espone quanto riportato dalla RT:

Anno	2008	2009	2010	2011
Spesa complessiva tendenziale	159.140	161.375	167.017	172.861
A detrarre: sanità	107.413	108.458	112.786	117.338
Spesa netta tendenziale	51.727	52.917	54.231	55.523
Spesa netta programmatica	51.727	51.417	51.931	51.463
manovra		-1.500	-2.300	-4.060

Al riguardo, per i profili di quantificazione, occorre evidenziare la insufficienza delle informazioni rese circa alcuni dati posti a base della quantificazione dei risparmi. Infatti, la RT si limita ad affermare che la stima è stata effettuata tenendo presente la legislazione vigente e, per l'anno 2008, quanto valutato in sede di DPEF.

Sul punto si segnala che l'unico dato certo al momento disponibile è quello fornito dall'ISTAT e relativo all'anno 2007, pari, per il complesso delle spese finali, a 153.115 mln di euro. Andrebbe pertanto chiarito se alla base del dato della spesa tendenziale per il 2008 sia stato assunto il dato dell'ISTAT per il 2007 chiarendo eventualmente le rettifiche apportate a tale ultimo dato per tener conto di eventuali voci che l'istituto di statistica considera diversamente rispetto ai bilanci regionali¹⁰¹.

Analizzando sempre la spesa tendenziale si evince che il dato riferito all'anno 2009 presenta un incremento piuttosto contenuto rispetto all'esercizio precedente (circa l'1,4 per cento)¹⁰² e a quello degli esercizi successivi, il che potrebbe far presumere una sottostima del dato in esame e, considerando inalterati gli obiettivi programmatici, potrebbe concretizzarsi in una sottostima della manovra netta, ossia dei risparmi di spesa da conseguire.

Inoltre, andrebbe chiarita la mancata considerazione, nel prospetto di calcolo, delle presumibili spese per la concessione di crediti da detrarre dal complesso delle spese finali e la cui valutazione inciderebbe sulla determinazione dell'entità della manovra.

¹⁰¹ Si rammenta che nella "finanziaria" per il 2007 il dato della spesa finale indicato dall'Istat e preso a base per la determinazione della spesa tendenziale per gli anni successivi è stato rettificato per tener conto della diverse riconsiderazioni che l'ISTAT opera, rispetto ai bilanci regionali, delle seguenti poste di spesa: ammortamenti e risultato netto di gestione, produzione servizi vendibili, produzione di beni e servizi per uso proprio e vendite residuali, alienazioni di beni patrimoniali.

¹⁰² Si fa presente che in base alle regole del patto di stabilità interno a legislazione vigente (legge n. 296 del 2006, articolo 1, commi 655-672) si assume un incremento delle spese finali per l'anno 2009 rispetto a quelle dell'anno precedente nella misura del 2,4 per cento.

Articolo 77-quater
**(Modifiche della tesoreria unica ed eliminazione della rilevazione
dei flussi trimestrali di cassa)**

La norma provvede al riordino del sistema di tesoreria unica.

In particolare, il comma 1 prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2009 le disposizioni di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 sono estese: *a)* alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con le disposizioni statutarie, ivi comprese quelle di cui all'articolo 77-*bis*; *b)* a tutti gli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, assoggettati al sistema di tesoreria unica; *c)* alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere, comprese le Aziende ospedaliere universitarie di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 e i Policlinici universitari a gestione diretta, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, agli Istituti zooprofilattici sperimentali e alle Agenzie sanitarie regionali.

Il comma 2 prevede che le somme che affluiscono mensilmente a titolo di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF ai conti correnti di tesoreria di cui all'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, intestati alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, sono accreditate, entro il quinto giorno lavorativo di ogni mese successivo, presso il tesoriere regionale o provinciale. Resta ferma per le regioni a statuto ordinario, fino alla determinazione definitiva della quota di compartecipazione all'IVA, l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 e all'articolo 1, comma 321, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Conseguentemente le eventuali eccedenze di gettito IRAP e addizionale regionale all'IRPEF – con esclusione degli effetti derivanti dalle manovre eventualmente disposte dalla regione – rispetto alle previsioni delle imposte medesime effettuate ai fini del finanziamento del servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato sono riversate all'entrata statale in sede di congruaggio. Resta altresì ferma, per la regione Siciliana, l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 39, comma 1 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

Il comma 3 prevede che l'anticipazione mensile per il finanziamento della spesa sanitaria, di cui all'art. 1, comma 796, lettera *d)* della legge 27 dicembre 2006, n. 296 a favore delle regioni a

statuto ordinario e della regione Siciliana, è accreditata sulle contabilità speciali infruttifere al netto delle somme cumulativamente trasferite a titolo di IRAP e di addizionale regionale all'IRPEF e delle somme trasferite ai sensi del comma 4 per le regioni a statuto ordinario e del comma 5 per la regione Siciliana. In caso di necessità i recuperi delle anticipazioni sono effettuati anche a valere sulle somme affluite nell'esercizio successivo sui conti correnti di cui all'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, ovvero sulle somme a qualsiasi titolo da erogare a carico del bilancio statale.

Il comma 4 stabilisce che nelle more del perfezionamento del riparto delle somme di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, la compartecipazione IVA è corrisposta alle regioni a statuto ordinario nella misura risultante dall'ultimo riparto effettuato, con accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente.

Il comma 5 prevede che alla regione Siciliana sono erogate le somme spettanti a titolo di fondo sanitario nazionale, quale risulta dall'Intesa espressa ai sensi delle norme vigenti, dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulla ripartizione delle disponibilità finanziarie complessive destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente.

Il comma 6 stabilisce che al fine di assicurare un'ordinata gestione degli effetti derivanti dalle disposizioni di cui al comma 2, in funzione dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, all'articolo 1, comma 321, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e all'articolo 39, comma 1 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, le regioni possono accantonare le somme relative a IRAP e addizionale regionale all'IRPEF accertate in eccesso rispetto agli importi delle medesime imposte spettanti a titolo di finanziamento del fabbisogno sanitario dell'anno di riferimento, quale risulta dall'Intesa espressa ai sensi delle norme vigenti, dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulla ripartizione delle disponibilità finanziarie complessive destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e rispetto agli

importi delle medesime imposte derivanti dall'attivazione della leva fiscale regionale per il medesimo anno. A tal fine, con riferimento alle manovre fiscali regionali su IRAP e addizionale regionale all'IRPEF, il Ministero dell'Economia e delle Finanze -Dipartimento delle Finanze annualmente quantifica i gettiti relativi all'ultimo anno consuntivabile e contestualmente indica una stima dei gettiti relativi a ciascuno degli anni compresi nel quadriennio successivo all'anno di consuntivazione e ne dà comunicazione alle regioni.

Il comma 7 prevede che il comma 2 dell'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è sostituito dal seguente: "Le entrate costituite da assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato, devono essere versate per le regioni, le province autonome e gli enti locali nelle contabilità speciali infruttifere ad essi intestate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Tra le predette entrate sono comprese quelle provenienti da operazioni di indebitamento assistite, in tutto o in parte, da interventi finanziari dello Stato sia in conto capitale che in conto interessi, nonché quelle connesse alla devoluzione di tributi erariali alle regioni a statuto speciale e alle province autonome."

Il comma 8 stabilisce che le risorse trasferite alle strutture sanitarie di cui al comma 1, lettera c), a carico diretto del bilancio statale sono accreditate in apposita contabilità speciale infruttifera, da aprire presso la sezione di tesoreria provinciale. Le somme giacenti al 31 dicembre 2008 sulle preesistenti contabilità speciali per spese correnti e per spese in conto capitale, intestate alle stesse strutture sanitarie, possono essere prelevate in quote annuali costanti del venti per cento. Su richiesta della Regione competente possono essere concesse deroghe al limite del prelievo annuale del venti per cento, da riassorbire negli esercizi successivi, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 9 prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2009 cessano di avere efficacia le disposizioni relative alle sperimentazioni per il superamento della tesoreria unica, attuate con i decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 31855 del 4 settembre 1998 e n. 152772 del 3 giugno 1999 e con i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze n. 59453 del 19 giugno 2003 e n. 83361 dell'8 luglio 2005.

Il comma 10 stabilisce che le disposizioni di cui al presente articolo si applicano per il periodo rispettivamente previsto fino alla

definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno nel rispetto dei saldi fissati.

Il comma 11 stabilisce che gli enti pubblici soggetti al Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici (SIOPE), istituito ai sensi dell'articolo 28, commi 3, 4 e 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e successive modificazioni, e i rispettivi tesorerieri o cassieri non sono tenuti agli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati periodici di cassa, di cui all'articolo 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni. I prospetti dei dati SIOPE e delle disponibilità liquide costituiscono un allegato obbligatorio del rendiconto o del bilancio di esercizio. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sono stabilite, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le relative modalità di attuazione. Le sanzioni previste dagli articoli 30 e 32 della legge n. 468 del 1978 per il mancato invio dei prospetti di cassa operano per gli enti inadempienti rispetto al SIOPE.

La RT riferisce che la norma che prevede il passaggio di alcuni enti al regime di tesoreria unica mista non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica, come rappresentato anche in occasione dell'emanazione di numerose norme analoghe che hanno previsto il passaggio dalla tesoreria tradizionale alla tesoreria mista (artt. 7 e 8 del decreto legislativo 279/1997; art. 29, commi 9 o 10, della legge 448/1998; art. 66, comma 11, della legge 388/2000 e provvedimenti vari che hanno avviato le sperimentazioni per il superamento della tesoreria unica).

Il passaggio al regime di tesoreria unica mista, infatti, non realizza un'istantanea fuoriuscita di liquidità dalla tesoreria statale, ma solo un mancato afflusso - per un periodo di tempo molto limitato - delle entrate proprie che vengono direttamente versate presso il tesoriere dell'ente e utilizzate con priorità per i pagamenti disposti dall'ente.

E' peraltro da aggiungere che eventuali effetti negativi (mancato deposito di liquidità sulle contabilità speciali, versamento da parte delle regioni sul sistema bancario delle risorse destinate alle strutture sanitarie) sono destinati ad essere compensati dagli effetti positivi (venire meno delle sperimentazioni in atto» e degli interessi attivi riconosciuti sulle contabilità fruttifere, maturazione di interessi attivi bancari, minore ricorso ad onerose anticipazioni di cassa).

In merito al comma 11 la RT riferisce che la norma non comporta oneri per la finanza pubblica: al contrario, gli enti per i quali viene meno l'obbligo di trasmettere il prospetto trimestrale dei flussi di cassa potrebbero registrare risparmi di spesa (non quantificabili) in relazione al conseguente alleggerimento degli adempimenti amministrativi.

Al riguardo, si osserva che l'estensione anche agli enti locali, alle ASL e alle regioni a statuto speciale, del sistema della cd. tesoreria "mista", di cui alla disciplina prevista dall'articolo 7, commi 2-3, del decreto legislativo 279/1997, consente agli enti citati di detenere liquidità, nei limiti riferibili alle entrate "proprie" e sotto il vincolo del previo loro utilizzo per i propri pagamenti rispetto alle disponibilità detenute in tesoreria statale, presso i propri tesoriери.

Nella ricostruzione dei profili di impatto rinvenibili nei movimenti di *stock*, il passaggio al regime di tesoreria "mista", come riconosciuto dalla RT, genera un mancato afflusso alla tesoreria pubblica - per un periodo di tempo indicato dalla RT come molto limitato - delle entrate proprie degli enti, che vengono direttamente versate presso il proprio tesoriере, venendo utilizzate con priorità per i pagamenti da questi disposti.

I conseguenti effetti negativi in termini di *flussi* (mancato deposito di liquidità sulle contabilità speciali, versamento da parte delle regioni delle risorse destinate direttamente alle strutture sanitarie) dovrebbero pertanto riflettersi in termini di maggiore fabbisogno da lato della "formazione", per la fuoriuscita della liquidità dalla tesoreria unica, che si traduce in un maggior onere per interessi sul lato della "copertura" del medesimo (maggiori emissioni di buoni del tesoro, i cui interessi sono registrati a bilancio).

La relazione tecnica afferma di converso che tali effetti sarebbero comunque destinati ad essere compensati dagli effetti positivi conseguenti al venir meno degli interessi attivi riconosciuti sulle contabilità fruttifere, dalla maturazione di interessi attivi bancari per gli enti, dal loro minore ricorso ad onerose anticipazioni di cassa.

In proposito, per la parte riflessa nella gestione prettamente erariale-statale, se è vero che alle minori giacenze corrisponderanno minori oneri per la remunerazione delle liquidità detenute sulla tesoreria, è nondimeno chiaro che il mantenimento delle entrate proprie da parte degli enti, su posizioni contabili poste al di fuori del circuito erariale, determinerà un minor canale di "copertura" del fabbisogno del settore pubblico, per cui andrebbero richiesti

chiarimenti idonei a comprovarne la neutralità finanziaria per via di un effetto che si stimerebbe equivalente nei due sensi, ovvero dei "maggiori oneri" (per maggiori emissioni) connessi alla maggior fabbisogno da coprire, e per "minori oneri" per interessi per la remunerazione delle (minori) giacenze in tesoreria, rispetto al sistema attuale previsto per enti locali, ASL e regioni a statuto speciale.

Ciò tenendo conto, per un verso, della assoluta rilevanza degli importi in questione (trattasi, in special modo, del notevole importo delle entrate proprie dei comuni e delle ASL) e, per altro verso del vincolo posto dall'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo n. 279/1997, il quale già obbliga gli enti in regime di tesoreria "mista" all'utilizzo prioritario delle proprie disponibilità sul sistema bancario per far fronte ai propri pagamenti correnti in via anticipata rispetto al prelievo di disponibilità sulla propria posizione contabile in tesoreria unica.

Va notato che è circostanza, quest'ultima, da cui può derivare altresì anche un effetto certo di minor "tiraggio" dal sistema di tesoreria statale, differito nel tempo, il che contribuirebbe a temperare l'effetto "negativo" immediato, riflesso in una diminuzione delle liquidità giacenti in tesoreria unica.

In relazione al comma 11, trattandosi di disposizione avente un rilievo meramente procedurale, nulla da osservare.

Articolo 78 ***(Disposizioni urgenti per Roma capitale)***

La norma prevede l'attuazione di un piano straordinario di ricognizione della situazione economico-finanziaria del comune di Roma e delle società da esso partecipate e di rientro dall'indebitamento pregresso. Il sindaco di Roma viene nominato, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, Commissario straordinario del Governo. È prevista altresì la nomina di tre subcommissari, senza diritto ad alcun compenso o indennità.

La gestione commissariale assume tutte le entrate di competenza e le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008.

Il piano di rientro, gestito con separato bilancio e con apposita contabilità speciale, deve essere presentato al Governo entro il 30 settembre 2008 o in una diversa data stabilita con DPCM. Il Governo approva il piano individuando le coperture finanziarie necessarie nei

limiti delle risorse allo scopo destinate a legislazione vigente. Il piano assorbe le obbligazioni contratte alla data di entrata in vigore del presente decreto ed è nella facoltà del commissario recedere dalle obbligazioni contratte dal Comune anteriormente alla suddetta data.

Per tutta la durata della gestione commissariale non può procedersi alla deliberazione di dissesto e sono previsti limiti alle azioni esecutive. Inoltre tutte le entrate del comune di competenza per l'intero esercizio 2008 e per gli anni successivi sono attribuite alla gestione corrente.

Si prevede infine che la Cassa Depositi e Prestiti Spa conceda al comune di Roma un'anticipazione di 500 mln di euro, a valere sui primi futuri trasferimenti statali ad esclusione di quelli compensativi per i mancati introiti di natura tributaria.

La RT, oltre a descrivere la norma, aggiunge che l'anticipazione di 500 mln di euro da parte della Cassa Depositi e Prestiti Spa, a valere sui futuri maggiori trasferimenti statali che dovranno essere attribuiti all'amministrazione comunale, trova copertura nel comma 10 dell'articolo 63 del provvedimento in esame.

Al riguardo, come segnalato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati¹⁰³, non risulta chiaro se la gestione commissariale assuma tutte le entrate di competenza e le obbligazioni alla data del 28 aprile 2008 o, diversamente, le entrate di competenza per l'intero esercizio 2008 siano attribuite alla gestione corrente.

Il Governo ha altresì precisato che gli interessi passivi sull'anticipazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti saranno a carico della gestione corrente e che la gestione commissariale non è soggetta ai vincoli posti dal patto di stabilità interno.

Infine, andrebbero fornite maggiori informazioni circa l'evenienza che a fronte della facoltà attribuita al Commissario straordinario di recedere dalle obbligazioni contratte prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento derivino possibili contenziosi da parte dei terzi interessati nei confronti del comune.

¹⁰³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 77.

Capo IV Spesa sanitaria e per invalidità

Articolo 79 *(Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria)*

Il comma 1 riduce il livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale al quale concorre ordinariamente lo Stato nella misura di 2 mld di euro per l'anno 2010 e di 3 mld per il 2011.

Il comma 1-*bis* prevede che per gli anni 2010 e 2011 l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato sia subordinato alla stipulazione, entro il 31 ottobre 2008, di una specifica intesa fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano che contenga:

- a) una riduzione dello *standard* dei posti letto;
- b) una riduzione delle spese per il personale, anche attraverso la razionalizzazione della spesa ospedaliera;
- c) l'individuazione di un automatismo volto ad attivare forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini - compresi quelli esenti - in caso di superamento di soglie predefinite di scostamento dall'andamento programmatico della spesa.

Il medesimo comma specifica inoltre che l'intesa viene adottata ad integrazione e modifica dell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e dell'Intesa Stato-Regioni relativa al Patto per la salute del 5 ottobre 2006.

Il comma 1-*ter* stabilisce che, qualora detta intesa non venga raggiunta entro il 31 ottobre 2008, verranno comunque attivate le misure in oggetto.

Il comma 1-*quater* modifica la procedura di assegnazione alle regioni delle quote vincolate, di cui all'articolo 1, comma 34-*bis*, della legge n. 662 del 1996: il 70 per cento dell'importo complessivo annuo spettante a ciascuna regione verrà erogato a titolo di acconto, mentre l'erogazione del restante 30 per cento è subordinata all'approvazione da parte della Conferenza permanente Stato-Regioni dei progetti presentati, comprensivi di una relazione illustrativa dei risultati dell'anno precedente. In caso di mancata presentazione o approvazione, viene recuperato anche l'acconto già corrisposto, anche a carico delle somme a qualsiasi titolo spettanti nell'anno successivo.

Il comma 1-*quinquies* interviene sulla remunerazione a favore delle strutture accreditate.

Il comma 1-*sexies* dispone il potenziamento dei procedimenti di verifica delle esenzioni, in base al reddito, dalla partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria per le prestazioni di specialistica ambulatoriale.

Il comma 1-*septies* dispone l'aumento della percentuale di cartelle cliniche (dall'attuale 2 per cento al 10 per cento) che le regioni devono provvedere a controllare, ai fini del controllo dell'appropriatezza nell'erogazione dell'assistenza sanitaria.

Il comma 2 prevede l'incremento di 184 mln per l'anno 2009 e 69 mln a decorrere dal 2010 del livello del finanziamento al quale concorre lo Stato; ciò con una duplice finalità, ovvero il rinnovo dei contratti relativi al biennio 2006-2007 del personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale e l'attuazione del progetto Tessera sanitaria.

Il comma 3, modificando l'articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, consente la compatibilità dell'incarico di commissario *ad acta* con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento.

La RT allegata al disegno di legge iniziale chiarisce che il livello di finanziamento stabilito (confermato per il 2009 rispetto a quello di cui alla legislazione vigente e decurtato per gli anni successivi nelle misure sopra ricordate) è comprensivo degli oneri associati al rinnovo dei contratti per il personale dipendente e delle convenzioni con i medici, in base all'inflazione programmata indicata dalla RUEF 2008 (1,5 in ragione d'anno a partire dal 2009).

Una successiva RT¹⁰⁴ afferma che le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati sono dirette a modificare, integrandolo, il comma 1, introducendo in particolare la disposizione di cui al comma 1-*bis* - in relazione al contenuto dell'intesa Stato-regioni già prevista dal comma 1 nella formulazione originaria, intesa alla sottoscrizione della quale è subordinato l'accesso delle regioni al maggior finanziamento disposto per gli anni 2010 e 2011, rispetto al finanziamento individuato per l'anno 2009 - ed il comma 1-*ter*, che prevede che, in assenza della suddetta intesa, vengano comunque ridotti gli standard

¹⁰⁴ Trasmessa in data 8 luglio 2008.

di dotazione dei posti letto e gli ulteriori *standard* relativi alle spese per il personale.

La tabella riportata di seguito riassume i dati relativi al livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato.

		2009	2010	2011
		(mln)		
A	Finanziamento ordinario precedente la manovra	102.683	105.945	109.265
B	Finanziamento ordinario conseguente alla manovra	102.683	103.945	106.265
C	Finanziamento subordinato all'intesa di cui al c. 1-bis		1.262	3.582
D	Finanziamento in caso di mancata stipulazione dell'intesa	102.683	102.683	102.683
E = A - B	Manovra in presenza di intesa di cui al comma 1-bis	-	2.000	3.000

I commi dall'*1-quater* all'*1-septies* non risultano corredati di alcuna RT.

Con riferimento al comma 2 la RT afferma che il livello di finanziamento ordinario è parametrato al riconoscimento dell'inflazione programmata, mentre la disposizione è finalizzata a garantire al personale convenzionato un trattamento economico superiore, in analogia con quanto è avvenuto per il personale dipendente.

Al riguardo, si rileva che la RT non fornisce specifici elementi atti a verificare la quantificazione degli effetti finanziari associabili alle singole modifiche introdotte rispetto alla legislazione previgente. In sostanza, non risulta possibile esprimere una compiuta valutazione rispetto alla realizzabilità della manovra, quanto al contenimento della spesa. Per quanto le modifiche apportate dalla Camera dei deputati contengano prescrizioni più circostanziate - rispetto alla versione iniziale del provvedimento - con riferimento alle misure da attivare da parte delle regioni al fine del contenimento della spesa, non si è comunque provveduto a fornire alcuna quantificazione in merito ai

singoli interventi previsti¹⁰⁵; è pertanto necessario disporre di un'indicazione di massima in relazione all'entità dei risparmi che si ritiene possano essere realizzati per ogni singolo intervento.

In proposito, si fa presente che il Governo ha affermato, nel corso del dibattito presso la Camera dei deputati, che: "in ogni caso, anche qualora non venissero adottate le misure di contenimento, i meccanismi automatici di incremento delle aliquote, previsti dall'articolo 1, comma 174 della legge n. 311 del 2004 e dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, garantiscono, sia pure diacronicamente, gli effetti scontati in termini di PA sul versante delle entrate"¹⁰⁶. Rispetto a tale affermazione si segnala che le due alternative - ovvero il contenimento preventivo da un lato ed il meccanismo sanzionatorio in caso di superamento dei limiti dall'altro - appaiono connotate da caratteristiche e ricadute assai diverse sugli equilibri complessivi di bilancio, e non sembra quindi corretto considerarle sullo stesso piano: lo stesso elemento di diacronicità citato dal Governo suggerisce problematiche rispetto alla tempistica e quindi agli effetti sui saldi.

Si osserva poi che il limite temporale per siglare l'intesa stabilito dal comma 1-*bis* come condizione per accedere al finanziamento integrativo appare uno strumento incentivante rispetto alla realizzazione dell'intesa, anche se è necessario che si attivino le singole regioni per dare concretezza a quanto concordato da un punto di vista formale.

Con riferimento alla realizzabilità di una riduzione della spesa sanitaria compatibile con la riduzione del finanziamento effettuata dal presente provvedimento rispetto al finanziamento precedentemente previsto dalla normativa concordata con le regioni, si sottolinea infine che, in linea generale, la configurazione del settore sanitario come un sistema "a filiera complessa", costituito da molteplici linee di produzione di servizi, fa sì che non sia automatica la realizzazione di risparmi attraverso una riduzione del livello del finanziamento, a

¹⁰⁵ In particolare, in riferimento al numero di posti letto, si ricorda che "numerose disposizioni legislative, finalizzate al contenimento della spesa sanitaria anche attraverso politiche di decentramento sul territorio dell'offerta sanitaria, hanno determinato, nell'ultimo decennio, una rilevante diminuzione della dotazione di posti letto, da oltre il 7 per 1.000 del 1992 al 4,6 per 1.000 registrato nell'anno 2005, comprensivo sia dei posti letto per acuzie sia per la riabilitazione e la lungodegenza"¹⁰⁵. Sulla base dei dati per l'anno 2005 elaborati dal Sistema Informativo Sanitario del Ministero della Salute, la dotazione di posti letto è molto variabile, dal 3,6 per 1.000 residenti della regione Campania al 5,7 della regione Molise. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XV legislatura, Doc. L n. 1, *Relazione sullo stato sanitario del Paese – Anni 2005-2006*, febbraio 2008, p. 124.

¹⁰⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 luglio 2008, p. 78.

meno che essa non sia fondata su specifici interventi di razionalizzazione dei processi e dell'organizzazione.

Con riguardo al comma 2 sarebbe opportuno disporre di separate quantificazioni riferite alle due finalità previste, ovvero il rinnovo degli accordi collettivi nazionali con il personale convenzionato e l'attuazione del Progetto Tessera sanitaria.

Articolo 80 ***(Piano straordinario di verifica delle invalidità civili)***

L'articolo prevede che l'INPS realizzi nel 2009 un piano straordinario di 200.000 accertamenti di verifica nei confronti dei titolari di benefici economici di invalidità civile, disponendo altresì la sospensione cautelativa del pagamento dei benefici e la eventuale revoca del beneficio in una serie di fattispecie (nel caso in cui venga accertata l'insussistenza dei prescritti requisiti sanitari, nel caso in cui l'interessato non si presenti ad una visita medica senza giustificato motivo, ovvero non si sottoponga ad accertamenti specialistici ulteriori, eventualmente richiesti nel corso della procedura di verifica).

