nota di lettura

XVI legislatura

A.S. 2887:
"Conversione in legge del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"

Agosto 2011
n. 110

servizio del bilancio
del Senato

Servizio del Bilancio

Direttore ... tel. ...

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

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.

I N D I C E

TITOLO I DISPOSIZIONI PER LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA 1

Articolo 1 (Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica) *1*

Articolo 2 (Disposizioni in materia di entrate) *38*

TITOLO II LIBERALIZZAZIONI, PRIVATIZZAZIONI ED ALTRE MISURE PER FAVORIRE LO SVILUPPO 59

Articolo 3 (Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche) *59*

Articolo 4 (Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'unione europea) *62*

Articolo 5 (Norme in materia di società municipalizzate) *65*

Articolo 6 (Liberalizzazione in materia di segnalazione certificata di inizio attività, denuncia e dichiarazione di inizio attività. Ulteriori semplificazioni) .. *66*

Articolo 7 (Attuazione della disciplina di riduzione delle tariffe elettriche e misure di perequazione nei settori petrolifero, dell'energia elettrica e del gas) . *67*

TITOLO III MISURE A SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE 71

Articoli 8 (Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità), 9 (Collocamento obbligatorio e regime delle compensazioni), 10 (Fondi interprofessionali per la formazione continua), 11 (Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini) e 12 (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) *71*

TITOLO IV RIDUZIONE DEI COSTI DEGLI APPARATI ISTITUZIONALI 72

Articolo 13 (Trattamento economico dei parlamentari e dei membri degli altri organi costituzionali. Incompatibilità. Riduzione delle spese per i referendum) *72*

Articolo 14 (Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali) *74*

Articolo 15 (Soppressione di Province e dimezzamento dei consiglieri e assessori) *75*

Articolo 16 (Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni) *77*

Articolo 17 (Disposizioni relative al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) *79*

Articolo 18 (Voli in classe economica) *81*

Articolo 19 (Disposizioni finali) *82*

TITOLO I
DISPOSIZIONI PER LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA

Articolo 1
(Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica)

Il comma 1 stabilisce che in anticipazione della riforma volta ad introdurre nella Costituzione la regola del pareggio di bilancio, si applicano le disposizioni di cui al presente titolo.

In particolare, ivi si prevede che gli importi indicati nella tabella di cui all'allegato C del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con legge n. 111 del 2011, correlato alle misure di riduzione della spesa dei ministeri previste all'articolo 10, comma 2 del medesimo decreto, alla voce "indebitamento", riga "totale", per gli anni 2012 e 2013, gli importi sono incrementati, rispettivamente, di 6.000 milioni di euro e 2.500 milioni di euro.

E' stabilito, inoltre, che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze entro il 25 settembre 2011, i predetti importi sono ripartiti tra i Ministeri e sono stabiliti i corrispondenti importi nella voce "saldo netto da finanziare". Viene altresì stabilito che l'importo previsto, per l'anno 2012, al primo periodo del presente comma può essere ridotto di un importo fino al 50 per cento delle maggiori entrate previste dall'articolo 7, comma 6, in considerazione dell'effettiva applicazione dell'articolo 7, commi da 1 a 6, del presente decreto.

Il comma 2 prevede che all'articolo 10, comma 1, del citato decreto-legge n. 98 del 2011, venga soppressa la disposizione che, limitatamente all'anno 2012, escludeva il fondo per le aree sottoutilizzate dall'ambito di applicazione delle misure di riduzione della spesa dei ministeri.

La RT riferisce che la norma è volta a rafforzare, relativamente agli anni del biennio 2012-2013, gli effetti in termini di indebitamento netto già disposti dall'articolo 10, comma 2, del decreto-legge 98/2011; in particolare, si prevede l'incremento - per 6 e 2,5 mld di euro rispettivamente per gli anni 2012 e 2013 - degli obiettivi di riduzione di spesa che i Ministeri dovranno proporre in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità per il triennio 2012 – 2014.

Dall'applicazione della norma restano esclusi i medesimi interventi già indicati al comma 1 dell'articolo 10 del ripetuto DL 98/2011, ovvero il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, le risorse destinate alla ricerca, all'istruzione scolastica e al finanziamento del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, il Fondo Unico per lo Spettacolo e le risorse destinate

alla manutenzione ed alla conservazione dei beni culturali; viene invece soppressa l'esclusione dalle riduzioni del Fondo per le aree sottoutilizzate. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri verranno individuati i corrispondenti obiettivi in termini di saldo netto da finanziare da ripartire tra i ministeri.

La RT precisa poi che gli effetti in termini di saldo netto da finanziare vengono considerati in misura equivalente a quelli di indebitamento netto.

In ogni caso, precisa poi che in sede di individuazione degli obiettivi di riduzione di spesa da parte dei Ministeri si terrà necessariamente conto della corrispondente spendibilità delle risorse; pertanto, l'importo di riduzione in termini di saldo netto potrà risultare più elevato rispetto a quello di indebitamento netto, tenuto conto dei coefficienti di spendibilità degli stanziamenti di competenza, che determinano un rapporto complessivo tra saldo netto e indebitamento mediamente pari a circa 1,3-1,4.

I risparmi richiesti ai ministeri per il 2012 (6.000 milioni) possono essere ridotti in relazione al maggior gettito atteso dalla cd. "Robin" tax e, in particolare, di un importo fino al 50 per cento delle maggiori entrate previste dall'articolo 7 del presente decreto.

L'allegato al decreto recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi, indica i seguenti valori, non evidenziando una specifica imputazione delle somme tra parte corrente e parte capitale:

Milioni di euro

Saldo Netto				Fabbisogno				Indeb.Netto			
2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
0	-6.000	-2.500	0	0	-6.000	-2.500	0	0	-6.000	-2.500	0

La relazione illustrativa si limita a riferire del contenuto delle norme.

Al riguardo, pur trattandosi di dispositivo volto all'incremento - per il biennio 2012/2013 - delle economie di spesa già previste in virtù dell'articolo 10, commi 1-2, del decreto legge n. 98/2011, è opportuno soffermarsi nuovamente su alcuni specifici profili già segnalati in occasione dell'esame dell'articolo 10 del DL 98/2011, riflessioni che sembrano avvalorare alcune criticità rispetto alla cornice dei principi e

delle norme che sono previste dalla legge di contabilità in materia di contenuti obbligatori delle relazioni tecniche.

In tal senso, pur senza tornare al dettaglio delle considerazioni già formulate a suo tempo[1] il rafforzamento dell'effetto finanziario del dispositivo già previsto a l.v., ripropone interrogativi sul fatto che i dicasteri potranno, a rigore, disporre misure di riduzione solo relativamente alla quota dei loro stanziamenti riconducibili a fattori di spesa "rimodulabili"; atteso che la restante parte delle loro dotazioni finanziarie, risulta, associata a spese "non rimodulabili"[2] e dunque di fatto riducibile solo a condizione che risultino adeguate le prescrizioni normative a cui essi fanno riferimento; il che dovrebbe avvenire - per rendere operativa la normativa già per il 2012 - già con la prossima legge di stabilità[3].

Tale aspetto costituisce un punto rilevante dal momento che la sinteticità delle informazioni sulle riduzioni di spesa non consente di avere un quadro - nemmeno di massima - di quanta parte delle riduzioni interesserà le spese correnti e di funzionamento, e quanta,

---

[1] A cui si richiamano peraltro questioni fondamentali attinenti alla disciplina legislativa degli stanziamenti di spesa iscritti nel bilancio dello Stato e alla necessaria "trasparenza" che misure di contenimento imporrebbero. Cfr. Nota di lettura n. 108, pagina 17 e seguenti.

[2] Sul punto, si segnala che, con apposita norma interpretativa, l'articolo 10, comma 15, del decreto-legge n. 98/2011 ha da ultimo stabilito che il secondo e terzo periodo dell'articolo 21, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, laddove la legge di contabilità definisce la nozione e le fattispecie riconducibili agli oneri cd. "inderogabili" - che comprende le componenti della spesa "non rimodulabili" di cui all'articolo 21, comma 5, della medesima legge - debbano intendersi esclusivamente le spese cosiddette cd. "obbligatorie", ossia le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle che siano comunque vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che ne regolino l'evoluzione.

[3] In tal senso, risultano già disponibili utili indicazioni metodologiche, essendo già state diramate dalla R.G.S. ai vari dicasteri le istruzioni relative alle previsioni di bilancio per il 2012 e per il triennio 2012/2014. Ivi il Dipartimento della R.G.S specifica infatti che nell'ambito delle proposte di stanziamento, andrà anche considerata l'interpretazione autentica del secondo e terzo periodo dell'articolo 21, comma 6, della legge n. 196, fornita dal comma 15 del richiamato articolo 10 del DL 98/2011, secondo cui, tra gli oneri inderogabili rientrano esclusivamente le spese cosiddette obbligatorie, ossia le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione. La RGS specifica poi che lo scopo principale della citata disposizione è quello di chiarire meglio il concetto di onere inderogabile (e quindi di spesa non rimodulabile) riconducendolo nell'ambito delle fattispecie che effettivamente presentano le caratteristiche individuate dalla legge, per cui "le Amministrazioni potranno quindi procedere ad una più puntuale valutazione della natura delle autorizzazioni di spesa di propria competenza, segnalando, allo scrivente, in fase di proposte, l'esito delle nuove valutazioni. Dalle suddette valutazioni, potrà conseguire una modifica dell'importo complessivo delle spese rimodulabili e di quelle non rimodulabili, con evidenti conseguenze sulle misure da adottare in adempimento di quanto richiesto dall'articolo 10 del ripetuto decreto-legge n. 98." Qualora le motivazioni addotte saranno considerate valide, potrà procedersi all'eventuale rettifica della caratteristica del capitolo da tener presente anche ai fini delle previste riduzioni della spesa. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., "*Previsioni di bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012 – 2014 e Budget per il triennio 2012 - 2014 - Indicazioni per l'attuazione delle riduzioni di spesa, di cui all'articolo 10, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.", Circolare del 13 luglio 2011, pagina 5-6 e 9.*

invece, più probabilmente, dovrà riflettersi in riduzioni di spese in conto capitale.

Il problema, a ben vedere, oltre alla evidente mancanza di trasparenza nell'immediato degli effetti finanziari, si traduce anche in un profilo di rilievo ai fini contabili, poiché la distribuzione nel triennio degli effetti finanziari dei risparmi richiesti in termini di SNF, si configura assai diversa a seconda di come la riduzione (evidenziata in termini di IN) si distribuisca tra spese correnti ed in conto capitale. Il fatto che l'allegato al decreto in esame considera le riduzioni aggiuntive, per il 2012 e 2013, senza però precisare la natura economica delle predette riduzioni, rende quindi impossibile individuare gli effetti della misura sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato. Non solo, quindi, potrebbe verificarsi un disallineamento degli effetti d'impatto nelle singole annualità, rispetto alla perfetta simmetria tra i diversi saldi ivi indicata, ma l'importo di riduzione in termini di saldo netto potrà risultare più elevato rispetto a quello di indebitamento netto tenuto conto dei coefficienti di spendibilità degli stanziamenti di competenza che di norma determinano un rapporto complessivo tra saldo netto e indebitamento, mediamente pari a circa 1,3-1,4.

Inoltre, con il dispositivo in esame, emergono anche ulteriori e specifiche incongruenze.

Se la Tabella C annessa all'articolo 10, comma 2, del DL n. 98/2011 recava almeno l'indicazione di "massima" delle riduzioni da disporre articolate per dicastero per il triennio 2012/2014, con la norma in esame non è invece possibile trarre tale indicazione per gli effetti aggiuntivi ivi disposti in relazione al biennio 2012/2013, atteso che sarà solo con uno specifico e successivo D.P.C.M., che si provvederà alla individuazione dei dicasteri su cui verranno a gravare le riduzioni in questione.

In definitiva, con il dispositivo in esame emergono criticità rispetto all'indeterminatezza sia delle Amministrazioni coinvolte, che dell'ammontare complessivo dei risparmi da realizzare in termini di SNF, anche tenuto conto che i risparmi previsti per il 2012 potranno essere ridotti di un importo fino al 50 per cento delle maggiori entrate attese dall'articolo 7, comma 6, del decreto in esame.

In ultima analisi, per quanto concerne il dispositivo in esame, così come per l'articolo 10, commi 1-3, del dl 98/2011, si tratta di una formulazione che non sembra trovare agevole collocazione nell'ambito

del quadro legislativo vigente che disciplina le procedure finanziarie poste a tutela della trasparenza contabile.

In aggiunta, venendo al comma 2, il dispositivo ivi previsto sembrerebbe agevolare la realizzazione dei risparmi di spesa complessivamente previsti nel 2012 dal decreto legge n. 98/2011 e da quello in esame, in quanto amplia la base di calcolo su cui applicare le riduzioni richieste. Ora come allora, si conferma, peraltro, l'impossibilità di valutare con precisione, anche da un punto di vista allocativo, l'effetto di tale disposizione, rispetto alla realizzazione delle riduzioni di spesa originariamente previste.

La questione, nello specifico, riveste un suo connotato di specialità, in considerazione del fatto che la distribuzione degli effetti d'impatto sull'indebitamento netto della PA della spesa facente capo al FAS segue, come noto, il criterio del differenziale 1:3 rispetto al momento della imputazione in termini di saldo netto da finanziare. La realizzabilità della spesa è quindi un elemento di cui ovviamente il dicastero competente dovrà tenere conto quando prenderà in considerazione le spese che entrano nel novero di quelle riducibili.

Il comma 3 afferma che le amministrazioni indicate nell'articolo 74, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, all'esito della riduzione degli assetti organizzativi previste dal medesimo articolo 74 (riduzione delle dotazioni organiche dirigenziali di livello generale e non generale, rispettivamente, in misura non inferiore al 20 e del 15 per cento) e dall'articolo 2, comma 8-*bis*, del decreto legge n. 194 del 2009, (ulteriore riduzione delle dotazioni organiche dei dirigenti non generali e dei dipendenti delle aree funzionali pari al 10 per cento), provvedono a: *a)* apportare, entro il 31 marzo 2012, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito dell'applicazione del predetto articolo 2, comma 8-*bis*, del decreto legge n. 194 del 2009; b) rideterminare le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando una ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione del predetto articolo 2, comma 8-bis, del decreto legge n. 194 del 2009.

Il comma 4 stabilisce che alle amministrazioni che non abbiano adempiuto a quanto previsto dal comma 3 entro il 31 marzo 2012 è fatto comunque divieto, a decorrere dalla predetta data, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto; continuano ad essere esclusi dal predetto divieto gli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Fino all'emanazione dei provvedimenti di cui al comma 3 le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto; sono fatte salve le procedure concorsuali e di mobilità nonché di conferimento di incarichi ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 avviate alla predetta data.

Il comma 5 prevede che restano esclusi dall'applicazione dei commi 3 e 4 il personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari, la Presidenza del Consiglio, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, il Corpo della polizia penitenziaria, i magistrati, l'Agenzia italiana del farmaco, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, nonché le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e quelle del personale indicato nell'articolo 3, comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 (personale comunque in regime di "diritto pubblico").

La RT riferisce che i commi in esame prevedono, per le amministrazioni indicate nell'art. 74, comma 1, del decreto legge n. 112 del 2008, la riduzione delle dotazioni organiche, procedendo alla contrazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, in misura non inferiore al 10% di quelli risultanti a seguito dell'applicazione dell'art. 2, comma 8-*bis* del decreto legge n. 194 del 2009, nonché all'ulteriore riduzione, non inferiore al 10%, della spesa complessiva relativa al numero di posti di organico del personale non dirigenziale.

Alle amministrazioni che non adempiono alla disposizione entro il 31 marzo 2012, salvo quelle espressamente indicate al comma 5, è fatto divieto di procedere alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Circa la stima dei risparmi si ritiene che, atteso il quadro normativo vigente, la presente disposizione dovrebbe presumibilmente incidere su posti delle dotazioni organiche non coperti.

Ciò posto - conclude la RT - la quantificazione delle economie conseguite non potrà che avvenire a consuntivo.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi del decreto, pur considerando le norme in esame, non indica effetti d'impatto in conto minori spese correnti.

La relazione illustrativa non aggiunge nulla al contenuto delle norme in esame.

Al riguardo, per i profili metodologici e contabili, occorre preliminarmente considerare che la stessa RT riferisce che, in linea di massima, l'ulteriore riduzione delle dotazioni organiche dei dirigenti di II fascia e del personale appartenente agli *ex* livelli funzionali (Aree I, II e III)- in misura pari al 10 per cento della rispettiva spesa complessiva - dovrebbe incidere su posti ad oggi "non coperti".

In tal caso, va quindi segnalato che la riduzione non dovrebbe determinare effetti finanziari di risparmio rispetto ai tendenziali a

l.v., dal momento che gli stanziamenti di spesa iscritti annualmente in bilancio per le spese di personale sono stabiliti in relazione agli organici "effettivi" e non alle piante organiche di "diritto", secondo il metodo degli "anni-persona"[4].

Al contrario, tuttavia, qualora gli effetti riduttivi di cui trattasi dovessero intaccare anche contingenti e posizioni organiche che vedono attualmente la presenza di "effettivi", la riduzione degli organici sarà suscettibile di creare maggiori economie di spesa, sia pure solo a partire dalla cessazione dal servizio delle relative unità presenti: le quali non potranno essere sostituite per effetto del normale *turn over*.