La RT attribuisce all'attuazione del piano un risparmio pari a 100 mln di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

La RT specifica che la quantificazione è stata effettuata tenendo conto dei risultati ottenuti dai precedenti piani straordinari di verifica (in particolare il piano attuato dal 1° giugno 1998 al 31 dicembre 2000 prevedeva in totale proprio 200.000 verifiche) ed afferma che il dimensionamento del piano in esame è stato individuato in modo tale da non determinare sovrapposizioni rispetto all'attività ordinaria di verifica e di controllo, al fine di configurare uno strumento aggiuntivo rispetto alla legislazione vigente.

Al riguardo, si rileva che la RT non fornisce dati a supporto della quantificazione, non indicando nemmeno i risultati conseguiti con il piano straordinario di verifica implementato fra il 1998 e il 2000. Inoltre, atteso che ovviamente i risparmi attesi sono correlati al numero di controlli disposti, andrebbe assicurata la fattibilità di tale quantità di verifiche nel solo 2009, considerando che lo stesso numero di controlli nel caso precedente fu raggiunto soltanto nell'arco di 2 anni e mezzo. Inoltre, nel computo dei risparmi attesi per il 2009

andrebbero considerati i costi per l'espletamento dei controlli previsti (tutti concentrati nel 2009), nonché la tempistica di sospensione o cancellazione dei trattamenti, che chiaramente impedirà il conseguimento di risparmi identici a quelli stimati a regime: entrambi i fattori dovrebbero ridurre l'importo dei risparmi nel primo anno rispetto a quelli annui a decorrere dal 2010.

TITOLO IV

PEREQUAZIONE TRIBUTARIA

Capo I

Misure fiscali perequazione tributaria

Articolo 81

(Settori petrolifero e del gas)

Commi da 1 a 15 – Soppresi

I commi in discorso, soppressi durante l'esame presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati, riguardavano la tassazione della coltivazione degli idrocarburi e prevedevano la corresponsione allo Stato di un'ulteriore aliquota di prodotto (c.d. *royalty*), nonché la modifica del versamento dell'acconto del valore dell'aliquota di prodotto.

L'emendamento soppressivo è corredato di **RT** aggiuntiva che provvede a neutralizzare gli effetti finanziari dei citati commi; in particolare diminuisce le maggiori entrate per 300 mln di euro annui a decorrere dal 2009, con riferimento alla quantificazione di cui agli ex commi da 1 a 7, che prevedevano il versamento allo Stato di un'ulteriore quota di prodotto.

Invece per quanto concerne la soppressione dei commi da 8 a 15, la RT evidenzia che per l'anno 2008 vengono meno sia le risorse relative all'acconto sulle aliquote degli idrocarburi sia la destinazione mediante la riassegnazione al fondo di solidarietà dell'importo di 200 mln di euro, per cui l'effetto finanziario è sostanzialmente nullo.

Commi 16-18 (Addizionale IRES settore energetico)

I commi in questione dispongono un'addizionale IRES pari al 5,5% (portando pertanto l'aliquota effettiva IRES dal 27,5 % al 33%) da applicarsi ai soggetti con volume di ricavi, conseguito nel periodo di imposta precedente, superiore a 25 mln di euro e che operano nei settori:

- della ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi;
- della raffinazione del petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e gas naturale;
- della produzione o commercializzazione di energia elettrica.

L'addizionale in discorso decorre dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto; è inoltre previsto che l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas vigili affinché gli operatori economici dei settori richiamati non trasolino l'onere della maggiorazione d'imposta sui prezzi al consumo.

Per effetto di un emendamento approvato dalla Camera dei deputati, si è specificato che l'addizionale in discorso non si applica ai soggetti che operano solo in via marginale nel settore in argomento (pertanto la norma si riferisce esclusivamente ai soggetti che presentano ricavi prevalenti nell'attività petrolifera rispetto all'ammontare complessivo dei ricavi conseguiti).

Inoltre le aziende che producono energia elettrica mediante fonti energetiche non inquinanti¹⁰⁷ vengono escluse dall'applicazione dell'addizionale energetica in questione.

Sempre in sede di esame presso la Camera dei deputati è stato introdotto il comma 16-*bis* il quale dispone, nel caso di società esercenti attività "energetiche" e facenti parte di un consolidato nazionale, che l'addizionale in discorso venga liquidata e corrisposta autonomamente da ogni singola società che partecipa al consolidato.

Analoga disposizione è contenuta anche nel successivo comma 16-*ter*, sempre introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati, che prevede che i soggetti che abbiano optato per la trasparenza fiscale di cui all'articolo 115 del TUIR n. 917 del 1986, siano essi partecipati che partecipanti, assoggettano il proprio reddito imponibile all'addizionale in discorso in modo autonomo.

¹⁰⁷ Quali ad esempio l'energia eolica, l'energia prodotta da biomasse e di fonte solare o fotovoltaica.

La RT utilizza il modello di previsione IRES, dati Unico 2005 aggiornati alla normativa recata dalla recente legge finanziaria 2008, selezionando i soli soggetti che rispondono ai requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dalla norma in esame.

In particolare procede diversamente per i soggetti non facenti parte di un consolidato nazionale rispetto a quelli che invece ne fanno parte.

Per i primi è stata applicata direttamente l'aliquota addizionale, mentre per i secondi si è stimato il peso dei redditi positivi rispetto al totale dei redditi apportati al gruppo fiscale e sulla parte di reddito positivo del gruppo riconducibile alle attività descritte è stata applicata l'addizionale in discorso.

Sulla base delle ipotesi menzionate la stima di recupero di maggior gettito è fatta pari a 849 mln di euro per competenza; in termini di cassa l'effetto di maggior gettito è fatto pari a 1.698 mln per il 2009 e 849 mln a decorrere dal 2010.

La RT annessa all'emendamento approvato stima l'esclusione dall'applicazione dell'addizionale IRES in discorso dei soggetti che operano solo marginalmente nel settore nonché di quelli che producono energia elettrica mediante fonti alternative; pertanto utilizza, analogamente alla RT originaria, il modello previsionale IRES, UNICO 2005 (anno d'imposta 2004) aggiornato alla normativa della LF per il 2008.

Per quanto attiene i soggetti marginali la RT evidenzia che ha utilizzato la classificazione dei codici di attività ATECO al fine di individuare l'attività prevalente svolta dall'impresa. Tuttavia non fornisce alcuna quantificazione in termini di minor gettito riferibile a tali soggetti marginali.

Per quanto concerne invece i contribuenti che producono energia rinnovabile, non disponendo di dati puntuali in capo a ognuno di essi, presume che questi costituiscano circa il 3% del settore¹⁰⁸.

Da ciò consegue che l'esclusione di tali soggetti produce un minor gettito nell'ordine di 14 mln di euro; tuttavia considerando che una parte di tali produttori rientrano nell'esclusione generale determinata dalla soglia dei 25 mln di ricavi conseguiti, la perdita viene ridotta prudenzialmente del 30%.

¹⁰⁸ Stima effettuata mediante elaborazione della Autorità per l'energia elettrica e il gas su dati GRN-TERNA

Pertanto si provvede a determinare una perdita rispetto alla stima originaria di circa 10 mln di euro a decorrere dal 2009.

In termini di cassa il maggior gettito si riduce di 20 mln per l'anno 2009 e di 10 mln a decorrere dal 2010¹⁰⁹.

Per quanto attiene invece gli effetti di gettito dovuti all'introduzione del comma 16-*bis* la RT aggiuntiva evidenzia che da dati aggiornati comunicati da un importante operatore nazionale del settore, il passaggio alla tassazione del singolo reddito apportato determina un incremento di base imponibile in capo allo stesso operatore tale da generare, rispetto alla stima contenuta nella RT originaria, un incremento di gettito pari a circa 70 mln di euro.

Poiché tale operatore ha un peso sul totale del gettito pari a circa il 30%, la RT stima un recupero di gettito complessivamente attribuibile alla modifica delle modalità di determinazione della base imponibile da parte dei soggetti facenti parte del consolidato, ai fini dell'addizionale in questione, pari a circa 240 mln di competenza a partire dal 2008.

Gli effetti di cassa dell'emendamento saranno pertanto pari a maggior gettito per 480 mln nel 2009 ed a 240 mln a decorrere dal 2010.

Nulla viene invece detto in merito agli eventuali effetti di gettito ascrivibili al citato comma 16-*ter*.

Al riguardo si rileva la difficoltà nella verifica della quantificazione proposta, così come anche del minor gettito derivante dall'emendamento citato, visto l'utilizzo del modello previsionale IRES¹¹⁰ (basato su dati di Unico 2005, anno d'imposta 2004), che non risulta accessibile. Inoltre, non è chiaro per quali motivazioni la stima sia effettuata su dati relativi al 2004, atteso che sono già disponibili i dati aggiornati all'anno d'imposta 2005 (Unico 2006) forniti dalla SOGEI¹¹¹.

In ogni caso occorre sottolineare che la stima di maggior gettito, considerato permanente nel tempo, sembrerebbe valutare come invariabili i livelli di reddito dei soggetti interessati dalla norma, senza ipotizzare alcuna variazione degli andamenti di mercato, che

¹⁰⁹ Gli effetti netti sono riportati nell'allegato 7 e sono pari a maggiori entrate per 1.678mln di euro per il 2009, e per 839mln di euro a decorrere dal 2010.

¹¹⁰ La stima non esplicita ad esempio il numero di soggetti interessati dalla norma ed il loro valore medio di reddito, che potrebbero quanto meno orientare nella verifica della quantificazione proposta.

¹¹¹ Si consideri che possono essere consultati i dati a consuntivo tratti dalla banca dati SINTESI fornita dalla SOGEI.

verosimilmente potrebbero aversi sia con riferimento alle oscillazioni di prezzo e di valuta, sia con riferimento a possibili fonti di energia alternative che peraltro le misure adottate con il presente decreto intendono incentivare¹¹², sia per effetto delle stesse disposizioni contenute nell'articolo in esame che comunque nel loro insieme hanno come effetto finale il ridimensionamento degli extraprofiti degli operatori energetici.

Per quanto concerne la stima di cassa risulta, di conseguenza, non prudenziale acquisire per l'anno 2009 un effetto di acconto pari al 100% dell'imposta dovuta¹¹³, atteso che la instabilità delle citate variabili, l'incertezza economica nonché le prassi usuali di quantificazione suggeriscono l'opportunità della definizione dell'acconto per l'anno 2009, quale quota del maggior gettito introitato a saldo.

Inoltre è opportuno evidenziare, come sottolineato anche dalla Corte dei conti¹¹⁴, che risulta facilmente traslabile in avanti, sul prezzo dei consumatori finali, il maggior onere in termini di addizionale IRES gravante sugli operatori interessati; infatti, nonostante il comma 18 attribuisca una specifica vigilanza in tal senso all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, sembra verosimile ipotizzare che aumenti di prezzi e tariffe possano essere difficilmente ed univocamente configurabili come manovre traslative e che piuttosto possano esser ricondotti e giustificati come generici aumenti dei costi industriali.

E' evidente che in tali ipotesi potrebbero prodursi riflessi non trascurabili in termini di produttività e competitività per le aziende energivore nonché aggravii a carico dei consumatori finali, con eventuali effetti di retroazione anche sulla finanza pubblica.

Un aspetto da considerare in tal senso concerne la possibilità che l'inasprimento fiscale per le aziende del settore petrolifero e del gas possa comportare la liquidazione di minori dividendi per gli azionisti, con effetti sia in termini di minor gettito per imposta sui redditi da capitale sia in termini di minori dividendi liquidati direttamente allo Stato.

¹¹² Si veda al riguardo il capo III del presente decreto.

¹¹³ A fronte del calcolo nella prassi di una quota di acconto IRES pari a circa il 75% del dovuto.

¹¹⁴ Sull'argomento vedi l'audizione sul DPEF 2009-2013 della Corte dei Conti, p. 13, nella parte in cui afferma che "...è concreto il rischio che il maggior prelievo possa essere traslato sui consumatori o su altri soggetti economici. In proposito, il grado di cogenza della cd. "clausola salva utenti" appare inversamente proporzionale alla sua durata, indipendentemente dalla vigilanza affidata all'Autorità per l'energia elettrica e il gas".

Per quanto concerne tale ultima ipotesi occorre infatti ricordare e solo a titolo di esempio che attualmente il Ministero dell'economia e delle finanze detiene una quota rilevante del capitale sociale dell'ENI¹¹⁵, soggetto fiscale che potrebbe rientrare tra i destinatari della nuova normativa in esame.

Un'ultima osservazione va fatta con riferimento alla quantificazione relativa al comma 16-*bis*: al riguardo, la RT aggiuntiva non permette in alcun modo di verificare la stima proposta poiché risulta carente di indicazioni oggettive e riscontrabili.

Inoltre, nulla dice in merito ad eventuali effetti finanziari aggiuntivi derivanti dalle disposizioni recate dal comma 16-*ter*.

Sarebbe pertanto opportuno che il Governo fornisca dettagliati elementi in merito agli effetti finanziari netti che potrebbe produrre la norma in questione.

Commi 19-25 **(Valutazione delle rimanenze delle imprese operanti nei settori petroliferi e del gas)**

I commi in discorso introducono il nuovo articolo 92-*bis* nel TUIR (D.P.R. n. 917 del 1986) ed intervengono sulla disciplina fiscale in materia di valutazione delle rimanenze finali dei beni di cui all'articolo 85, comma 1, lettere a) e b), del citato TUIR n. 917 del 1986¹¹⁶. In particolare è previsto che per i soggetti operanti nel settore della ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e per quelli operanti nel settore della raffinazione del petrolio, produzione o commercializzazione di idrocarburi, non soggetti agli studi di settore, la valutazione dei beni in rimanenza è fatta secondo il metodo della media ponderata¹¹⁷ o del "primo entrato primo uscito"¹¹⁸.

Tale disposizione si applica anche ai soggetti che redigono il bilancio in base ai principi contabili internazionali di cui al regolamento (CE) n. 1602/2002 del Parlamento europeo e del

¹¹⁵ In particolare l'ENI ha liquidato allo Stato, nel 2006, dividendi per circa 1,016 mld di euro, così come si evince dalla dichiarazione dell'amministratore delegato di tale società, rilasciata in data 24 maggio 2007, rilevabile dalla nota dell'AGI sul sito www.news.kataweb.it.

¹¹⁶ Beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa nonché beni acquistati o prodotti per essere impiegati nella produzione.

¹¹⁷ Per lotti di acquisizione e relativo prezzo.

¹¹⁸ Metodo conosciuto come FIFO (*first in first out*).

Consiglio del 19/07/2002 ed a quelli che hanno esercitato l'opzione di cui all'articolo 13, comma 4, del d.lgs. n. 38 del 2005¹¹⁹.

I soggetti destinatari della disposizione in questione calcolano sul maggior valore che si determina per effetto della prima applicazione della norma un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi (sia delle persone fisiche che delle società) e dell'IRAP, pari al 16%, da versare in unica soluzione o in tre rate di pari importo sulle cui ultime due maturano interessi al tasso annuo semplice del 3%.

E' inoltre previsto che il maggior valore delle rimanenze finali assoggettato all'imposta sostitutiva è fiscalmente riconosciuto a decorrere dall'esercizio successivo a quello di prima applicazione.

Vengono infine dettate norme in materia di svalutazioni delle rimanenze¹²⁰ in questione e connessa rideterminazione e riliquidazione dell'imposta sostitutiva nonché norme specifiche in materia di trasferimento del diritto di riliquidazione nei casi di conferimento aziendale e nei casi di cessione dell'azienda¹²¹.

La RT stima il maggior gettito a partire dai dati rilevati nel quadro RV del modello Unico 2007 (anno d'imposta 2006) e compilati dalle imprese dei settori in argomento interessate al passaggio di valutazione secondo i principi contabili internazionali (IAS), al fine di quantificare il maggior valore di rimanenze valutate secondo il sistema FIFO.

Da tali dati risulta che il maggior valore è pari a 1.990 mln di euro; quest'ultimo rappresenta il 73% circa della rivalutazione effettuata dai soggetti utilizzatori degli IAS.

Considerando lo stesso coefficiente di rivalutazione su tutti gli altri contribuenti non soggetti IAS, si stima un maggior valore per rimanenze pari a circa 2.460 mln di euro.

Viene quindi applicata l'aliquota del 16% dell'imposta sostitutiva sul totale dei maggiori valori delle rimanenze così come stimati (quindi: 4.450 x 16%), ottenendo un incremento di gettito di competenza pari a 712 mln di euro.

Ipotizzando una ripartizione in tre rate costanti nel tempo e applicando il tasso di interesse del 3% sulla seconda e terza rata si ottiene in termini di cassa un maggior gettito per imposta sostitutiva,

¹¹⁹ Opzione che consente di valutare le rimanenze secondo quanto stabilito dall'articolo 92 del TUIR.

¹²⁰ In particolare per effetto del maxi emendamento viene introdotta la nuova lettera a-bis in materia di riduzione del valore fiscalmente riconosciuto delle quantità vendute qualora la quantità delle rimanenze finali sia inferiore a quella esistente al termine del periodo di imposta di prima applicazione.

¹²¹ In quest'ultimo caso l'imposta sostitutiva si ridetermina con l'aliquota del 27,5%.

riepilogato nel prospetto finale, pari a 237mln nell'anno 2009, a 244 mln nell'anno 2010 e a 252 mln nell'anno 2011.

Si afferma infine che i valori assoggettati ad imposta sostitutiva si considerano fiscalmente riconosciuti dall'esercizio successivo, con una possibile riduzione del reddito di impresa e conseguente riduzione di gettito di difficile quantificazione.

Al riguardo la RT sembra stimare gli effetti di maggior gettito esclusivamente con riferimento all'applicazione del metodo FIFO, nonostante la norma consenta di utilizzare per le rimanenze in questione anche il metodo della media ponderata. Quest'ultimo si presenta come un metodo basato sulla media ponderata generale delle quantità per i relativi costi.

Le rimanenze sono di fatto valutabili secondo tre metodi, cioè il LIFO (quello attualmente più utilizzato e riconosciuto in ambito fiscale), il FIFO (quello previsto dall'applicazione degli IAS) ed il costo medio ponderato; questi tre metodi valutano le rimanenze di magazzino in maniera differente. In via sintetica si può affermare che il LIFO tende a deprimere il valore del reddito di periodo, poiché le rimanenze sono valutate al costo più basso, il FIFO valutando le rimanenze ai costi più recenti tende ad aumentare il reddito di periodo in congiunture di forte innalzamento dei prezzi, mentre il costo medio ponderato si pone in una situazione intermedia tra i due valori.

Ciò posto, poiché sembrerebbe che la stima della RT sia stata costruita sulla valutazione delle rimanenze con l'esclusivo criterio FIFO, non considerando assolutamente la valutazione secondo il metodo della media ponderata, si è indotti a ritenere che la quantificazione di maggior gettito possa risultare sovrastimata.

Tale considerazione viene anche rafforzata dalla circostanza per cui gli operatori interessati, potendo scegliere tra i diversi metodi, preferiranno non far emergere nell'immediato elevati valori di rimanenze finali, in attesa che la variazione dei prezzi riassorba, almeno nel medio periodo, i maggiori prezzi attualmente praticati sul mercato.

Inoltre sarebbe opportuno che si fornisse, almeno prudenzialmente, una stima della perdita di gettito che si avrà negli anni successivi per effetto del riconoscimento fiscale dei maggiori valori delle rimanenze assoggettati ad imposta sostitutiva, atteso anche che i soggetti in questione, per il volume di ricavi ottenuto, sono esclusi dall'ambito di applicazione degli studi di settore.

Commi 26-28
(Conferimento concessionari coltivazioni idrocarburi)

I commi in questione, che prevedevano il conferimento allo Stato di una quota, espressa in barili, pari all'1% della produzione annua ottenuta a decorrere dal 1° luglio c.a. dalle concessioni di coltivazione di idrocarburi, sono stati soppressi con emendamento approvato durante l'esame presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati.

La RT annessa all'emendamento ha quindi provveduto ad annullare il maggior gettito stimato in RT originaria, pari a 40 mln di euro.

Commi 29-38-bis
(Istituzione fondo di solidarietà per i ceti meno abbienti e carta acquisti)

I commi in discorso, in parte modificati durante l'esame presso la Camera dei deputati, istituiscono un Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti.

Il fondo in questione è alimentato:

- dalle somme riscosse in eccesso dagli agenti della riscossione di cui all'articolo 83, comma 22, per un importo pari a 60 mln per il 2008;
- dalle somme provenienti dal recupero dell'aiuto di Stato dichiarato incompatibile con la normativa europea dalla decisione C(2008)869, relativo al riallineamento ai valori civilistici emersi per effetto delle riorganizzazione del settore bancario ai sensi della legge n. 218 del 1990, di cui all'articolo 83, commi da 28-*octies* a 28-*duodecies*, per un importo pari a 170 mln per il 2008¹²²;

¹²² Tale tipologia di alimentazione del fondo deriva da una modifica approvata dalla Camera dei deputati che ha abrogato l'originaria forma di alimentazione connessa con il recupero di gettito derivante dagli ex commi da 1 a 15 dell'articolo 81 in esame, relativi alla maggiore imposizione in ambito della coltivazione degli idrocarburi che quantificavano un recupero di gettito pari a 200 mln.

- dalle somme versate dalle cooperative a mutualità prevalente di cui all'articolo 82, commi 25 e 26, per 17,4 mln per ciascuno degli anni 2009 e 2010;
- da trasferimenti dal bilancio dello Stato;
- dai versamenti effettuati a titolo spontaneo e solidale *da chiunque ed in particolare* da parte di società ed enti operanti nel comparto energetico.

In considerazione delle contingenti straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari ed il costo delle bollette energetiche, i commi dal 32 al 38 provvedono affinché ai cittadini che versano in stato di bisogno e che ne facciano richiesta sia concessa una carta acquisti finalizzata all'acquisto dei citati beni e servizi con onere a carico dello Stato.

E' previsto che entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento un decreto interdipartimentale del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali disciplina:

- i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio, tenendo conto dell'età dei cittadini, dei trattamenti pensionistici, e di altre forme di sussidi e trasferimenti già ricevuti dallo Stato, della situazione economica del nucleo familiare e dei redditi conseguiti, nonché di eventuali ulteriori elementi atti ad escludere soggetti non in stato di effettivo bisogno ;
- l'ammontare del beneficio unitario;
- le modalità ed i limiti per la fruizione del beneficio.

Il comma 33-*bis* prevede che per favorire la diffusione della carta acquisti tra le fasce più deboli della popolazione possono essere avviate idonee iniziative di comunicazione.

Ai fini della verifica del diritto alla carta in discorso, il Ministero dell'economia e delle finanze può avvalersi di altre amministrazioni, enti pubblici, di Poste italiane spa, di Sogei spa o di CONSIP spa.

Inoltre il Ministro dell'economia e delle finanze individua i titolari del beneficio ed il gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi.

Le amministrazioni pubbliche e gli enti forniscono in conformità alle leggi che disciplinano i rispettivi ordinamenti, dati, notizie, documenti e ogni ulteriore forma di collaborazione richiesta dal Ministero dell'economia e delle finanze o dalle amministrazioni o enti di cui esso si avvale.

E' inoltre previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze promuova il concorso del settore privato al supporto economico in favore dei titolari delle carte acquisti.

Agli oneri connessi con l'utilizzo della carta acquisti si provvede mediante il fondo speciale di cui al comma 29.

Infine, il nuovo comma 38-*bis* prevede che entro sei mesi dall'approvazione del decreto interdipartimentale citato e successivamente entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo presenta una relazione al Parlamento sull'attuazione della carta acquisti.

La RT in merito provvede a riepilogare le risorse destinate al fondo e che provengono dalle disposizioni su richiamate; in particolare l'originaria quantificazione stimava, precisando che si tratta di effetti in termini di cassa, l'alimentazione del fondo per il 2008 in 260 mln, per il 2009 e per il 2010 l'ammontare del fondo era fatto pari a 17,4 mln per ciascuno dei due anni.

Specificava inoltre che solo i 200 mln, relativi alle disposizioni contenute negli ex commi da 1 a 15 dell'articolo qui in esame, venivano iscritti nel fondo, mentre per le altre fonti si sarebbe attesa la riassegnazione (per quanto concerne il gettito derivante dall'articolo 83, comma 22, relativo alle somme riscosse in eccesso) o il decreto non regolamentare (previsto dall'articolo 82, comma 25) che avrebbe disciplinato le modalità di destinazione delle maggiori somme derivanti dalle disposizioni in materia di cooperative a mutualità prevalente.

Al riguardo, occorre preliminarmente rinviare a quanto nello specifico osservato con riferimento alle diverse disposizioni che producono il recupero di gettito destinato ad alimentare il fondo in questione, sottolineando che tutte le diverse tipologie di alimentazione del fondo presentano un certo grado di aleatorietà.

Per quanto invece riguarda il Fondo nello specifico, occorre rilevare che sulla base di tali disposizioni non si dà luogo nell'immediato – sulla base di quanto si evince dalla RT e dall'Allegato 7 – ad alcuna iscrizione di spesa, salvo quanto previsto per le risorse rivenienti dalla restituzione degli aiuti di Stato di cui alla citata decisione C(2008)869.

L'Allegato 7 riportava infatti maggiori spese per 200 mln alimentate ai sensi degli ora soppressi commi 1-15 dell'articolo 81, mentre per effetto dell'emendamento citato relativo all'articolo 83,

commi da 28-*octies* a 28-*duodecies* (restituzione aiuti di Stato) risulta diminuito l'importo da destinare a detto Fondo, passando dai 200 mln della quantificazione originaria agli attuali 170 mln. Tale valore viene iscritto nel nuovo allegato 7 tra le maggiori entrate per l'anno 2008 a fronte dell'istituzione del fondo, per lo stesso ammontare e per lo stesso anno, tra le maggiori spese.

Le modalità concrete di utilizzo e destinazione delle risorse che affluiranno nel Fondo sembrano inoltre demandate *in toto* al provvedimento amministrativo di attuazione della disposizione in esame.

Occorrerebbe quindi, anche alla luce delle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, una ricostruzione complessiva del quadro finanziario di alimentazione del Fondo e di utilizzo delle relative risorse, tenendo conto che non è chiaro come il Fondo sarà alimentato a regime, rinviando in tal senso la norma a non specificati, né quantificati trasferimenti da parte del bilancio dello Stato e a versamenti effettuati a titolo spontaneo e solidale da parte di qualunque soggetto ed in particolare dei soggetti operanti nel comparto energetico.

Per quanto riguarda il riferimento ai trasferimenti da parte del bilancio dello Stato, se la norma non ha natura puramente programmatica occorrerebbe quantificare e coprire il relativo impegno finanziario.

Ciò vale altresì per gli oneri derivanti dall'utilizzo della carta acquisti, nonché per quelli recati dal nuovo comma 33-*bis*, relativo all'avvio di iniziative di comunicazione volte alla diffusione della carta in questione, cui si provvede con le somme presenti sul Fondo.

Infatti, non viene fornita alcuna stima in merito al costo della disposizione che introduce la carta acquisti, atteso che le modalità applicative e gestionali sono rinviate al decreto interdipartimentale, mentre la norma afferma esplicitamente che l'onere relativo al suo utilizzo è a carico dello Stato. Non viene stimato, inoltre, il costo delle campagne pubblicitarie di cui al comma 33-*bis*.

Infine, attenzione andrebbe anche posta sugli eventuali maggiori oneri di natura amministrativa derivanti dalla cooperazione delle altre amministrazioni chiamate a fornire dati, informazioni e documenti specifici, che consentano di individuare i beneficiari della carta acquisti.

In conclusione, è necessario acquisire informazioni aggiuntive dal Governo al fine di escludere ulteriori oneri per trasferimenti dal bilancio dello Stato, previsti nell'articolato ma non quantificati in RT,

né previsti nel quadro riepilogativo degli effetti finanziari, nonché sui reali ed effettivi tempi di introito delle somme che alimentano detto Fondo.

Articolo 82
(Banche, assicurazioni, fondi di investimento immobiliari
“familiari” e cooperative)

Commi 1-5
(Deducibilità degli interessi passivi per banche ed assicurazioni ai
fini IRES ed IRAP)

I commi in discorso prevedono una parziale indeducibilità degli interessi passivi, ai fini IRES ed IRAP, per i soggetti che operano nei settori bancario, finanziario ed assicurativo.

In particolare, con l'introduzione del comma *5-bis* nell'articolo 96 del TUIR n. 917 del 1986, è previsto che l'ineducibilità sia pari al 4% degli interessi passivi ma, per il solo periodo d'imposta in corso al 2008, tale percentuale scende al 3%.

La indeducibilità è invece inoperante nell'ambito del consolidato nazionale, in cui gli interessi passivi tra soggetti partecipanti sono integralmente deducibili sino a concorrenza dell'ammontare di interessi passivi maturati a favore di soggetti estranei al consolidato e gravanti sui soggetti partecipanti al consolidato.

Le disposizioni si applicano sia a fini IRES che a fini IRAP, a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007; però già in sede di versamento della seconda o unica rata di acconto delle citate imposte, si dovrà tener conto delle disposizioni suddette e pertanto occorrerà rideterminare l'ammontare dell'acconto da versare per il periodo di imposta 2008.

La RT precisa che, per la stima della indeducibilità degli interessi passivi per i soggetti appartenenti al settore bancario, si sono utilizzati i dati di previsione per gli anni 2008, 2009 e 2010 contenuti nelle stime del Centro Studi e Ricerche ABI (su fonte Banca d'Italia 2007); da questi risulta che gli interessi passivi relativi ai contribuenti banche sono previsti pari a circa 100 mld di euro per il 2008, 109 mld per il 2009 e 118 mld per il 2010. Applicando a tali valori la quota di

indeducibilità pari al 3% per il solo anno 2008 ed al 4% a decorrere dal 2009, si ottiene una valutazione degli interessi passivi indeducibili pari a circa 3 mld di euro¹²³ per il 2008, a circa 4,360 mld di euro¹²⁴ per il 2009 ed a circa 4,720 mld di euro¹²⁵ per il 2010. Da questi ammontari si depura poi la parte di interessi totalmente deducibile per effetto dell'adesione al consolidato fiscale, da parte dei soggetti interessati, che si ipotizza pari a circa il 20%; da ciò quindi si ricava la stima dell'ammontare di interessi passivi indeducibile a fini IRES per effetto della norma in esame, pari a 2,4 mld per il 2008, a 3,488 mld per il 2009 ed a 3,776 mld per il 2010.

Applicando un'aliquota IRES media del 26% si ottiene un maggior gettito di competenza pari a 624 mln per il 2008, a 907 mln per il 2009 ed a 982 mln per il 2010.

Per quanto concerne invece la stima di competenza del recupero di gettito a fini IRAP non rileva l'adesione al consolidato fiscale, per cui non si ha abbattimento del valore degli interessi indeducibili. Ad un'aliquota media dei settori interessati del 4,58%, la stima di gettito è fatta pari a 137,4 mln per il 2008, a 199,7 mln per il 2009 ed a 216,2 mln per il 2010.

Per i soggetti esercenti attività di intermediazione finanziaria e monetaria (che non siano banche) e le assicurazioni vengono invece stimati gli interessi passivi in base agli ammontari dichiarati nel modello Unico 2006, anno di imposta 2005; questi ultimi riportano valori pari a circa 14,4mld di euro.

Applicando per il solo anno 2008 la quota del 3% di indeducibilità e a decorrere dal 2009 la quota del 4%, si ottiene un valore di interessi passivi indeducibili rispettivamente pari a circa 432 mln ed a circa 576 mln. A questi si applica la suddetta percentuale (20%) di abbattimento della quota di interessi indeducibile dovuta all'adesione al consolidato fiscale e si ottiene un valore di interessi passivi indeducibili pari a 346 mln per il 2008 e 461 mln a decorrere dal 2009.

Calcolando poi la stessa aliquota media IRES del 26% si quantifica un recupero di gettito di competenza pari a 90 mln per il 2008 ed a 120 mln a partire dal 2009.

¹²³ Dato da (100.000*3%)

¹²⁴ Dato da (109.000*4%)

¹²⁵ Dato da (118.000*4%)

A fini IRAP ed utilizzando le già commentate variabili ed ipotesi, si ottiene una stima di recupero di gettito di competenza pari a 19,8 mln per il 2008 e 26,4 mln per gli anni successivi.

Per quanto attiene gli effetti di cassa, che si hanno già a decorrere dal 2008 attesa l'obbligatorietà della rideterminazione della seconda o unica rata di acconto secondo la nuova disciplina qui in esame, si stima che a causa del numero ridotto dei destinatari nonché della loro maggiore redditività la percentuale di acconto IRES ed IRAP sia pari al 100%.

Quindi gli effetti di maggior gettito di cassa a titolo di IRES saranno pari a 714 mln per il 2008 e per il 2009, a 1.340 mln per il 2010 e 1.177 mln a decorrere dal 2011, mentre a titolo di IRAP si avrà un incremento pari a 157 mln per il 2008 ed il 2009, a 294 mln per il 2010 ed a 259 mln a decorrere dal 2011.

La RT conclude sottolineando che la disposizione che neutralizza la indeducibilità nei casi di adesione al consolidato fiscale è finalizzata ad evitare la doppia indeducibilità, anche se ci saranno casi in cui tale effetto fiscale distorsivo sarà inevitabile.

Al riguardo si sottolineano alcuni aspetti della disposizione in esame che potrebbero generare ulteriori riflessi finanziari sui quali si ritiene opportuno soffermarsi.

In prima analisi occorre rammentare che l'articolo 1, comma 50, della LF per il 2008 ha rideterminato per le banche, gli enti finanziari e le assicurazioni la base imponibile ai fini IRAP, prevedendo la indeducibilità della quota di interessi passivi dei canoni di locazione finanziaria. Sarebbe utile pertanto acquisire informazioni ulteriori in merito all'ammontare di interessi passivi dei contribuenti banche, di cui la RT non fornisce alcun riferimento qualitativo: se cioè si riferisce all'ammontare dei soli interessi passivi relativi alla attività tipica, caratteristica dei soggetti in questione, o se si riferisce all'ammontare totale degli interessi passivi risultanti nei bilanci.

Infatti, se le stime a fini IRAP di tali soggetti fossero state effettuate in base all'ammontare totale degli interessi passivi, senza escludere quindi la parte di interessi dovuta per i canoni di locazione finanziaria indeducibili, si potrebbe avere quale effetto la sovrastima del gettito recuperabile.

La medesima osservazione potrebbe essere fatta anche con riferimento alle assicurazioni, nonostante la banca dati utilizzata sia di natura fiscale; in tal caso, infatti, le informazioni quantitative utilizzate fanno parte di un archivio delle dichiarazioni UNICO 2006

che non potevano tener conto delle recenti modifiche in termini di base imponibile IRAP recate dalla citata LF per il 2008.

Nel silenzio della RT si ritiene opportuno chiarire questo aspetto, che potrebbe generare una sovrastima del recupero di gettito.

Un'ulteriore questione riguarda l'ipotesi che l'abbattimento degli interessi indeducibili sia pari al 20% per effetto dell'opzione al consolidato fiscale da parte dei soggetti in argomento; in particolare, la RT non offre elementi oggettivi che possano indurre a ritenere congrua tale quota.

Nello specifico, ed in base ad una elaborazione effettuata su dati tratti dall'archivio SINTESI¹²⁶ riferiti ai soggetti società di capitali, risulta che per il settore economico assicurazioni e fondi pensione abbia aderito al consolidato fiscale una quota pari a circa l'80% dei contribuenti presenti nel settore; se ciò fosse vero anche per le banche (per le quali non è agevole riprodurre il medesimo processo logico-matematico, in quanto l'aggregato di riferimento nel prodotto SINTESI – settore economico 26: intermediazione monetaria e finanziaria - comprende anche soggetti non interessati dalla norma in esame), considerando nondimeno la forte integrazione del settore nel mercato italiano, potrebbe risultare sottostimata la quota di abbattimento degli interessi indeducibili, con conseguente sovrastima del maggior gettito atteso dalla norma in questione a titolo di IRES ed IRAP.

Sarebbe inoltre opportuno capire se le stime presentate prendono in considerazione i casi di duplicazione della indeducibilità degli interessi passivi che, qualora fossero impugnati dai contribuenti, potrebbero produrre minor gettito in ragione di imposte da rimborsare, oltre a produrre contenzioso tributario che potrebbe coinvolgere anche soggetti ed interessi tutelati in ambito europeo.

Commi 6-8 (Deducibilità della variazione della riserva sinistri)

I commi in esame modificano il comma 3 dell'articolo 111 del TUIR, prevedendo diverse variazioni in ambito di riserva sinistri riferita ai contratti di assicurazione (rami danni).

¹²⁶ Prodotto fornito dalla SOGEL.

In particolare si prevede che la deducibilità nell'esercizio della variazione della riserva passi dal 60% al 30%; inoltre le eccedenze di tale riserva non sono più riportabili per 9 esercizi, bensì per 18 esercizi (prevedendo così un allungamento del periodo di riportabilità).

Il suddetto allungamento dei termini si ripercuote anche sulle somme ripartite dei periodi precedenti (noni pregressi), rideterminandone l'ammontare fino a raggiungere il diciottesimo anno successivo a quello di formazione.

Inoltre si stabilisce che è considerato di lungo periodo il 75% della riserva sinistri e non più il solo 50%.

La RT utilizza i dati tratti da UNICO 2006 per desumere che i "noni pregressi" ammontano a circa 277 mln di euro mentre l'eccedenza dell'anno deducibile in noni è pari a circa 343 mln di euro; viene inoltre considerato, in via prudenziale, un tasso di crescita di tali eccedenze pari al 3% annuo.

Per i noni pregressi ipotizza che il loro valore medio, pari a circa 31 mln di euro l'anno, sia rideterminato in diciottesimi passando dal citato totale deducibile di 277 mln di euro a circa 92 mln di euro annui deducibili secondo la nuova disciplina.

Procede poi a determinare la minore deducibilità dovuta sia alla riduzione della percentuale di deducibilità d'esercizio che passa dal 60% al 30% sia all'innalzamento della quota di riserva di lungo periodo che si considera non più del 50%, bensì del 75%; l'effetto congiunto di tali variazioni genera una minore deducibilità pari a circa 560 mln, che sommati alla minore deducibilità dovuta al ricalcolo dei noni pregressi, pari a 185 mln di euro, produce un recupero di base imponibile pari a 745 mln di euro per il primo anno, mentre per gli anni successivi il recupero tende a diminuire per effetto della riduzione del ricalcolo dei noni pregressi¹²⁷.

Su tali ammontari la RT applica un'aliquota IRES del 26%, ottenendo un recupero di gettito per competenza pari a 193 mln per l'anno 2008, a 186 mln per l'anno 2009, a 179 mln per il 2010 e a 173 mln per il 2011.

Il recupero di gettito in termini di cassa, infine, è stimato pari a quello di competenza, poiché la norma prevede per il 2008 l'anticipo degli effetti della disciplina in argomento e poiché si assume pari al

¹²⁷ Si avrà pertanto per l'anno 2009 una minore deducibilità di 714 mln, per il 2010 di 683 mln e per il 2011 di 653 mln.

100% la quota di acconto versata dai contribuenti destinatari della norma stessa, atteso il loro ridotto numero nonché la loro maggiore redditività.

Al riguardo occorre sottolineare che la RT non fornisce elementi che consentano di verificare oggettivamente le ipotesi che sono alla base della quantificazione dei noni pregressi nonché dell'eccedenza dell'anno deducibile in noni; si ritiene quindi necessario acquisire chiarimenti poiché la stima di maggior gettito, che dovrebbe in più scontare un tasso di crescita delle riserve danni pari al 3% annuo, è basata esclusivamente sulle ipotesi suddette.

Inoltre occorre osservare che il prolungamento degli anni disciplinato per la deducibilità della quota di riserva sinistri (rami danni) di lungo periodo, modifica gli incassi esclusivamente in termini finanziari.

In ragione proprio del lungo periodo in cui vengono spalmate le eccedenze delle riserve in questione (si passa dai precedenti 9 anni ai 18 anni della nuova disposizione), si osserva che la RT sembra scontare un andamento lineare nel tempo delle riserve in questione.

Occorre peraltro considerare la possibilità che gli operatori economici, in risposta all'incremento del carico fiscale nel breve-medio periodo recato dalla disciplina in esame, possano modificare i termini di valutazione delle riserve sinistri, atteso che queste sono determinate in base a costi stimati per indennizzi e costi di liquidazione per i sinistri avvenuti prima della data di bilancio e non ancora pagati.

Va da sé che un valore sottoposto in parte a valutazioni soggettive, quale quello della riserva sinistri, può esser sottoposto a modifiche di valore dettate da scelte di convenienza fiscale.

Un'ultima precisazione concerne il diverso recupero di gettito che sembrerebbe aversi ripercorrendo l'impostazione della RT in esame; infatti, per gli anni 2010 e 2011, il maggior gettito di competenza e quindi anche di cassa dovrebbe risultare lievemente inferiore a quanto indicato, e cioè rispettivamente pari a 178 mln di euro e 170 mln di euro a fronte degli stimati 179 mln e 173 mln di euro¹²⁸.

Appare pertanto opportuno che vengano forniti chiarimenti.

¹²⁸ Valori dati dall'applicazione della seguente formula: $[560+(277t-92)] \times 26\%$ con t che va da 1 a 9.

Commi 9 e 10

(Acconti imposta di bollo e imposta sulle assicurazioni)

I commi in esame modificano la disciplina in tema di versamento a titolo di acconto dell'imposta di bollo assolta in modo virtuale dalle banche, da Poste Italiane SPA ed altri enti e società finanziarie, nonché dell'imposta sulle assicurazioni.

In particolare le banche e gli altri enti e società finanziarie dovranno anticipare una quota dell'imposta di bollo che passa dal 70% al 75% già a decorrere dall'anno in corso, all'85% per il 2009 ed al 95% per gli anni successivi.

Per le assicurazioni invece la percentuale dell'acconto passa dal 12,5% al 14% già a partire dall'anno in corso, al 30% per il 2009 ed al 40% per gli anni successivi.

La RT stima il maggior gettito utilizzando i dati rilevati dall'Osservatorio delle entrate con riferimento ai codici di versamento del tributo 455T per l'acconto dell'imposta di bollo da corrispondere in modo virtuale e del tributo 526T per l'acconto dell'imposta sulle assicurazioni.

Per l'anno 2007 l'acconto per l'imposta di bollo è stato pari a 1.280 mln di euro, mentre per le assicurazioni è stato di circa 353 mln di euro.

In base a tali valori si calcola per differenza il maggior acconto che i soggetti suddetti dovranno versare (ognuno per la propria aliquota di spettanza) negli anni che vanno dal 2008 al 2010.

Il maggior importo di gettito espresso in soli termini di cassa è pari a 133 mln per il 2008, a 635 mln per il 2009 ed a 466 mln per il 2010.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare.

Commi 11-13

(Svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti)

I presenti commi modificano la disciplina, per i soli enti creditizi e finanziari, in materia di svalutazione dei crediti e di accantonamento per rischi su crediti recata dall'articolo 106, comma 3, del TUIR n. 917 del 1986.

Nello specifico le modifiche prevedono una diminuzione della percentuale di deduzione delle svalutazioni dei crediti risultanti in bilancio, passando dalla precedente quota dello 0,4% all'attuale dello 0,3%, nonché la possibilità di dedurre le quote eccedenti tale limite di deducibilità nei 18 esercizi successivi invece dei precedenti 9 esercizi.

Le restanti quote non dedotte (c.d. noni pregressi) e formatesi negli esercizi precedenti sono anch'esse deducibili per quote costanti fino al raggiungimento del diciottesimo esercizio successivo a quello in cui si sono formate.

E' infine previsto che le disposizioni in argomento siano applicabili a decorrere dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto e che di esse si debba tener conto in sede di versamento della seconda o unica rata di acconto.

La RT quantifica la minore deducibilità, per effetto della diminuzione della percentuale di svalutazione, in circa 990milioni di euro che, ad un'aliquota IRES del 26% ed un tasso di crescita prudenziale del 3%, produce un maggior gettito IRES di competenza pari a 256 mln per il 2008, a 263 mln per il 2009, a 271 mln per il 2010 ed a 279 mln per il 2011.

Quantifica poi il recupero di gettito per effetto della citata diminuzione della percentuale di svalutazione nonché dello slittamento della deducibilità da 9 anni a 18 anni, utilizzando la banca dati di UNICO 2006, anno d'imposta 2005, e desumendo i valori di riferimento dal rigo 57 del quadro RS.

Ridetermina quindi la deducibilità in ragione dei noni pregressi rapportandola in diciottesimi e ricalcola anche le eccedenze dell'anno.

Le modalità di calcolo e di impostazione logica sono analoghe a quelle dei precedenti commi, da 6 ad 8, dell'articolo in esame, in materia di deducibilità della variazione della riserva sinistri.

Sulle differenze della deducibilità dei noni pregressi e della quota annua, applica la già citata aliquota del 26% a fini IRES, stimando quindi in termini di competenza un recupero di gettito pari a 326 mln per il 2008, 348 mln per il 2009, 372 mln per il 2010 e 399 mln per il 2011.

La stima complessiva in termini di cassa del provvedimento in parola, considerando l'applicabilità della nuova disciplina già in fase di acconto per il 2008, nonché la percentuale del 100% dell'acconto stesso per effetto del numero ridotto di contribuenti nonché della loro maggiore redditività, implica un maggior gettito pari a 582 mln per il

2008, a 611 mln per il 2009, a 643 mln per il 2010 ed a 678 mln per il 2011.

Al riguardo occorre evidenziare che ai fini della quantificazione della minore deducibilità, pari ai citati 990 mln di euro, la RT non definisce a quale banca dati essa fa riferimento e non fornisce l'ammontare dei crediti svalutati sulla cui base si calcola la minore deducibilità.

Inoltre, sarebbe opportuno acquisire con certezza a quale tipologia di soggetti la norma si riferisce; infatti, sia la RT che la relazione illustrativa fanno richiamo ai soggetti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 87 del 1992¹²⁹.

La RT peraltro, utilizzando le informazioni di cui al rigo RS57 di UNICO 2006, sembra utilizzare i dati relativi ai crediti iscritti in bilancio, non solo dagli enti creditizi e finanziari, ma anche dalle assicurazioni.

In tal senso occorre verificare se la quantificazione ha utilizzato il valore contenuto al rigo RS57 per la sua totalità o piuttosto per una quota (anche se si ritiene molto elevata atteso che potrebbero aversi situazioni in cui per il tipo di attività svolta o per l'appartenenza a gruppi anche alcune assicurazioni possano esser considerate nell'ambito degli enti creditizi e finanziari).

Infatti, così come si evince anche dalle istruzioni, la sezione II del quadro RS (quindi i dati che vanno dal rigo RS55 al rigo RS59) viene congiuntamente utilizzata da enti creditizi e finanziari nonché da imprese di assicurazione, mentre la disposizione in esame sembrerebbe riferirsi ai soli primi soggetti.

Se così fosse sarebbe verosimile ipotizzare che la RT abbia proceduto ad una sovrastima del maggior gettito atteso. Il che rende indispensabili chiarimenti in merito.

¹²⁹ In particolare l'articolo in questione si riferisce alle banche, alle società di gestione, alle società finanziarie, alle società previste dalla legge n. 1 del 1991, ai soggetti cui ai titoli V e V-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, nonché le società esercenti altre attività finanziarie di cui all'art. 59, comma 1, lettera b), del medesimo testo unico.

Comma 13-bis
(Misure fiscali destinate alle società ed agli enti che esercitano
attività assicurativa)

Il presente comma è stato introdotto durante l'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati.

Con esso si effettua una sostituzione del comma 2-bis dell'articolo 1 del decreto-legge n. 209 del 2002, prevedendo un innalzamento dell'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita iscritte nel bilancio di esercizio¹³⁰, che passa dall'attuale 0,3% allo 0,350% a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data del 31 dicembre 2008.

Invece, per il periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2008, la medesima percentuale è aumentata allo 0,390% ed è previsto che il versamento sia effettuato a titolo di acconto, entro il 30 novembre c.a., nella misura pari allo 0,05% delle riserve del bilancio dell'esercizio per il quale il termine di approvazione scade anteriormente al 25 giugno 2008.

La RT aggiuntiva utilizza i dati ricavati dai modelli di versamento unificato F24 a tutto il mese di giugno c.a.; da essi risulta che l'imposta sulle riserve a saldo 2007, liquidata con l'aliquota dello 0,3%, è pari a circa 1.083 mln di euro.

Da ciò consegue che il maggior gettito stimabile a novembre c.a., a titolo di acconto 2008, è pari a circa 181 mln di euro¹³¹.

Per determinare gli importi dovuti per gli esercizi successivi al 2007 la RT rivaluta le riserve matematiche in misura del 3% annuo; quindi per il saldo 2008, da versarsi entro giugno 2009, il maggior importo lordo che le assicurazioni dovranno versare sarà pari a 335 mln di euro¹³².

Per quanto invece concerne il gettito di competenza per il 2009, il cui saldo è da versarsi entro il giugno 2010, il maggior importo è pari a 191 mln di euro, mentre per la competenza 2010, da versarsi entro giugno 2011, il maggior importo è pari a 197 mln di euro.

¹³⁰ Con esclusione di quelle relative ai contratti aventi per oggetto il rischio di morte o di invalidità permanente da qualsiasi causa derivante ovvero di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, nonché di quelle relative ai fondi pensione e ai contratti di assicurazione.

¹³¹ Dato da: $1.083/0,3\% \times 0,05$

¹³² Dato da: $1.083/0,3\% \times 0,09\% \times 1,03$

In termini di cassa, considerando l'introito dell'acconto per il 2008 entro novembre dello stesso anno, si ha un recupero di gettito di 181 mln per il 2008, 154 mln per il 2009, 191 mln per il 2010 e 197 mln per il 2011.

Infine con riferimento al potenziale minor gettito dovuto alla possibilità di effettuare maggiori compensazioni ai sensi dei commi 2 e 2-bis dell'articolo 1 del citato decreto-legge n. 209 del 2002¹³³, la RT evidenzia che vi è ancora capienza di compensazione nei versamenti sulle riserve effettuati con riferimento a periodi di imposta precedenti; in più non è stato possibile utilizzare le eccedenze in compensazione delle imposte e dei contributi stanti i limiti di importo e con riferimento esclusivo alle eventuali imposte sulle riserve matematiche relative al quinto anno precedente.

A causa di ciò si ritiene pertanto che per i primi anni non dovrebbero verificarsi effetti negativi dovuti alla possibilità di effettuare maggiori compensazioni.

Al riguardo non si ha nulla da osservare in merito all'impianto logico-matematico della quantificazione.

Tuttavia, sarebbe opportuno stimare prudenzialmente effetti in termini di minor gettito derivanti dalla maggiore compensabilità delle somme da versare a titolo di imposta sulle riserve matematiche quale potrebbe verificarsi nel periodo successivo al quinquennio in caso di superamento del limite di capienza.

Commi 14 e 15 (Imposta di registro contratti di locazione immobiliare)

I commi in questione modificano gli articoli 5, comma 2, e 40, comma 1, del D.P.R. n. 131 del 1986, concernente il testo unico delle disposizioni sull'imposta di registro.

In particolare è previsto che si applichi un'imposta di registro pari all'1% per le locazioni di immobili strumentali e del 2% per le locazioni di immobili abitativi, poste in essere nell'ambito di gruppi

¹³³ La citata disposizione prevede che se l'ammontare complessivo delle predette imposte sostitutive e ritenute da versare in ciascun anno è inferiore all'imposta versata ai sensi del primo periodo del presente comma e del comma 2-bis per il quinto anno precedente, la differenza può essere computata, in tutto o in parte, in compensazione delle imposte e dei contributi ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

bancari ed assicurativi, di società consortili e cooperative con funzioni consortili.

Con successivo provvedimento dell'Agenzia delle entrate saranno stabiliti le modalità ed i termini degli adempimenti e dei versamenti dell'imposta commisurata ai canoni di locazione maturati a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto in esame e concernenti sia i contratti già in corso sia quelli stipulati successivamente.