Ciò nondimeno, in considerazione delle ripetute misure di riduzione degli organici già disposte negli ultimi anni - avvenute sia per le dotazioni organiche sia dirigenziali che non dirigenziali - sembrerebbe comunque utile l'acquisizione di un quadro di sintesi delle riduzioni sinora disposte agli organici delle Amministrazioni centrali nonché della situazione degli organici "effettivi" presso ciascun dicastero[5].

In merito agli stessi criteri di calcolo connessi alle misure sulle dotazioni organiche, si segnala inoltre che la riduzione dovrà essere calcolata non sulle unità di personale, bensì sulla spesa complessiva, che dovrà ridursi in misura non inferiore al dieci per cento: ivi stabilendosi, in tal modo, che l'attuazione del dispositivo debba considerare il profilo della "massa salariale" complessiva del personale alle dipendenze, e non il numero dei posti previsti in organico. Da ciò deriva l'effetto di dover far corrispondere il numero di unità da ridurre ad un valore finanziario che assommi comunque, complessivamente, almeno al 10 per cento della spesa totale di personale.

In proposito, alla luce degli effetti che ne deriveranno in termini di riduzione dei quadri organici, sarebbero utili informazioni circa l'adeguatezza delle medesime dotazioni organiche - considerando il fisiologico *turn over* e l'anzianità media del personale in servizio - a far

---

[4] Vedasi, in particolare il paragrafo 5.2. della recente circolare sulle previsioni del bilancio a l.v. 2012-2014 Cfr. MINISTERTO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., "*Previsioni di bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012 – 2014 e Budget per il triennio 2012 - 2014 - Indicazioni per l'attuazione delle riduzioni di spesa, di cui all'articolo 10, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.", Circolare del 13 luglio 2011, pagina 27 e seguenti.*

[5] La riduzione in esame dovrebbe incidere anzitutto sugli attuali 3.500 uffici dirigenziali delle amministrazioni centrali, determinando una riduzione di n. 350 unità. A tale riduzione dovrebbe aggiungersi il taglio delle dotazioni organiche del personale delle Amministrazioni centrali che si approssima alle 190.000 unità. Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione 2011 sul Costo del Lavoro Pubblico*, pagine 28 e 55.

fronte, nei prossimi anni, ai fabbisogni di funzionamento come stabilito dall'articolo 6, comma 1, del T.U.I.P..

Il comma 6 interviene sulle disposizioni riguardanti le riduzioni dei regimi di esenzione di cui al comma 1-*ter* dell'articolo 40 del decreto-legge n. 98 del 2011, anticipando anche al 2012 e 2013 le riduzioni previste per gli anni 2013 e 2014.

Viene poi previsto che in alternativa, anche parziale, alle citate riduzioni, possa essere disposta, con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette, compresa l'accisa.

Viene inoltre anticipato al 30 settembre 2012 il termine - di cui all'articolo 40, comma 1-*quater* del citato decreto-legge n. 98 - per l'adozione dei provvedimenti legislativi in materia fiscale ed assistenziale, che scongiurerebbe l'adozione delle riduzioni di cui al comma 1-*ter* e vengono anticipati di un anno gli effetti positivi che devono determinarsi ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4 mld per il 2012 e a 16 mld per il 2013.

La RT afferma che per effetto della disposizione viene anticipato al 2012 l'effetto di 4 mld precedentemente previsto per il 2013 e al 2013 l'effetto prima previsto per il 2014: pertanto, si determina un incremento di 4 mld con riferimento al 2012 e di 12 miliardi (ovvero 16 mld complessivi rispetto ai 4 mld previsti precedentemente) per il 2013.

La RT asserisce poi che la possibile rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette agevola il raggiungimento dell'obiettivo di realizzazione degli effetti positivi attesi.

L'allegato riepilogativo degli effetti finanziari indica un miglioramento su tutti i saldi pari a 4 mld per il 2012 e 12 mld per il 2013.

Al riguardo, si rileva che l'introduzione della possibilità di utilizzare un provvedimento amministrativo per garantire gli effetti finanziari stabiliti, attraverso la rimodulazione delle imposte indirette, inclusa l'accisa, andrebbe valutata sotto il profilo della compatibilità rispetto alla riserva di legge in materia tributaria stabilita dall'art. 23 della Costituzione. Ciò anche tenendo conto dell'ampiezza della base imponibile sulla quale il D.P.C.M. avrà la facoltà di intervenire e della mancata fissazione nella norma in esame di qualsivoglia parametro quantitativo entro il quale operare le modifiche rispetto alle aliquote attualmente vigenti. Si evidenzia inoltre che l'emanazione del citato D.P.C.M. ha luogo in assenza di specifiche procedure volte a garantire la corretta quantificazione e la

successiva verifica in sede parlamentare degli effetti finanziari attesi. Si può valutare se rafforzare le procedure di emanazione del D.P.C.M. prevedendo un apposito passaggio parlamentare.

Si sottolinea sotto questo aspetto che l'articolo 40, comma 1-*quater* del decreto-legge n. 98 aveva espressamente previsto che gli interventi correttivi di miglioramenti dei saldi che potrebbero evitare le riduzioni di cui al comma 1-*ter* venissero effettuati mediante provvedimenti legislativi.

Si osserva poi che i margini di manovrabilità di cui disporranno i citati provvedimenti legislativi rispetto alla riduzione delle agevolazioni in essere risultano considerevolmente ridotti dalla circostanza che il provvedimento in esame (all'articolo 2, commi 6-34) è intervenuto direttamente sull'innalzamento dell'aliquota delle rendite finanziarie, con un maggior gettito stimato di 1.412 mln per il 2012, 1.534 mln per il 2013 e 1.915 mln per il 2014. Si tratta come è noto di una delle voci più rilevanti in termini quantitativi tra quelle ricomprese nell'elenco di regimi agevolativi (c.d. *tax expenditures*) assoggettate a riduzione per effetto della citata norma del decreto-legge n. 98.

Il comma 7 introduce un periodo aggiuntivo all'articolo 10, comma 12, del decreto-legge n. 98 del 2011, laddove è prevista – in presenza di scostamenti rilevanti dagli obiettivi di finanza pubblica - la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, entro limiti percentuali determinati in misura uniforme rispetto a tutte le dotazioni di bilancio, ad esclusione delle cosiddette spese obbligatorie. L'innovazione in esame precisa che, nella ipotesi scostamento dagli obiettivi, ovvero, nel caso in cui non siano assicurati gli obiettivi di risparmio richiesti alle amministrazioni centrali dello Stato (stabiliti ai sensi del comma 2, del richiamato articolo 10), con le modalità previste dal citato primo periodo, può essere disposto, nel rispetto degli equilibri di bilancio pluriennale, il differimento, senza interessi, del pagamento della tredicesima mensilità dovuta ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in tre rate annuali posticipate. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le disposizioni tecniche per l'attuazione del presente comma.

La RT afferma che la norma in esame introduce un rafforzamento della clausola di salvaguardia a garanzia degli obiettivi di risparmio derivanti dall'articolo 10, commi 2 e 12, primo periodo, del decreto legge n. 98 del 2011, come integrati dalle ulteriori riduzioni disposte dal comma 1 del decreto in esame, prevedendo, in

caso di necessità, anche l'eventuale differimento del pagamento della tredicesima mensilità dovuta ai pubblici dipendenti, in 3 rate annuali posticipate.

La norma prevede, inoltre, che il differimento non possa comportare la corresponsione di interessi a favore del personale, e che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze saranno stabilite le disposizioni tecniche per l'attuazione della norma tali da garantire il rispetto degli equilibri programmati del bilancio pluriennale in termini di saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto della PA.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi del decreto, pur considerando le norme in esame, non indica specifici effetti d'impatto in conto minori spese correnti.

La relazione illustrativa non aggiunge nulla al contenuto del dispositivo.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, non vi sono osservazioni, considerando che il dispositivo mira al rafforzamento dell'efficacia della procedura di blocco degli impegni di cui all'articolo 10, comma 12, del DL n. 98 del 2011.

Non di meno, merita comunque attenta considerazione il fatto che il dispositivo, in cui si prevede il blocco della corresponsione della tredicesima mensilità, si innesti, espressamente, in occasione di due eventualità ben distinte: l'una, che è già prevista a legislazione vigente, in relazione allo scostamento "rilevante" degli andamenti di spesa rispetto agli obiettivi di contenimento previsti dal DEF; l'altra, invece, relativamente al mancato conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa indicati al comma 2 dell'articolo 10 del DL 98/2011.

Ebbene, sotto il profilo metodologico contabile, andrebbero chiariti i differenti termini di attuazione del "blocco" delle tredicesime, tenuto conto della differente portata applicativa della misura in questione - nell'un caso in relazione ad un non meglio precisato "rilevante" scostamento rispetto agli obbiettivi previsti, e nell'altro, invece, in relazione alla mancata realizzazione di risparmi che sono stati individuati per ciascun dicastero. Dovendo le misure di differimento della tredicesime realisticamente ipotizzarsi come "selettive" nel secondo caso, cioè per i dipendenti delle sole

Amministrazioni che hanno "sforato" gli specifici obiettivi di riduzione della spesa, mentre "generalizzati" nel primo, riguardando tutti i dipendenti della PA, rispetto ai quali la formulazione non chiarisce la connessione con il comparto o sottosettore di "rilevante" scostamento .

Oltretutto, andrebbe valutato se la prevista misura del differimento della corresponsione della tredicesima mensilità a tutti i dipendenti della PA, allorché attivata in capo ai dipendenti di alcune amministrazioni delle PA, non prefiguri la disapplicazione del principio di assicurare "parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi" (articolo 45, comma 2, T.U.I.P.).

Inoltre - sul terreno applicativo - il dispositivo in esame fa riferimento alla nozione giuridico amministrativa di soggetto pubblico, riferibile all'articolo 1, comma 2, del T.U.I.P., mentre le normative in materia di contenimento delle spese di funzionamento e di quelle di personale - adottate, in particolare, negli ultimi anni - hanno per lo più fatto riferimento alla qualificazione di PA che deriva dai principi statistici della contabilità nazionale, definiti secondo criteri del Sec95 (settore S13).

Sul punto, sembrerebbe necessaria la richiesta di elementi di chiarificazione.

Il comma 8, relativo agli enti territoriali sottoposti al patto di stabilità interno, anticipa all'anno 2012 la decorrenza degli effetti derivanti dall'applicazione delle regole del patto di stabilità interno previste dal comma 5 dell'articolo 20 del decreto legge n. 98 del 2011. In particolare, i citati enti concorrono per ulteriori 6.000 milioni di euro per l'anno 2012 e per ulteriori 3.200 milioni di euro per l'anno 2013.

Il comma 9 anticipa all'anno 2012 la decorrenza dei criteri di virtuosità al fine del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti sottoposti al patto di stabilità interno. E' altresì anticipata all'anno 2012 l'esclusione degli enti collocati nella classe più virtuosa dal concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati dal comma 5 del decreto legge n. 98 del 2011 e dall'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010.

La RT, oltre a descrivere la norma, evidenzia con la sottostante tabella il concorso alla manovra delle regioni a statuto ordinario, delle regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e di Bolzano, delle province e dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti:

(milioni di euro)

	2012	2013	2014
Regioni statuto ordinario	1.600	800	0
Regioni statuto speciale e Prov. Aut.	2.000	1.000	0
Province	700	400	0
Comuni > 5.000 abitanti	1.700	1.000	0
TOTALE	**6.000**	**3.200**	**0**

La RT afferma quindi che gli effetti attesi sull'indebitamento netto e sul fabbisogno sono pari a 6.000 milioni di euro per il 2012 e a 3.200 milioni di euro per l'anno 2013.

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica:

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto PA		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Modifiche PSI RSO				-1.600	-800	0	-1.600	-800	0
Modifiche PSI RSS e Province autonome				-2.000	-1.000	0	-2.000	-1.000	0
Modifiche PSI Province				-700	-400	0	-700	-400	0
Modifiche PSI Comuni > ab.				-1.700	-1.000	0	-1.700	-1.000	0

Al riguardo, si ribadisce quanto già evidenziato in merito all'articolo 20 del decreto legge n. 98 del 2011[6] circa l'opportunità di acquisire ulteriori informazioni in relazione alla praticabilità e alla conseguibilità degli obiettivi di risparmio. In assenza di elementi informativi idonei a confermare la sostenibilità delle misure, non risulta infatti possibile verificare *ex-ante* i margini di conseguibilità degli obiettivi di risparmio recati dalla norma. Sul punto si osserva che la norma in esame, oltre ad anticipare di un anno la decorrenza degli effetti derivanti dall'applicazione delle regole del patto di stabilità interno previste dal comma 5 dell'articolo 20 del decreto legge n. 98 del 2011, aggiunge ulteriori obiettivi di risparmio a quelli fissati dall'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, che sono già scontati nei tendenziali[7].

[6] Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, dossier Nota di lettura n. 108.

[7] L'effetto cumulato dei risparmi attesi dalle tre manovre (DL 78/2010, DL 98/2011 e DL 138/2011) è raffigurato nella seguente tabella:

(milioni di euro)

Occorre evidenziare che la norma si limita a definire l'ammontare complessivo del concorso dei diversi comparti di enti alla manovra, ma non chiarisce le modalità con cui tale concorso andrà realizzato ovvero quali saranno le regole che gli enti dovranno applicare ai loro bilanci per conseguire tali risparmi[8].

Inoltre, va rilevato che al conseguimento degli ulteriori obiettivi di risparmio non partecipano gli enti collocati nella classe più virtuosa, restando l'onere a carico delle rimanenti tre classi di enti. A tale riguardo, andrebbe confermato che l'esclusione, già dall'anno 2012, degli enti collocati nella classe più virtuosa dal concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, fissati dal comma 5 dell'articolo 20 del decreto legge n. 98 del 2011 e dall'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, non pregiudichi gli obiettivi di risparmio stabiliti dalle predette norme. Sul punto sembra quindi che gli obiettivi di risparmio, essendo a totale carico degli enti collocati nelle rimanenti altre tre classi meno virtuose, siano conseguibili esclusivamente mediante un aggravio degli obiettivi di risparmio di tali enti.

Infine, atteso che gli obiettivi di risparmio recati dalla norma non sono accompagnati da una riduzione dei trasferimenti, si evidenzia la possibilità che negli enti si determini l'emersione di posizioni di avanzo. Tale circostanza determina il congelamento di risorse non spendibili destinate ad accumularsi negli esercizi, pone un

	2012	2013	2014 e ss.
Risparmi art. 14, comma 1, decreto legge n. 78/2010:			
Regioni a statuto ordinario	4.500	4.500	4.500
Regioni a statuto speciale e Prov. autonome	1.000	1.000	1.000
Province	500	500	500
Comuni > 5.000 abitanti	2.500	2.500	2.500
TOTALE	8.500	8.500	8.500
Risparmi articolo 20, comma 5, decreto legge n. 98/2011:			
Regioni a statuto ordinario		800	1.600
Regioni a statuto speciale e Prov. autonome		1.000	2.000
Province		400	800
Comuni > 5.000 abitanti		1.000	2.000
TOTALE		3.200	6.400
Risparmi articolo 1, comma 8, AS 2887 (DL 138/2011):			
Regioni a statuto ordinario	1.600	800	
Regioni a statuto speciale e Prov. autonome	2.000	1.000	
Province	700	400	
Comuni > 5.000 abitanti	1.700	1.000	
TOTALE	6.000	3.200	
TOTALE COMPLESSIVO	14.500	14.900	14.900

[8] Per gli anni 2011-2013 gli obiettivi di risparmio connessi al PSI sono stati inseriti nel decreto legge n. 78 del 2010, mentre le regole specifiche del patto cui gli enti si debbono attenere sono state disciplinate con la legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità 2011).

problema di efficiente allocazione delle risorse e crea possibili future pressioni da parte degli enti affinché tali risorse siano sbloccate, con conseguenti effetti negativi per la finanza pubblica.

I commi 10 e 11 ampliano, a decorrere dall'anno 2012, la possibilità per regioni e comuni di manovrare le rispettive addizionali IRPEF.

La RT afferma che lo sblocco delle addizionali è funzionale al perseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno e non comporta effetti finanziari aggiuntivi rispetto a quelli indicati dal precedente comma 8.

Al riguardo, con riferimento all'ampliamento della manovrabilità dell'addizionale IRPEF da parte delle regioni occorre evidenziare che il patto di stabilità interno delle regioni è strutturato su vincoli posti sul lato della spesa; l'eventuale scelta di incrementare l'addizionale all'IRPEF da parte delle regioni sembrerebbe piuttosto riconducibile all'esigenza di comporre squilibri di altre voci del bilancio regionale non inclusi nel patto, quale, ad esempio, la spesa sanitaria.

Il comma 12 introduce la possibilità di ridurre le misure previste dal nuovo patto di stabilità interno, per un importo fino al 50 per cento, per effetto delle maggiori entrate derivanti dall'adozione delle misure di cui al successivo articolo 7 del presente provvedimento. Un apposito decreto ministeriale dispone la riduzione tra i comparti interessati.

Inoltre si stabilisce che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, sia soppressa la misura della tariffa concernente l'imposta provinciale di trascrizione per gli atti soggetti ad IVA nella tabella allegata al decreto ministeriale n. 435 del 1998 e che, per i medesimi atti soggetti ad IVA, la misura dell'IPT dovuta sia determinata secondo quanto previsto dalla stessa tabella per gli atti non soggetti ad IVA. Con la medesima decorrenza le province percepiranno le somme dell'IPT conseguentemente loro spettanti.

La RT afferma che la modifica della disciplina per la tassazione IPT degli atti soggetti ad IVA, il cui trattamento fiscale verrà equiparato a quello previsto per gli atti non soggetti ad IVA, comporterà il passaggio dal pagamento di una tariffa in somma fissa (150,81 euro) a quello di una tariffa modulata sulla base delle caratteristiche di potenza e portata dei veicoli soggetti ad

immatricolazione con conseguente incremento di gettito a livello provinciale.

In sostanza si prevede l'applicazione della predetta tariffa modulata a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto legge anche in assenza del decreto ministeriale di modifica della disciplina.

La RT non ascrive alla disposizione effetti ulteriori potenzialmente già di spettanza delle province, essendo sostanzialmente attuativa di quanto già previsto dall'articolo 17, comma 6, del decreto legislativo n. 68 del 2011.

Al riguardo, si osserva che l'assenza di effetti negativi per la finanza pubblica si basa sul presupposto che il passaggio dalla tariffa in forma fissa a quella modulata sulla base delle caratteristiche di potenza e portata dei veicoli soggetti ad immatricolazioni garantisca alle province almeno i medesimi livelli di gettito già previsti a legislazione vigente.

Il comma 13 stabilisce, a decorrere dall'anno 2012, le modalità di ripartizione del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale anche ferroviario, istituito dall'articolo 21, comma 3, del decreto legge n. 98 del 2011. A tal fine si istituisce senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un'apposita struttura paritetica che individua i criteri premiali e svolge compiti di monitoraggio sulle spese e sull'organizzazione del trasporto pubblico locale.

La RT afferma che la disposizione non determina effetti finanziari negativi trattandosi di ripartizione di risorse già previste a legislazione vigente.

Al riguardo, relativamente all'istituzione della struttura paritetica e all'apposizione della clausola di invarianza si segnala quanto è stabilito dall'articolo 17, comma 7, quarto periodo, della legge di contabilità, laddove si prevede che l'apposizione di una mera clausola di invarianza non è sufficiente a certificare la neutralità di una norma, dovendo ritenersi necessari tutti gli elementi dimostrativi atti a documentarne la sua effettiva sostenibilità. Sul punto quindi appare opportuno fornire ulteriori dati idonei a dimostrare che l'istituzione e il funzionamento della struttura paritetica possa avvenire mediante i soli stanziamenti previsti a legislazione vigente.

Il comma 14 disciplina la decadenza degli organi, con esclusione del collegio dei revisori o sindacale, degli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato nei casi in cui non venga approvato il bilancio nei termini previsti dalla normativa vigente, ovvero presenti un disavanzo di competenza per due esercizi finanziari consecutivi. È prevista la nomina di un commissario che adotta le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio finanziario dell'ente e se ciò non risulta possibile chiede la messa in liquidazione coatta amministrativa dell'ente. Il commissario può, anche nei confronti del personale che non abbia raggiunto l'anzianità massima contributiva di 40 anni, risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro con preavviso di sei mesi.

La RT afferma che la disposizione, in quanto volta a determinare una virtuosa gestione finanziaria degli enti pubblici vigilati dallo Stato, non determina effetti negativi per la finanza pubblica. Per i profili inerenti l'ultimo periodo la RT rinvia l'analisi a quella relativa al comma 16.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 15, nell'ambito degli interventi a salvaguardia dell'euro, amplia le ipotesi di prestazione della garanzia da parte dello Stato in favore della società di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legge n. 78 del 2010, costituita insieme agli altri Stati membri dell'area euro al fine di assicurare la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'unione monetaria. Si tratta dell'European Stability Mechanism (ESM), il fondo di salvataggio europeo istituito nel luglio 2011 che sostituirà i fondi EFSF ed EFSM già operanti per salvare i primi Stati europei investiti dalla crisi economico-finanziaria.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si segnala che la RT riferita all'articolo 17 del decreto legge n. 78 del 2010 non escludeva un eventuale rischio di escussione della garanzia. Sul punto, quindi, alla luce della modifica normativa, del quadro economico finanziario internazionale e atteso il carattere presumibilmente rilevante dell'esborso connesso ad un eventuale rischio di escussione, appare opportuno una stima, sia pur di massima, della possibile entità della spesa e del relativo impatto sul debito pubblico nonché sull'indebitamento netto della P.A. tramite la spesa per interessi.

Il comma 16 prevede che si applicano anche negli anni 2012, 2013 e 2014, le disposizioni di cui all'articolo 72, comma 11, del decreto-legge n 112 del 2008, in materia di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, anche del personale dirigenziale, con un preavviso di sei mesi, al compimento di un'anzianità contributiva di quaranta anni.

La RT afferma che la norma stabilisce la proroga per gli anni 2012-2014 della disposizione di cui all'articolo 72, comma 11, diretta a prevedere la facoltà per le pubbliche amministrazioni, a compimento dell'anzianità massima di 40 anni di contributi, di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro con preavviso di sei mesi.

Rispetto alle valutazioni originarie dei complessivi effetti delle disposizioni di cui all'articolo 72, commi da 7 a 11, contenute nella relativa relazione tecnica, la disposizione in esame riguarda solo i soggetti con 40 anni di contributi (in quanto la disposizione relativa ai soggetti in possesso dei limiti di età è comunque di carattere permanente); dalla proroga in esame deriva quindi un effetto di onerosità più contenuto per quanto riguarda le prestazioni previdenziali (spesa pensionistica e spesa per indennità di buonuscita). Tale effetto di onerosità sussiste anche a seguito della facoltà concessa, con riferimento, in ogni caso, a soggetti che hanno maturato i requisiti per il pensionamento, dall'ultimo periodo di cui al comma 14.

In sintesi, ipotizzando che dal complesso delle disposizioni derivi un maggior accesso al pensionamento (rispetto a quanto previsto sulla base dall'ordinamento vigente e delle conseguenti propensioni al pensionamento) per circa 500 soggetti l'anno, per un anticipo medio di circa 1 anno, la RT stima che dalla misura conseguano i seguenti oneri che tengono conto dell'ordinamento vigente in materia di decorrenza del trattamento pensionistico e di liquidazione dell'indennità di fine servizio:

Milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Spesa pensionistica	0	-8	-16	-16	-16
Indennità di buonuscita			-30	-5	0
Effetto complessivo	**0**	**-8**	**-46**	**-21**	**-16**

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi, considerando le norme in esame indica i medesimi effetti d'impatto esposti dalla RT in conto maggiori spese correnti (pensionistica e per buonuscita), limitatamente al 2013 e 2014 :

Milioni di euro

Saldo Netto				Fabbisogno				Indeb. netto			
2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
0	0	8	16	0	0	8	16	0	0	8	16
0	0	0	30	0	0	0	30	0	0	0	30

La relazione illustrativa non aggiunge nulla al contenuto del dispositivo.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, va sottolineato che la RT determina gli effetti d'impatto ipotizzando, sulla base delle esistenti "propensioni" al pensionamento di coloro che si approssimano alla maturazione di 40 anni di contributi, una platea di n. 500 unità per un anticipo medio di circa 1 anno.

Si segnala, *a latere*, che la RT non fornisce elementi di valutazione specificamente dedicati agli effetti finanziari della facoltà concessa agli enti commissariati di risolvere il rapporto di lavoro con i propri dipendenti anche prima del compimento dei 40 anni di anzianità contributiva (ultimo periodo del comma 14).

In proposito, si segnala che l'articolo 17, comma 3, quarto periodo della legge di contabilità prescrive che la RT debba indicare non solo i dati (anche a valore) ma anche illustrarne i metodi, nonché fornire ogni elemento che sia comunque utile alla verifica tecnica della quantificazione in sede parlamentare.

Il comma 17 stabilisce che all'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, laddove è prevista la facoltà dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di produrre istanza di permanenza per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti a l.v., sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo periodo, le parole: "accogliere la richiesta", sono sostituite dalle seguenti: "trattenere in servizio il dipendente"; nel medesimo periodo, la parola: "richiedente", è sostituita dalla seguente: "dipendente";

b) al terzo periodo, le parole: " La domanda di", sono sostituite dalle seguenti: " La disponibilità al";

c) al quarto periodo, le parole: " presentano la domanda", è sostituita dalle seguenti: "esprimono la disponibilità".

La RT riferisce che il dispositivo è inteso nel suo complesso a prevedere che la facoltà di trattenimento in servizio del dipendente oltre i limiti di età per il collocamento a riposo venga esercitata

unilateralmente dall'amministrazione, sulla base della semplice disponibilità del dipendente, e non più su sua richiesta.

La norma - conclude la RT - non produce effetti onerosi a carico della finanza pubblica.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi del decreto, pur considerando le norme in esame, non indica specifici effetti d'impatto in conto minori spese correnti.

La relazione illustrativa riferisce che la norma introduce disposizioni dirette a chiarire la procedura per la prosecuzione del rapporto di lavoro oltre i limiti di età per il collocamento a riposo.

Al riguardo, tenuto conto del rilievo procedurale del dispositivo, non ci sono osservazioni.

Il comma 18 prevede che al fine di assicurare la massima funzionalità e flessibilità, in relazione a motivate esigenze organizzative, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (T.U.I.P.), possono disporre, nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto. In tal caso, il dipendente conserva, sino alla predetta data, il trattamento economico in godimento a condizione che, ove necessario, sia prevista la compensazione finanziaria, anche a carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi.

La RT riferisce che il comma consente di disporre il passaggio ad altro incarico, prima della data di scadenza di quello ricoperto, del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale. E' previsto, inoltre, che il dipendente conservi, fino alla data di scadenza dell'incarico, il trattamento economico in godimento a condizione che, ove necessario, sia prevista la compensazione finanziaria anche a carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi.

La RT conclude l'analisi della norma riferendo che trattasi di disposizione avente carattere ordinamentale che non determina effetti sui saldi di finanza pubblica.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi, pur considerando le norme in esame, non indica effetti d'impatto in conto minori spese correnti.

La relazione illustrativa riferisce che il comma in esame consente alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, di disporre nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto.

Al riguardo, per i profili di copertura, pur considerando la clausola di compensazione espressamente prevista al secondo periodo del comma in esame, va però sottolineato che la neutralità del dispositivo sembrerebbe assicurata solo in presenza delle necessarie risorse a valere sul Fondo Unico per la retribuzione della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti *et similia*.

In proposito, si rileva che la disposizione non sembrerebbe considerare la fattispecie nella quale tali fondi risultassero indisponibili, in quanto interamente impegnati in relazione a altri incarichi già assegnati. In tal senso, la previsione per cui il prefetto o dirigente assegnato ad altro incarico, indipendentemente dalle risorse degli esistenti fondi, debba mantenere la retribuzione precedente potrebbe prefigurare l'emersione di maggiori oneri rispetto al quadro finanziario a legislazione vigente[9].

Il comma 19 stabilisce che all'articolo 30, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (T.U.I.P.), recante disposizioni in materia di passaggio di dipendenti per mobilità tra amministrazioni, in fine sono aggiunte le seguenti parole: "; il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento, assicurando la necessaria neutralità finanziaria.".

La RT afferma che la disposizione - intervenendo sull'art. 30, comma 2-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 - prevede che, a seguito dell'attivazione delle procedure di mobilità, il

[9] Sul punto, sembra volersi confermare, anche in caso di cessazione anticipata dell'incarico dirigenziale, quanto già stabilito dal CCNL Area I (Dirigenti statali) all'articolo 62 (Clausola di salvaguardia), laddove si prevede che, in caso di assegnazione ad altro incarico del Dirigente rispetto a quello di titolarità "ove non siano disponibili posizioni dirigenziali vacanti di pari fascia ovvero le stesse richiedano il possesso di specifici titoli di studio e professionali, l'amministrazione regola gli effetti economici correlati all'attribuzione di un eventuale incarico di importo inferiore sulla base di criteri e termini definiti nella contrattazione integrativa, secondo le modalità di cui all'art. 4 (Contrattazione collettiva integrativa a livello di ministero). Tra i criteri sarà prevista l'attribuzione di una retribuzione di posizione il cui valore economico non sia inferiore del 10% rispetto a quella corrisposta in relazione al precedente incarico". Cfr. CCNL 2006/2009 Area 1, sul sito dell'ARAN.

trasferimento del personale che ne faccia domanda può essere disposto anche se la vacanza di organico è presente in area diversa da quella di inquadramento. La norma, fermo restando il rispetto dell'invarianza finanziaria, è volta ad incentivare l'istituto della mobilità quale strumento di flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane nello svolgimento dell'attività amministrativa.

La disposizione non determina -conclude la RT - effetti sui saldi di finanza pubblica.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi del decreto, pur considerando le norme in esame, non indica specifici effetti d'impatto.

La relazione illustrativa si limita a riferire che il dispositivo modifica l'articolo 30, comma 2-*bis*, del d.lgs. 2001, n. 165, prevedendo che il trasferimento disciplinato dal predetto comma possa essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento.

Al riguardo, pur considerando l'apparente profilo ordinamentale del dispositivo, appare necessario soffermarsi sulle implicazioni che ne derivano alla luce del quadro normativo fornito dall'ordinamento vigente (specificamente, in materia di dotazioni organiche), per cui non sempre potrebbe confermarsi la neutralità del dispositivo.

Nei suoi contenuti essenziali, infatti, il dispositivo sembra consentire il passaggio per mobilità tra Amministrazioni anche di dipendenti per i quali non risulti disponibile il posto in organico nel relativo profilo professionale nell'Amministrazione di destinazione, sempre che la creazione della nuova posizione in organico avvenga in presenza di contestuali misure di compensazione finanziaria, in aree diverse da quella di inquadramento dell'interessato. Di fatto, risulterebbero dunque possibili situazioni di soprannumeriarietà in taluni contingenti organici, sia pure compensate da riduzioni in altri profili professionali.

In proposito, si rileva che tale compensazione - per essere valida - dovrà operare necessariamente a valere di posizioni organiche destinate ad essere effettivamente "occupate" per effetto degli accessi consentiti dal *turn over* previsto per l'Amministrazione di destinazione, contrariamente operando di fatto la neutralizzazione a carico di posizioni destinate comunque a rimanere vacanti.

Va inoltre rammentato che l'articolo 6, comma 1, del T.U.I.P. prescrive la regola generale secondo cui le amministrazioni non possono determinare, in presenza di vacanze di organico, situazioni di soprannumerarietà di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale, dovendo calibrarsi i quadri organici sui soli fabbisogni "effettivi" delle Amministrazioni.

Il comma 20 modifica la disciplina sul progressivo elevamento del requisito anagrafico delle lavoratrici per la pensione di vecchiaia e per il trattamento pensionistico liquidato esclusivamente con il sistema contributivo, già introdotto sulla base di una determinata tempistica dall'articolo 18 del decreto-legge n. 98 del 2011. Tale provvedimento prevedeva, a decorrere dal 1° gennaio 2020, un progressivo elevamento da 60 a 65 anni del requisito suddetto, con riferimento alle lavoratrici dipendenti private, nonché a quelle autonome o cosiddette parasubordinate, iscritte alle relative gestioni INPS. In base alla progressione, il requisito di 65 anni si sarebbe applicato a decorrere dal 1° gennaio 2032.

La novella di cui al comma 20 in esame dispone che il processo di elevamento inizi dal 2016 (anziché dal 2020); di conseguenza, la progressione cessa il 1° gennaio 2028 (anziché il 1° gennaio 2032), secondo lo schema di seguito riprodotto, tratto dalla RT.

Anno	Incremento in mesi decorrente dal 1° gennaio dell'anno (rispetto a anno precedente)	Incremento cumulato in mesi
2016	1	1
2017	2	3
2018	3	6
2019	4	10
2020	5	15
2021	6	21
2022	6	27
2023	6	33
2024	6	39
2025	6	45
2026	6	51
2027	6	57
2028	3	60

La RT, dopo aver descritto la norma e riportato la suddetta tabella, ricorda che restano ferme le norme in materia di decorrenza del trattamento pensionistico e di adeguamento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico agli incrementi della speranza di vita ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, comunque applicato ai

nuovi livelli dei requisiti anagrafici tempo per tempo, come risultanti anche dagli incrementi stabiliti dalla disposizione in esame.

In coerenza con le valutazioni finanziarie già scontate nella RT al citato articolo 18 del decreto-legge n. 98 del 2011, le maggiori economie ascrivibili alla disposizione in esame, rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente, per effetto dell'anticipo dell'incremento dei requisiti anagrafici in esame risultano essere le seguenti:

(milioni di euro)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
0	0	0	0	0	112	320	565	1.180	1.825

Le economie sopra indicate sono quelle imputabili esclusivamente alla norma in esame (anticipo della disposizione già contenuta all'articolo 18, comma 1 del decreto-legge n. 98 del 2011) e pertanto computate in termini differenziali rispetto a quanto già previsto dall'ordinamento vigente (economie pari a 145 mln di euro nel 2021 progressivamente crescenti, come indicato in sede di RT al citato articolo 18, comma 1).