La RT stima il maggior gettito utilizzando le elaborazioni effettuate in sede di soppressione dell'esenzione IVA per i servizi infragruppo contenute nella RT annessa alla LF per il 2008.

Sono stati elaborati i dati presenti in anagrafe tributaria e relativi al consolidato fiscale, individuando le aziende facenti parte di gruppi nonché l'ammontare delle cessioni esenti, il totale delle cessioni e l'imposta sugli acquisti delle stesse; l'effetto finanziario è stato calcolato in capo ad ogni singolo soggetto dell'universo considerato.

L'ammontare di imposta è pertanto quantificato in circa 10 mln di euro l'anno; poiché la norma entrerà in vigore il 1° luglio c.a. e poiché si considerano ritardi in merito all'operatività, il maggior gettito viene stimato come quota pari ai 5/12.

L'ammontare di maggior gettito in termini di cassa e competenza sarà pertanto pari a: 4 mln di euro per il 2008 e 10 mln di euro a decorrere dal 2009.

Al riguardo occorre sottolineare che i dati forniti in RT non consentono una verifica puntuale della stima di maggior gettito, non essendo individuati né il numero di soggetti colpiti dalla norma, né l'ammontare delle operazioni esenti suddivise in contratti di locazione di immobili strumentali ed abitativi.

Inoltre, occorre sottolineare che computare un aumento di gettito già per l'anno in corso potrebbe non risultare prudenziale, atteso che le modalità applicative, come anche i termini e le modalità di versamento, sono demandati a un successivo provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. Sarebbero pertanto utili chiarimenti in merito.

Comma 16 **(Regime IVA delle prestazioni ausiliarie nei gruppi bancari e assicurativi)**

Il comma in questione proroga al 1° gennaio 2009 l'entrata in vigore della disciplina recata dall'articolo 1, comma 262, della LF per il 2008, che prevedeva l'abrogazione dell'esenzione IVA sulle prestazioni di carattere ausiliario svolte nell'ambito di gruppi bancari, assicurativi e di imprese che svolgono prevalentemente operazioni esenti, nonché nell'ambito di consorzi tra banche e tra imprese facenti parte di gruppi assicurativi.

La RT utilizza la stima contenuta nella citata LF per il 2008 per stabilire che lo slittamento dei termini citati comporta, in termini di IVA, una perdita di gettito pari a 117 mln per il 2008, un recupero di gettito di 55,1 mln per il 2009 ed una perdita di gettito pari a 23,9 mln per il 2010.

Al riguardo, nel rammentare che già la RT annessa alla citata LF per il 2008 prevedeva un recupero di gettito per il 2008 pari a 123,3 mln, non risultano chiari i motivi per cui la perdita di gettito a titolo di IVA, dovuta allo slittamento dell'abrogazione in discorso, oscilli nel triennio in termini di cassa ed alterni minor gettito e maggior gettito così come preventivato in RT.

Infatti l'IVA è un'imposta conformata in modo da esser liquidata mensilmente (solo alcuni soggetti marginali, o facenti parte di particolari settori o per opzione, hanno la liquidazione trimestrale) e l'unico effetto di slittamento può aversi per il mese di dicembre in misura peraltro molto ridotta in virtù dell'obbligo di versamento in acconto.

Commi 17-22 **Disposizioni tributarie riguardanti taluni fondi d'investimento immobiliare**

Le norme in esame contengono disposizioni fiscali riguardanti alcune tipologie di fondi d'investimento immobiliare.

In particolare il comma 17 prevede che sui fondi di investimento immobiliare chiusi, che presentano i requisiti di cui al successivo

comma 18, sia prelevata un'imposta patrimoniale pari all'1%, calcolata sull'ammontare del valore netto dei fondi.

Quest'ultimo è calcolato come media annua dei valori risultanti dai prospetti redatti secondo normativa vigente.

Un emendamento approvato dalla Camera dei deputati ha previsto che per i fondi comuni avviati o cessati nell'anno la media sia costruita con riferimento ai valori di patrimonio alla data di avvio o di cessazione del fondo.

L'imposta è corrisposta entro il 16 febbraio dell'anno successivo.

Il comma 18 prevede, in virtù dell'emendamento approvato presso la Camera dei deputati, che la citata disciplina non si applichi ai fondi quotati nei mercati regolamentati o con un patrimonio pari almeno a 400 mln di euro, qualora sussistano però particolari requisiti, attinenti il numero di soggetti che partecipano al fondo e alla percentuale di quote da essi detenute.

In particolare la citata modifica ha previsto che non si applichi il regime indicato qualora le quote siano detenute per almeno il 50% da enti di previdenza obbligatori ed enti non commerciali di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c), del TUIR n. 917 del 1986.

In generale, come afferma la relazione illustrativa, l'individuazione dei requisiti soggettivi ha la natura di norma antielusiva finalizzata ad escludere che le persone fisiche, individualmente o insieme a pochi altri soggetti, possano beneficiare del regime fiscale di favore vigente per detti fondi.

L'emendamento in questione ha inoltre introdotto il comma 18-*bis*, con l'intento di prevedere che l'imposta sostitutiva, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 461 del 1997, sui redditi diversi di natura finanziaria realizzati in dipendenza di cessione o rimborso di quote di partecipazione in fondi immobiliari chiusi "familiari", sia dovuta nella misura del 20%.

Sempre l'emendamento ha poi dettato le modalità di controllo dei requisiti citati per mezzo della società di gestione del risparmio che verifica la media annua del valore delle quote detenute dai partecipanti ai fondi in discorso; entro il 31 dicembre i possessori dovranno rendere apposita comunicazione scritta contenente tutte le informazioni necessarie e qualora ciò non avvenga sarà la società di gestione del risparmio a segnalare all'Agenzia delle entrate i casi in cui i partecipanti al fondo abbiano omesso in tutto o in parte di rendere la comunicazione in discorso, impedendo l'applicazione dell'imposta in esame.

Il comma 20, sempre in virtù dell'emendamento citato, nel prevedere che la presenza dei requisiti indicati fa scattare l'applicazione dell'imposta patrimoniale di cui al comma 17, disciplina anche che, nel caso la società di gestione del risparmio non abbia avuto l'indicazione riguardante i requisiti, applicherà l'imposta in capo ai partecipanti in proporzione del valore delle quote detenute nel medesimo periodo d'imposta da ciascuno dei partecipanti.

Per l'accertamento dell'imposta e le sanzioni relative, si applicano le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 600 del 1973.

Per tali tipologie di fondi è poi prevista, dal comma 21, l'elevazione dal 12,5% al 20% dell'aliquota di ritenuta sui redditi trattenuta sia a titolo d'acconto che di imposta.

In merito a ciò, l'emendamento approvato dalla Camera dei deputati ha previsto l'introduzione di un nuovo comma 21-*bis*, contenente il mantenimento della minore aliquota del 12,5% sui proventi percepiti dai partecipanti ai fondi in questione fino a concorrenza dell'importo dei proventi maturati prima dell'entrata in vigore del decreto in esame.

Infine il comma 22, novellato marginalmente dall'emendamento citato, prevede l'introduzione del nuovo comma 5-*bis* nell'articolo 73 del TUIR n. 917 del 1986, per cui si considerano come residenti nel territorio dello Stato, salvo prova contraria, le società o enti il cui patrimonio sia investito in misura prevalente in quote di fondi di investimento immobiliare chiusi (di cui all'articolo 37 del d.lgs. n. 58 del 1998) che siano controllati direttamente o indirettamente, per il tramite di società fiduciarie o per interposta persona, da soggetti residenti in Italia.

La RT originaria, al fine di quantificare gli effetti di gettito relativi all'introduzione dell'imposta patrimoniale di cui al citato comma 17, utilizza dati tratti da UNICO 2006, società di capitali, esaminando il prospetto di determinazione dell'imposta sostitutiva dei fondi immobiliari chiusi (quadro RG); dai dati desunti dal rapporto di sintesi relativo al 2007 di Assogestioni¹³⁴ risulta che sul mercato finanziario italiano vi sono 109 fondi immobiliari di cui 27 riservati a tutti gli investitori (definiti fondi *retail*) e gli altri riservati agli investitori qualificati.

¹³⁴ Associazione del risparmio gestito.

I fondi immobiliari *retail* vengono esclusi dai soggetti destinatari della norma introdotta poiché hanno un numero di partecipanti compreso tra le 1.500 e le 64.000 unità e per la maggior parte sono quotati in borsa.

Pertanto in via generale la RT ritiene che eventuali fattispecie elusive, che la norma intende tassare con l'imposta patrimoniale in esame, siano marginali perché rinvenibili nei soli fondi riservati costituiti mediante apporto di immobili da parte di partecipanti persone fisiche.

Ciò anche perché, da un'analisi puntuale su dati tratti dai modelli 770/2007¹³⁵, non sono emerse situazioni significative che possano indurre a quantificare un maggior gettito a titolo di imposta patrimoniale in discorso; pertanto quest'ultima sconta essenzialmente un effetto benefico di contrasto di eventuali fenomeni elusivi presenti o futuri.

Per quanto concerne invece la stima di maggior gettito relativa all'innalzamento dell'aliquota di ritenuta sui redditi, dal 12,5% al 20%, di cui al citato comma 21 e trattenuta sia a titolo d'acconto che di imposta, la RT utilizza i dati tratti da Assogestioni nel corso del 2007; in particolare evidenzia che i fondi immobiliari hanno distribuito proventi e rimborsi per un importo complessivo di circa 1.426 mln di euro (562 mln nel solo secondo semestre del 2007), di cui circa 537 mln da parte dei fondi *retail*.

La stima originaria prende in considerazione tutti i soggetti destinatari della norma, ipotizzando che:

- la maggior parte dei proventi distribuiti dai fondi *retail* sia destinata a partecipanti non qualificati e quindi soggetti a ritenuta a titolo di imposta e che solo il 10% dell'ammontare di detti fondi sia rivolto a investitori qualificati e che un altro 10% sia sottoscritto da investitori non residenti;

- la maggior parte dei fondi riservati (non *retail*) sia sottoscritta da partecipanti soggetti a ritenuta a titolo d'acconto; si assume che il solo 10% rappresenti la quota di contribuenti soggetti a ritenuta a titolo di imposta e che la quota di investitori esteri sia pari al 33%.

Partendo da tali ipotesi si quantifica il maggior gettito suddividendo il recupero, pari a 7,5 punti di percentuale¹³⁶, tra

¹³⁵ Dati relativi a proventi soggetti a ritenuta a titolo di imposto o a titolo di acconto erogati a partecipanti ai fondi comuni di investimento immobiliare.

¹³⁶ Rappresenta la differenza tra la nuova aliquota del 20% e la vigente del 12,5%.

proventi soggetti a ritenuta a titolo di imposta e proventi soggetti a ritenuta a titolo di acconto.

Per la stima del recupero di gettito di cassa a titolo di imposta, la RT esamina il recupero di gettito annuo pari all'80% dell'ammontare dei fondi *retail*, sommati al solo 10% dell'ammontare dei fondi riservati.

La quota dell'80% dei fondi *retail* nasce dall'esclusione della quota di soggetti non residenti (10%) e qualificati (10%) e viene moltiplicata per l'ammontare di proventi e rimborsi distribuiti dai fondi *retail*, pari a 537 mln di euro; invece per la parte dei fondi riservati viene preso in considerazione il solo 10% dell'ammontare totale annuo, cioè 889 mln di euro¹³⁷.

Ad ambedue le quote viene applicata la differenza di aliquota, pari al 7,5%, ottenendo una stima di recupero di gettito pari a circa 38,9 mln di euro annui.

Per quanto concerne invece il recupero di gettito per il secondo semestre dell'anno 2008, la RT considera la citata quota dell'80%, attribuibile ai soggetti sottoposti a ritenuta a titolo di imposta, sull'ammontare di proventi e rimborsi pari a 264 mln di euro, mentre calcola il solo 10% dell'ammontare dei fondi riservati, pari a 297,3 mln di euro.

Su tali valori calcola il recupero di gettito pari al 7,5% in più di aliquota di ritenuta ottenendo un incremento pari a 18,1 mln di euro.

Il medesimo impianto logico-matematico viene utilizzato per stimare il maggior gettito di cassa derivante dall'incremento di aliquota della ritenuta a titolo di acconto su proventi e rimborsi distribuiti dai fondi immobiliari in discorso.

Vengono, così come già fatto, escluse le quote dei proventi destinate a soggetti non residenti e le quote di riferimento che rappresentano ovviamente il complemento ad uno di quelle utilizzate per i soggetti sottoposti a ritenuta a titolo di acconto¹³⁸.

Pertanto il maggior gettito per anno è stimato pari a 42 mln, mentre per il secondo semestre 2008 è pari a 14,7 mln.

Infine si stima il minor gettito di cassa a fini IRES ed IRPEF dovuto all'incremento della ritenuta di acconto che viene scomputata dall'imposta corrispondente sia sul saldo che sull'acconto, fatto pari al 75%.

¹³⁷ Dato da: 1.426 – 537 mln di fondi retail.

¹³⁸ In particolare per i fondi retail la quota è solo del 10%, mentre per i restanti fondi la quota è del 57%.

Il maggior gettito di cassa totale è quindi pari a 32,8 mln per il 2008, a 55,2 mln per il 2009, a 18,4 mln per il 2010 ed a 38,9 mln per il 2011.

Infine per la quantificazione del potenziale recupero di gettito dovuto alla disposizione del comma 22, la RT, pur considerando i dati contenuti nel modello 770 (quadri SL e SM), non è in grado di fornire stime, in quanto dai suddetti quadri non è possibile ricavare l'ammontare dei proventi distribuiti ai soggetti non residenti per il tramite di società fiduciarie o per interposta persona.

Anche in tal caso la norma sembra esplicitare un mero effetto deterrente riguardo a possibili comportamenti elusivi dei contribuenti.

Per quanto concerne gli emendamenti occorre rilevare che per il comma 18-*bis*, è stata presentata RT nella quale, tuttavia, a fronte dell'elevazione al 20% dell'imposta sostitutiva sui redditi diversi di natura finanziaria realizzati in caso di cessione o rimborso di quote di partecipazione in fondi immobiliari chiusi "familiari", in via prudenziale non si calcola alcun recupero di gettito in quanto già in RT originaria non era stato ascritto alcun incremento di entrate.

Per quanto attiene invece gli effetti finanziari del nuovo comma 21-*bis*, la disposizione in esso contenuta è suscettibile di generare, rispetto alla RT originaria, una riduzione delle maggiori entrate conseguenti all'incremento dell'aliquota della ritenuta sui compensi percepiti sui fondi in discorso.

In particolare utilizzando i dati di Assogestioni per il 2007, risulta che l'entità dei rimborsi erogati è ridotta rispetto all'ammontare dei proventi erogati e che solo su tale parte è stato quantificato il maggior gettito, ottenendo pertanto, rispetto alla quantificazione originaria, un minor recupero di gettito.

Applicando la medesima metodologia di quantificazione, si producono le seguenti perdite di gettito: 12,2 mln per il 2008, 6,7 mln per il 2009, 9,3 mln per il 2010 e 9,5 mln a decorrere dal 2011.

Pertanto l'effetto finale di maggior gettito sarà pari a 20,6 mln per il 2008, a 48,5 mln per il 2009, a 9,1 mln per il 2010 ed a 29,4 mln a decorrere dal 2011.

Al riguardo si evidenziano alcune perplessità concernenti le modalità di calcolo del maggior gettito; in particolare, occorre sottolineare che cercando di ripercorrere l'impostazione logica della quantificazione risulta di difficile comprensione, nella stima annua delle ritenute a titolo di imposta per la parte dei fondi non *retail*, la motivazione che ha indotto a considerare come imponibile tutto

l'ammontare dei fondi riservati (pertanto il valore pari a 889 mln di euro), senza esclusione della quota di investitori esteri pari al 33%.

Peraltro, se si considera la stima del recupero di imposta per la parte del secondo semestre 2008, si evince che il valore di detti fondi sembra invece esser considerato al netto della quota degli investitori esteri.

Infatti, ripercorrendo il conteggio, il valore di 297,3 mln di euro di proventi e rimborsi, sul quale è calcolato il maggior gettito a titolo di imposta, si ottiene considerando la quota del 67%¹³⁹ del totale di 889 mln di euro, divisa per 2 essendo riferita al solo secondo semestre.

Tale considerazione condurrebbe ad una stima del recupero di gettito pari a 4,46 mln di euro a fronte degli stimati 6,7 mln di euro indicati in RT.

Per contro, nella stima del recupero di gettito per ritenuta a titolo di acconto, per la quantificazione del solo semestre, sembra che il calcolo della ritenuta di acconto sui fondi non *retail* venga effettuato su un ammontare di proventi e rimborsi che vede duplicato il peso degli investitori esteri pari al 33%¹⁴⁰, con ciò evidenziando una sottostima del maggior gettito.

Tuttavia, a tali osservazioni si deve aggiungere anche la considerazione che una quantificazione prudenziale delle maggiori entrate dovrebbe considerare i valori già realizzati e non stimati, atteso che si riferiscono al secondo semestre dell'anno in corso; infatti, dai dati relativi al 2007 si evince che la quota dei proventi e rimborsi dell'ultimo semestre dell'anno 2007 rappresentava una quota pari al 40% dell'ammontare totale dell'anno (cioè: 562/1.426 mln di euro).

Quindi utilizzando la citata percentuale, che peraltro sembra tener conto degli andamenti oscillanti nel tempo dei flussi di tali proventi e rimborsi, ed applicandola alle stime relative al recupero per il secondo semestre 2008, si ottengono recuperi di gettito inferiori a quelli stimati.

Nello specifico, per il recupero a titolo di imposta si otterrebbe un maggior gettito pari a 14,6 mln di euro¹⁴¹, a fronte degli stimati 18,1 mln, e per il recupero a titolo di acconto, considerando anche l'osservazione precedentemente fatta, un recupero di gettito di poco

¹³⁹ Quindi: $100 - 33\%$ (dove 33% è la quota degli investitori esteri).

¹⁴⁰ Infatti la RT applica al valore di 297,3 mln (che proviene dalla decurtazione della quota degli investitori esteri dal totale dei proventi e rimborsi, rapportato alla metà anno, cioè: $889 \cdot (100 - 33) / 2 = 297,3$) la quota parte degli investitori soggetti a ritenuta a titolo di imposta, escludendo pertanto nuovamente la quota di investitori esteri.

¹⁴¹ Così quantificato: $7,5\% \cdot 80\% \cdot (537 \cdot 40\%) + 7,5\% \cdot 10\% \cdot (889 \cdot 67\% \cdot 40\%) = 14,6$ mln di euro.

superiore a quello stimato, pari a 16,8 mln di euro¹⁴², a fronte degli stimati 14,7.

Pertanto, riconsiderando le stime di maggior gettito alla luce di tali considerazioni, si otterrebbero in termini di cassa le seguenti maggiori entrate: 31,4 mln per il 2008, 49,3 mln per il 2009, 17,8 mln per il 2010, e 36,7 mln a decorrere dal 2011, a fronte di quanto sovrastimato in RT.

Inoltre, poiché l'emendamento di cui al comma 21-*bis*, per stimare il minor gettito, riproduce la medesima metodologia di calcolo e si basa su di essa, sarebbe opportuno che il Governo fornisse chiarimenti in merito all'impostazione della RT originaria nonché di quella aggiuntiva.

Per quest'ultima, in particolare, non vengono esplicitati i valori di riferimento, atteso che la stima si basa sul calcolo puntuale in capo ad ogni fondo erogante dell'entità dei rimborsi disposti. Sono pertanto indispensabili chiarimenti in merito.

Commi 23-24-ter **(Abolizione di agevolazioni in materia di *stock option*)**

I presenti commi intervengono sul regime di tassazione delle plusvalenze derivanti da *stock options*¹⁴³, abrogando le disposizioni di cui all'articolo 51, comma 2, lettera g), del TUIR n. 917 del 1986.

Pertanto tali redditi contribuiranno alla formazione del reddito di lavoro dipendente e saranno quindi sottoposti all'aliquota IRPEF progressiva, in luogo dell'attuale aliquota del 12,5%, applicabile solo in particolari casi ed al verificarsi di specifiche condizioni¹⁴⁴.

La disposizione si applica alle azioni assegnate ai dipendenti a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto.

Con emendamento approvato dalla Camera dei deputati si è provveduto, mediante l'introduzione del comma 24-*bis*, ad escludere tali redditi dalla base imponibile calcolata a fini contributivi; inoltre il

¹⁴² Così quantificato: $7,5\% \times 10\% \times (537 \times 40\%) + 7,5\% \times 57\% \times (889 \times 40\%) = 16,8$ mln di euro.

¹⁴³ Sono diritti di acquisto di azioni di società conferite gratuitamente a dipendenti e manger che normalmente non pagano alcun prezzo di acquisto; sono considerate delle forme di incentivo e di fidelizzazione volte ad aumentare la produttività dei destinatari.

¹⁴⁴ In particolare, si richiedeva che l'opzione non fosse esercitata prima dei tre anni, che la società risultasse quotata in mercati regolamentati, il beneficiario mantenga per almeno cinque anni dall'esercizio dell'opzione un investimento nelle azioni assegnate non inferiore alla differenza tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposta dal dipendente.

nuovo comma 24-ter prevede che l'esclusione dalla base imponibile contributiva opera in relazione alle azioni assegnate ai dipendenti dalla data di entrata in vigore del decreto in esame.

Tale esclusione è operata al fine di non incrementare la retribuzione negli anni utilizzati per il calcolo della retribuzione pensionabile, con la possibilità che ciò produca effetti distorsivi sui trattamenti pensionistici calcolati con il sistema retributivo.

La RT quantifica il maggior gettito riprendendo le stime contenute nelle relazioni tecniche di accompagnamento alle precedenti norme di modifica del trattamento fiscale dei redditi da *stock option*, contenute nell'articolo 36, comma 25, del decreto-legge n. 223 del 2006 e nell'articolo 2, comma 29, del decreto-legge n. 262 del 2006.

In particolare il recupero di gettito di competenza a titolo di IRPEF è fatto pari ad 11 mln di euro, mentre la perdita per imposta sostitutiva è quantificata in 3 mln di euro.

Ipotizzando che la norma entri in vigore il 1° luglio 2008, l'andamento di cassa vedrà un recupero di gettito pari a 3,3 mln di euro per il 2008 e a 8 mln di euro a decorrere dal 2009.

Per quanto attiene la RT supplementare annessa ai commi aggiuntivi, si afferma che non essendo ascritto nella relazione tecnica originaria, per ragioni di prudenza, alcun aumento di gettito contributivo per effetto dell'inclusione dei redditi derivanti da plusvalenze su *stock options* nella base imponibile contributiva, la disciplina che ora li esclude da detta base non comporta variazioni di gettito.

Si afferma inoltre che eventuali minori entrate contributive, che attualmente risultano su dati INPS di entità praticamente nulla, sono compensate dalla minore futura spesa pensionistica.

Al riguardo si sottolinea che la RT è in linea con la quantificazione presentata a suo tempo in sede di esame del citato decreto-legge n. 223 del 2006, dove veniva quantificata la perdita di gettito per l'esclusione dai redditi di lavoro dipendente delle citate plusvalenze, che ora *tout court* si vogliono ricondurre all'imposizione progressiva.

Tuttavia, in merito alla quantificazione proposta, occorre evidenziare che per l'anno in corso non risulta prudenziale considerare la decorrenza della norma al 1° luglio c.a., atteso che questo termine iniziale è peraltro già decorso; in virtù di ciò quindi il maggior gettito

per l'anno 2008 potrebbe risultare, anche se di poco importo, sovrastimato.

Inoltre, in merito all'utilizzo della precedente stima occorre rilevare, come già argomentato in sede di analisi del citato decreto-legge n. 223 del 2006¹⁴⁵, che le stime su cui si basa la quantificazione sono riferite a passati periodi in cui le quotazioni sui mercati azionari avevano fatto registrare significativi rialzi, con ciò influenzando positivamente sulle valutazioni e sulle connesse plusvalenze realizzate sulle *stock option*.

Per contro, l'attuale momento vede i mercati azionari e quindi le connesse valutazioni dei diritti in discorso in netto calo rispetto alle precedenti quotazioni. Quindi, considerare l'ammontare delle plusvalenze del tutto invariato e costante nel tempo potrebbe non rappresentare un approccio prudentiale ai fini delle stime di recupero di gettito.

Sembrerebbe opportuno quindi rivedere le stime presentate alla luce dei recenti andamenti di mercato e nell'ottica della prudenza.

In merito alle modifiche introdotte con i citati emendamenti non si ha nulla da osservare atteso che, come anche specificato in RT aggiuntiva, non era stato quantificato incremento di gettito contributivo derivante dalla concorrenza delle quote di plusvalenze alla base imponibile a fini contributivi; pertanto, la disposizione che ora esclude tali redditi dalla citata base imponibile non comporta variazioni di gettito rispetto alla stima originaria.

Commi 25 e 26 (Cooperative a mutualità prevalente)

Le norme contenute nei commi in esame modificano la disciplina fiscale delle cooperative a mutualità prevalente.

E' infatti previsto che quelle che presentano in bilancio debiti per finanziamenti contratti con soci superiori a 50 mln di euro e eccedenti rispetto all'importo del patrimonio netto contabile, comprensivo dell'utile, dovranno destinare il 5% dell'utile netto al finanziamento del fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti di cui al precedente articolo 81, commi da 29 a 31.

¹⁴⁵ Vedi al riguardo la Nota di lettura n. 7 del 2006.

La disposizione in esame si applica in relazione agli utili evidenziati nei bilanci relativi all'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto e a quello successivo.

La RT si basa su dati rilevati nei bilanci su base CERVED per individuare le cooperative che presentano le citate caratteristiche di indebitamento rispetto al patrimonio netto contabile; procedendo poi all'esame dei dati iscritti in bilancio delle cooperative a mutualità prevalente si rileva, per l'anno d'imposta 2006, un ammontare di utile realizzato pari a circa 350 mln di euro.

Considerando la quota di destinazione del 5% si stima un ammontare di risorse vincolate nella destinazione al citato fondo di solidarietà pari a 17,4 mln di euro.

Essendo la norma relativa a soli due anni di applicazione, i fondi destinati saranno relativi agli anni 2009 e 2010.