Al riguardo, si premette che la RT al decreto-legge n. 98 non recava una puntuale indicazione dei risparmi attesi, il che rende pertanto più complessa la valutazione degli effetti differenziali da ascrivere alla disposizione in esame. Inoltre, anche la presente RT non fornisce i dati e le ipotesi alla base delle stime effettuate. In nessuno dei due casi viene presentata la stima dei risparmi in un arco di tempo adeguato tale da comprendere l'incremento dei risparmi attesi e il successivo loro verosimile azzeramento.

Comunque, si può rilevare: i) i risparmi del 2017 (112 mln), primo anno di applicazione nel testo in esame, appaiono solo parzialmente coerenti con quelli stimati per il 2021 (145 mln), primo anno di applicazione nel decreto-legge n. 98 del 2011, nella RT al richiamato provvedimento; ii) i risparmi dell'ordine dello 0,1% del PIL (previsti per il triennio 2024-2026 nella RT al testo originario) dovrebbero verificarsi, in virtù dell'anticipo, nel triennio (2020-2022), ipotesi che però non è verificabile per mancanza di dati e necessita di conferma; iii) alla luce del valore del PIL, dei suoi presumibili tassi di crescita e del citato parametro di risparmio di 0,1% nel triennio 2020-2022, i risparmi relativi a tale biennio, al netto di quelli contabilizzati

per il triennio 2020-2022 nel precedente DL 98/2011 (pari a 0 nel 2020, a 145 mln nel 2021 e verosimilmente circa 400 mln di euro nel 2022), si possono ritenere sostanzialmente coerenti con le valutazioni effettuate per il medesimo decreto-legge.

La stima dei risparmi relativi al biennio 2018-2019 viene proposta sulla base di un andamento progressivamente crescente, anch'esso non supportato da elementi informativi che ne consentano una valutazione puntuale.

Il comma 21 dispone che dal 2012 e con esclusivo riferimento ai soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento dal 1° gennaio 2012, il personale del comparto scuola accederà al trattamento pensionistico non più dalla data di inizio dell'anno scolastico o accademico in cui raggiunge i requisiti richiesti, ma dalla data d'inizio dell'anno scolastico o accademico successivo.

La RT chiarisce che la norma è diretta ad armonizzare le regole di decorrenza del pensionamento del settore della scuola a quello degli altri settori produttivi, tenendo conto della specificità programmatoria del settore per cui comunque l'unica "finestra" di uscita prevista è all'inizio dell'anno scolastico o accademico. Dalla disposizione sono esclusi coloro che maturano i requisiti entro il 31 dicembre 2011.

Dalla disposizione, tenendo conto di quanto previsto dal comma 22, sulla base dei seguenti parametri e stime:

— numero soggetti interessati con requisiti minimi (e, quindi, coinvolti nel posticipo di un anno) con propensione ad accedere al pensionamento nel periodo 2012-2015: circa 15.500-17.000;

— importo medio pensione: circa 26.000 euro (stima 2012)

— imposto medio buonuscita: 72.500 euro (stima 2012)

conseguono le seguenti economie (valori in mln di euro):

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Minore spesa pensionistica	100	415	476	490	532	548
Minore spesa per buonuscita	0	616	298	0	0	0
Effetto complessivo	100	1.031	774	490	532	548

Al riguardo, si rileva che la quantificazione - sulla base dei parametri di stima adottati - appare corretta. In relazione a detti parametri, andrebbero tuttavia forniti elementi di valutazione in ordine a criteri utilizzati per l'individuazione della platea dei

soggetti interessati, rappresentati evidentemente, come peraltro asserito dalla stessa RT, soltanto dai soggetti che hanno raggiunto i requisiti minimi e che hanno intenzione di accedere immediatamente al pensionamento.

I commi 22 e 23 modificano la disciplina sui termini temporali per la corresponsione dei trattamenti di fine servizio (comunque denominati) dei dipendenti pubblici.

In particolare il comma 22 eleva a ventiquattro mesi il termine dilatorio attualmente vigente di sei mesi per la corresponsione del suddetto trattamento alla cessazione del rapporto di lavoro e introduce un termine dilatorio di sei mesi (sempre decorrenti dalla cessazione del rapporto di lavoro) nel caso in cui la risoluzione del rapporto è dovuta a raggiungimento dei limiti di età o di servizio o a collocamento a riposo d'ufficio per motivi inerenti l'anzianità massima di servizio. Non sono apportate modifiche alla disciplina vigente per i casi di inabilità e di decesso o in relazione ai trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile.

Il comma 23 conferma l'applicazione della normativa fino ad ora vigente per i soggetti che abbiano maturato i requisiti per il pensionamento prima del 13 agosto 2011 ovvero, per i dipendenti del comparto scuola, che maturino i medesimi requisiti entro il 31 dicembre 2011.

La RT, dopo aver evidenziato le finalità della disposizione, provvede alla quantificazione degli effetti finanziari sulla base dei seguenti parametri e stime:

Posticipo di 6 mesi

— soggetti interessati: con riferimento a coloro che maturano i requisiti dal 2012 e manifestano annualmente la propensione al pensionamento circa 16.500, gradualmente crescenti a circa 35.000, tenuto conto che una parte dei soggetti in esame manifesta la propensione ad accedere al pensionamento successivamente alla maturazione dei requisiti minimi;

— importo medio complessivo della prestazione di prima liquidazione: circa 63.000 euro (considerando i diversi comparti) crescente nel tempo;

per il computo delle economie si è tenuto conto:

— del posticipo di 6 mesi introdotto dalla disposizione nonché del regime in vigore in materia di decorrenza del trattamento pensionistico (il posticipo di 6 mesi rileva a partire dalla data di decorrenza del trattamento);

— che non per tutti i soggetti potenzialmente interessati il posticipo di 6 mesi comporta economie in relazione agli importi di spesa annui, in considerazione della circostanza che per una quota si registra uno spostamento infrannuale della data di percezione del trattamento di fine servizio;

— per il 2012, in virtù del regime delle decorrenze, esclusivamente dei soggetti del settore scuola (stimati interessati in circa 7.000 con un importo medio di circa 73.500 euro). Prudenzialmente gli effetti di economia sull'anno 2012 sono stati ridotti del 40% circa nell'ipotesi che comunque, anche prima dell'entrata in vigore del provvedimento, l'attività amministrativa non consentisse, stante la concentrazione delle pratiche in esame nell'ultimo trimestre, il pieno completamento della liquidazione delle pratiche entro l'anno. Si è tenuto conto, come per tutti gli anni di valutazione delle economie, degli effetti fiscali indotti;

— per il 2013 come per gli anni successivi (da tale circostanza deriva la riduzione e poi l'annullamento delle economie previste), dei maggiori oneri derivanti dalle maggiori liquidazioni slittate dall'anno precedente (2012) nonché delle economie derivanti dai soggetti il cui pensionamento decorre dal 2013 (stimati complessivamente in 20.500, di cui circa 11.000 nel settore scuola, per un importo medio di circa 63.000 euro e per un'effettiva incidenza in termini di economie sulla spesa annua del 50-60% circa);

— con riferimento alla quota di soggetti che maturano i requisiti nell'ultima parte del 2011 (stimati in circa 3.300, con esclusione del settore della scuola, per un importo medio di circa 50.000 euro) si registrano economie per l'anno 2012 e corrispondente maggior onere per l'anno 2013. Prudenzialmente gli effetti di economia sull'anno 2012 sono stati ridotti del 40% circa nell'ipotesi che comunque, anche prima dell'entrata in vigore del provvedimento, l'attività amministrativa non consentisse, stante la concentrazione delle pratiche in esame nell'ultimo trimestre, il pieno completamento della liquidazione delle pratiche entro l'anno.

Incremento posticipo da 6 mesi a 24 mesi

— soggetti interessati: con riferimento a coloro che maturano i requisiti nel 2012 e manifestano annualmente la propensione al pensionamento circa 19.000. Tale numero si riduce poi con riferimento a coloro che maturano i requisiti minimi nel 2013, per effetto

dell'innalzamento dei requisiti per tale anno, per ritornare a livelli attorno ai 21.000/22.000 nel 2014;

— importo medio complessivo della prestazione di prima liquidazione: circa 60.000 euro (considerando i diversi comparti, di cui circa 70.000 euro per il settore scuola, circa 75.000 euro per il settore ministeri e circa 50.000 euro per il settore degli enti locali) crescente nel tempo;

per il computo delle economie si è tenuto conto:

— del posticipo di 24 mesi introdotto dalla disposizione rispetto a quello di 6 mesi previsto prima della norma in esame nonché del regime in vigore in materia di decorrenza del trattamento pensionistico (il posticipo di 24 mesi rileva a partire dalla data di decorrenza del trattamento). Si è tenuto conto, come per tutti gli anni di valutazione delle economie, degli effetti fiscali indotti;

— per gli anni successivi dei maggiori oneri derivanti dalle maggiori liquidazioni slittate dagli anni precedenti (da tale circostanza deriva la riduzione e poi l'annullamento delle economie previste);

— con riferimento alla quota di soggetti che maturano i requisiti nell'ultima parte del 2011 gli stessi sono stimati in circa 4.800, con esclusione del settore della scuola, per un importo medio di circa 54.000 euro.

La RT quantifica i risparmi, tanto in termini di SNF che di indebitamento, secondo quanto riportato nella seguente tabella:

(milioni di euro)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
330	1.065	723	307	598	0

Si ricorda che in alcuni casi, disciplinati dall'articolo 12, commi da 7 a 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, i trattamenti di fine servizio in esame sono corrisposti in due o tre importi annuali (anziché in unica soluzione); in tali fattispecie, i termini dilatori in esame concernono, naturalmente, il primo importo annuale (il secondo e terzo importo annuale sono attribuiti a distanza, rispettivamente, di dodici e ventiquattro mesi dal riconoscimento del primo).

Al riguardo, si rileva che la puntuale verifica della quantificazione richiederebbe un'esplicitazione delle procedure di

calcolo adottate, un'indicazione dell'ipotesi assunta in ordine agli effetti fiscali indotti e un'evidenziazione separata degli effetti relativi al posticipo di 6 mesi e a quello di 24 mesi. Comunque, sulla base delle ipotesi formulate e dei dati forniti, sia in ordine ai soggetti interessati che agli importi dei TFS, la quantificazione appare sostanzialmente corretta per gli anni fino al 2015.

Appare invece opportuna una specifica delucidazione circa i risparmi ascritti all'anno 2016.

Il comma 24 prevede che, a decorrere dall'anno 2012, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, da emanare entro il 30 novembre dell'anno precedente, sono stabilite annualmente le date in cui ricorrono le festività introdotte con legge dello Stato non conseguente ad accordi con la Santa Sede, nonché le celebrazioni nazionali e le festività dei Santi Patroni in modo tale che, sulla base della più diffusa prassi europea, le stesse cadano il venerdì precedente ovvero il lunedì seguente la prima domenica immediatamente successiva ovvero coincidano con tale domenica.

La RT non considera il dispositivo.

L'allegato non evidenzia effetti d'impatto.

La relazione illustrativa ribadisce che il comma prevede che, a decorrere dal 2012, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono fissate annualmente le date in cui ricorrono le festività introdotte con legge dello Stato non conseguente ad accordi con la Santa Sede, le celebrazioni nazionali e le festività, in modo tale che le stesse cadano il venerdì precedente o il lunedì seguente la prima domenica successiva ovvero coincidano con tale data.

Al riguardo, per i profili di diretto interesse, in considerazione del tenore del dispositivo, nulla da osservare.

Il comma 25 stabilisce che la dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE), di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004, è incrementata, per l'anno 2012, di 2.000 milioni di euro.

La RT afferma che ivi si prevede l'incremento della dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica per l'importo di 2.000 milioni di euro per l'anno 2012. I relativi effetti si esprimono in

termini di saldo netto da finanziare, di fabbisogno e di indebitamento netto.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi, indica i seguenti valori d'impatto in conto maggiori spese correnti:

(milioni di euro)

Saldo Netto				Fabbisogno				Indeb.Netto			
2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
0	2.000	0	0	0	2.000	0	0	0	2.000	0	0

Al riguardo, trattandosi di autorizzazione di spesa sotto forma di limite massimo, non ci sono osservazioni. Anche in relazione ai profili d'impatto sui saldi di finanza pubblica, non ci sono osservazioni in considerazione del fatto che il FISPE è collocato tra gli interventi di parte corrente[10] del bilancio dello Stato.

Il comma 26 dispone che ai fini della liquidazione degli importi inseriti nel piano di rientro dall'indebitamento pregresso del comune di Roma e riferiti ad obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008, è sufficiente in luogo della deliberazione consiliare una determina dirigenziale del Comune.

Il comma 27, nel modificare il comma 17 del decreto legge n. 78 del 2010, prevede che il commissario straordinario del Governo per Roma Capitale possa estinguere, nei limiti fissati dall'articolo 2 del decreto MEF 18 marzo 2011, i debiti della gestione commissariale verso Roma Capitale, diversi dalle anticipazioni di cassa ricevute, ad avvenuta deliberazione del bilancio di previsione per gli anni 2011 - 2013, con la quale viene dato atto dell'adeguatezza e dell'effettiva attuazione delle misure occorrenti per il reperimento delle risorse finalizzate a garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria, nonché subordinatamente a specifico motivato giudizio sull'adeguatezza ed effettiva attuazione delle predette misure da parte dell'organo di revisione.

La RT, con riferimento al comma 26, afferma che la disposizione ha carattere ordinamentale, che riguarda la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica. La RT non considera invece il comma 27.

Al riguardo, nulla da osservare.

[10] Capitolo 3075 della rubrica del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il comma 28 prevede che la commissione di cui all'articolo 1, comma 3, del citato decreto-legge n. 98 del 2011, a cui è attribuito il compito di provvedere alla ricognizione e all'individuazione della media dei trattamenti economici europei degli incarichi pubblici, sia integrata con un esperto designato dal Ministro dell'economia e delle finanze.

La RT riferisce che la disposizione prevede che la Commissione ISTAT prevista dall'art. 1, comma 3, del dl. 98/2011, sia integrata da un esperto designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. Considerato che la partecipazione alla commissione è a titolo gratuito, la norma non determina oneri a carico della finanza pubblica.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi, pur considerando le norme in esame, non indica effetti d'impatto.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Il comma 29 stabilisce che i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (T.U.I.P.), esclusi i magistrati - su richiesta del datore di lavoro - sono tenuti ad effettuare la prestazione in luogo di lavoro e sede diversi sulla base di motivate esigenze, tecniche, organizzative e produttive con riferimento ai piani della *performance* o ai piani di razionalizzazione, secondo criteri ed ambiti regolati dalla contrattazione collettiva di comparto. Nelle more della disciplina contrattuale si fa riferimento ai criteri datoriali, oggetto di informativa preventiva, e il trasferimento è consentito in ambito del territorio regionale di riferimento; per il personale del Ministero dell'interno il trasferimento può essere disposto anche al di fuori del territorio regionale di riferimento. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La RT afferma che la disposizione è intesa a consentire una più razionale allocazione del personale pubblico con esclusione dei magistrati.

In ogni caso, precisa che il trasferimento non dovrà determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'allegato non espone effetti d'impatto sui saldi tendenziali di finanza pubblica.

La relazione illustrativa afferma che la norma dispone che ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione dei magistrati, si applicano gli articoli 2103 e 2104 del codice civile, con specifico

riferimento all'esigibilità della prestazione in luogo di lavoro e sede diversi sulla base di motivate esigenze, tecniche, organizzative e produttive, con riferimento ai piani della performance o ai piani di razionalizzazione, secondo criteri ed ambiti regolati dalla contrattazione collettiva di comparto. E' prevista una disciplina particolare per il personale del Ministero dell'interno.

Al riguardo, pur considerando che il dispositivo è chiaramente volto alla realizzazione di un più efficiente utilizzo degli organici delle Amministrazioni rispetto ai relativi fabbisogni di sede, andrebbe confermato che ad esso non si accompagni anche il sostenimento di maggiori oneri da parte delle Amministrazioni (indennità, trattamento di missione etc. etc.).

Difatti, se la mobilità del personale rappresenta uno strumento per favorire anche i piani di razionalizzazione, appare però possibile che ciò possa riflettersi anche in esigenze di adeguamento delle sedi, da cui potrebbe derivare il sostenimento di nuovi oneri.

In tal senso, sembrerebbe necessaria - segnatamente, in relazione all'Amministrazione dell'interno - l'acquisizione degli elementi idonei a fornire una prima valutazione delle potenzialità della misura, tramite l'evidenziazione della distribuzione del personale sul territorio nazionale per ambiti regionali e per amministrazioni di provenienza. Informazioni aggiuntive sarebbero utili sugli eventuali *surplus* di organici esistenti rispetto ai relativi fabbisogni, nonché su qualsiasi elemento che sia in grado di confermare l'utilità delle misure di mobilità del personale in termini di riduzione degli oneri di funzionamento delle strutture (postazioni di lavoro, spazi nelle sedi etc.).

Il comma 30 prevede che all'aspettativa di cui all'art. 1, comma 5, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, relativamente alla nomina o elezione agli incarichi ivi indicati nell'Allegato B, si applica la disciplina prevista dall'art. 8 comma 2 della legge 15 luglio 2002 n. 145, laddove è previsto che il servizio prestato presso enti, organizzazioni internazionali o Stati esteri sia computato per intero ai fini della progressione della carriera, dell'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e, secondo le modalità stabilite dalla medesima legge 27 luglio 1962, n. 1114, del trattamento di quiescenza e previdenza, nonché ai fini della valutazione dei titoli. Resta ferma comunque l'applicazione, anche nel caso di collocamento in aspettativa per "fuori ruolo", della disciplina di cui all'art. 7-*vicies quinquies* del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito con legge 31 marzo 2005, n. 43, e relativamente alle fattispecie ivi indicate, in caso di elezione o

nomina a giudice costituzionale e a presidente o componente delle autorità amministrative indipendenti.

La RT afferma che la disposizione è intesa a precisare che per i componenti degli organi di cui all'allegato B del decreto-legge n. 98 del 2011 che siano pubblici dipendenti il periodo di aspettativa è computato per intero equiparandolo al servizio effettivamente prestato.

La disposizione non determina oneri a carico della finanza pubblica.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi, pur considerando le norme in esame, non indica effetti d'impatto.

La relazione illustrativa afferma che il comma è finalizzato ad evitare incertezze in ordine alla disciplina del servizio prestato dai pubblici dipendenti presso enti diversi da quelli di appartenenza e per evitare aggravi di spesa per i trattamenti di quiescenza e previdenza.

Al riguardo, il dispositivo sembrerebbe confermare l'interpretazione letterale delle disposizioni già vigenti in materia; andrebbe peraltro verificato che nessuno degli enti di cui al citato allegato B preveda una disciplina speciale che deroghi, sotto qualche profilo e specificamente ai fini pensionistici, a quella generale in ordine agli effetti dei periodi di aspettativa.

Il comma 31 stabilisce che gli enti pubblici non economici inclusi nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (elenco amministrazioni rientranti nella classifica S13 ai fini della compilazione del conto economico della PA), con una dotazione organica inferiore alle settanta unità, con esclusione degli ordini professionali e loro federazioni, delle federazioni sportive, 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 della legge 30 marzo 2004, n. 92, istitutiva del Giorno del ricordo, nonché delle Autorità portuali e degli enti parco, sono soppressi al novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Sono esclusi dalla soppressione gli enti, di particolare rilievo, identificati con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le funzioni esercitate da ciascun ente soppresso sono attribuite all'amministrazione vigilante ovvero, nel caso di pluralità di amministrazioni vigilanti, a quella titolare delle maggiori competenze nella materia che ne è oggetto. L'amministrazione così individuata succede a titolo universale all'ente

soppresso, in ogni rapporto, anche controverso, e ne acquisisce le risorse finanziarie, strumentali e di personale. I rapporti di lavoro a tempo determinato, alla prima scadenza successiva alla soppressione dell'ente, non possono essere rinnovati o prorogati. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze le funzioni commissariali di gestioni liquidatorie di enti pubblici ovvero di stati passivi, riferiti anche ad enti locali, possono essere attribuite a società interamente posseduta dallo Stato.

La RT afferma che l'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008 aveva già disposto l'abrogazione degli enti con dotazione organica inferiore alle 50 unità, salvo le deroghe in esso previste ed in parte riproposte anche dalla norma in argomento, e salvi, altresì, gli enti che non venivano espressamente confermati con apposito provvedimento. Con D.M. 19 novembre 2008 furono confermati tutti gli enti di quelle dimensioni per un numero pari a 9 (si veda l'elenco allegato al predetto D.M.).

La disposizione perciò - riferisce la RT- non ha prodotto alcun risparmio.

La norma ora proposta invece è finalizzata a realizzare con efficacia l'obiettivo della soppressione degli enti di piccole dimensioni facenti parte delle pubbliche amministrazioni, fatta salva la possibilità di escludere dalla predetta soppressione gli enti di particolare rilievi individuati con DPCM.

Inoltre, osserva la RT, comprende una platea più ampia di enti destinatari per due ordini di ragioni:

1) la consistenza della dotazione organica pari a 70 unità consente di allargare la platea degli enti interessati;

2) le deroghe contemplate dalla nuova norma sono inferiori rispetto a quelle del citato articolo 26. La soppressione, infatti, interesserebbe anche gli enti di ricerca.

La disposizione - sottolinea la RT - determina un risparmio certo che scaturisce dal venir meno degli oneri finanziari connessi con i costi di funzionamento dell'ente, nonché di quelli legati ai compensi previsti per gli organi collegiali. In via prudenziale si ritiene di quantificare gli effetti di risparmio a consuntivo.

Il comma prevede anche - conclude la RT - che con DPCM, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanza, le funzioni commissariali di gestioni liquidatorie di enti pubblici o di stati passivi, riferiti anche a enti locali, possano essere attribuite a società interamente possedute dallo Stato.

La disposizione, che tende a rafforzare la sorveglianza ai fini di un più efficace e spedito svolgimento delle attività liquidatorie, non determina effetti finanziari negativi.

In particolare, la medesima disposizione non innova in materia di determinazione dei compensi per i commissari liquidatori.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi, pur considerando le norme in esame, non indica effetti d'impatto.

La relazione illustrativa afferma che il dispositivo prevede la soppressione al novantesimo giorno della data di entrata in vigore del presente decreto-legge, degli enti pubblici non economici inclusi nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con una dotazione organica inferiore a 70 unità. Le esclusioni dalla soppressione di tali enti sarà determinato con apposito DPCM. Le funzioni esercitate da tali enti soppressi sono attribuite all' amministrazione vigilante ovvero nel caso di pluralità di amministrazioni vigilanti a quella titolare delle maggiori competenze nella materia che ne è oggetto.

Al riguardo, per i profili di copertura, pur premesso che la norma è comunque indirizzata ad una razionalizzazione di strutture da cui dovrebbero derivare, almeno *medio tempore*, minori spese per la PA, andrebbe comunque fornito un quadro dettagliato degli enti rientranti nella platea di quelli interessati dalla norma di soppressione (tutti gli enti pubblici non economici con meno di 70 dipendenti), fornendo, a tal fine, indicazioni in merito alla loro situazione patrimoniale, ai contenziosi in essere, nonché indicazioni sul personale interessato attualmente alle loro dipendenze, distinto per livelli professionali e di inquadramento. Si noti, peraltro, che il Ministero della pubblica amministrazione e dell'innovazione segnala che la platea degli enti dovrebbe assommare a circa 30 unità[11].

Atteso, infatti, che la successione a titolo generale da parte delle Amministrazioni vigilanti determinerà l'accollo delle relative posizioni

[11] Cfr. MINISTERO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELL'INNOVAZIONE, *Sintesi degli interventi contenuti nella manovra, 13 agosto 2011*, sul sito *internet* del ministero. Il documento evidenzia, altresì, che il dispositivo determinerebbe un importante risparmio che scaturisce dal venir meno degli oneri finanziari connessi con i costi di funzionamento dell'ente, nonché di quelli legati ai compensi previsti per gli organi collegiali.

patrimoniali, sia attive che passive, con le relative responsabilità nei confronti di terzi creditori, occorrerebbero chiarimenti sui riflessi che deriveranno sulla finanza pubblica tenuto conto della diretta riferibilità, d'ora innanzi, alla responsabilità erariale delle gestioni disciolte.

In tal senso, in particolare, posto che il dispositivo si sofferma specificamente sui soli contratti a tempo determinato in essere presso gli enti - per i quali è espressamente stabilito che questi non potranno essere prorogati alla prima scadenza successiva allo scioglimento degli enti - andrebbero forniti elementi di chiarificazione anche in merito alla neutralità finanziaria del previsto assorbimento del personale a tempo indeterminato da parte delle Amministrazioni vigilanti, dal momento che appare assai concreto il rischio che dal transito si determinino 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 (T.U.I.P.), si derogherebbe al divieto ivi previsto di creazione di posizioni soprannumerarie, sia pure in via solo temporanea.

Il comma 32 stabilisce che all'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (T.U.I.P.), recante norme in materia di definizione del *t.e.* spettante al dirigente nell'ambito dell'incarico individuale definito con l'apposito contratto, è aggiunto, in fine, un periodo in cui si stabilisce che nell'ipotesi prevista dal terzo periodo del presente comma, ai fini della liquidazione del trattamento di fine servizio, comunque denominato, nonché dell'applicazione dell'articolo 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (recante norme sui criteri di calcolo della base pensionabile ai fini del computo del trattamento di quiescenza dei dipendenti pubblici), l'ultimo stipendio vada individuato nell'ultima retribuzione percepita prima del conferimento dell'incarico avente durata inferiore a tre anni. E' infine stabilito che la disposizione di cui al primo periodo si applichi agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto nonché agli incarichi aventi comunque decorrenza successiva al 1° ottobre 2011.

La RT afferma che trattasi di disposizione che stabilisce con riferimento ai futuri ed eventuali incarichi dirigenziali conferiti a meno di tre anni dal conseguimento dei limiti di età per l'accesso al pensionamento, che l'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo delle quote di prestazioni previdenziali basate sulla medesima è quella precedente al conferimento dell'incarico.

Dalla disposizione non derivano oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, ponendosi comunque nell'ottica di una razionalizzazione della spesa.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi, pur considerando le norme in esame, non indica effetti d'impatto.

La relazione illustrativa ribadisce che il comma prevede che, nei casi previsti dall'articolo 19 comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165/2001, ai fini della liquidazione del trattamento di fine servizio comunque denominato nonché del trattamento di quiescenza, l'ultimo stipendio sia individuato nell'ultima retribuzione percepita prima del conferimento dell'incarico avente durata inferiore a tre anni. Si prevede che la misura si applichi agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto nonché agli incarichi aventi comunque decorrenza successiva al 1° ottobre 2011.

Al riguardo, occorre formulare alcune riflessioni in merito alla integrazione disposta dalla norma al testo vigente dell'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165 (T.U.I.P.), posto che l'ottavo periodo di quest'ultimo prevede invece che, ai fini di cui al calcolo del trattamento di quiescenza, vada considerata esclusivamente l'"ultima retribuzione percepita in relazione all'incarico svolto".

Ora, sebbene la RT escluda l'insorgere di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, occorre soffermarsi sul dispositivo aggiuntivo in esame, in cui si prevede che - qualora l'ultimo incarico risulti di durata inferiore ai due anni - la retribuzione di riferimento ai fini pensionistici debba essere quella dell'ultimo incarico triennale affidato al dirigente, e non già quella spettante durante il medesimo ultimo incarico.

In proposito, in considerazione del fatto che l'ammontare della base pensionabile sconta di norma le componenti fisse e continuative del *t.e.* - ivi incluse per i dirigenti le componenti retributive di "posizione", per parte fissa e "variabile" - va chiarito se il dispositivo possa avere, altresì, l'effetto di salvaguardare il dirigente dagli effetti penalizzanti che egli avrebbe, sulla sua base pensionabile, qualora il

t.e. relativo all'incarico biennale (stipulato prima del pensionamento) risulti essere inferiore a quello del precedente triennio.

In tal senso, sulla base di notizie informali, soprattutto nella fase terminale della carriera dirigenziale, non é infrequente il caso di affidamento ai dirigenti statali in procinto di collocamento a riposo, di incarichi di studio o di consulenza che, di norma, vedono il riconoscimento di una componente retributiva di "posizione" (inclusa nella base pensionabile) ridotta rispetto a quella degli incarichi operativi triennali. Va quindi chiarito se il dispositivo in esame sia suscettibile di determinare le condizioni per l'insorgenza di nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, in conto maggiore spesa pensionistica.

Il comma 33 prevede che all'articolo 1, comma 2, del citato decreto-legge n. 98 del 2011, il primo periodo - laddove il testo vigente prevede che le misure di contenimento delle retribuzioni per gli incarichi pubblici indicate al comma 1 del medesimo articolo si applichino anche "ai segretari generali, ai capi dei dipartimenti, ai dirigenti generali e ai titolari degli uffici a questi equiparati" - è sostituito, ivi prevedendosi che la medesima disposizione di cui al citato comma 1, si applichi, oltre che alle cariche e agli incarichi negli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, di cui all'allegato A del medesimo comma, anche ai segretari generali, ai capi dei dipartimenti, ai dirigenti di prima fascia, ai direttori generali degli enti e ai titolari degli uffici a questi equiparati delle amministrazioni centrali dello Stato.

La RT afferma che la disposizione estende quanto previsto in materia di livellamento retributivo dal comma 1, dell'articolo 1, del DL 98/2011 alle figure dirigenziali di vertice delle amministrazioni centrali dello Stato e degli enti.

L'allegato non espone effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica.

La relazione illustrativa ribadisce che il comma sostituisce l'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 98/2011 concernente l'applicazione del livellamento remunerativo Italia-Europa a taluni titolari di Uffici ivi indicati.

Al riguardo, non vi sono osservazioni, tenuto conto che si tratta di ampliamento della platea dei soggetti interessati da una misura di

risparmio, cui comunque non erano associati effetti sui saldi di finanza pubblica.

Articolo 2
(Disposizioni in materia di entrate)

Commi 1 e 2

Il comma 1 stabilisce il prelievo di un contributo di solidarietà, a decorrere dal 2011 e fino al 2013, sul reddito complessivo delle persone fisiche (di cui all'articolo 8 del TUIR): si tratta del 5 per cento sulla parte eccedente - su base annua - i 90.000 euro e fino ai 150.000 euro e del 10 per cento sulla parte eccedente i 150.000 euro. Contestualmente, viene disposta l'abrogazione dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, che aveva introdotto una riduzione di analoga entità per le retribuzioni dei lavoratori delle Amministrazioni pubbliche, e dell'articolo 18, comma 22-*bis* del medesimo decreto-legge, che l'aveva introdotta per le pensioni.

Tale contributo di solidarietà è deducibile dal reddito complessivo.

E' inoltre prevista una clausola di salvaguardia per il contribuente, in base alla quale, nel caso in cui dall'applicazione del contributo derivi un aggravio superiore a quello che si determinerebbe applicando ai fini IRPEF l'aliquota marginale del 48 per cento, è possibile operare un'opzione.

Il comma 2 stabilisce che le modalità di attuazione delle predette disposizioni saranno definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare il 30 settembre 2011, garantendo l'assenza di oneri per il bilancio dello Stato ed assicurando il coordinamento con le disposizioni soppresse.

La RT quantifica gli effetti netti della disposizione in 674,4 mln per il 2012, 1.557 mln per il 2013 e 1.586 mln per il 2014.

Tale importo complessivo deriva dalla somma algebrica di una serie di voci: in particolare, il contributo di solidarietà è quantificato in 2.829 mln per ciascuno degli anni dal 2012 al 2014, mentre l'entità di minore IRPEF derivante dalla deducibilità del contributo stesso è pari a 2.051 mln per il 2012 e 1.172 mln per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

Tenendo conto che il contributo di solidarietà è dovuto per il periodo 2011-2013, la RT indica i seguenti effetti finanziari complessivi.

(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014
Contributo di solidarietà	0	+2.829	+2.829	+2.829
IRPEF	0	-2.051	-1.172	-1.172
Addizionale regionale	0	-35	-35	-35
Addizionale comunale	0	-15,6	-12	-12
Contributo D.L. 78, art. 9, c. 2	0	-29	-29	0
Contributo D.L. 78, art. 18, c. 22-*bis*	0	-24	-24	-24
Totale	0	+674,4	+1.557	+1.586

La RT esplicita che ai fini del calcolo è stato utilizzato il modello di microsimulazione IRPEF basato sui dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2009, estrapolando i redditi all'anno 2011. Si è inoltre tenuto conto della possibilità prevista per il contribuente di optare per l'applicazione ai fini IRPEF dell'aliquota del 48 per cento sullo scaglione di reddito superiore a 75.000 euro.

Al riguardo, premesso che l'utilizzo del modello di microsimulazione preclude una verifica puntuale della stima, non è chiaro per quale motivo i dati utilizzati siano tratti dalle dichiarazioni dei redditi per l'anno 2008, dato che sono ad oggi disponibili, in gran parte, i dati delle dichiarazioni per l'anno 2009.

In particolare, si sottolinea che la banca dati SINTESI riporta, con riferimento all'anno d'imposta 2009, i seguenti dati:

redditi complessivi da 90.000 a 150.000: 368.166 unità, con media di 111, 3 mila;

redditi complessivi oltre 150.000: 143.368 unità, con media di 271,8 mila.

Utilizzando tali dati medi, il gettito del contributo di solidarietà ammonterebbe a circa 2,14 mld, cifra sensibilmente inferiore a quella stimata dalla RT, senza peraltro tenere conto della possibile opzione per l'aliquota del 48 per cento.

Occorre chiarire se la scelta di adottare il 2008 come anno di riferimento sia stata dettata dalla considerazione che l'anno 2009 ha registrato una significativa contrazione del PIL, pari a quasi il 5% rispetto all'anno precedente[12].