Il quadro riepilogativo degli effetti sui saldi di finanza pubblica non riporta le somme in discorso né come maggiori entrate, né come destinazione al fondo di solidarietà citato.

Al riguardo, si evidenzia preliminarmente che la RT non specifica dati quantitativi (ad esempio il numero di cooperative a mutualità prevalente e la quota di queste che presentano i valori di indebitamento citati) che consentano di verificare la stima proposta.

In più la RT non indica se l'ammontare degli utili presi a base del calcolo sono quelli al netto dell'imposta; infatti la norma specifica che la destinazione del 5% è effettuata sull'ammontare degli utili netti ed in termini civilistici tale valore è indubbiamente riferito al reddito di periodo al netto di tutte le componenti negative di reddito, comprese le imposte.

Sarebbe pertanto opportuno che si chiarisse se l'ammontare di utile, su cui basa i calcoli la RT, è realmente quello al netto delle imposte atteso che nulla è specificato in merito.

Si evidenzia inoltre che la destinazione della quota di utile viene considerata costante nei due anni senza tener conto di possibili flessioni dell'ammontare di utile netto dovute sia all'insieme delle norme relative alle cooperative contenute nel presente decreto (si vedano in proposito le successive disposizioni di cui ai commi 28 e 29 del presente articolo, che hanno come effetto quello di aumentare l'imposizione fiscale dei soggetti in esame e quindi corrispondentemente di diminuirne l'utile netto) sia a eventuali

manovre elusive attuate al fine di deprimere l'utile netto su cui calcolare la quota del 5% in argomento.

Un'ultima osservazione riguarda la mancata contabilizzazione della destinazione dei fondi nel prospetto riepilogativo, che avrebbe dovuto contenere sia le somme destinate per effetto dei commi descritti sia la destinazione al fondo per i cittadini meno abbienti. Sarebbero pertanto utili chiarimenti in merito.

Comma 27 **(Elevazione della ritenuta sugli interessi corrisposti dalle cooperative ai soci)**

Il comma in esame dispone che sugli interessi corrisposti dalle società cooperative e da loro consorzi ai propri soci persone fisiche, residenti nello Stato per prestiti erogati ai sensi dell'articolo 13 del D.P.R. n. 601 del 1973¹⁴⁶, la ritenuta a titolo di imposta passi dal 12,5% al 20%.

Con emendamento approvato dalla Camera dei deputati è stato previsto che tale disposizione sia esclusa per le cooperative che non presentano i requisiti della definizione di piccole e micro-imprese di cui alla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003¹⁴⁷.

La RT si basa su dati tratti dal UNICO 2007 (anno d'imposta 2006), quadro RZ - prospetto C, da cui risulta l'ammontare di interessi corrisposti ai soci delle società cooperative e loro consorzi.

Per differenza, tra l'aliquota previgente pari al 12,5% e quella modificata del 20%, si ottiene il maggior gettito stimato in circa 22,1 mln di euro, atteso che il numero di cooperative presenta una

¹⁴⁶ In particolare la norma fiscale citata prevede le seguenti condizioni relativamente ai prestiti: a) che i versamenti e le trattenute siano effettuati esclusivamente per il conseguimento dell'oggetto sociale e non superino, per ciascun socio, la somma di lire quaranta milioni. Tale limite è elevato a lire ottanta milioni per le cooperative di conservazione, lavorazione, trasformazione ed alienazione di prodotti agricoli e per le cooperative di produzione e lavoro; b) che gli interessi corrisposti sulle predette somme non superino la misura massima degli interessi spettanti ai detentori dei buoni postali fruttiferi

¹⁴⁷ Rientrano nella nuova definizione di piccole imprese e microimprese, entrata in vigore il 1° gennaio 2005, rispettivamente quelle che occupano meno di 50 persone e realizzano un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di Euro; sono definite microimprese quelle che occupano meno di 10 persone e realizzano un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di Euro.

sostanziale omogeneità se confrontato con le precedenti annualità di imposta.

Tale aumento di gettito è stimato costante a decorrere dal 2008.

Per quanto concerne la stima di minor gettito connessa con la nuova disposizione contenuta nell'emendamento approvato dalla Camera, il prospetto riepilogativo presenta un minor gettito costante per gli anni 2008, 2009 e 2010 pari a 1,4mln di euro.

Al riguardo si evidenzia che non sembrerebbe corretto acquisire per il 2008 l'ammontare totale annuo, pari a 22,1 mln, di maggior gettito per ritenute a titolo di imposta.

Infatti, occorre tener presente che gli interessi e pertanto le relative ritenute possono esser liquidati nel corso dell'anno a scadenze temporali differenti; infatti, possono aversi interessi passivi corrisposti mensilmente, trimestralmente, semestralmente od annualmente, in ragione degli accordi contenuti nei diversi contratti.

E' evidente che quindi non risulta prudentiale stimare un recupero di gettito totale per l'anno in corso, atteso che, per la parte di interessi passivi liquidati nel primo semestre dell'anno 2008, si sarà applicata la precedente aliquota del 12,5%.

Inoltre, non sembra verosimile acquisire un valore di ritenuta sugli interessi passivi immutabile nel tempo in ragione del fatto che il numero di cooperative non risulta modificato nel tempo; piuttosto, si ritiene che si debba tener conto di possibili mutazioni negli assetti finanziari delle cooperative in discorso, che potrebbero soffrire del fatto che i finanziatori persone fisiche non ritengono più conveniente finanziare detti enti.

Se ciò si verificasse si potrebbe avere la copertura di fabbisogni di finanziamento mediante richieste di indebitamento presso le banche e gli investitori ufficiali, che potrebbero sia irrigidire la struttura economico-finanziaria delle cooperative, con conseguenti diminuzioni degli utili e quindi anche delle connesse imposte sui redditi (tale possibilità andrebbe anche a diminuire la stima di cui ai precedenti commi 25 e 26), sia produrre una diminuzione dell'ammontare di ritenute sugli interessi qui stimate costanti nel tempo.

Ultimo spunto di riflessione è fornito dall'emendamento approvato dalla Camera dei deputati, che restringendo il campo di applicazione della disposizione in argomento, ha quale effetto quello di ridurre il maggior gettito preventivato nella RT originaria; tuttavia, non sono chiare le motivazioni che inducono a ritenere questa

diminuzione valida per i soli primi tre anni di applicazione della norma.

Infatti, non essendo contenuto alcun limite temporale alla esclusione delle piccole e micro-imprese dall'inasprimento fiscale sugli interessi corrisposti dalle cooperative ai propri soci, si ritiene che l'effetto finanziario in termini di minori entrate debba essere considerato permanente, a decorrere dal 2008. Il che rende necessario acquisire chiarimenti in merito.

Commi 28 e 29 (Cooperative di consumo e consorzi)

Con tali disposizioni si eleva dal 30% al 55% la quota di utili netti annuali destinati a riserve indivisibili che concorrono alla formazione del reddito imponibile delle cooperative di consumo e loro consorzi.

Si prevede inoltre che la disposizione in esame decorre dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge e che della nuova disposizione si deve tener conto nel versamento della seconda o unica rata di acconto.

La RT basa la quantificazione sui dati per l'anno d'imposta 2006, relativi alla nove cooperative di consumo italiane principali, valutandone un ammontare di utili imponibili pari a 86 mln di euro; aggiungendo a questi 4 mln di euro relativi a circa 300 cooperative minori, si ottiene una stima pari a 90 mln di euro di utili imponibili.

Considerando l'aliquota IRES del 27,5% e applicandola a tale importo di utili imponibili valutati, si ottiene un gettito IRES corrente pari a circa 24,8 mln di euro.

Riproporzionando l'ammontare di utili alla nuova quota imponibile pari al 55% si ottiene una base imponibile, relativa alla nuova disciplina, pari a circa 175 mln¹⁴⁸; applicando la vigente aliquota IRES del 27,5% risulta un ammontare IRES di 48,1 mln di euro da cui, detraendo l'attuale IRES riscossa, si ottiene il maggior gettito stimato di competenza pari a 23,3 mln di euro¹⁴⁹.

¹⁴⁸ $90/30 \cdot 100 \cdot 55\%$

¹⁴⁹ $48,1 - 24,8$ mln di euro.

In termini di cassa e considerando che già in sede di seconda o unica rata di acconto i contribuenti dovranno tener conto della nuova disciplina, si stima un recupero di gettito pari a 17,5 mln per il 2008 ed a 23,3 mln a decorrere dal 2009.

Al riguardo, come peraltro già rilevato in precedenza, acquisire un valore immutabile nel tempo dei redditi delle cooperative in esame - stanti anche le misure contenute nel presente decreto che tendono ad inasprirne il regime fiscale - sembra poco prudentiale.

Infatti, gli effetti finanziari delle norme relative alle cooperative, compresa quella in esame, sembrano in grado di alterarne gli attuali assetti economico-finanziari, con conseguente aumento del grado di aleatorietà delle capacità future di produrre reddito.

In più, occorre considerare che aumentare la fiscalità in capo a tali aziende può avere come conseguenza diretta la diminuzione corrispondente degli utili che tali cooperative possono distribuire ai soci¹⁵⁰, con conseguente diminuzione delle imposte gravanti sui redditi di capitale.

Queste considerazioni inducono a richiedere chiarimenti in merito.

Comma 29-bis (Revisioni cooperative)

Il presente comma, inserito durante l'esame presso la Camera dei deputati, modifica alcune disposizioni del d.lgs n. 220 del 2002 in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi; in particolare prevede, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del citato d.lgs n. 220 del 2002, che la revisione effettuata dalle associazioni stesse a mezzo di revisori da esse incaricati sia disposta nei confronti dei soli enti cooperativi il cui volume di affari è superiore ad 1mln di euro.

Inoltre inserisce il comma 7-bis nell'articolo 6 del ripetuto d.lgs n. 220 del 2002, in base al quale, in caso di necessità di certificare il possesso dei requisiti mutualistici al fine del godimento di un'agevolazione o dell'applicazione di un provvedimento di favore, per le cooperative non soggette a revisione sarà il Presidente dell'ente

¹⁵⁰ Condizione che può verificarsi qualora, ad esempio, i compensi corrisposti ai soci lavoratori superino i limiti individuati dall'articolo 47 comma 1, lettera a), del TUIR n. 917 del 1986. Al riguardo si veda la risoluzione 2 luglio 2002, n. 212 dell'Agenzia delle entrate.

a sottoscrivere apposita dichiarazione, con asseverazione da parte del Presidente del collegio sindacale.

Per tale disposizione non è stata presentata **RT** e l'Allegato 7 non ascrive variazioni di gettito.

Al riguardo non si ha nulla da rilevare.

Articolo 83
(Efficienza dell'Amministrazione finanziaria)

Commi 1 e 2
(Piano di controllo adempimento degli obblighi fiscali e contributivi dei soggetti non residenti)

I commi dispongono che con accordo tra l'Agenzia delle entrate e l'INPS siano predisposti piani di controllo sul corretto adempimento degli obblighi fiscali e contributivi dei soggetti non residenti e di quelli residenti da meno di cinque anni.

Il controllo si realizza sulla base di un mutuo scambio di dati in possesso dei due enti per verificare la corretta condotta fiscale dei suddetti soggetti.

Con modifica del comma 1 in discorso approvata dalla Camera dei deputati è stato specificato che l'INPS e l'Agenzia delle entrate attivano uno scambio telematico mensile delle posizioni relative ai titolari di partite IVA e dei dati annuali riferiti ai soggetti che percepiscono utili derivanti da contratti di associazione in partecipazione, quando l'apporto è costituito esclusivamente dalla prestazione di lavoro.

Le modalità saranno stabilite mediante una convenzione tra Agenzia delle entrate e INPS.

La RT non considera la norma e l'Allegato 7 non ascrive effetti finanziari.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare in merito, a parte la richiesta di chiarimenti circa l'assenza di onerosità della realizzazione del piano per le due amministrazioni interessate, con particolare riferimento allo scambio mensile di informazioni come

disciplinato in base alla modifica del comma introdotta dalla Camera dei deputati.

Comma 3 (Sviluppo attività di controllo)

Con il comma in esame si dispone che l'Agenzia delle entrate, per il triennio 2009-2011, realizza un piano di ottimizzazione delle risorse finalizzato ad incrementare la capacità operativa destinata alle attività di prevenzione e repressione della evasione fiscale; in particolare è previsto che l'incremento della capacità operativa sia pari almeno al 10% rispetto alla media impiegata agli stessi fini nel biennio 2007-2008.

La RT evidenzia che la capacità operativa media utilizzata nel biennio 2007-2008 è stata di 14.000 unità, pari a circa il 39% di tutte le risorse umane presenti nell'Agenzia delle entrate (36.000 unità), pertanto l'incremento previsto dalla norma sarà relativo a circa 1.400 unità.

Stima inoltre che le suddette unità aggiuntive potranno realizzare circa 110.000 ulteriori accertamenti rispetto a quelli effettuati nel biennio 2007-2008, con maggiori imposte incassate pari a circa 916 mln di euro; tuttavia si prevede che le unità aggiuntive produrranno l'introito effettivo solo a far corso dal terzo anno del triennio considerato e, in via prudenziale, in misura pari ai 2/3 di quanto preventivato.

Pertanto il maggior gettito stimato per cassa per il 2011 è pari a 610 mln di euro.

Tale maggior introito di cassa, rapportato secondo un parametro stimato nel 15% rispetto al valore totale degli accertamenti, dà luogo alla contabilizzazione nel quadro riepilogativo di un miglioramento del saldo netto da finanziare pari a 4.000 mln di euro, sempre per il 2011.

Al riguardo, si segnalano diverse osservazioni. In prima analisi, con riferimento alle modalità di costruzione della stima del maggior gettito occorre evidenziare che non vengono esplicitate le ipotesi in base alle quali la RT ipotizza che l'incremento della capacità operativa

consentirà di realizzare circa 110.000 ulteriori accertamenti rispetto a quelli effettuati nel biennio precedente, pari a 253.198 unità di atti.

A ben vedere, la quantificazione proposta potrebbe soffrire di sovrastima del maggior gettito atteso, in quanto a fronte di un incremento della capacità operativa media delle risorse umane pari al 10% del totale, si ipotizza un incremento di accertamenti ordinari pari a circa il 43,44% (data dal rapporto tra 110.000/253.198 accertamenti).

Tale considerazione è peraltro supportata dalla RT stessa, la quale sembra ipotizzare che l'incremento di capacità operativa sia da imputare allo spostamento di risorse da altri settori, che produrrà l'introito effettivo del maggior gettito con una capacità pari ai 2/3 rispetto a quella garantita dal personale da tempo impiegato in funzioni di controllo fiscale.

Sulla base delle ipotesi della stessa RT, in sostanza, si acquisisce che la produttività (rappresentata dal numero di atti di accertamento producibili) di unità di personale nuove rispetto a quelle impiegate nel settore del controllo fiscale sia superiore, il che appare poco prudenziale ed anche contraddittorio con l'assunto che la capacità operativa delle nuove unità sia inferiore rispetto a quelle delle unità già impegnate nel settore.

Dalla RT non si evince, inoltre, se il recupero di gettito stimato (in termini di competenza e di cassa) per l'anno 2011 sia da intendersi limitato a tale anno ovvero permanente, e – nella seconda ipotesi – per quale entità.

Un'ulteriore perplessità riguarda la mancanza di dati di consuntivo relativi all'incasso effettivo delle somme accertate, in relazione ai quali la RT stima una percentuale media di incasso rispetto all'accertato pari al 15%.

Con riferimento a ciò occorre sottolineare infatti che in precedenti provvedimenti, contenenti analoghe misure di contrasto all'evasione fiscale¹⁵¹, così come anche per la stima degli effetti finanziari contenuti, ad esempio, nei provvedimenti di cui ai successivi commi da 8 a 15 e comma 18 dell'articolo qui in esame, la percentuale delle somme riscosse rispetto al valore del maggior accertato viene stimata, più prudenzialmente, nella misura del 10%.

¹⁵¹ Si vedano le RT annesse ai disegni di legge di conversione del decreto-legge n. 203 del 2005, recante misure urgenti in materia tributaria e finanziaria (A.S. 3617 – XIV Legislatura) e del decreto-legge n. 262 del 2006, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (A.C. 1750 – XV Legislatura).

In particolare, il successivo comma 18 (semplificazione rapporti tributari, mediante adesione spontanea ai verbali), nello stimare il recupero di gettito in relazione agli stessi accertamenti (ordinari) previsti nei commi qui in esame, utilizza la percentuale del 10%, evidenziando pertanto una diversa impostazione logica all'interno di una analoga quantificazione.

Ultimo aspetto concerne l'eventualità che possano aversi aggravii di oneri di natura amministrativa riguardanti la necessità di colmare i vuoti operativi dovuti allo spostamento di risorse umane verso le funzioni di controllo fiscale, nonché effetti negativi di produttività nei settori di originaria appartenenza delle unità di personale destinate allo svolgimento dell'attività accertatrice, che la RT non sembra aver considerato.

Considerazioni metodologiche sulla stima delle maggiori entrate

La RT, a fronte di una stima di maggiori entrate ai fini del fabbisogno e dell'indebitamento netto delle P.A. pari a 610 mln per il 2011, quantifica, ai fini del saldo netto da finanziare, le maggiori entrate derivanti dalla disposizione in esame, includendole nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del presente decreto-legge, nella misura di 4 mld.

Si ricorda che la RT non esplicita i parametri adottati per stimare la relazione tra gli accertamenti e l'andamento di cassa ipotizzato per il maggior gettito, cioè i meccanismi di trasmissione nell'ambito delle procedure di accertamento/riscossione. Inoltre, a differenza delle RT relative ai precedenti provvedimenti con analoghe finalità sopra menzionati, invertendo l'ordine logico della sequenza delle fasi di acquisizione dell'entrata, la stima sembra partire da un dato di cassa per poi risalire, sulla base dell'indicato coefficiente del 15%, a un volume stimato di maggiori accertamenti.

Ai fini della stima in termini di indebitamento netto - sulla base dei criteri di contabilizzazione delle maggiori entrate assunti in base alle regole del SEC 95 - si assume invece la coincidenza con la stima in termini di fabbisogno (vedi *infra*).

La rilevante discrasia tra la stima delle maggiori entrate in termini di SNF da un lato e quella in termini di fabbisogno e indebitamento netto delle PA dall'altro ripropone un problema metodologico di contabilizzazione delle maggiori entrate derivanti dal potenziamento delle attività di accertamento e lotta all'evasione, problema non nuovo, in quanto, come ricordato prima, diverse

manovre finanziarie negli anni passati si sono incentrate proprio su “pacchetti” di disposizioni volte a rafforzare la capacità di accertamento dell’Amministrazione finanziaria e, tramite tale incremento degli accertamenti, a conseguire in ultima analisi un aumento del gettito incassato.

Poiché gli effetti in termini di contabilità finanziaria (SNF) risultano notevolmente migliori rispetto ai dati di fabbisogno e di indebitamento netto, questo implica che le stime di fabbisogno e la costruzione del quadro della P.A. risultano improntate ad un criterio più realistico che non nel caso di un suo allineamento alla contabilità finanziaria. Ciò peraltro apre il campo ad una profonda riflessione sulle tecniche di costruzione delle previsioni di bilancio in termini di contabilità finanziaria, data la relativa valenza giuridico-formale nel nostro sistema istituzionale.

In sostanza, l’imputazione dell’intero volume degli accertamenti a miglioramento delle previsioni di SNF – compresi quindi quelli che ragionevolmente non si tradurranno mai in incassi effettivi - produce un artificioso e irrealistico gonfiamento di tale saldo. Sarebbe preferibile, ai fini di una maggiore trasparenza contabile, ricorrere ad esempio all’iscrizione di poste correttive e compensative delle entrate in misura pari alla differenza tra stime di accertamento e di incasso, tali da riallineare l’effetto complessivo sul saldo in termini di competenza finanziaria a quelli di cassa e competenza economica (secondo le regole SEC 95).

Il fatto poi che vi sia coincidenza tra gli effetti in termini di fabbisogno e quelli in termini di indebitamento netto rende opportuno un chiarimento sulle metodologie utilizzate per la costruzione dei quadri della P.A. in termini di contabilità economica, con riferimento al trattamento delle maggiori entrate derivanti da misure di contrasto all’evasione fiscale ai fini del SEC 95.

Al riguardo, nella recente pubblicazione del Servizio Studi della RGS sulle definizioni dei principali saldi di finanza pubblica¹⁵² si chiarisce che generalmente le imposte (sulla produzione e sulle importazioni, sul reddito e sul patrimonio o in conto capitale) sono registrate nel momento in cui si svolgono le attività o le operazioni o si verificano gli eventi che fanno insorgere il relativo obbligo di pagamento e che, tenuto conto delle informazioni disponibili, questo momento viene in linea generale meglio approssimato dalla fase

¹⁵² Fonte: RGS – Servizio studi , *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, luglio 2008, p. 66.

dell'accertamento effettuato in via ordinaria. Quando invece l'accertamento avviene mediante iscrizione ai ruoli, ad esso corrispondono importi di natura incerta, in quanto si tratta di crediti vantati dall'Amministrazione, che ne dà comunicazione all'interessato seguendo determinate procedure. Per tale ragione il dato finanziario che meglio approssima il SEC 95 nel caso dei ruoli è l'incasso effettivamente realizzato e non l'importo accertato.

Nel caso quindi delle norme in esame il previsto aumento delle somme iscritte a ruolo determina integralmente un miglioramento del SNF (competenza giuridica), mentre sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della PA si contabilizza la stima dei maggiori incassi conseguenti ai predetti ruoli, basata sulla percentuale media di incasso osservata in passato.

Diviene quindi fondamentale una verifica di tale coefficiente basata sugli andamenti di accertamenti e incassi registrati nei precedenti esercizi finanziari.

Sul punto si è espressa anche di recente la Corte dei conti¹⁵³, la quale ha evidenziato che, nonostante le percentuali di riscossione nel triennio che va dal 2005 al 2007 presentino un *trend* ascensionale, nell'ultimo anno citato il 92,63% delle somme iscritte a ruolo non è stato riscosso e che pertanto la percentuale di riscossione, relativa alle entrate erariali, rappresenta appena il 7,37%; tale fenomeno, sempre secondo la Corte dei Conti, denuncia una divaricazione tra attività di verifica/accertamento, risultati del contenzioso ed attività di riscossione e implica che le valutazioni debbano essere condotte sulla qualità delle verifiche/accertamenti e sulla bontà dei ruoli.

In tal senso in una stima prudenziale sarebbe stato più opportuno quantificare il maggior gettito con riferimento ai valori di consuntivo relativi agli effettivi incassi, che avrebbero di per sé contenuto i complessi elementi di criticità evidenziati dalla Corte dei conti.

E' evidente che considerazioni di tal genere potrebbero indurre a ritenere sovrastimato il gettito quantificato in RT, il che comporta la necessità di acquisire chiarimenti in merito.

¹⁵³ Vedi sul sito ufficiale della Corte dei Conti la memoria orale del procuratore generale sui principali saldi di finanza pubblica.

Comma 4

(Elenco iscrizioni a ruoli a cui hanno partecipato i comuni)

Il comma in esame prevede che il Dipartimento delle finanze, con cadenza semestrale, fornisca ai comuni l'elenco delle iscrizioni a ruolo delle somme derivanti da accertamenti ai quali i comuni abbiano contribuito al fine di contrastare l'evasione fiscale.

La RT e l'Allegato 7 non considerano la norma.

Al riguardo non si ha nulla da osservare, se non in relazione all'eventuale onerosità degli adempimenti e delle attività aggiuntive che la disposizione attribuisce al Dipartimento delle finanze.

Commi 5-7

Contrasto alle frodi in materia di imposta sul valore aggiunto

I commi in discorso concernono il contrasto alle frodi in materia di IVA; si dispone pertanto che l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e la Guardia di finanza cooperino mediante un costante scambio informativo, incrementando la capacità operativa destinata alle attività di prevenzione e repressione di frodi nell'ambito suddetto. A tal fine dovranno assicurare:

- l'analisi dei fenomeni e l'individuazione di specifici ambiti di indagine;
- la definizione di apposite metodologie di contrasto;
- la realizzazione di specifici piani di prevenzione e contrasto dei fenomeni medesimi;
- il monitoraggio dell'efficacia delle azioni poste in essere.

Tale attività sarà preordinata anche alla possibilità di consentire la tempestiva emissione degli atti di accertamento e l'adozione di eventuali misure cautelari.

E' previsto inoltre che gli esiti delle attività svolte formino oggetto di apposite relazioni annuali al Ministro dell'economia e delle finanze.

La RT, dopo aver evidenziato che l'international VAT association (2007) indica perdite di gettito IVA connesse alle frodi a

livello europeo in un intervallo che va dai 60 ai 100mld di euro annui, stima, in via prudenziale, il livello di frodi IVA in Italia in circa 2,2 mld di euro.

Considera inoltre che l'attività di contrasto, così come disciplinata nei commi in esame, sarà in grado di recuperare gettito in modo crescente nell'arco del triennio in misura proporzionale alla consistenza del fenomeno stesso e rispettivamente pari al 5%, 10% e 20% annuo.

Pertanto gli ammontari di maggior gettito stimato saranno pari a 110 mln per il 2009, 220 mln per il 2010 e 440 mln per il 2011.

Precisa infine che le maggiori entrate sono da intendersi riferite non solo agli effetti dell'azione di accertamento e dell'adozione di eventuali misure cautelari, ma soprattutto all'evidente effetto di deterrenza indotto.

Al riguardo, ai fini di una valutazione della congruità della stima occorre considerare che i meccanismi delle frodi in discorso sono spesso sofisticati e possono coinvolgere diversi Stati membri e numerose società. Si tratta, in sostanza, di tipologie di illeciti corrispondenti a complesse ed articolate fattispecie, il cui contrasto si basa su procedure di analisi di dati, fatti e persone, che presuppongono il coinvolgimento di personale specializzato nell'ambito della Guardia di finanza e degli uffici del Ministero dell'economia e finanze interessati dalla norma.

Alla luce di tali aspetti potrebbe risultare poco prudenziale ipotizzare già a decorrere dal 2009 un recupero di gettito di 110 mln di euro, che per di più raddoppia con il passare del tempo; infatti, tale ammontare rappresenta, con riferimento agli incassi IVA provenienti da attività di accertamento (che comprendono sia l'attività di recupero dell'IVA interna, sia l'attività di contrasto alle frodi IVA comunitarie, sia la verifica sulle compensazioni fraudolente e sul recupero di rimborsi non dovuti) quantificati a consuntivo in circa 546 mln di euro per l'anno 2005¹⁵⁴, una quota pari a circa il 20%.

A tal riguardo è opportuno richiamare anche quanto osservato dalla Corte dei Conti nell'audizione al DPEF 2009-2013 dove, con riferimento alle quantificazioni presentate per l'articolo 83 in questione, si afferma che “perplexità possono tuttavia insorgere con

¹⁵⁴ Vedi al riguardo l'articolo sul Fisco oggi del 24/04/2006 di R. Convevole : “*Gli incassi da ruoli nel primo trimestre 2006*”

riguardo (...) al modo sommario con il quale le quantificazioni sembrano essere state effettuate (raddoppio da un anno all'altro)"¹⁵⁵.

In più si consideri che, in tale ambito, già i regolamenti del Consiglio UE n. 1798/2003 e n. 1925/2004 hanno predisposto un modello di comunicazione (Scac/2004) che razionalizza e schematizza le informazioni che debbono circolare tra i vari Stati; quindi, ogni Stato membro è stato incaricato di designare il proprio "servizio di collegamento" con gli altri Stati.

In particolare, in Italia sono stati individuati gli uffici centrali dell'Agenzia delle entrate, delle dogane e della Guardia di finanza, cioè gli stessi soggetti a cui la disposizione in esame demanda ulteriori azioni al fine di incrementare la capacità di contrasto contro le frodi IVA comunitarie.

Da ciò si evince che comunque le azioni indicate nella norma in esame sembrerebbero un rafforzamento di misure già esistenti, che dovrebbero quindi già produrre un recupero di gettito¹⁵⁶ di cui, correttamente, la stima dovrebbe tener conto.

Invece, poiché il recupero di gettito viene quantificato con riferimento diretto alla valutazione ipotizzata del livello di frodi IVA stimato in Italia, pari a 2,2 mld di euro, sembrerebbe non esser stato preso in considerazione l'eventuale recupero già effettuato a normativa vigente.

In più occorrerebbe verificare se ciò possa comportare aggravio di oneri amministrativi nonché riflessi negativi in termini di *performance* di uffici che potrebbero veder sottratte unità lavorative dirottate verso l'attività di contrasto delle frodi in discorso.

Un ultimo aspetto concerne l'affermazione fatta nella RT per cui le maggiori entrate sono da intendersi riferite non solo agli effetti dell'azione di accertamento ma soprattutto all'effetto deterrenza indotto.

Nello specifico, pur concordando sulla rilevanza dell'effetto deterrenza citato, sarebbe opportuno chiarire se le stime presentate in RT considerano tale effetto come riduttivo del maggior gettito o incrementativo.

Sul punto infatti occorre richiamare quanto evidenziato in una pubblicazione dell'Ufficio studi dell'Agenzia delle entrate¹⁵⁷, in cui si

¹⁵⁵ Cfr. audizione presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul DPEF 2009-2013, 2 luglio 2008, p. 16.

¹⁵⁶ Per il quale peraltro si rinvia al citato articolo del Fisco oggi di cui alla precedente nota 49.

¹⁵⁷ Al riguardo vedi la precedente nota 48.

sottolinea ad esempio l'effetto deterrente in ambito IVA comunitaria in materia di importazioni parallele di autovetture; da ciò si evince che l'inasprimento dell'attività di controllo ha già generato una contrazione nella pratica delle importazioni parallele.

Se ciò è vero si ha come risultato che l'effetto deterrenza, nel medio-lungo periodo, potrebbe determinare un andamento decrescente o quanto meno stabile del recupero di gettito da contrasto di attività illecite, diversamente dalle stime prospettate in RT, dove per il recupero di gettito si stima un andamento di crescita più che proporzionale.

In virtù di tali aspetti sarebbero utili chiarimenti al fine di escludere un'eventuale sovrastima del gettito atteso.

Commi 8-15 (Piano straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico)

Con i commi in esame si intende organizzare, nell'ambito della programmazione dell'attività di accertamento relativa agli anni 2009, 2010 e 2011, un piano straordinario di controllo finalizzato alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche ai sensi del vigente articolo 38 del D.P.R. n. 600 del 1973, sulla base di elementi e circostanze certi desunti dalle informazioni presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria.

In tale attività di controllo è data priorità ai contribuenti che non hanno evidenziato nella dichiarazione dei redditi alcun debito d'imposta e per i quali esistono elementi segnaletici di capacità contributiva.

La Guardia di finanza contribuisce al piano straordinario destinando una adeguata quota della propria capacità operativa alle attività di acquisizione degli elementi e circostanze certi necessari per la determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche.

E' previsto che i Comuni segnalino all'Agenzia delle entrate eventuali situazioni rilevanti per la determinazione sintetica del reddito di cui siano a conoscenza; per essi è quindi previsto un contributo pari al 30% degli incassi effettuati ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 203 del 2005.

Inoltre al fine di favorire lo scambio di esperienze professionali è previsto un meccanismo di mobilità dei dirigenti generali di prima

fascia, che su richiesta del direttore di un'Agenzia fiscale possono essere assegnati presso tale Agenzia; nel caso per il nuovo incarico sia prevista una retribuzione inferiore a quella percepita dal dirigente generale in relazione all'incarico già ricoperto, sono fatti salvi gli effetti economici, per la differenza, del contratto individuale di lavoro in essere presso l'Agenzia fiscale di provenienza e in ogni caso senza maggiori oneri rispetto alle risorse assegnate a legislazione vigente all'Agenzia fiscale richiedente.

Inoltre, i membri dei comitati di gestione delle Agenzie fiscali sono ridotti da sei a quattro e metà dei componenti sono scelti tra i dipendenti di pubbliche amministrazioni ovvero tra soggetti esterni dotati di specifica competenza professionale; pertanto i comitati di gestione in carica cessano automaticamente il trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto in esame.

Infine è previsto che i diritti dell'azionista SOGEI siano esercitati dal Ministero dell'economia e delle finanze al fine di garantire la continuità delle funzioni di controllo e monitoraggio dei dati fiscali e finanziari; sono quindi abrogate tutte le disposizioni incompatibili.

Conseguentemente il Consiglio di amministrazione viene rinnovato entro il 30 giugno 2008 senza applicazione dell'articolo 2383, terzo comma, del C.C.¹⁵⁸.

La RT al fine della stima considera un incremento consistente dei controlli in esame, pari a 12.500 per il 2009, a 20.000 per il 2010, fino ad arrivare ad un totale di 35.000 accertamenti nel 2011.

Inoltre considera che l'utilizzo delle indagini finanziarie garantirà un incremento più che doppio delle maggiori imposte mediamente accertate.

Quindi per la stima degli incassi effettivi viene prudenzialmente adottato un indice del 10% delle imposte mediamente accertate e fatte pari a 400 mln per il 2009, a 700 mln per il 2010 ed a 1.300 mln per il 2011 (gli importi relativi alle maggiori somme accertate sono riportati nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari nella parte relativa al saldo netto da finanziare).

Viene inoltre decurtato il maggior incasso della quota del 30% a titolo di compenso da riconoscere ai Comuni che partecipano

¹⁵⁸ Si rammenta che tale comma dispone circa la rieleggibilità degli amministratori, salvo diversa disposizione dello statuto e sono revocabili dall'assemblea in qualunque tempo anche se nominati nell'atto costitutivo.

all'accertamento e dai quali si ipotizza un contributo pari a circa un terzo degli accertamenti stimati.

Pertanto in termini di cassa il maggior introito è fatto pari a 40 mln per il 2009, a 70 mln per il 2010 ed a 130 mln per il 2011.

A tali ammontari si aggiunge la stima, prudenziale, degli effetti dissuasivi dell'evasione indotti dall'ampia diffusione dei controlli in discorso.

Per questi si considera che per il 2009 la quota di maggior incasso sarà pari al 23% del maggior gettito accertabile (stimato in 562 mln), per il 2010 la quota sarà del 24% (su un maggior gettito accertabile pari a 900 mln) e per il 2011 la quota sarà del 25% (su un maggior gettito accertabile di 1.575 mln).

Pertanto l'effetto di maggior gettito sarà pari a 130 mln per il 2009, a 220 mln per il 2010 e 390 mln per il 2011.

La stima complessiva degli effetti finanziari ai fini del fabbisogno e dell'indebitamento netto è pari quindi per il 2009 a un incremento di gettito di 170 mln, per il 2010 un incremento di 290 mln mentre per il 2011 l'incremento sarà di 520 mln.

Al riguardo si rinvia preliminarmente alle considerazioni metodologiche sopra esposte (nella trattazione del comma 3) in riferimento alle tecniche di stima e di contabilizzazione delle maggiori entrate ai fini del SNF, del fabbisogno e dell'indebitamento netto della P.A..

Occorre poi evidenziare che il piano straordinario di maggiori controlli previsto dai commi in esame sembrerebbe sovrapporsi e nei tempi e con riferimento ai soggetti interessati (Agenzia delle entrate e Guardia di finanza) alle disposizioni contenute nei commi precedenti dell'articolo in esame. Ai fini delle stime, se da un lato ciò implica lo sfruttamento delle sinergie derivanti dai controlli incrociati effettuati per le diverse nuove attività accertatrici implementate, dall'altro potrebbe significare un accavallamento di competenze e funzioni che potrebbe ridurre le capacità di recupero di gettito, analizzate e quantificate in RT singolarmente, per ogni norma, invece che nel loro insieme.

In questo senso si consideri, per esempio, che dalle stime proposte risulterebbe per tutte le tipologie di nuovi accertamenti (quindi considerando il comma 3 e quelli in esame), nel triennio, una

crescita degli atti di circa 177.500¹⁵⁹ unità, che rappresentano, rispetto agli attuali accertamenti¹⁶⁰ (stimati nel numero di 494.438 atti di accertamento relativi ad imposte dirette, IVA ed IRAP), una quota pari al 36% circa.

Si consideri in più che tale piano straordinario contribuisce, insieme con le disposizioni in precedenza esposte, ad un ulteriore spostamento delle unità operative della Guardia di finanza e degli uffici finanziari verso tali attività di accertamento, lasciando scoperti o comunque sottodimensionati i settori originariamente occupati, che per tale effetto potrebbero subire una contrazione di efficienza, traducibile o in maggiori oneri o in minori incassi, come peraltro già affermato in precedenza.

In più, anche in tal caso occorre ribadire la valenza finanziaria dell'effetto di deterrenza; nella RT in esame esso è considerato come un elemento che produce maggior gettito.

Riguardo a ciò occorre evidenziare che l'effetto dissuasivo derivante dall'inasprimento dei controlli ed in particolare degli accertamenti sintetici (che nel passato erano peraltro conosciuti come accertamenti da redditometro) potrebbe indurre il contribuente a non perseguire più atteggiamenti evasivi od elusivi dell'imposta ma a "mettersi in regola" (prima ancora che arrivi l'atto di accertamento) mediante autoaccertamento ed autoliquidazione dell'imposta dovuta (quindi utilizzando i canali ordinari della dichiarazione dei redditi delle persone fisiche).

Quindi i maggiori incassi dovuti a tale effetto di deterrenza riguarderanno il normale *trend* di gettito dell'imposta incassata in autoliquidazione (essendo per di più difficile estrapolare il maggior gettito derivante dell'effetto deterrenza rispetto a quello di fisiologica tendenza di variabilità degli incassi) piuttosto che il maggior gettito derivante dalla disposizione in esame.

Per quanto riguarda invece gli effetti finanziari della disposizione contenuta nei commi in esame l'effetto dissuasivo potrebbe invece generare una contrazione del gettito, o quanto meno una sua stabilizzazione nel tempo, dovuta a minori incassi da attività di controllo derivanti dalla "messa in regola" dei contribuenti.

Per quanto concerne invece la mobilità dei dirigenti generali di prima fascia non si ha nulla da osservare atteso che la norma prevede

¹⁵⁹ Quindi la somma di 110.000+12.500+20.000+35.000 maggiori accertamenti.

¹⁶⁰ Si veda al riguardo l'articolo sul fisco oggi del 29/05/2008 di Bartolini, Ibello e Mastrobattista: "Per il fisco un 2007 da record con incassi per 6,37 miliardi".

che non vi debbano essere maggiori oneri rispetto alle risorse assegnate a legislazione vigente.

Vista la rilevanza in termini quantitativi del gettito atteso, sarebbero dunque utili chiarimenti al fine di escludere una sovrastima delle maggiori entrate.

Commi 16 e 17
(Contrasto all'evasione fiscale derivante delle estero-residenze fittizie delle persone fisiche)

Le norme in esame intendono contrastare lo spostamento fittizio all'estero della residenza delle persone fisiche a fini di evasione fiscale; in particolare si prevede che entro i sei mesi successivi alla richiesta di iscrizione nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero i Comuni confermano all'Agenzia delle entrate che il richiedente ha effettivamente cessato la residenza nel territorio nazionale.

Nel triennio successivo l'effettività della cessazione della residenza è sottoposta a vigilanza dei Comuni e dell'Agenzia delle entrate.

E' previsto infine, in fase di prima attuazione, che il controllo venga esercitato anche nei confronti di persone che hanno richiesto l'iscrizione all'anagrafe degli italiani residenti all'estero a far corso dal 1° gennaio 2006.

La RT afferma che per stimare il maggior gettito si è tenuto conto delle somme incassate nel 2007, a seguito di accertamenti riguardanti le ipotesi in discorso, pari a 30 mln di euro.

Poiché considera che la specifica azione di controllo determinerà un impegno operativo pari ad almeno tre volte quello finora messo in campo, ipotizza un incremento degli incassi, in via prudenziale, pari a 50 mln di euro.

A questo gettito è da aggiungere anche quello derivante dall'effetto di deterrenza indotto dalla nuova norma, stimabile in via prudenziale pari a 50 mln di euro dal 2010 ed a 150 mln di euro per gli anni successivi.

Gli effetti finanziari complessivi sono pari pertanto a 50 mln per il 2009, a 100 mln per il 2010 ed a 200 mln a decorrere dal 2011.

Al riguardo si rinvia alle osservazioni svolte sui commi precedenti in merito agli effetti finanziari riconducibili alla deterrenza indotta dalla norma sui comportamenti elusivi ed evasivi attuati dai contribuenti.

In più, sarebbero utili chiarimenti in merito alla mancata contabilizzazione del compenso del 30% da corrispondere ai Comuni che partecipano all'accertamento in questione, atteso che l'Allegato 7 non riporta maggiori trasferimenti ai Comuni, per cui sembrerebbe che le maggiori entrate stimate debbano essere nettizzate di tali importi.

Comma 18 (Semplificazione nella gestione dei rapporti tributari)

Il presente comma, introducendo l'articolo 5-*bis* nel d.lgs. n. 218 del 1997, prevede la possibilità da parte del contribuente di prestare adesione anche ai verbali di constatazione redatti dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza a seguito di verifiche fiscali.

L'adesione può riguardare esclusivamente il contenuto integrale del verbale di constatazione e deve essere comunicata al competente ufficio delle entrate ed al reparto della Guardia di finanza che ha redatto il verbale entro 30 giorni dalla consegna dello stesso.

A sua volta, l'Agenzia delle entrate ha 60 giorni per notificare al contribuente l'atto di definizione dell'accertamento parziale.

In tali casi le sanzioni applicabili sono ridotte alla metà rispetto a quanto previsto negli altri casi di accertamento con adesione¹⁶¹ e le somme dovute, in virtù delle modifiche apportate in sede di esame presso la Camera dei deputati, devono esser versate con le modalità ed i termini di cui all'articolo 8 del citato d.lgs. n. 218 del 1997, con il calcolo, sull'importo delle rate successive alla prima, degli interessi al saggio legale dal giorno successivo alla data di notifica dell'atto di definizione dell'accertamento parziale.

Si prevede inoltre che, in caso di mancato pagamento delle somme dovute, il competente ufficio dell'Agenzia delle entrate provvede all'iscrizione a ruolo.

L'emendamento approvato dalla Camera dei deputati ha inserito anche dei nuovi commi; in particolare con il comma 18-*bis* si specifica che la nuova disciplina si applica con riferimento ai verbali

¹⁶¹ Così come previsto dal comma 5 dell'articolo 2 del d.lgs. n. 218 del 1997.

di constatazione consegnati a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

Con il comma 18-*ter* è previsto che, in sede di prima applicazione della disciplina in discorso, il termine per la comunicazione dell'adesione da parte del contribuente ai verbali consegnati entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è prorogato al 30 settembre c.a, mentre viene slittato al 30 giugno 2009 il termine finale entro cui notificare l'atto di definizione dell'accertamento parziale relativo ai verbali consegnati al contribuente fino al 31 dicembre 2008.

Infine il comma 18-*quater* dispone che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame sono stabilite le modalità di effettuazione della comunicazione dell'adesione da parte del contribuente ai sensi della nuova disciplina qui analizzata.

La RT prende a base della stima i dati consuntivi dell'Agenzia delle entrate per il 2007 dai quali risulta che sono stati definiti con adesione o acquiescenza del contribuente 251.150 accertamenti, di cui il 30% deriva da verbali di constatazione (pertanto circa 75.000); ipotizza poi che la nuova disposizione abbia l'effetto di migliorare qualitativamente l'attività di controllo e pertanto stima un numero complessivo delle adesioni anticipate in circa 25.000 unità (pari ad 1/3 degli accertamenti derivanti da verbali di constatazione).

Dalla contrazione dei tempi relativa alla procedura di adesione deriverà per l'Agenzia delle entrate la possibilità di recuperare capacità operativa idonea a produrre ulteriori 15.000 accertamenti ordinari, che stimati secondo la metodologia illustrata nella precedente quantificazione relativa ai provvedimenti contenuti nel comma 3 dell'articolo in esame, ma con un coefficiente di effettivo incasso del 10%¹⁶², produrranno un maggior gettito di cassa pari a circa 83 mln a decorrere dal 2009.

Per quanto attiene ai maggiori accertamenti, iscritti quale miglioramento del saldo netto da finanziare e fatti pari a 830 mln di euro annui, questi derivano dalla riparametrazione dei citati maggiori incassi rispetto alla suddetta percentuale del 10%.

¹⁶² Si rammenta che nelle osservazioni contenute nel citato comma 3 dell'articolo in esame si era evidenziata la differenza di percentuale di riscossione che in quella sede era stata fatta pari al 15%.

Al riguardo occorre sottolineare come la disciplina in esame non sia del tutto nuova nell'ordinamento vigente, in quanto già attualmente è previsto che a fronte di un processo verbale di constatazione si possa avviare il procedimento di adesione; tuttavia, nella prassi attuale sarà l'ufficio che, valutatane l'opportunità, provvederà ad invitare il contribuente.

Con la disciplina in esame, invece, si vuol offrire la possibilità al contribuente di avviare la procedura di adesione.

Ciò posto, si evince quindi che attualmente il procedimento di adesione è un atto proposto esclusivamente dall'ufficio finanziario una volta verificatane l'opportunità, mentre nella nuova disciplina l'iniziativa "passa nelle mani" del contribuente, che ovviamente ricorrerà a tale adesione solo ed esclusivamente nel caso di sua maggiore opportunità e convenienza.

In tal senso, quindi, andrebbero forse stimati anche degli effetti di minor incasso per l'erario dovuti sia alla minore imposta derivante dal ricorso a una forma di definizione concordata del rapporto tributario¹⁶³, sia dal dimezzamento delle sanzioni rispetto a quelle previste per l'accertamento con adesione (che attualmente sono pari ad 1/4 del minimo previsto dalla legge e pertanto scenderebbero ad 1/8), sia dalla non necessità di prestare le relative garanzie nel caso di somme rateizzabili.

Inoltre, proprio con riferimento a quest'ultima possibilità giova sottolineare che la RT non sembra considerare l'effetto esclusivamente finanziario dovuto ad eventuali slittamenti in avanti nel tempo delle somme riscosse ratealmente per la quota di accertamenti con adesione che il contribuente richiederà in virtù della nuova norma.

Altro aspetto che dovrebbe indurre a considerare la necessità di eventuali effetti negativi in termini di gettito è la previsione normativa che esclude la prestazione di idonee garanzie sulle somme da versare ratealmente, con ciò potendosi ipotizzare una maggiore difficoltà di recupero in caso di mancato pagamento delle rate.

Infine, la RT non dà informazioni in merito alle ipotesi sottostanti la stima del maggior numero di accertamenti, pari a 15.000 unità. Infatti, sembrerebbe evincersi che essi derivino direttamente

¹⁶³ Si consideri, ad esempio, che con l'accertamento con adesione per i fatti perseguibili anche penalmente, il perfezionamento dell'adesione con il pagamento delle somme dovute costituisce una circostanza attenuante.

dalla maggiore capacità operativa, dovuta alla rapidità della procedura di adesione e recuperata a vantaggio dell' Agenzia delle entrate.

Tuttavia, occorre sottolineare che tale aspetto richiederebbe un attento approfondimento, sia perché carente di riferimenti oggettivamente riscontrabili, sia perché la procedura prevista include che il verbale di constatazione sia formalmente definito (o dagli uffici finanziari o dalla Guardia di finanza); quindi i tempi dell'accesso, della verifica e dell'ispezione non sono ridotti, poiché la redazione del verbale di constatazione ne prevede la definizione completa.

Inoltre, anche la procedura con adesione prevede un *iter* amministrativo che l' Agenzia delle entrate deve comunque espletare, e che anzi, essendo ora prevista dietro richiesta del contribuente e non più dietro diretto invito dell'Amministrazione stessa, presume una maggiore attenzione nell'espletamento della pratica, con ciò provocando, forse, un aggravio nelle competenze più che un recupero di capacità operativa, che resta pertanto da dimostrare.

Di fronte ad una norma che prevede un recupero di gettito la quantificazione prospettata non sembra dunque essere improntata a criteri di prudenza.

Altro aspetto da sottolineare concerne l'introduzione del nuovo comma 18-*ter* nella parte in cui è previsto che il termine della notifica dell'atto di definizione dell'accertamento parziale relativo ai verbali consegnati entro il 31 dicembre c.a. sia prorogato al 30 giugno 2009.

Questo slittamento in avanti di più di 6 mesi (si consideri ad esempio che per gli accertamenti da consegnare immediatamente dopo la data di conversione del decreto la proroga del termine di fatto sarà di quasi 12 mesi) potrebbe avere riflessi in termini finanziari con particolare riferimento agli incassi relativi al 2009, che pertanto potrebbero subire una flessione rispetto a quanto preventivato in RT.

Si consideri che, in merito a ciò, l'allegato 7 non prevede modifiche al riguardo rispetto alla quantificazione originaria, il che rende necessari chiarimenti in merito.

Commi 19 e 20 (Studi di settore su base regionale o comunale)

I due commi in esame prevedono che dal 1° gennaio 2009 gli studi di settore vengano elaborati anche su base regionale e comunale. Con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze

vengono fissate le modalità di attuazione degli studi su base territoriale, assicurandone l'elaborazione con criteri di gradualità entro il 31 dicembre 2013 e garantendo la partecipazione anche ai comuni.

La RT non stima la norma.

Al riguardo non si ha nulla da osservare, considerando che la norma è legata all'attuazione del federalismo fiscale e che sembra implicare la presenza attiva dei Comuni nella lotta all'evasione fiscale.

Commi 21 e 22
(Restituzioni di pagamenti in eccesso effettuati da soggetti iscritti a ruolo)

La norma introduce tre nuovi commi all'articolo 22 del d.lgs. n. 112 del 1999; in generale si prevede che in caso di versamento di somme eccedenti almeno i cinquanta euro rispetto alla richiesta dell'agente della riscossione, quest'ultimo ne offre la restituzione all'avente diritto notificandogli una comunicazione delle modalità di restituzione dell'eccedenza.

Nel caso di mancato incasso da parte dell'avente diritto l'agente riversa le somme eccedenti all'ente creditore ovvero, se non è identificato, all'entrata del bilancio dello Stato ad esclusione di una quota pari al 15% che affluisce in una contabilità speciale.

Il riversamento è effettuato nel giorno 20 dei mesi di giugno e dicembre di ciascun anno; il riversamento è al netto dell'importo delle spese di notificazione trattenute dall'agente di riscossione a titolo di rimborso spese.

Le somme eccedenti incassate, ai sensi delle citate nuove disposizioni, anteriormente al quinto anno precedente la data di entrata in vigore del presente decreto, sono versate entro il 20 dicembre c.a. ed affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al fondo speciale di solidarietà per i cittadini meno abbienti di cui all'articolo 81, comma 29, del presente decreto.

La RT evidenzia che le somme incassate in più difficilmente vengono recuperate dai contribuenti e tale fenomeno è risultato di particolare rilevanza negli anni passati.

Relativamente agli importi dei versamenti eccedenti effettuati anteriormente al quinquennio precedente il decreto in esame, l'importo detenuto attualmente dalle società di riscossione è stimabile in circa 60 mln di euro, che confluiranno nel fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti.

Il prospetto riepilogativo non contiene alcuna indicazione di valore concernente la norma in esame.

Al riguardo occorre sottolineare che non si comprende perché la RT abbia la necessità di stimare una somma (i citati 60 mln di euro) che dovrebbe esser accertata già a consuntivo e quindi di ammontare certo, visto che si riferisce al quinquennio precedente la norma in esame.

La certezza dell'ammontare della somma citata si rende necessaria vista anche la destinazione al fondo di solidarietà di cui all'articolo 81, comma 29, del provvedimento in questione.

Infine, sarebbe opportuno acquisire chiarimenti dal Governo in merito alla mancata iscrizione della citata somma nel prospetto riepilogativo, che dovrebbe prevederla tanto tra le entrate quanto tra le spese, come destinazione al fondo citato.

Comma 23

(Soppressione delle garanzie per rateizzazione di importi iscritti a ruolo)

Con la disposizione in esame vengono soppresse le garanzie fino ad oggi necessarie per ottenere la rateizzazione degli importi iscritti a ruolo di cui all'articolo 19 del D.P.R. n. 602 del 1973.