Sarebbe dunque utile un'esplicitazione - riguardo alle variabili utilizzate dal modello di microsimulazione applicato - della numerosità dei soggetti che si trovano al margine superiore delle due

[12] Cfr. comunicato ISTAT del 12 febbraio 2010, che indica tale contrazione nel 4,9% rispetto al 2008; il 2008 stesso aveva registrato una contrazione dell'ordine dell'1% rispetto al 2007, come riportato nel comunicato ISTAT del 12 marzo 2009.

soglie di riferimento ai fini dell'applicazione del contributo di solidarietà, in relazione ai quali l'oscillazione verso il basso dell'ammontare di reddito potrebbe influenzare la correttezza della stima.

Va osservato inoltre che l'acquisizione del gettito stimato appare meno automatica rispetto alla precedente norma che operava una riduzione delle retribuzioni dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, in quanto esistono potenziali strategie elusive che potrebbero incidere negativamente sull'entità del gettito atteso. Per esempio, attraverso una specifica contrattazione aziendale, potrebbe determinarsi un utilizzo più ingente di *fringe benefits* al fine di ridurre il reddito in quanto tale ed eludere in parte la disposizione in esame. Analogamente, potrebbe determinarsi un disincentivo rispetto alla produzione di reddito, ovvero alla sua integrale dichiarazione, così come potrebbe verificarsi, da parte degli imprenditori titolari di società, la scelta di rinunciare, per i tre anni di vigenza della norma in esame, alla distribuzione degli utili.

Inoltre, sarebbe opportuno acquisire anche chiarimenti circa le modalità con le quali è stata effettuata l'estrapolazione al 2011, in considerazione del fatto che le entrate quantificate derivano da quote di reddito marginali, che potrebbero anche risultare parzialmente erose in relazione alla situazione economica di riferimento. Infine, non viene specificato se la microsimulazione tenga conto degli effetti fiscali indotti in relazione all'assorbimento nel contributo di solidarietà della precedente riduzione vigente in relazione al trattamento economico dei lavoratori delle Amministrazioni pubbliche[13].

Un altro elemento meritevole di attenzione attiene alla circostanza che, dall'anno in corso, esiste la possibilità di pagare sugli affitti una cedolare secca, che comporta la non confluenza di tali cespiti nel reddito complessivo. Appare quindi essenziale che venga specificato se, in sede di microsimulazione, si sia tenuto conto di tale aspetto.

Un'osservazione riguarda poi il profilo temporale di acquisizione del gettito del contributo. Nella RT infatti gli importi sono interamente imputati a partire dal 2012, mentre non è escluso che, almeno in parte, essi producano i primi effetti a partire dall'anno 2011. In particolare, dal momento che il contributo di solidarietà

[13] La norma relativa alla riduzione dei trattamenti nel pubblico impiego non prevedeva infatti, a differenza di quella in commento, specifiche forme di deducibilità del contributo.

interessa il reddito complessivo a titolo di IRPEF e quindi tutte le tipologie di reddito che concorrono alla sua formazione (redditi fondiari, da capitale, di lavoro autonomo, di lavoro dipendente, di impresa e rediti diversi), non è escluso che il decreto attuativo di cui al comma 2, da emanare entro il 30 settembre 2011, preveda, per esempio, che i datori di lavoro privati provvedano a trattenere tale contributo in busta paga, determinando dunque un effetto già a partire dall'anno in corso.

Qualora si verificasse tale eventualità, essendo la disposizione valevole per tre anni, in relazione all'anno 2014 il gettito risulterebbe ridotto in misura corrispondente rispetto a quello acquisito nel 2011. Per le altre tipologie di reddito, per contro, l'andamento di cassa potrebbe riflettere il meccanismo saldo/acconto. Ai fini di tali aspetti, saranno comunque determinanti le modalità applicative stabilite dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, in base al comma 2 dell'articolo in esame, entro il 30 settembre 2011. Poiché la norma di rinvio al futuro provvedimento amministrativo è del tutto generica, appare necessario acquisire chiarimenti su tutti gli aspetti applicativi suscettibili di determinare effetti finanziari.

Anche per quanto riguarda gli importi indicati a titolo di minor gettito in relazione all'abrogazione delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 e dell'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011, si evidenzia che non viene interessato l'anno 2011.

Comma 3

Il comma prevede l'emanazione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, di decreti dirigenziali in materia di giochi pubblici tali da assicurare maggiori entrate a decorrere dall'anno 2012. Viene specificato che tali maggiori entrate verranno integralmente attribuite allo Stato. Si tratta della possibilità di introdurre nuovi giochi, di variare l'assegnazione della percentuale della posta di gioco nonché la misura del prelievo erariale unico e la percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per quella dei punti vendita.

Il comma stabilisce inoltre che il Direttore dell'AAMS può proporre al Ministro dell'economia e delle finanze di disporre con propri decreti, entro il 31 dicembre 2011, l'aumento dell'aliquota di base dell'imposta di consumo sulle sigarette.

Viene infine affermato che l'attuazione del comma assicura 1.500 mln annui a decorrere dal 2012, che sono integralmente attribuiti allo Stato.

La RT non aggiunge elementi al contenuto della norma.

Al riguardo, si rileva in primo luogo che negli ultimi anni si è fatto ricorso reiteratamente all'introduzione di norme in materia di giochi volte a garantire maggiori entrate. Si ricorda, in particolare, che la recente manovra contenuta nel decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011 ha disposto una serie di interventi in materia di giochi ai quali sono stati associati effetti di gettito relativi anche agli anni interessati dalle disposizioni di cui al presente comma. La corrispondente RT associava complessivamente a tali disposizioni un maggior gettito pari 482 mln per il 2012 e 501 mln per ciascuno degli anni 2013 e 2014, quantificando separatamente gli effetti dei singoli interventi introdotti.

In questo caso, peraltro, la norma appare configurata come la generica enunciazione di un obiettivo in termini finanziari, senza definire in modo specifico gli interventi necessari per realizzarlo; la RT non fornisce infatti alcun elemento, neanche di carattere indicativo, che permetta di verificare la concreta realizzabilità del maggior gettito di 1.500 mln indicato dalla norma.

Si sottolinea poi, come già evidenziato in occasione della citata manovra dello scorso luglio, che dati di fonte AAMS evidenziano la tendenza ad una progressiva diminuzione percentuale dell'utile erariale rispetto al volume della raccolta[14].

La tipologia dei possibili interventi elencati nella norma è alquanto differenziata. Si tratta infatti di una maggiore quantità di raccolta che ci si aspetta di attivare, attraverso nuovi giochi o nuove modalità per i giochi già esistenti, ma anche di aspetti riguardanti la misura dell'assegnazione della percentuale della posta di gioco, nonché la misura del prelievo erariale unico e la percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per quella dei punti vendita. Nel complesso, rispetto a precedenti interventi analoghi, va segnalato un margine relativamente ampio di discrezionalità conferito agli apparati amministrativi, con specifico riferimento all'assenza di limiti alle variazioni da apportare ai parametri quantitativi rilevanti (es. misura del prelievo erariale, quote di spettanza dei concessionari, ecc.).

[14] Cfr. NL n. 108, pagg. 184-186.

Al fine di realizzare il gettito indicato, la disposizione contempla poi anche la possibilità di agire - entro il 31 dicembre, mentre le misure in materia di giochi devono essere adottate entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto - attraverso la variazione dell'aliquota di base dell'imposta di consumo sulle sigarette.

Rispetto a tale ultimo punto, si osserva che l'aumento dell'aliquota oltre un certo limite espone maggiormente - vista la relativa rigidità del consumo di tabacchi - al rischio di fenomeni elusivi, come il ricorso ai mercati di contrabbando o il trasferimento dei consumi frontalieri verso altri Stati dell'Unione europea in cui il prezzo delle sigarette è più basso.

Comma 4

Il comma 4 riduce, con la finalità di rafforzare i meccanismi di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di proventi illeciti, il limite di utilizzo legale dei contanti come mezzo di pagamento, portandolo a 2.500 euro, attraverso la modifica dell'articolo 49, commi 1, 5, 8, 12 e 13 del decreto legislativo n. 231 del 1997; tale articolo riguarda, infatti, le limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore.

La RT, in via prudenziale, stima che la disposizione in esame non dia luogo a sostanziali effetti finanziari.

Al riguardo, per quanto di competenza, non vi sono osservazioni.

Comma 5

La disposizione inserisce due nuovi commi all'articolo 12 del decreto legislativo n. 471 del 1997, recante sanzioni accessorie in materia di imposte dirette ed imposta sul valore aggiunto; in tal modo viene definita una nuova sanzione accessoria, riguardante la sospensione dell'iscrizione all'albo o all'ordine professionale, per un periodo da tre giorni a un mese, per i soggetti che abbiano commesso, nell'esercizio della professione, nel corso di un quinquennio e in differenti giornate, quattro distinte violazioni all'obbligo di emissione di documenti attestanti i corrispettivi.

La RT afferma che la finalità della norma è volta principalmente alla deterrenza dei comportamenti sanzionati e non associa alcun gettito alla disposizione alla sua introduzione.

Al riguardo, non vi sono osservazioni, per quanto di competenza.

Commi da 6 a 34 (Tassazione rendite finanziarie)

Con i commi in esame viene uniformata la misura della tassazione sui redditi di capitale di cui all'articolo 44[15] del D.P.R. n. 917 del 1986 (TUIR) e sui redditi diversi di cui all'articolo 67[16] del citato TUIR.

In particolare, con il comma 6, la misura dell'aliquota è fatta pari al 20%, in luogo della vigente imposizione prevista in due aliquote: il 27% per gli interessi su depositi e conti correnti bancari ed il 12,5% su tutte le altre forme di rendite finanziarie.

Il comma 7 disciplina l'inapplicabilità della nuova tassazione, per cui rimane inalterata la vigente aliquota, sui proventi di obbligazioni e altri titoli di Stato italiani e dei Paesi inclusi nella c.d. *white list*[17], dei titoli di risparmio per l'economia meridionale di cui al decreto-legge n. 70 del 2011, dei piani di risparmio a lungo termine appositamente istituiti[18] e sui risultati delle forme di previdenza complementare di cui al d.lgs. n. 252 del 2005.

Ai sensi del comma 9 la nuova disposizione si applica sui proventi, di cui al citato articolo 44 del TUIR, divenuti esigibili a decorrere dal 1° gennaio 2012; si applica inoltre sui redditi diversi, di cui al citato articolo 67 del TUIR, realizzati a decorrere dal 1° gennaio 2012.

Per i dividendi ed i proventi assimilati, ai sensi del comma 10, la nuova aliquota si applica a quelli percepiti dal 1° gennaio 2012; ai sensi del comma 11 la nuova aliquota si applica, sugli interessi e sugli altri proventi delle obbligazioni e titoli similari di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 239 del 1996, maturati a partire dal 1° gennaio 2012.

Infine ai sensi del comma 12 la misura della nuova aliquota si applica, per le gestioni individuali di portafoglio di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 461 del 1997, sui risultati maturati a partire dal 1° gennaio 2012.

I successivi commi dal 13 al 24 contengono norme di coordinamento finalizzate ad apportare correzioni alla normativa previgente al decreto in esame.

---

[15] Nello specifico ci si riferisce ai proventi realizzati su titoli, depositi, conti correnti, azioni e partecipazioni, premi ed ogni altro provento.

[16] Nello specifico si fa riferimento alle plusvalenze (c.d. *capital gain*) su partecipazioni, titoli e strumenti finanziari.

[17] La *white list*, nata come normativa antielusione comprende gli Stati e territori che assicurano, sulla base di convenzioni, uno scambio di informazioni. La normativa di riferimento è il decreto del Mef del 27 luglio 2010, emanato ai sensi dell'articolo 168*bis* del TUIR. La relazione illustrativa al provvedimento in esame specifica che è fatta salva l'applicazione delle minori aliquote introdotte in adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

[18] I piani a lungo termine, c.d. piani di accumulo a lungo termine o Pac, rappresentano una possibilità che per ora il nostro sistema non contempla - sono di fatto una novità e un modo per incentivare l'investimento duraturo nel risparmio gestito, già sperimentata in altri Paesi europei e negli Stati Uniti.

Nello specifico si ricordano le più rilevanti; in particolare, ai commi 13 e 14, si hanno le disposizioni relative ai proventi derivanti dalle partecipazioni a OICR[19] nazionali e di diritto estero, per cui con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze saranno stabilite le modalità di individuazione della quota dei proventi, riferibili alle obbligazione ed altri titoli nazionali ed emessi dagli Stati individuati nella *white list*, che scontano ancora un'aliquota agevolata rispetto a quella individuata con il decreto in esame.

Sempre con il comma 13 vengono soppressi il secondo ed il terzo periodo dell'articolo 26, comma 3, del D.P.R. n. 600 del 1973, in cui era previsto il recupero di una somma pari al 20% degli interessi e degli altri proventi maturati, nel caso di rimborso anticipato di obbligazioni e titoli similari con scadenza non inferiore a diciotto mesi; per tale norma, di carattere evidentemente antielusivo, la relazione illustrativa si esprime nel senso che, con il passaggio all'aliquota unica, si rimuovono le attuali penalizzazioni che "nel tempo hanno perso la loro ragion d'essere in quanto superate dai cambiamenti del quadro ordinamentale, fiscale ed extra-fiscale".

Con il comma 18, tra le altre disposizioni di coordinamento, si evidenzia quella relativa all'abrogazione del comma 1-*ter* dell'articolo 2 del d.lgs. n. 239 del 1996, in cui si prevedeva l'applicazione dell'imposta sostitutiva maggiorata, sugli interessi premi ed altri frutti, nel caso in cui la loro scadenza fosse stata inferiore ai diciotto mesi; anche in tal caso la norma aveva natura antielusiva.

Per effetto di tale abrogazione viene pertanto eliminato ogni riferimento alla disposizione soppressa contenuto nella normativa vigente ed individuato nei commi 15, 16 e 17 dell'articolo all'esame.

In particolare con il citato comma 17 viene specificatamente inserita, nell'articolo 3, comma 115 della legge n. 549 del 1995, la condizione in base alla quale gli interessi passivi derivanti da titoli emessi da società o enti, il cui capitale è rappresentato da azioni non negoziate in mercati regolamentati degli Stati membri dell'UE o inclusi nella *white list*, sono deducibili se il tasso di rendimento effettivo non è superiore agli specifici indicatori contenuti nella vigente normativa (comma 1 dell'articolo 26 del D.P.R. n. 600 del 1973), ora abrogata parzialmente con il citato comma 13 dell'articolo all'esame.

Inoltre con il comma 19 si apportano modifiche al regime vigente contenuto nel d.lgs. n. 461 del 1997; in particolare si prevedono le modalità per far recuperare ai soggetti partecipanti a fondi di investimento mobiliari, alle gestioni individuali di portafoglio ed ai piani assicurativi, la differenza tra l'aliquota ordinaria, ora pari al 20% e quella agevolata del 12,5%.

Viene pertanto previsto che i redditi diversi derivanti dalle obbligazioni e dagli altri titoli nazionali ed esteri, emessi dagli Stati inclusi nella *white list*, sono computati nella misura del 62,5% dell'ammontare realizzato.

Sempre il comma 19 in esame prevede la modifica del vigente comma 3 dell'articolo 7 del citato D.P.R. n. 461 del 1997; nello specifico viene abrogata la condizione che escludeva, per le gestioni individuali di portafoglio, l'applicazione dell'aliquota maggiorata del 27% su tutti quei proventi derivanti dai conti correnti bancari con giacenza media annua non superiore al 5% dell'attivo medio gestito.

Il comma 22 stabilisce che ai proventi degli strumenti finanziari, rilevanti in materia di adeguatezza patrimoniale disciplinata dalla normativa comunitaria e

[19] Organismi di investimento collettivo del risparmio

dalle disposizioni prudenziali nazionali[20], emessi da intermediari vigilati dalla Banca d'Italia o da soggetti vigilati dall'ISVAP e diversi da azioni e titoli similari, si applica il regime fiscale di cui al citato d.lgs. n. 239 del 1996[21]; la remunerazione di detti strumenti finanziari è deducibile ai fini della determinazione del reddito del soggetto emittente e resta ferma l'applicazione della disciplina di deducibilità degli interessi passivi recata dall'articolo 96 del TUIR nonché la normativa in materia di componenti del reddito di impresa di cui all'articolo 109, comma 9, del TUIR. La predetta disposizione si applica a decorrere dal 20 luglio 2011.

Il comma 24 prevede che le disposizioni contenute nei commi dal 13 al 23 esplicano il loro effetto dal 1° gennaio 2012.

Il successivo comma 25 dispone l'abrogazione delle norme in materia di modalità di riscossione mediante versamento diretto e termini di riscossione, recati dall'articolo 20, comma 8, del decreto-legge n. 95 del 1974, in materia di versamento delle ritenute su titoli azionari; inoltre prevede l'abrogazione della normativa contenuta nei commi da 1 a 4 dell'articolo 7 del decreto-legge n. 323 del 1996, che tra le disposizioni prevedeva anche una trattenuta pari al 20% degli importi maturati nel periodo d'imposta a titolo di proventi derivanti da depositi di denaro, di valori mobiliari e di altri titoli a garanzia di finanziamenti concessi ad imprese residenti, effettuati fuori dall'esercizio di attività produttive di reddito d'impresa.