La RT considera che l'eliminazione dell'obbligo di prestare garanzia fidejussoria nel caso di richiesta di rateizzazione comporti la possibilità di incassare, seppure con gradualità, importi il cui recupero coattivo condurrebbe invece al fallimento dell'azienda e quindi alla sostanziale inesigibilità del credito.

Quindi nei casi in questione è stimabile un incremento degli incassi pari a 50 mln per l'anno 2008 ed a 100 mln a decorrere dal 2009.

Specifica inoltre che le somme citate sono da considerarsi ai soli effetti dei saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto, essendo le

somme accertate già iscritte a ruolo e quindi già presenti in bilancio tra i residui attivi.

Al riguardo, nel ribadire quanto evidenziato già con riferimento al comma 18 del presente articolo, in tema di maggiore difficoltà di recupero in caso di mancato pagamento delle rate occorre qui sottolineare come debba evincersi, dal ragionamento della RT, che tra le cause dei possibili fallimenti delle aziende debba annoverarsi la richiesta di fidejussioni a garanzia di debiti fiscali rateizzati.

Tale ipotesi non sembra essere supportata da dati oggettivamente riscontrabili, come pure non risulta dimostrata l'ipotesi secondo la quale l'eliminazione delle garanzie consentirebbe un recupero di gettito, più lento ma più sicuro, rispetto al recupero coattivo.

Piuttosto si ribadisce la possibilità che la diminuzione delle garanzie a supporto del credito dell'Erario si traduca in ultima analisi in effetti di gettito negativi.

Per tali ragioni non sembra prudentiale stimare un recupero di gettito per la disposizione in esame, il che giustifica una richiesta di chiarimenti.

Commi 23-bis e 23-ter **(Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito)**

I commi in discorso, introdotti durante l'esame presso la Camera dei deputati, modificano alcune disposizioni concernenti la normativa in materia di riscossione delle imposte sul reddito recata dal D.P.R. n. 602 del 1973.

In particolare con il comma 23-bis viene introdotto il nuovo comma 3-bis nell'articolo 28 del citato D.P.R. n. 602 del 1973, che disciplina l'omissione del pagamento nel caso in cui il contribuente utilizzi un assegno che risulti scoperto o comunque non pagabile e nel caso in cui si utilizzi una carta di credito per la quale il gestore della carta non fornisce la relativa provvista finanziaria.

Inoltre con il comma 23-ter, viene inserita nell'articolo 47-bis, comma 1, del citato D.P.R. n. 602 del 1973 la disposizione per cui la gratuità delle visure ipotecarie e catastali, relative agli immobili dei debitori iscritti a ruolo e coobbligati, non è rivolta solo ai concessionari, ma anche ai soggetti da essi incaricati.

La RT non considera la norma e neanche l'allegato 7 ascrive effetti di gettito.

Al riguardo, non si ha nulla da osservare, in quanto l'articolo 23-ter non amplia effettivamente la platea dei soggetti che beneficiano della gratuità delle visure, ma si limita a consentire ai concessionari di essere sostituiti da incaricati.

Comma 24

(Aumento del valore catastale immobili all'incanto)

La disposizione prevede che il prezzo base dell'incanto dei beni immobili è pari all'importo stabilito a norma dell'articolo 52, comma 4, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al D.P.R. n. 131 del 1986¹⁶⁴, moltiplicato per tre.

La RT non considera la norma.

Al riguardo non si ha nulla da osservare, atteso che la norma sembra non avere risvolti finanziari di minor gettito.

Comma 25

(Comitato strategico per lo sviluppo e la tutela all'estero degli interessi nazionali in economia)

L'emendamento approvato dalla Camera dei deputati ha modificato la disciplina concernente l'istituzione del Comitato strategico per lo sviluppo e la tutela all'estero degli interessi nazionali in economia, recata dal comma 25 ed in più ha proceduto con l'abrogazione dei commi 26, 27 e 28, contenuti nella formulazione

¹⁶⁴ Non sono sottoposti a rettifica il valore o il corrispettivo degli immobili, iscritti in catasto con attribuzione di rendita, dichiarato in misura non inferiore, per i terreni, a sessanta volte il reddito dominicale risultante in catasto e, per i fabbricati, a ottanta volte il reddito risultante in catasto, aggiornati con i coefficienti stabiliti per le imposte sul reddito, né i valori o corrispettivi della nuda proprietà e dei diritti reali di godimento sugli immobili stessi dichiarati in misura non inferiore a quella determinata su tale base a norma degli articoli 47 e 48.

originaria e concernenti l'organizzazione ed il funzionamento del suddetto Comitato.

Il nuovo comma 25 prevede che il Comitato in discorso sia istituito presso il Ministero degli affari esteri con compiti di indirizzo, consulenza e coordinamento informativo finalizzato all'analisi dei fenomeni economici complessi propri della globalizzazione.

Il comitato è composto da alte professionalità tecniche e da rappresentanti dei ministeri; sono definite con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, le disposizioni generali sul suo funzionamento.

Le funzioni di segreteria sono assicurate, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio, dalle strutture del Ministero degli affari esteri. E' inoltre previsto che la partecipazione sia gratuita.

La RT non considera la norma.

Al riguardo si ritiene opportuno acquisire informazioni in merito all'effettiva capienza degli stanziamenti di bilancio del Ministero degli affari esteri, per far fronte alle attività del comitato e della segreteria, garantendo così la non onerosità della loro attività.

Commi 28-bis-28-quinquies (Iva per i servizi alberghieri e di ristorazione)

I commi in esame modificano le vigenti disposizioni fiscali ai fini IVA e delle imposte sui redditi relative a prestazioni alberghiere e a somministrazione di alimenti e bevande. In particolare, viene soppressa la limitazione al diritto di detrazione dell'IVA prevista dall'articolo 19-bis, comma 1, lettera e), del D.P.R. n. 633 del 1972, con riferimento alle operazioni effettuate a partire dal 1° settembre 2008.

Viene poi stabilito che, ai fini delle imposte sui redditi, tali spese siano deducibili nella misura del 75 per cento, a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2008.

La RT allegata all'emendamento quantifica le minori entrate derivanti dall'abolizione dell'attuale limitazione al diritto di detrazione prevista per i servizi alberghieri e di ristorazione (pari al 50 per cento) in 168 mln per il 2008, 446 mln per il 2009, 340 per il 2010, 416 per

2011 e 428 per il 2012, tenendo conto sia della riduzione del gettito IVA sia del maggior gettito in termini di imposte dirette ed IRAP, essendo l'IVA indetraibile una componente di costo nella determinazione del reddito d'impresa.

Gli elementi che la RT utilizza ai fini di tale valutazione sono: i dati dell'Osservatorio Congressuale Italiano per il 2006, che indica circa 32 milioni di giornate/uomo di presenze congressuali e 14 milioni di pernottamenti l'anno per fini congressuali; l'ipotesi di un prezzo medio pari a 100 euro (IVA esclusa) per il pernottamento e di 35 euro per pasto; la stima che circa il 50 per cento dei soggetti che effettuano turismo congressuale siano esenti IVA o comunque già esclusi dalla detraibilità.

Ai fini della quantificazione degli effetti finanziari derivanti dalla fissazione al 75 per cento della deducibilità ai fini delle imposte dirette delle spese relative a prestazioni alberghiere ed a somministrazioni di alimenti e bevande, la RT utilizza i dati tratti dagli archivi IVA presenti in Anagrafe Tributaria (anno d'imposta 2005) relativi ai soggetti classificati nelle categorie "55.1 - Alberghi" e "55.3 - Ristoranti", elaborando i dati relativi alle cessioni verso soggetti con partita IVA: le cessioni verso questa tipologia di soggetti ammontano a circa 7.380 mln.

Per quantificare gli effetti ai soli fini IVA la RT evidenzia che l'ammontare di cessioni totali pari ai citati 7.380 mln di euro deve esser decurtato della quota del 15% relativa agli acquisti dei servizi in discorso da parte dei soggetti appartenenti ai settori esenti¹⁶⁵; pertanto l'ammontare scende a 6.273 mln, la cui IVA corrispondente (pari al 10%) è di 627 mln.

Da tale ammontare va tolta la parte di IVA resa detraibile, a seguito dei commi 304 e 305 della LF per il 2007, che avevano introdotto una parziale detraibilità IVA stimata in circa 150 mln.

Pertanto viene quantificato un ammontare di minor gettito IVA pari a circa 500 mln; il dato proiettato al 2008 fornisce una stima di gettito IVA pari a 504 mln.

Considerando la decorrenza del provvedimento dal 1° settembre 2008 e valutando il recupero di gettito a titolo di imposte dirette ed IRAP per effetto della detraibilità IVA (infatti nel caso della indetraibilità l'IVA rappresenta una componente negativa di reddito), si ottiene una perdita di gettito netta di cassa di 168 mln per il 2008,

¹⁶⁵ Quali ad esempio banche, assicurazioni, ecc.

446 mln per il 2009, 340 mln per il 2010, 416 mln per il 2011, 428 mln a decorrere dal 2012.

La RT evidenzia inoltre di non avere a disposizione dati specifici in ordine alle stime di prestazioni effettuate nei confronti di agenzie di viaggio e *tour operator*, per le quali occorrerebbe rettificare la stima presentata; tuttavia si preferisce non apportare rettifiche dell'ammontare, così come quantificato, per tener conto anche di quei soggetti classificati in settori differenti rispetto a quelli considerati.

Per quanto attiene invece la stima del recupero di gettito a titolo di imposte dirette per effetto della parziale deducibilità delle spese portata al 75%, la RT riprende il dato iniziale della quantificazione delle cessioni effettuate dai soggetti Alberghi e Ristoranti, fatta pari ai citati 7.380 mln di euro.

Considerando un tasso di crescita, si perviene ad un ammontare per il 2008 pari a 7.700 mln di euro, mentre per il 2010 si attesta a 8.200 mln di euro.

Decurtando da tale valore la quota di spese deducibili da parte dei soggetti cui si applica il tetto massimo di deducibilità del 2%¹⁶⁶, pari a circa 210 mln, si ottiene la base imponibile su cui calcolare il maggior gettito a fini delle imposte dirette.

Applicando un'aliquota netta media pari al 22% e considerando l'effetto legato al meccanismo del saldo/acconto (per cui si stima una percentuale pari al 75% della somma di competenza), si ottiene un recupero di gettito per il 2009 pari a 299,7 mln, per il 2010 pari a 420,6 mln, per il 2011 pari a 433,2 mln, per il 2012 pari a 446,2 mln.

Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica alla norma in questione è associato un maggior gettito IRAP, stimato ai sensi del citato comma 28-*bis*, e contabilizzato tra le minori spese, pari a 11 mln per il 2009, a 30 mln per il 2010 ed a 20 mln a decorrere dal 2011; per quanto attiene invece gli effetti sulle minori entrate è stimata una perdita di gettito di 168 mln per il 2008, di 158 mln per il 2009, un recupero di gettito di 50 mln per il 2010 ed una perdita di gettito di 3 mln per il 2011.

Al riguardo occorre evidenziare che la RT per finalità di prudenza non esclude dalla quantificazione la parte di cessioni che si rivolge ad agenzie di viaggio e *tour operator*¹⁶⁷, al fine di tener conto di quei soggetti che sono classificati in settori differenti da quelli

¹⁶⁶ Tra questi si rammentano in generale gli esercenti arti e professioni.

¹⁶⁷ Che correttamente andrebbero escluse.

considerati (cioè alberghi e ristoranti). Pertanto, essa effettua una compensazione tra valori aventi segni contrari in modo sommario e senza indicarne i dati.

Tale osservazione potrebbe indurre a ritenere preferibile una stima più puntuale in ragione del volume di affari verso i citati soggetti “agenzie di viaggio e *tour operator*” e delle cessioni effettuate da altri soggetti.

Con riferimento a questi ultimi, poiché la disposizione in esame sopprime la limitazione al diritto di detrazione dell’IVA per le prestazioni alberghiere e le somministrazioni di alimenti e bevande, occorre sottolineare che sarebbe opportuno stimare anche il volume di cessioni effettuate da altri soggetti, quali ad esempio i soggetti classificabili nell’attività “55.4 – Bar”, non presi in considerazione dalla stima in esame.

Infatti, utilizzando i dati dell’Anagrafe Tributaria - SINTESI¹⁶⁸, si evidenzia che il numero di esercizi classificati come alberghi sono 30.957 unità, quelli classificati come ristoranti sono 121.596 unità e quelli classificati come bar sono 136.326 unità.

Quindi, già solo volendo inserire anche i soggetti esercenti attività di bar, si avrebbe quasi un raddoppio¹⁶⁹ nel numero dei soggetti rientranti nelle disposizioni in esame.

Pertanto, si ritiene che ai fini di una stima degli effetti finanziari netti recati dalla norma sarebbe opportuno considerare puntualmente le variazioni derivanti dalle transazioni effettuate dai soggetti più rappresentativi del settore.

Ulteriore chiarimento andrebbe fatto in merito al tipo di cessioni prese a base della quantificazione; infatti, ai sensi dell’articolo 109, comma 5, del TUIR n. 917 del 1986, sono escluse dalla parziale deducibilità e quindi non dovrebbero produrre alcun recupero di gettito le spese relative a prestazioni alberghiere e somministrazioni di bevande ed alimenti di cui all’articolo 95, comma 3, del medesimo TUIR n. 917 del 1986, sostenute per le trasferte effettuate fuori dal territorio comunale dai lavoratori dipendenti e assimilati.

La RT, in merito a ciò, si limita a considerare i dati relativi alle cessioni verso soggetti con partita IVA, tra i quali rientrano anche le aziende per conto delle quali i lavoratori dipendenti effettuano trasferte, senza ipotizzare alcuna esclusione per le trasferte in questione.

¹⁶⁸ Prodotto fornito dal Ministero dell’economia e delle finanze – Totali IVA/2006- anno d’imposta 2005.

¹⁶⁹ Nello specifico si avrebbe un incremento di circa il 90%.

Da ciò pertanto una richiesta di ulteriori chiarimenti al fine di valutare adeguatamente gli effetti netti della norma in esame.

Comma 28-*sexies*

Il comma 28-*sexies*, inserito dalla Camera dei deputati, prevede che, nelle more dell'adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 1, comma 225, della legge finanziaria per il 2008, gli enti locali e i concessionari dell'accertamento e della riscossione dei tributi possano accedere ai dati ed alle informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'Agenzia delle entrate, compresi quelli che le banche, Poste italiane Spa e gli altri intermediari sono tenuti a comunicare all'Anagrafe tributaria, in base alle disposizioni del D.M. 16 novembre 2000.

In base alla disposizione in esame, tale facoltà può essere esercitata solo dopo la notifica dell'ingiunzione prevista dal testo unico in materia di riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto n. 639 del 1910.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si ricorda che l'articolo 1, comma 225, della legge finanziaria per il 2008 prevedeva che un decreto del Ministero delle finanze provvedesse ad individuare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria stessa, i casi e le modalità per accedere, al solo fine della riscossione di entrate, a dati ed informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'Agenzia delle entrate e prendere visione di atti riguardanti i beni dei debitori e dei coobbligati.

Per quanto di competenza si rileva che la norma appare finalizzata alla velocizzazione della riscossione da parte degli enti locali, in assenza del decreto che avrebbe dovuto disciplinare le procedure in tal senso.

Comma 28-septies
(Disposizioni in materia di servizio nazionale della riscossione)

Con il comma in esame, inserito durante l'esame presso la Camera dei deputati, si modificano sia il comma 1 che il comma 14 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, in materia di riforma della riscossione.

Nello specifico, in base alla prima modifica l'Agenzia delle entrate svolge attività di coordinamento sulla società "Equitalia Spa"¹⁷⁰ attraverso la preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del consiglio di amministrazione e delle deliberazioni da assumere nello stesso consiglio.

Invece la modifica concernente il comma 14 riguarda il contenuto delle informazioni che l'Agenzia delle entrate fornisce al Ministro dell'economia e delle finanze al fine di presentare la relazione annuale sullo stato dell'attività di riscossione al Parlamento; la nuova disposizione prevede che l'Agenzia delle entrate, in luogo della indicazione dei risultati dei controlli di efficienza ed efficacia dell'attività svolta dalla società Equitalia Spa, fornisca gli elementi acquisiti nello svolgimento dell'attività di coordinamento prevista dal novellato comma 1, in precedenza descritto.

La RT non considera la norma, né il quadro riepilogativo fornisce indicazioni di natura finanziaria.

Al riguardo non si ha nulla da osservare nel presupposto che l'Agenzia delle entrate, nella nuova attività di coordinamento, stimi, tra gli altri indicatori, anche quelli relativi all'economicità dell'attività della società incaricata del servizio della riscossione.

Infatti, la nuova norma sostituisce con il riferimento agli esiti di un'attività di coordinamento di portata generica la precedente formulazione, in cui - nell'ambito delle informazioni che l'Agenzia delle entrate deve fornire al Ministro - si richiedeva di riferire sui risultati dei controlli di efficienza ed efficacia.

Occorrerebbe inoltre un chiarimento in merito a possibili oneri connessi con la nuova attività di coordinamento che l'Agenzia delle entrate potrebbe dover sostenere.

¹⁷⁰ Oggi soggetto a cui compete il servizio nazionale della riscossione essendo stato soppresso il sistema di affidamento in concessione.

Commi 28-octies–28-duodecies

I commi in oggetto individuano una delle fonti di alimentazione del "Fondo per i meno abbienti"¹⁷¹ nelle somme conseguenti al recupero dell'aiuto di Stato di cui all'articolo 2, comma 26, della legge finanziaria per il 2004, riguardante il regime di riallineamento applicabile ai valori civilistici emersi per effetto delle riorganizzazioni del settore bancario ai sensi della legge n. 218 del 1990 (Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico).

In particolare, il comma 28-novies esplicita come debba essere calcolato l'aiuto oggetto di recupero, applicando, in luogo del regime d'imposta sostitutiva dichiarato incompatibile con il mercato comune, il regime d'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2, comma 25, della legge finanziaria per il 2004.

Il comma 28-decies stabilisce la predisposizione, da parte del Direttore dell'Agenzia delle entrate, di un modello di dichiarazione dei maggiori importi dovuti.

Il comma 28-undecies stabilisce che l'Agenzia delle entrate, sulla base delle dichiarazioni trasmesse da ciascun beneficiario dell'aiuto, liquida gli importi dovuti, comprensivi degli interessi, ed entro 30 giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione della dichiarazione notifica apposita comunicazione contenente l'ingiunzione di pagamento.

Il comma 28-duodecies provvede ad abrogare la disposizione di cui all'articolo 2, comma 26, della legge finanziaria 2004, ritenuta dalla Commissione europea incompatibile con il mercato comunitario.

La RT quantifica l'importo del recupero atteso per l'anno 2008 in circa 170 mln, sulla base dei seguenti dati:

- ammontare delle plusvalenze: 2.059 mln;
- imposta versata: 185 mln;
- imposta versata attualizzata: 180 mln;
- imposta che sarebbe stata dovuta in assenza dell'aiuto definito illegittimo: 326 mln.

Ai fini della quantificazione dell'aiuto da recuperare, la RT opera la differenza tra l'imposta che sarebbe stata versata in assenza

¹⁷¹ In luogo di quella, contenuta nella versione originaria del testo, relativa alle somme dovute allo Stato a titolo di acconto delle aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi..

dell'aiuto stesso e l'imposta versata attualizzata, maggiorando poi l'importo ottenuto con gli interessi al tasso del 4,43%. Infatti, come spiega la relazione illustrativa, la Commissione europea ha dichiarato la natura di aiuto illegale del regime fiscale di incentivo a favore di taluni istituti di credito oggetto di riorganizzazione societaria (in base all'articolo 2, comma 26, della legge finanziaria per il 2004), ritenendo che il recupero delle somme fruite dai soggetti interessati dall'aiuto debba riguardare il differenziale tra l'imposta sostitutiva assolta e quella che i medesimi istituti avrebbero corrisposto nel caso che, invece del regime fiscale ritenuto selettivo ("riallineamento speciale"), avessero applicato il regime fiscale alternativo all'epoca disponibile, utilizzabile anche dalle banche conferitarie in questione e denominato "riallineamento generale".

La RT afferma infine che il predetto importo di 170 milioni di euro va ad alimentare il fondo previsto dall'articolo 81, comma 29.

Al riguardo, si segnala che la decisione della Commissione europea C(2008)869 dell'11 marzo 2008 contiene alcuni dati utili ai fini della verifica della quantificazione. In particolare, viene affermato che hanno usufruito del beneficio in oggetto nove gruppi bancari, che l'importo delle plusvalenze riconosciute ammonta a circa 2.059 mln e che l'imposta sostitutiva versata ammonta a circa 180 mln¹⁷²; tali dati corrispondono a quelli indicati nella RT.

La RT non fornisce invece i dati sulla base dei quali è stata calcolata l'entità dell'imposta che sarebbe stata dovuta sulla base del regime di cui al comma 25, che prevede un'aliquota del 19 per cento in caso di rivalutazione di attivi ammortizzabili e del 15 per cento nel caso di attivi non ammortizzabili generalmente detenuti dagli istituti di credito oggetto delle riorganizzazioni in questione.

Si sottolineano poi alcuni aspetti di criticità riferiti al meccanismo individuato dalla norma ai fini dell'alimentazione del fondo. Il comma 28-*undecies*, infatti, stabilisce che l'Agenzia delle entrate provveda a liquidare le somme sulla base delle quantificazioni effettuate da parte dei soggetti coinvolti per mezzo delle apposite dichiarazioni, notificando apposita comunicazione contenente l'ingiunzione di pagamento, con l'intimazione che, in caso di mancato versamento entro trenta giorni dalla data della notifica, si procede ad

¹⁷² Considerando un tasso di interesse del 3,7 per cento per le rate pagate nel 2005 e nel 2006.

iscrizione a ruolo a titolo definitivo delle somme non versate, nonché degli ulteriori interessi dovuti.

L'alimentazione del fondo risulta quindi subordinata all'effettivo versamento delle somme da parte dei soggetti tenuti a restituire l'aiuto in parola.

Con riferimento ai tempi entro i quali le somme in questione potranno essere acquisite, appare poco probabile che il recupero possa essere completato nel corso del 2008, vista la tempistica prevista dalla norma. Infatti, sono previsti i seguenti termini: di 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame per l'emanazione, da parte dell'Agenzia delle entrate, dei modelli di dichiarazione; di ulteriori 15 gg. per la presentazione dei modelli compilati da parte dei soggetti interessati; di 30 gg. dalla data di scadenza del termine di presentazione delle dichiarazioni ai fini della notifica dell'ingiunzione di pagamento; di 30 gg. dalla data della notifica, in caso di mancato versamento, ai fini dell'iscrizione a ruolo.

Va poi considerato che nei confronti dell'iscrizione a ruolo è possibile ricorrere e che è altresì consentito chiedere la rateizzazione dei pagamenti dovuti. Anche in relazione a quest'ultima circostanza, si rileva che l'importo quantificato potrebbe venire incassato prevalentemente nel corso degli anni 2009 e 2010 piuttosto che nel 2008.

La procedura descritta appare quindi idonea ad assicurare la copertura della norma, mentre non garantisce che l'alimentazione del fondo avvenga entro tempi determinabili con certezza *ex ante*.

Occorrerebbe anche verificare se sia agevole individuare con chiarezza i soggetti tenuti a restituire l'aiuto a suo tempo utilizzato, pur essendo intervenute nel frattempo le riorganizzazioni e fusioni di cui alla legge n. 218 del 1990.

In proposito, appare necessario un chiarimento da parte del Governo.

Articolo 83-bis
(Tutela della sicurezza stradale e della regolarità del mercato dell'autotrasporto di cose per conto di terzi)

L'articolo, aggiunto dalla Camera dei deputati, oltre a recare molteplici disposizioni aventi natura ordinamentale per il settore dell'autotrasporto e della distribuzione dei carburanti, dispone

l'utilizzo delle risorse esistenti sul Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto.

In particolare, il comma 23 prevede che tali somme siano destinate prioritariamente e secondo gli importi indicati alla riduzione dei costi di esercizio delle imprese di autotrasporto di merci, con particolare riferimento al limite di esenzione contributiva e fiscale delle indennità di trasferta (30 mln di euro, ex comma 24), all'imponibilità delle maggiorazioni corrisposte per il lavoro straordinario (30 mln di euro, ex comma 25), ad un credito d'imposta pari a quota parte dell'importo pagato quale tassa automobilistica per l'anno 2008 (40 mln di euro, ex comma 26) e all'incentivazione della formazione professionale (7 mln di euro, ex comma 28) e di processi di aggregazione imprenditoriale (9 mln di euro, ex comma 28).

Il comma 27 prevede che, tenuto conto del numero degli aventi diritto e dei limiti di spesa indicati nei commi 24, 25 e 26, siano stabiliti con provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate la quota di indennità di trasferta non imponibile e gli importi della deduzione forfetaria, la percentuale dei compensi per lavoro straordinario non imponibile e la misura del credito d'imposta, nonché le eventuali misure necessarie per assicurare il rispetto dei limiti di spesa di cui al comma 29, che dispone che agli oneri derivanti dall'attuazione dei commi 24, 25, 26 e 28, pari a complessivi 116 mln di euro, di cui 106,5 mln di euro per il 2008 e 9,5 mln per il 2009, si fa fronte con le risorse disponibili sul fondo di cui al comma 918 dell'articolo 1 della "finanziaria" per il 2007.

La RT illustra l'articolo e chiarisce che le risorse disponibili per il 2008 sul Fondo per le misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci di cui al citato comma 918 ammontano a 186 mln di euro in conto residui di stanziamento provenienti dalla competenza 2007 (di cui 37,2 mln di euro in procinto di essere accantonate ai sensi dell'articolo 1, commi 758 e 759, della legge finanziaria per il 2007 e 70 mln di euro destinate all'attuazione delle misure di agevolazione dell'acquisto di autoveicoli per il 2007 e il 2008 di cui al DPR n. 273 del 2007) e a 20 mln di euro in conto competenza per il 2009 (già ridotti di circa 4 mln di euro per effetto delle riduzioni apportate alle missioni di spesa dal presente decreto-legge). Ne deriva che per il 2008, al lordo degli accantonamenti TFR, risultano disponibili per le finalità di cui al presente articolo circa 116 mln di euro, importo che corrisponde alla somma dei tetti di spesa recati dai commi 24, 25, 26 e 28.

Per quanto concerne gli effetti in termini di cassa la RT evidenzia che questi, anche se in minima parte, si rifletteranno anche sull'esercizio 2009 e ciò per il meccanismo del saldo/acconto con il quale vengono liquidate le imposte sui redditi (IRPEF, IRES) e sulla produzione netta (IRAP); in particolare si avrà un minor gettito per il 2008 pari a 106,5mln di euro, mentre per il 2009 sarà pari a 9,5mln di euro.

Nel quadro riepilogativo è evidenziato per ciascuno delle 2 misure contenute nei citati commi 24 e 25 un impatto finanziario pari a 25,25 mln di euro per l'anno 2008 e 4,75 mln di euro per l'anno 2009.

Invece per il comma 26 l'effetto finanziario è pari a quello di competenza di 40 mln di euro per il solo anno 2008.

Per gli effetti finanziari recati dal comma 28 viene anche in tal caso considerato l'ammontare totale di onere per il solo anno 2008, pari a 16 mln di euro.

Al riguardo, verificata l'esattezza dell'ammontare delle risorse esistenti sul Fondo per l'autotrasporto, occorrerebbe verificare altresì la concreta disponibilità delle stesse. In particolare, si osserva che l'inclusione nelle risorse utilizzabili degli accantonamenti per il TFR (pari a 37,2 mln di euro) da destinare agli interventi infrastrutturali appare meritevole di un approfondimento, trattandosi di somme che non dovrebbero avere diversa finalizzazione da quella loro propria.

Infatti, la stessa RT asserisce che sono in corso di conclusione le procedure di cui all'articolo 1, commi 758 e 759, della "finanziaria" per il 2007, al termine delle quali le somme in questione (i.e. gli accantonamenti a titolo di TFR, detratte le spese sostenute per le corrispondenti prestazioni) verranno destinate al finanziamento degli investimenti di cui all'elenco 1 allegato alla medesima "finanziaria". Non recando l'articolo in esame alcuna disposizione che espressamente storna le risorse in esame dalla loro originaria finalità, non appare chiaro il motivo per cui la RT include le stesse (pari a 37,2 mln di euro) nel novero delle risorse disponibili a fini di copertura.

Per quanto attiene la stima degli effetti in termini di cassa si chiedono chiarimenti in merito alle motivazioni che hanno indotto ad escludere il meccanismo di saldo/acconto (peraltro considerato nelle misure contenute nei citati commi 24 e 25) per il credito d'imposta disciplinato nel comma 26.

Infatti, così come si evince dalla norma, tale credito non concorre alla formazione del valore della produzione netta, né

dell'imponibile agli effetti delle imposte sui redditi e non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 96 e 109, comma 5, del TUIR n. 917 del 1986¹⁷³.

Pertanto tale misura agevolativa non può che avere riflessi in termini di imposizione diretta ed IRAP e, in mancanza di diversi riferimenti applicativi, potrà esser fatta valere solo in ambito di dichiarazione dei redditi per l'anno 2008 (da presentarsi entro giugno/luglio 2009).

Ciò posto e stanti i tempi di applicazione della norma in questione, si ha che gran parte dei contribuenti (atteso anche che i termini di versamento per i primo acconto delle imposte 2008 sono scaduti il 16 luglio c.a.) potrà utilizzare la citata agevolazione solo in sede di versamento di unica o seconda rata di acconto delle imposte dirette ed IRAP.

Pertanto sembra opportuno considerare, anche se per importo minimo, effetti finanziari anche per l'anno 2009 (per la parte di saldo per l'anno 2008 che si verserà nel mese di giugno/luglio 2009), come peraltro stimato con riferimento alle agevolazioni di cui ai commi 24 e 25 dell'articolo in questione.

Ulteriore aspetto riguarda la mancata individuazione, nel prospetto riepilogativo, della parte di credito d'imposta da attribuire a fini IRAP; infatti, nel merito si rammenta che a fronte di un minor gettito in termini di imposte dirette, per la quantificazione ai fini IRAP occorre tener presente che quest'ultima si configura come un incremento di trasferimenti dello Stato a favore delle regioni.

Altro aspetto che concerne in particolare gli incentivi per le aggregazioni imprenditoriali e la formazione professionale di cui al comma 28, riguarda l'eventualità che, anche in tal caso, si possano avere slittamenti temporali in avanti degli effetti finanziari dovuti alla tempistica entro cui i beneficiari potranno veder erogati gli incentivi in discorso (si consideri che entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto saranno disciplinate le modalità di erogazione e ciò porta le modalità applicative a ridosso della fine dell'anno in corso).

Tale considerazione, peraltro riguardante tutte le agevolazioni in esame, è supportata anche dalla disposizione contenuta nell'ultimo comma in cui, per le misure per le quali sarà necessario chiedere la compatibilità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, occorrerà acquisire l'autorizzazione dal competente organo UE.

¹⁷³ Relativi rispettivamente alla quota di interessi indeducibile e inerenza della detraibilità delle componenti negative alla esenzione delle componenti positive che partecipano al reddito di impresa.

Il comma 30, infine, prevede la possibilità di estendere le agevolazioni di cui al DPR n. 273 del 2007, finalizzate all'acquisto di autoveicoli da parte degli autotrasportatori anche al 2009, previa autorizzazione della Commissione europea e nell'ambito degli interventi consentiti dall'articolo 9 del presente decreto.

La RT illustra la norma, specificando che la proroga in questione può essere disposta a valere sulle risorse che l'Agenzia per l'attrazione degli investimenti metterà a disposizione con apposita convenzione con il Ministero per lo sviluppo economico.

Al riguardo, nonostante il richiamo all'ambito degli interventi di cui all'articolo 9 del presente decreto, che prevede misure di sostegno ai settori in crisi ivi elencati utilizzando le risorse proprie dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti, si osserva che la norma sembra suscettibile di determinare, una volta acquisito il parere favorevole della Commissione europea, la proroga automatica delle misure agevolative per l'acquisto di autoveicoli da parte degli autotrasportatori, senza che ciò sia condizionato alla sussistenza di sufficienti disponibilità da parte dell'Agenzia per gli investimenti.

Inoltre, più in generale, si fa rinvio ai rilievi critici già formulati in relazione al citato articolo 9.

TITOLO V

DISPOSIZIONI FINANZIARIE E FINALI

Articolo 84 (Copertura finanziaria)

Le disposizioni introdotte con il maxi emendamento all'**articolo 84** concernono la copertura finanziaria di una serie di oneri. In particolare:

Il **comma 1-bis** reca la norma di copertura finanziaria degli oneri recati dal comma 9-*bis* dell'articolo 63, che incrementa il contributo al Comitato Italiano Paraolimpico di 3 milioni di euro per gli anni 2008, 2009 e 2010, a valere sul fondo speciale di parte

corrente, utilizzando l'accantonamento del Ministero della solidarietà sociale;

Il **comma 1-ter** reca la copertura finanziaria dell'onere recato dal rifinanziamento del 5 per mille, pari a 20 milioni di euro per il 2009, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 4 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93;

Il **comma 1-quater** dispone la riduzione della tabella C della legge finanziaria 2008 al fine di assicurare una minore spesa annua di 1,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2008 al 2010 a copertura del minor gettito derivante dalla modifica apportata alla tassazione degli interessi corrisposti da cooperative e loro consorzi; dispone altresì la copertura finanziaria degli oneri recati dalle norme che escludono il comparto sicurezza e difesa dalla soppressione del trattamento economico aggiuntivo per causa di servizio del dipendente e dall'applicazione della disciplina delle assenze per malattia, pari rispettivamente a 8,5 mln di euro e 0,9 mln di euro a decorrere dal 2009, a valere sul Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (ISPE);

Il **comma 1-quinquies** reca infine la copertura dell'onere recato dall'abolizione del *ticket* di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza ambulatoriale, pari, per la quota statale, a 400 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 (530 milioni di euro nel 2009 e 450 milioni di euro per il 2010 e 2011 in termini di fabbisogno ed indebitamento netto). Per tali si provvede quanto a 120 milioni di euro per l'anno 2009 attingendo ai Fondi di riserva e speciali utilizzando una serie di accantonamenti; quanto a 60 milioni di euro per l'anno 2009, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 4 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93; quanto a 50 milioni di euro per gli anni 2009, 2010 e 2011, mediante utilizzo di quota delle risorse di cui al comma 11 e quanto a 300 milioni di euro per l'anno 2009 e a 400 milioni per ciascuno degli anni 2010 e 2011, mediante utilizzo del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Al riguardo non sembrano sussistere profili problematici, tranne per quanto riguarda il complesso degli interventi di finanziamento e definanziamento sul Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (ISPE), per i quali si rimanda alle considerazioni fatte a commento dell'articolo 63.

EFFETTI FINANZIARI SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA DELL'ARTICOLATO DEL "DECRETO FISCALE"

Emend.	Art.	comma	Natura e/s	Saldo netto da finanziaria					Fabbisogno					Indebitamento netto PA					
				2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011				
			MAGGIOR ENTRATE																
			Miscela Fiscale																
81.56	81	1-7	Unera aliquota di prodotto della coltivazione di colture	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
81.57	81	8-15	Accanto sul valore delle aliquote di prodotto della coltivazione di colture	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
81.40	81	16-18	Adizionale lites settore energetico	0,0	1.678,0	839,0	839,0	0,0	1.678,0	839,0	839,0	0,0	1.678,0	839,0	839,0	0,0	1.678,0	839,0	839,0
81.57	81	16	Adizionale lites sul consumo	0,0	480,0	240,0	240,0	0,0	480,0	240,0	240,0	0,0	480,0	240,0	240,0	0,0	480,0	240,0	240,0
81	15-25		Valutazione delle rimanenze delle imprese operanti nei settori petrolifero e del gas	0,0	237,0	244,0	252,0	0,0	237,0	244,0	252,0	0,0	237,0	244,0	252,0	0,0	237,0	244,0	252,0
81.56	81	26-28	Conferimento contestuali contributi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
81.58	81	30b	Recupero aut. di Stato alle banche	170,0	0,0	0,0	0,0	0,0	170,0	0,0	0,0	0,0	170,0	0,0	0,0	0,0	170,0	0,0	0,0
82	1-5		Deducibilità degli interessi passivi per le banche ed azionari ai fini IRES	714,0	714,0	1.340,0	1.177,0	871,0	871,0	1.694,0	1.436,0	871,0	871,0	1.694,0	1.436,0	871,0	871,0	1.694,0	1.436,0
82	6-8		Deducibilità della variazione della riserva Istituti	193,0	186,0	170,0	173,0	193,0	186,0	170,0	173,0	193,0	186,0	170,0	173,0	193,0	186,0	170,0	173,0
82	9-10		Adizionale imposta di bollo e imposta sulle assicurazioni	193,0	635,0	465,0	0,0	193,0	635,0	465,0	0,0	193,0	635,0	465,0	0,0	193,0	635,0	465,0	0,0
82	11-13		Svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti	967,0	611,0	641,0	674,0	967,0	611,0	641,0	674,0	967,0	611,0	641,0	674,0	967,0	611,0	641,0	674,0
81.57	82	13bb	Modifiche parziali al conto Imposta ricerca farm. vita (anticipazioni)	381,0	154,0	191,0	197,0	381,0	154,0	191,0	197,0	381,0	154,0	191,0	197,0	381,0	154,0	191,0	197,0
82	14 e 15		Imposta di registro contratti di locazione immobiliare	4,0	10,0	10,0	10,0	4,0	10,0	10,0	10,0	4,0	10,0	10,0	10,0	4,0	10,0	10,0	10,0
82	16		Regime IVA delle prestazioni auxiliary nei gruppi bancari e assicurativi	0,0	55,1	-32,9	0,0	0,0	55,1	-32,9	0,0	0,0	55,1	-32,9	0,0	0,0	55,1	-32,9	0,0
81.57	82	17-22	Fondi immobiliari - disposizioni tributarie riguardanti i fondi di investimento immobiliari	20,6	48,5	9,1	29,4	20,6	48,5	9,1	29,4	20,6	48,5	9,1	29,4	20,6	48,5	9,1	29,4
82	23 e 24		Stock options - Abolizione di agevolazioni in materia di stock options	3,3	8,0	8,0	8,0	3,3	8,0	8,0	8,0	3,3	8,0	8,0	8,0	3,3	8,0	8,0	8,0
82	25 e 26		Cooperative - Destinazione utili delle cooperative al fondo di solidarietà	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
82	27		Cooperative - elevazione della ritenuta sugli interessi corrisposti dalle cooperative di consumo ai soci	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1	22,1
82	28 e 29		Cooperative di Consumo e concerti - elezione (inoltre degli utili) negli annuali	17,5	23,3	23,3	23,3	17,5	23,3	23,3	23,3	17,5	23,3	23,3	23,3	17,5	23,3	23,3	23,3
82	1 e 2		Controllo obblighi fiscali e contributivi dei soggetti non residenti	0,0	0,0	0,0	4.000,0	0,0	0,0	0,0	610,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	630,0
82	3		Sviluppo attività di controllo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
82	15 e 17		Ritorno ai soci del Comparto di contratto all'estero fiscale	0,0	11,0	210,0	440,0	0,0	11,0	210,0	440,0	0,0	11,0	210,0	440,0	0,0	11,0	210,0	440,0
82	5-7		Contributo alla fondi in materia di imposta sul valore aggiunto	0,0	400,0	700,0	1.300,0	0,0	400,0	700,0	1.300,0	0,0	400,0	700,0	1.300,0	0,0	400,0	700,0	1.300,0
82	8-15		Piano Strutturale di conti di finalizzati al finanziamento strategico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
82	16-17		Contrasto all'evasione fiscale derivante dalle estero-residenze fische delle persone fisiche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
82	18		Semplificazione nella gestione dei rapporti tributari - Adesione ai verbali di costituzione	0,0	830,0	830,0	830,0	0,0	830,0	830,0	830,0	0,0	830,0	830,0	830,0	0,0	830,0	830,0	830,0
82	21 e 22		Riscossione; Restituzione dei pagamenti in eccesso effettuati da soggetti iscritti a ruolo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
82	23		Riscossione; Soppressione delle gestenze per rilesazione di importi scartella ruolo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Altri interventi																
19	1-3		Abolizione dividendo di cumulo pensione-vero	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
20	1-3		Dispositivi in materia contributiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
20	4-6		Dispositivi in materia contributiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
20	4-6		Dispositivi in materia contributiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
22	1-4		Contratti assicurativi di tipo assicurativo	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
60	8		Fondo proroga agevolazioni fiscali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
82	15		Regime IVA delle prestazioni auxiliary nei gruppi bancari e assicurativi	-117,0	0,0	0,0	0,0	-117,0	0,0	0,0	0,0	-117,0	0,0	0,0	0,0	-117,0	0,0	0,0	0,0
82.36	82	24ter	Minore gettito da tassazione interessi cooperative e consorti < 30 azioni	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
80.017	82	25	Devoluzione lavoro straordinario trasportatori	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8
60.02	82	28bb	Deducibilità IVA prestazioni alberghiere e somministrazione di alimenti e bevande	-568,0	-158,0	90,0	-1,0	-688,0	-147,0	80,0	17,0	-660,0	-147,0	80,0	17,0	-660,0	-147,0	80,0	17,0
82.015	82	34	Indennità e deduzioni a favore trasportatori	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8
			TOTALE MAGGIOR ENTRATE	2.889,2	6.577,5	6.827,2	10.227,2	2.287,2	3.744,2	3.339,4	6.391,2	2.287,2	3.765,4	3.339,4	6.102,2				
			MINORI ENTRATE																
3	1		Start up - Minore tassazione plusvalenze cessione partecipazioni	0,0	-43,0	-71,0	-61,0	0,0	-43,0	-71,0	-61,0	0,0	-43,0	-71,0	-61,0	0,0	-43,0	-71,0	-61,0
30	1-3		Dispositivi in materia contributiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
30	4-6		Dispositivi in materia contributiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
22	1-4		Contratti assicurativi di tipo assicurativo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
60	8		Fondo proroga agevolazioni fiscali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
82	15		Regime IVA delle prestazioni auxiliary nei gruppi bancari e assicurativi	-117,0	0,0	0,0	0,0	-117,0	0,0	0,0	0,0	-117,0	0,0	0,0	0,0	-117,0	0,0	0,0	0,0
82.36	82	24ter	Minore gettito da tassazione interessi cooperative e consorti < 30 azioni	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
80.017	82	25	Devoluzione lavoro straordinario trasportatori	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8
60.02	82	28bb	Deducibilità IVA prestazioni alberghiere e somministrazione di alimenti e bevande	-568,0	-158,0	90,0	-1,0	-688,0	-147,0	80,0	17,0	-660,0	-147,0	80,0	17,0	-660,0	-147,0	80,0	17,0
82.015	82	34	Indennità e deduzioni a favore trasportatori	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8	-25,3	-4,8	-4,8	-4,8
			TOTALE MINORI ENTRATE	-336,5	-232,0	-24,4	-64,0	-37,4	-1.302,5	-98,4	-385,0	-37,4	-1.302,5	-98,4	-385,0	-37,4	-1.302,5	-98,4	-385,0

Emend.	Art.	comma	Natura s/h	Saldo netto da finanziare				Fabbricato				Indebitamento netto P.A.					
				2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011		
		Altre riduzioni															
		Tabella SF															
6.07	6er		s	A	-5,0	0,0	0,0	0,0									
2.65	3er	Risultato TABELLA A - Mibac, Salite	s	B	30,0	30,0	0,0	0,0									
69.19	6	Risultato TABELLA B - MIB	s	C	-30,0	0,0	0,0	0,0									
		Risultato TABELLA C (copertura differenziale automatici stipendi)	s	Cc													
		costo (risparmio)	s	Cc													
82.39	84	Risultato Tabella C (copertura minor gettito tassazione interessi cooperative e consorti)	s	Cc	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4									
63.84	84	Risultato Tabella A - Solidarietà (Copertura incremento Fondo comitato italiano paraolimpici)	s	A	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0									
		Risultato TABELLA A (copertura quota Stato finanziamento SSN - abolizione)	s	A	-120,0	0,0	0,0	0,0									
		Fondo Interessi strutturali di politica economica															
2.65	13	Risultato SPE (ambienti)	s	C	-816,0	-816,0	-816,0	-816,0									
60.02	81	Risultato Fondo SPE (IVA alberghi)	s	C	-30,0	30,0	30,0	30,0									
70.15	84	Risultato SPE (quota di servizio sicurezza e difesa)	s	C	-168,0	-167,0	0,0	0,0									
71.26	84	Risultato SPE (resame materia sicurezza e difesa)	s	C	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5									
		Risultato Fondo SPE (copertura quota Stato finanziamento SSN - abolizione)	s	C	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9									
		Fondo Resilienza - art. 5, c. 4 DL 93/08															
2.65	8	Risultato Fondo Resilienza (prima cassa e affollamenti)	s	C	-4,0	-17,0	-10,0	0,0									
60.90	80	Risultato Fondo Resilienza (offesa)	s	C	-3,0	0,0	0,0	0,0									
60.02	22	Utilizzo Fondo Resilienza (assuntori P5)	s	C	-60,0												
63.88	63	Risultato Fondo Resilienza (copertura crediti imposta attività drammaturgiche)	s	C	-16,7	-66,8	-66,8	-66,8									
69.19	6	Risultato Fondo Resilienza (copertura differenziale automatici stipendi contratto pubblico)	s	C	-11,0	-11,0	-11,0	-11,0									
63.05	84	Risultato Fondo Resilienza (Copertura 5 per mille)	s	A	0,0	0,0	0,0	0,0									
		Risultato Fondo Resilienza (copertura quota Stato finanziamento SSN - abolizione)	s	C	-50,0	-50,0	-50,0	-50,0									
		TOTALE MINORI SPESE			-83,7	-1182,2	-14843,2	-23193,3									
		Accantonamento c. 507 Finanziaria 2007. Riduzione dotazioni di bilancio															
60	10		s	C	-3.055,0												
			s	K	-1.905,0												
		EFFETTI MANOVRA															
		RISORSE (Maggiori entrate e Minori spese)			2.508,9	23.120,8	20.925,7	33.415,3	2.374,1	16.247,9	22.720,7	36.773,7	2.374,1	17.096,8	22.961,9	36.776,9	
		IMPEGNI (Minore entrate e Maggiori spese)			1.963,9	7.237,7	5.416,0	5.416,0	2.214,4	7.173,3	5.725,0	5.807,4	2.214,4	2.238,4	5.825,0	5.802,8	
		MANOVRA NETTA			545,0	15.883,1	15.412,1	27.999,3	359,7	9.074,6	16.995,7	30.966,3	359,7	9.858,3	17.336,9	30.974,1	

* Per effetti lordi si veda l'allegato 1.

Misure in materia di personale - Determinazione dell'effetto netto sui saldi di finanza pubblica																
(in milioni di euro)																
CAPO	Art.	co.		Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto PA						
				2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	
I	63	10	Spesa	0,0	1.701,9	1.701,9	1.701,9	0,0	3.900,0	3.900,0	3.900,0	3.900,0	0,0	3.900,0	3.900,0	3.900,0
			Contratti pubblico impiego - Stato	0,0	2.240,0	2.240,0	2.240,0	0,0	2.240,0	2.240,0	2.240,0	2.240,0	0,0	2.240,0	2.240,0	2.240,0
			Contratti pubblico impiego - SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.660,0	1.660,0	1.660,0	1.660,0	0,0	1.660,0	1.660,0	1.660,0
			effetti Indotti													
			Apporto Impdadp	0,0	-659,8	-659,8	-659,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Contr. Aggiunval	0,0	259,7	259,7	259,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			SSN	0,0	-138,0	-138,0	-138,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Entrate	0	303	303	303	0	1.916	1.916	1.916	1.916	0	1.916	1.916	1.916
			Irpef	302,9	302,9	302,9	302,9	0,0	527,3	527,3	527,3	527,3	0,0	527,3	527,3	527,3
			contribuis sociali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1149,0	1149,0	1149,0	1149,0	0,0	1149,0	1149,0	1149,0
			Irapp	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	240,0	240,0	240,0	240,0	0,0	240,0	240,0	240,0
			Effetto netto	0,0	1.399,1	1.399,1	1.399,1	0,0	1.983,7	1.983,7	1.983,7	1.983,7	0,0	1.983,7	1.983,7	1.983,7
II	64-76		Spesa	-2,0	-566,8	-1.542,4	-2.328,4	-40,0	-1.613,8	-2.579,5	-3.646,8	-40,0	-1.613,8	-2.579,5	-3.646,8	-3.646,8
			Misure di riduzione PI - spesa lorda	-2,0	-746,0	-2.030,0	-3.062,0	-40,0	-1.613,8	-2.579,5	-3.646,8	-40,0	-1.613,8	-2.579,5	-3.646,8	-3.646,8
			effetti Indotti													
			Apporto Impdadp	219,7	598,0	899,6	899,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Contr. Aggiunval	-86,5	-235,4	-354,1	-354,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			SSN	45,9	125,0	188,1	188,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Entrate	0,0	-100,9	-274,5	-412,9	-19,7	-785,1	-1.243,8	-1.773,1	-19,7	-785,1	-1.243,8	-1.773,1	-1.773,1
			Irpef	-100,9	-274,5	-412,9	-412,9	-5,4	-215,2	-341,2	-488,7	-5,4	-215,2	-341,2	-488,7	-488,7
			contribuis sociali	0,0	0,0	0,0	0,0	-11,8	-471,4	-747,7	-1.061,3	-11,8	-471,4	-747,7	-1.061,3	-1.061,3
			Irapp	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,5	-98,5	-154,9	-223,1	-2,5	-98,5	-154,9	-223,1	-223,1
			Effetto netto	-2,0	-465,9	-1.267,9	-1.915,5	-20,3	-828,7	-1.335,7	-1.873,7	-20,3	-828,7	-1.335,7	-1.873,7	-1.873,7

CAPO	Art.	co.		Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto PA							
				2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011		
II	72	7 - 11	Collocamento a riposo personale con anzianità														
			Spesa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	178,0	177,0	0,0	0,0	178,0	177,0			
			Oneri previdenziali														
			Spesa pensionistica						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Indennità di buonuscita						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Redditi da lavoro dipendente														
			Effetto turn over						0,0	0,0	-44,0	0,0	0,0	0,0	-30,0	-44,0	
			Effetto differenziale retributivo						0,0	0,0	-9,0	0,0	0,0	0,0	-2,0	-9,0	
			effetti indotti														
			Apporto Inpdap						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Contr. Aggiuntiva SSN						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,2	13,8	0,0	0,0	20,2	13,8			
			Irpef						0,0	-4,3	-7,2	0,0	0,0	-4,3	-7,2		
			contributi sociali						0,0	-10,0	-17,0	0,0	0,0	-10,0	-17,0		
			Irapp						0,0	0,0	-3,0	0,0	0,0	-2,0	-3,0		
			Effetto indotto su buonuscita						0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Effetto indotto spesa pensionistica						0,0	0,0	16,5	21,0	0,0	0,0	16,5	21,0	
			Totale effetto netto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	157,8	163,2	0,0	0,0	157,8	163,2			
I	61	22	Spesa	0,0	76,0	76,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0			
			Assunzioni comparto sicurezza	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0			
			Apporto Inpdap	0,0	-29,5	-29,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
			Contr. Aggiuntiva SSN	0,0	11,6	11,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
			Entrate	0,0	-6,1	-6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
			Irpef	0,0	13,5	13,5	0,0	0,0	49,1	49,1	0,0	0,0	49,1	49,1			
			contributi sociali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,5	13,5	0,0	0,0	13,5	13,5			
			Irapp	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29,5	29,5	0,0	0,0	29,5	29,5			
			Effetto netto	0,0	62,5	62,5	0,0	0,0	50,9	50,9	0,0	0,0	50,9	50,9			

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>