Il comma 26 disciplina le modalità di calcolo della tassazione degli interessi ed altri proventi di cui al citato d.lgs. n. 239 del 1996 (si veda il precedente comma 11), durante il periodo transitorio di entrata in vigore della nuova disciplina.

In particolare divide i proventi maturati in due periodi: quelli che maturano fino al 31 dicembre 2011, da assoggettare alla vecchia aliquota, e quelli che maturano a decorrere dal 1° gennaio 2012 sottoposti alla nuova disciplina[22].

Si prevede che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze saranno stabilite le modalità di applicazione della disposizione in parola.

Anche il comma 27 detta disposizioni transitorie in merito ai redditi compresi nei capitali corrisposti in dipendenza di contratti di assicurazione sulla vita e di capitalizzazione; in particolare il termine per il calcolo dell'aliquota applicata secondo la vecchia normativa sarà sempre il 31 dicembre 2011 e si terrà conto dell'ammontare dei premi versati e della data di pagamento dei premi stessi;

---

[20] Al fine di contribuire ad una migliore gestione dei rischi finanziari, la direttiva comunitaria sull'adeguatezza patrimoniale (DAP) stabilisce che gli enti creditizi e le imprese di investimento siano soggetti allo stesso trattamento, armonizzando le prescrizioni patrimoniali. Essa introduce un quadro comune per misurare i rischi di mercato ai quali gli enti creditizi e le imprese di investimento sono esposti. Il quadro prudenziale prevede diversi approcci in materia di adeguatezza dei fondi propri rispetto a ciascun rischio, permettendo così alle imprese di investimento di attuare i sistemi di gestione del rischio più adeguati al proprio profilo di rischio o alla propria attività. Le autorità di vigilanza dovranno valutare l'adeguatezza dei fondi propri delle imprese di investimento in riferimento ai rischi ai quali queste sono esposte.

[21] In estrema sintesi si rammenta che il regime fiscale recato dal d.lgs. n. 239 del 1996 in materia di titoli di Stato prevede:

- il concorso alla formazione della base imponibile, soggetta alle imposte sui redditi (e, laddove dovuta, all'imposta regionale sulle attività produttive) per gli interessi percepiti nell'esercizio di imprese commerciali;
- una imposta sostitutiva del 12,5%, applicata a titolo definitivo sugli interessi percepiti al di fuori di un'impresa commerciale.

Per tutti i contribuenti residenti, diversi dalle persone fisiche, che percepiscono interessi su titoli di Stato nell'esercizio di un'attività commerciale, gli interessi non sono soggetti ad alcuna ritenuta o prelievo sostitutivo e concorrono, unitamente a tutti gli altri elementi negativi e positivi di reddito, alla formazione del reddito imponibile complessivo.

[22] In particolare viene previsto un artificio contabile per cui si hanno accrediti ed addebiti del conto unico al fine di applicare la vecchia e la nuova aliquota in ragione del trascorrere del tempo, con termine finale al 31/12/2011, secondo il rateo di interessi maturato nel periodo.

anche per tali fattispecie le modalità applicative saranno stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

I commi dal 28 al 33 dell'articolo all'esame riguardano il regime transitorio dei redditi diversi.

In particolare viene affrontato il problema della compensazione delle minusvalenze realizzate entro il 31 dicembre 2011 con le plusvalenze e altri redditi diversi di cui all'articolo 67, comma 1, lettere da c)-*bis* a c)-*quinquies* del TUIR, realizzati successivamente alla predetta data: la compensazione avviene per una quota pari al 62,5% del loro ammontare e mantenendo fermo il limite temporale di deduzione previsto nell'anno di realizzazione e nei quattro successivi (quindi per un massimo di 5 anni).

E' inoltre previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2012, che in luogo del costo o valore di acquisto o del valore determinato secondo quanto disposto dall'articolo 14, commi 6 e seguenti, del d.lgs. n. 461 del 1997[23], possa essere assunto il valore dei titoli, quote, diritti, valute estere, metalli preziosi allo stato grezzo o monetario, strumenti finanziari, rapporti e crediti, alla data del 31 dicembre 2011.

L'opzione di affrancamento delle plusvalenze e delle minusvalenze, disciplinata dal comma 29, potrà essere effettuata versando l'imposta sostitutiva del 12,5% sui redditi maturati fino alla stessa data; l'opzione dovrà riguardare tutti i titoli o strumenti finanziari detenuti e dovrà essere esercitata in sede di dichiarazione annuale dei redditi.

Ai sensi del comma 31, qualora non si possa effettuare l'opzione in sede di dichiarazione dei redditi, la scelta potrà essere effettuata entro il 31 marzo del 2012 con comunicazione ai soggetti incaricati del pagamento dei proventi medesimi, del riacquisto o della negoziazione delle quote o azioni.

Le minusvalenze e le plusvalenze derivanti dall'esercizio della suddetta opzione, ai sensi del successivo comma 32, sono portate in deduzione delle plusvalenze e dagli altri redditi diversi, di cui al richiamato articolo 67, comma 1, del TUIR, realizzati successivamente e fino al 31 dicembre 2012, per una quota pari al 62,5% del loro ammontare.

Per le gestioni individuali di portafoglio, il comma 33 prevede che gli eventuali risultati negativi di gestione siano portati in deduzione dai risultati di gestione maturati successivamente per la medesima quota del 62,5% del loro ammontare, fermi restando i limiti temporali di utilizzo dei risultati negativi di gestione, previsti dalla vigente legislazione in 5 anni.

Infine il comma 34 dispone che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabile le modalità di applicazione del regime opzionale in argomento, di affrancamento delle plusvalenze e minusvalenze realizzate.

La RT quantifica separatamente gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni in materia di adozione di un'unica aliquota sulle rendite finanziarie (commi dal 6 al 12) e quelli derivanti dall'affrancamento delle plusvalenze latenti (commi dal 29 al 33).

Per quanto attiene le variazioni finanziarie derivanti dall'applicazione dell'unica aliquota del 20%, evidenzia che il passaggio dal sistema di tassazione vigente a quello disposto dalla

[23] In sintesi può essere assunta o la media aritmetica dei prezzi rilevati presso i mercati regolamentati o le risultanze dell'ultimo bilancio approvato, nel caso di titoli diritti valute estere metalli preziosi allo stato grezzo o monetario, la media aritmetica dei prezzi rilevati nei mercati regolamentati o il valore risultante da apposita relazione di stima.

nuova normativa recata dal decreto all'esame avviene in base al meccanismo del *pro-rata temporis*, in ragione del quale la tassazione avviene con la corrispondente aliquota riferita ai periodi in cui si realizzano o maturano i redditi.

La stima utilizza i dati di gettito del bilancio dello Stato in quanto più completi ed aggiornati rispetto ad altre possibili fonti e tali da consentire un'agevole ricostruzione della base imponibile vista la proporzionalità del prelievo.

I dati originari sono elaborati al fine di individuare le componenti relative alle due aliquote del 12,5% e del 27%.

Per operare tale ripartizione sono utilizzati dati di fonti diverse, ma essenzialmente quelli della Banca d'Italia.

Ulteriori considerazioni sono fatte con riferimento alla distribuzione degli *stock* tra settori istituzionali al fine di individuare le diverse categorie di soggetti percettori, cioè soggetti ad imposta sostitutiva (essenzialmente tutte le persone fisiche) o a ritenuta alla fonte a titolo d'acconto.

Sono pertanto acquisiti i dati di gettito relativi al 2010.

Evidenzia inoltre che non si assumono significativi effetti di sostituzione nell'ambito delle scelte di portafoglio operate dagli investitori, in quanto diverse sono le variabili che influiscono sulle scelte di investimento.

Allo stesso modo non considera significativi gli effetti di sostituzione tra attività finanziarie e attività reali, in particolare nel settore immobiliare, in quanto questo ultimo non mostra attualmente segnali di crescita e si trova in una situazione stazionaria.

Tuttavia in via prudenziale riduce del 5% il maggior gettito che si avrebbe per effetto della nuova disciplina fiscale.

Stima pertanto, differenziando le diverse tipologie di imposte sui prodotti finanziari, un maggior gettito di competenza pari a 2.196 mln di euro per il passaggio dell'aliquota dal 12,5% al 20%, mentre stima una perdita di gettito di competenza pari a 277 mln di euro per effetto della diminuzione dell'aliquota dal 27% al 20%.

Pertanto in termini di competenza l'effetto netto finanziario complessivo su base annua derivante dal nuovo regime fiscale sarà pari a 1.919 mln di euro.

Per quanto attiene agli effetti di cassa occorre invece considerare diversi aspetti; in particolare il provvedimento entrerà in vigore il 1°

gennaio 2012 e per i redditi a cavallo di tale data si applica il meccanismo del *pro-rata temporis*.

Per le obbligazioni, nell'ipotesi che maturino in media due cedole in corso d'anno (per cui gli interessi sono liquidati semestralmente), si considera il flusso di interessi e la relativa imposizione che matura mese per mese.

La variazione di gettito prevista per la prima cedola (a cavallo tra i due diversi regimi) sarà pari in media ai 15/72 dell'incremento annuo (15/6*1/12), mentre la seconda cedola sarà interamente soggetta al nuovo regime.

Quindi gli effetti di cassa per il primo anno relativi alla nuova imposizione degli interessi sulle obbligazioni saranno pari ai 15/72 della prima cedola (1.106*15/72 = 230) più la metà del maggior gettito annuo stimato per la seconda cedola (1.106/2 = 553), per un ammontare annuo pari a 784 mln di euro.

A tale effetto si sommerà anche quello derivante dai versamenti effettuati il mese successivo a quello di riferimento, per la ritenuta su proventi derivanti da cambiali, su interessi da non residenti, sugli altri redditi da capitale, sui redditi da capitale diversi dai dividendi, su proventi di quote di OICVM[24] di diritto estero, su proventi dei fondi di investimento e per la sostitutiva sulle assicurazioni.

Il maggior gettito imputabile è pari a 385 mln di euro.

Per quanto attiene invece il decremento di gettito derivante dagli strumenti finanziari che versano mensilmente la ritenuta e dovuto al passaggio dall'aliquota dal 27% al 20%, l'ammontare è pari a 5 mln di euro. Pertanto l'effetto netto di gettito, per il primo anno, derivante dagli strumenti il cui reddito è versato mensilmente sarà pari agli 11/12 del valore netto ((385-5)*11/12) totale; quindi le maggiori entrate saranno di circa 348 mln di euro.

Per quanto concerne i versamenti dell'imposta effettuati entro il secondo mese successivo a quello di pagamento (essenzialmente il versamento della sostitutiva sui redditi diversi), occorrerà considerare i soli 10/12 per il primo anno; pertanto il maggior gettito sarà di 220 mln di euro (264*10/12).

Il versamento della ritenuta sugli utili distribuiti dalle società avviene ogni tre mesi, entro il quindicesimo giorno del mese successivo al trimestre solare in cui sono state operate le ritenute; quindi il cambio di regime influirà per la quota dei ¾ del valore della stima di

[24] Organismi di investimento collettivo in valori mobiliari.

competenza, per cui in termini di cassa per il primo anno si avrà un maggior gettito pari a 143 mln di euro (191*3/4).

Per quanto attiene i versamenti di banche e poste relativi alle ritenute effettuate sugli interessi da depositi e conti correnti l'imposta viene liquidata sulla base di due acconti in corso d'anno, pari ai 9/10 delle ritenute complessivamente versate per il periodo di imposta precedente, più il saldo nel febbraio dell'anno successivo.

Tale meccanismo implica che nel primo anno di applicazione del nuovo regime fiscale, cioè il 2012, non si avranno effetti, in quanto i versamenti saranno commisurati alle ritenute effettuate nell'anno precedente (in vigenza della ritenuta del 27%).

Per effetto del meccanismo del saldo e acconto si avrà quindi un effetto nullo per il 2012, una perdita di gettito per il 2013 pari a 486 mln di euro, mentre dal 2014 la perdita di gettito sarà pari a 256 mln di euro.

Quindi gli effetti finanziari netti totali per il primo anno di applicazione del nuovo regime fiscale (2012) sulle rendite finanziarie saranno pari a 1.494 mln di euro di maggior gettito.

Nel 2013 il maggior gettito sarà pari a 1.689 mln[25] di euro, in quanto si terrà conto dell'incremento totale di 1.919 mln di euro al netto del minor gettito, a titolo di acconto per il 2013, per imposta sugli interessi di banche e poste, pari a 230 mln di euro.

A partire dal 2014 l'incremento di gettito sarà pari agli stimati 1.919 mln di euro.

A tali effetti bisogna però aggiungere i riflessi sull'IRPEF e sull'IRES derivanti dallo scomputo delle ritenute pagate a titolo di acconto da imprese e società.

In base ai dati tratti dalla Banca d'Italia è stata stimata per ogni categoria di strumenti finanziari, la percentuale di gettito relativa a soggetti con ritenuta a titolo di acconto.

Quindi è stata calcolata la base imponibile implicita nella quota di gettito attribuibile alle società non finanziarie e da questa sono stati tratti gli effetti derivanti dal cambio di aliquota (passaggio dal 27% al 20%).

A fronte di minori ritenute per circa 55 mln di euro si avrà un andamento in termini di cassa (per effetto del meccanismo di saldo/acconto) pari a maggior gettito a titolo di imposte dirette

[25] (1.919-230) = 1.689

(Irpef/Ires) per l'anno 2013 di 91 mln di euro e a decorrere dall'anno 2014 di 55 mln di euro.

Per contro l'incremento di tassazione per gli strumenti finanziari che vedranno il passaggio dall'aliquota del 12,5% a quella del 20%, si tradurrà in minor gettito Ires/Irpef a titolo di maggiori ritenute per un importo di competenza pari a 32 mln di euro.

Per il meccanismo del saldo/acconto si avrà un decremento di gettito pari a 56 mln di euro per l'anno 2013, mentre sarà pari a 32 mln di euro a regime.

Pertanto i complessivi effetti finanziari di maggior gettito derivanti dal provvedimento in esame, considerando anche le minori ritenute da scomputare ai fini delle imposte sui redditi (IRPEF/IRES), saranno pari a 1.494 mln di euro per l'anno 2012, pari a 1.724 mln di euro per l'anno 2013 e a 1.942 mln di euro a decorrere dall'anno 2014.

Per quanto concerne invece l'affrancamento delle plusvalenze latenti, la RT stima gli effetti finanziari derivanti dall'opzione effettuata dal contribuente.

Evidenzia che la scelta dipende da diversi fattori; il vantaggio è rappresentato dall'applicazione dell'aliquota ridotta (pari al 12,5%) alle plusvalenze latenti al momento del cambio dell'aliquota (nuovo regime del 20%).

I costi sono legati alla rinuncia al differimento dell'imposta ed all'eventuale costo del finanziamento per la provvista di liquidità necessaria per pagare l'imposta sostitutiva in assenza di realizzazione effettiva della plusvalenza.

Evidenzia che prudenzialmente l'opzione sarà esercitata per l'80% delle plusvalenze latenti.

Per il calcolo delle plusvalenze latenti la RT stima, in assenza di dati specifici, un periodo medio di detenzione delle attività finanziarie che generano redditi diversi pari a 2 anni; ipotizzando che esse maturino in misura lineare nell'ambito dei due anni e che il flusso di sottoscrizioni sia costante nel tempo, ipotizza che 1/24 dei titoli siano stati detenuti per 23 mesi, accumulando una plusvalenza netta pari a 23/24 del flusso annuale, che 1/24 siano stati detenuti per 22 mesi con conseguente plusvalenza netta pari a 22/24 del flusso annuale e così via.

Da tale ipotesi deriva che le plusvalenze latenti al 1° gennaio 2012, applicando la media ponderata, sono pari al 73% delle

plusvalenze nette che si sarebbero realizzate nel corso dell'anno, più il 23% delle plusvalenze nette realizzate nel corso dell'anno successivo.

Ai fini del calcolo, per l'anno 2012, si hanno due effetti: l'incremento di aliquota, dovuto al provvedimento in esame, non avrà effetto sull'80% del 73% delle plusvalenze nette che sarebbero state realizzate nell'anno con una perdita di gettito pari a 162 mln di euro, in più si avrà un aumento di gettito dovuto all'anticipo della tassazione del 12,5% sull'80% del 23% delle plusvalenze nette relative al 2013, pari a 85 mln di euro.

L'effetto netto sulle plusvalenze affrancate nel 2012 sarà quindi pari a 77 mln di euro.

Per l'anno 2013 la perdita di gettito sarà relativa all'80% del 23% delle plusvalenze che sarebbero state realizzate in assenza di opzione alla nuova aliquota del 20%, pari a 136 mln di euro.

L'effetto finale di cassa, tenendo conto dei meccanismi di versamento sarà pari ad una perdita di gettito per 50 mln di euro per l'anno 2012, 140 mln di euro per l'anno 2013 e 23 mln di euro per l'anno 2014.

Infine viene ipotizzato che la medesima opzione potrà essere esercitata anche dai detentori di fondi comuni italiani e di diritto estero; in particolare per quelli italiani la RT stima che non si avranno significativi effetti di gettito mentre per quelli esteri, assumendo il medesimo periodo di detenzione di due anni e applicando la stessa metodologia precedentemente illustrata, stima un effetto di cassa, con minor gettito pari a 23 mln di euro per l'anno 2012, pari a 50 mln di euro per l'anno 2013 e pari a 4 mln di euro per l'anno 2014.

Pertanto la stima di gettito complessiva delle disposizioni contenute nell'articolo in esame dai commi 6 a 34, in termini di cassa, è pari a maggior gettito di 1.421 mln di euro per l'anno 2012, di 1.534 mln di euro per l'anno 2013, di 1.915 mln di euro per l'anno 2014 e di 1.942 mln di euro a decorrere dall'anno 2015.

Al riguardo si evidenziano alcune osservazioni relative alla quantificazione del nuovo regime fiscale che si intende introdurre con le disposizioni in parola, analizzando dapprima le implicazioni finanziarie derivanti dall'unificazione delle aliquote sui redditi di capitale e sui redditi diversi (disposizioni che vanno dal comma 6 al comma 12 dell'articolo all'esame).

In prima analisi si osserva che la RT stima in via prudenziale la riduzione del 5% del maggior gettito, dovuto al passaggio dall'aliquota del 12,5% a quella del 20%, a titolo di effetto di sostituzione tra attività finanziarie e tra queste ultime e le altre attività reali, senza peraltro fornire informazioni puntualmente verificabili; in effetti le disposizioni in parola lasciano inalterata la vigente aliquota agevolata del 12,5% per alcune tipologie di titoli tra i quali quelli di Stato, quelli emessi da Stati esteri, i titoli di risparmio per l'economia meridionale, i piani di risparmio a lungo termine, la previdenza complementare.

E' evidente che nel portafoglio degli investitori non sarà indifferente la variabile fiscale e che anzi, qualora gli investitori dovessero optare, ad esempio, in sostituzione di parte degli investimenti effettuati, verso forme di previdenza complementare, questa opzione consentirà loro di usufruire anche di deduzioni dal reddito imponibile, con ulteriori specifici effetti di minor gettito a titolo di imposte dirette che la RT non sembra aver preso in considerazione.

A ciò si aggiunga che per effetto anche delle disposizioni in parola, la nuova forma di investimento riconducibile ai piani di risparmio a lungo termine potrà risultare fortemente appetibile per gli investitori e far flettere le stime poste a base delle quantificazioni di maggior gettito relative agli strumenti già presenti sul mercato.

Altra questione concerne la difficoltà di verifica delle ipotesi prese a base della quantificazione degli effetti di maggior gettito a titolo di Irpef ed Ires derivanti dallo scomputo delle ritenute su depositi e titoli di vario genere, pagate a titolo di acconto da imprese e società e che hanno subito una diminuzione di aliquota.

La quantificazione si basa su stime per ogni categoria di strumenti finanziari che non vengono dettagliatamente indicate.

La medesima carenza di informazioni è imputabile alla quantificazione degli effetti di minor gettito derivanti dell'incremento dello scomputo delle ritenute sugli strumenti finanziari che subiranno un incremento di aliquota.

Per quanto attiene invece le disposizioni che vanno dal comma 13 al comma 24, la RT non ha provveduto ad alcuna specifica quantificazione, trattandosi di norme di coordinamento. Tuttavia si sottolineano alcuni spunti di riflessione che potrebbero tradursi in problematiche di tipo finanziario.

In particolare il comma 13 ha soppresso i due periodi dell'articolo 26, comma 3, del D.P.R. n. 600 del 1973, che prevedevano una ritenuta del 20% sugli interessi e gli altri proventi maturati in caso di rimborso anticipato di obbligazioni e titoli similari con scadenza non inferiore a diciotto mesi emessi da soggetti non residenti; così il comma 18 ha abrogato la disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 239 del 1996, nella quale l'imposta era applicata nella misura del 27% se la scadenza dei titoli fosse stata inferiore a 18 mesi; ed ancora il comma 19 ha modificato il comma 3, lettera b), dell'articolo 7 del d.lgs. n. 461 del 1997, abrogando, per le gestioni individuali di portafoglio, la condizione che consentiva la non applicazione della ritenuta maggiorata del 27% per quei conti correnti bancari con giacenza media annua non superiore al 5% dell'attivo gestito.

Tali disposizioni abrogate o soppresse avevano un chiaro intento antielusivo e di deterrenza di possibili movimenti di natura speculativa ed elusiva, così come anche ben messo in evidenza dalla relazione illustrativa.

Nel merito la RT, pur quantificando il minor gettito derivante dalla unificazione delle aliquote (per cui viene esclusa ogni penalizzazione per tali tipologie di proventi), nulla dice in merito ai possibili effetti di minor gettito derivanti dalla possibilità che si possano riattivare, anche con forme e modalità differenti vista la forte diversificazione che gli strumenti finanziari hanno subito nel decennio recente, quei comportamenti elusivi che le norme in questione intendevano arginare; così come nulla dice in merito al minor gettito derivante dalla soppressione del prelievo del 20% sugli interessi ed altri proventi nel caso di rimborso anticipato dei titoli con scadenza non inferiore a diciotto mesi.

A tali aspetti si aggiunga anche la mancata quantificazione dei possibili effetti derivanti dall'abrogazione del comma 1 dell'articolo 7 del decreto-legge n. 323 del 1996, prevista dal citato comma 25, in cui era disciplinata una trattenuta pari al 20% degli importi maturati nel periodo d'imposta a titolo di proventi derivanti da depositi di denaro, di valori mobiliari e di altri titoli a garanzia di finanziamenti concessi ad imprese residenti, effettuati fuori dall'esercizio di attività produttive di reddito d'impresa.

Sarebbe pertanto opportuno che il Governo fornisse chiarimenti in proposito.

Un approfondimento ed un confronto in termini finanziari rispetto alla vigente normativa andrebbe fornito anche in merito alla disciplina recata dal comma 22, nella quale si prevede l'applicazione del regime fiscale di cui al d.lgs. n. 239 del 1996 per i proventi derivanti dagli strumenti finanziari rilevanti in materia di adeguatezza patrimoniale (per cui la remunerazione dei predetti strumenti è comunque deducibile ai fini della determinazione del reddito del soggetto emittente), al fine di scongiurare possibili effetti di diminuzione del gettito.

Chiarimenti andrebbero forniti anche in merito alla scelta di definire in una quota fissa forfetaria, pari al 62,5%, il recupero della differenza tra l'aliquota del 20% e quella del 12,5%, così come previsto dal comma 19 dell'articolo in esame; in particolare ci si domanda se tale quota fissa possa produrre variazioni nel gettito stimato con il provvedimento in esame, atteso il silenzio della RT in merito e visto che l'articolato, per fattispecie simili a quella in esame, prevede l'emanazione di un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (si vedano al riguardo i commi 13 e 14, nella parte in cui si dovranno definire le quote dei proventi che non subiscono modificazioni di aliquota rispetto alla vigente normativa).

Per quanto attiene infine alla quantificazione della opzione per l'affrancamento delle plusvalenze latenti si evidenzia, in via generale, l'impossibilità di verificare puntualmente la quantificazione, atteso che non viene fornito alcun elemento di dettaglio in merito all'ammontare dell'imposta sulle plusvalenze nette che si assume pari a 463 mln di euro e sulla cui base viene costruita la quantificazione nella sua totalità; per tale variabile infatti non viene indicata né la banca dati di riferimento né l'anno a cui il dato si riferisce.

Nel merito occorre evidenziare infatti che se il dato preso a riferimento non fosse un dato perequato rispetto ai mutevoli andamenti di mercato si potrebbe rischiare, visti i recenti andamenti congiunturali, una sottostima degli effetti negativi di reddito, atteso che la normativa in esame andrà a produrre i suoi effetti nei futuri anni 2012 e 2013, in cui è auspicabile una ripresa dei mercati e quindi una maggiore appetibilità della norma nonché uno *stock* di plusvalenze maggiore rispetto a quello preso a base del calcolo.

Analogamente nulla viene detto in merito alle variabili che determinano la perdita di gettito per l'opzione di affrancamento delle plusvalenze sui fondi esteri.

A ciò si aggiunga che per la quantificazione degli effetti di gettito in caso di affrancamento delle plusvalenze sui fondi comuni italiani la RT non stima effetti significativi di gettito; tuttavia nel merito occorre rammentare che, per un orientamento prudenziale, in ogni caso andrebbero quantificati gli effetti finanziari delle disposizioni che, come verosimilmente si può immaginare per quella in esame, producono perdite di gettito.

Ulteriore elemento di difficoltà risiede nella verifica degli effetti di cassa del provvedimento in discorso, vista la complessità delle modalità di versamento delle imposte sostitutive sulle plusvalenze in esame nonché la grande diversità degli strumenti finanziari soggetti alla nuova disciplina.

Infine si rendono necessari chiarimenti in merito alla scelta della deduzione forfetaria per una quota pari al 62,5% delle minusvalenze derivanti dall'opzione in parola sulle plusvalenze e sugli altri redditi diversi realizzati fino al 31 dicembre 2012 (si vedano al riguardo i commi 32 e 33), così come evidenziato nel commento al citato comma 19.

Comma 35 (Studi di settore)

Il comma in esame modifica l'articolo 10, comma 4-*bis*, della legge n. 146 del 1998, nella parte che prevede la limitazione della potestà accertativa da parte dell'ufficio sulla base di presunzioni semplici; nello specifico si prevede che la suddetta limitazione sussiste solo qualora i contribuenti risultino congrui alle risultanze degli studi di settore, anche a seguito di adeguamento, in relazione al periodo di imposta precedente.

Inoltre si modifica l'articolo 1, comma 1-*bis*, del D.P.R. n. 195 del 1999, prevedendo che, al fine di aggiornare o istituire gli indicatori di normalità economica, di cui all'articolo 10-*bis* della legge n. 146 del 1998, eventuali modifiche devono essere pubblicate in Gazzetta Ufficiale entro il 31 marzo del periodo d'imposta successivo a quello della loro entrata in vigore.

La RT evidenzia che le disposizioni hanno lo scopo di produrre effetti in termini di deterrenza, garantendo così una maggiore correttezza da parte dei contribuenti nella compilazione della modulistica fiscale.

Gli effetti di gettito legati alla condizione posta con la nuova normativa, per la limitazione alla potestà accertatrice da parte dell'ufficio, che i contribuenti siano stati congrui anche nel periodo di

imposta precedente rispetto a quello accertato, sono di 42 mln di euro di maggior gettito a titolo di imposte dirette, mentre sono di 31,5 mln di euro di maggior gettito a titolo di IVA.

Tale quantificazione si basa sull'ipotesi che il 10% del totale dei soggetti non congrui, ammontante a circa 700 mila soggetti, per effetto della nuova norma risulterà congruo alle risultanze degli studi di settore.

Ipotizza inoltre che la maggiore base imponibile media stimabile, in termini prudenziali, sarà di circa 3.000 euro; applicando tale valore medio alla platea di soggetti interessati, pari a 70.000 unità[26], si ottiene una maggiore base imponibile di 210 mln di euro.

Considerando una tassazione media ai fini delle imposte dirette del 20% ed un'aliquota IVA media del 15% si ottiene la citata quantificazione.

Inoltre sono ascritti effetti di maggior gettito anche alla nuova disposizione che prevede la possibilità di modificare gli indicatori di normalità economica in relazione ad ogni specifico periodo di imposta di applicazione degli studi di settore.

Ipotizza che il 50% dei potenziali soggetti non rientranti negli indicatori di normalità (stimati in totale in circa 300mila unità), pari a circa 150.000 unità, dichiareranno maggiore base imponibile per un totale di circa 450 mln di euro[27].

Applicando a tale base imponibile un'aliquota media del 20% a titolo di imposte dirette si ottiene un maggior gettito pari a 90 mln di euro, mentre a titolo di IVA, applicando un'aliquota media del 15%, si ottengono maggiori entrate per 67,5 mln di euro.

Per ambedue le disposizioni la RT evidenzia anche effetti di maggior gettito derivanti dalla fase accertativa, che prudenzialmente non vengono quantificati.

In termini di cassa gli effetti complessivi di maggior gettito, considerando il meccanismo di saldo e acconto, saranno pari a 31,5 mln di euro per l'anno 2011, a 330 mln di euro per l'anno 2012 e a 231 mln di euro a decorrere dal 2013.

<u>Al riguardo</u> si evidenzia che la materia in argomento è oggetto, da diverso tempo, di puntuali revisioni volte a rendere sempre più stringente la normativa in tema di studi di settore al fine di indurre i

[26] Dato così ricavato: 700.000*10%= 70.000 soggetti.

[27] Dato che si ricava considerando che la maggior base imponibile media per ogni singolo contribuente è stimata in 3.000 euro; quindi: 3.000*150.000= 450 mln di euro.

contribuenti ad una maggiore correttezza nella compilazione della relativa modulistica fiscale.

La quantificazione indicata, in via generale, si basa su elementi di forte soggettività che non risultano agevolmente verificabili, in quanto non vengono palesati i processi e le modalità di analisi che inducono a scegliere i valori delle variabili individuate in RT[28].

Ciò posto si evidenzia, più nello specifico, che la RT quantifica il maggior gettito sia a titolo di imposte dirette che a titolo di IVA per l'ammontare totale della maggiore base imponibile, senza prendere in considerazione una quota, seppur minima, di soggetti che essendo esenti IVA non saranno chiamati a versare l'imposta in questione sulla maggior base imponibile stimata.

Tale circostanza andrebbe verificata al fine di scongiurare una possibile sovrastima del gettito atteso.

In più occorre evidenziare che la RT non stima effetti di maggior gettito in termini contributivi; se da un lato questo potrebbe avere una valenza prudenziale, dall'altro non consente di quantificare con rigore l'effettivo gettito a titolo di IRPEF in quanto manca di considerare il maggior importo versato a titolo di oneri previdenziali che si traduce in un corrispondente incremento delle deduzioni dalle imposte sul reddito.

Un'ultima osservazione va fatta con riferimento alla implicita assunzione che la modifica degli indicatori di normalità economica possa implicare, esclusivamente, un incremento del gettito.

Infatti tali indicatori, per loro natura, tengono conto di una serie di variabili che consentono di renderli il più possibile rappresentativi della realtà economica e dei comportamenti considerati normali per il relativo settore economico; è evidente che essendo così conformati sarà verosimile ipotizzare che in periodi di crisi economica tali indicatori possano subire delle correzioni al fine di tener conto della modificata dinamica dei costi e dei ricavi[29]; tale aspetto potrebbe pertanto indurre a ritenere che la base imponibile media stimata in 3.000 euro possa, nell'attuale congiuntura sfavorevole, tradursi in un più esiguo recupero di gettito rispetto a quanto stimato in RT.

Si chiedono pertanto chiarimenti al Governo.

---

[28] Ad esempio non viene spiegato perché l'incremento medio della base imponibile, per ambedue le disposizioni, debba essere di 3.000 euro, oppure le ipotesi che sottendono la scelta della percentuale del 10% dei soggetti interessati dalle nuove disposizioni.

[29] Per un approfondimento sul tema si veda sul sito: radiocor.il sole24ore.com l'articolo del 12 aprile 2011 – "Studi di settore: Befera, molti soggetti congrui ma non sempre virtuosi"

Comma 36 (Destinazione delle maggiori entrate)

Il comma in esame prevede che le maggiori entrate derivanti dal decreto in oggetto siano riservate esclusivamente all'Erario per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale.

Al riguardo, sembra trattarsi di una clausola di chiusura volta ad assicurare che le maggiori entrate derivanti dal complesso delle disposizioni di cui all'articolo in esame siano acquisite in via esclusiva dallo Stato, escludendo la devoluzione di quote aggiuntive delle entrate stesse alle Regioni a statuto speciale, sulla base di quanto previsto dalle norme generali dei rispettivi statuti.

TITOLO II
LIBERALIZZAZIONI, PRIVATIZZAZIONI ED ALTRE MISURE PER FAVORIRE LO SVILUPPO

Articolo 3
(Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche)

Il comma 1 prevede che, in attesa della revisione dell'articolo 41 della Costituzione, Comuni, Province, Regioni e Stato, adeguano entro un anno i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
e) disposizioni che comportano effetti sulla finanza pubblica.

Il comma 2 definisce il comma 1 come principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese.

Il comma 3 dispone in ogni caso la soppressione, decorso l'anno, delle disposizioni normative statali incompatibili con quanto sopra disposto, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di

attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. Nelle more della decorrenza del predetto termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 può avvenire anche attraverso gli strumenti vigenti di semplificazione normativa.

Il comma 4 stabilisce che l'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi del patto territoriale di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto legge n. 98 del 2011.

Il comma 5, fermo restando l'esame di Stato di cui all'articolo 33, comma 5, della Costituzione per l'accesso alle professioni regolamentate, prevede che gli ordinamenti professionali devono garantire che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti. Vengono poi elencati i principi ai quali gli ordinamenti professionali dovranno conformarsi entro un anno, in materia di liberalizzazione, di formazione continua, di tirocinio, di deroghe alle tariffe professionali, di obblighi assicurativi a carico del professionista, di organi territoriali con funzione disciplinare, di pubblicità informativa

Il comma 6, fermo quanto previsto dal comma 5 per le professioni, chiarisce che l'accesso alle attività economiche e il loro esercizio si basano sul principio di libertà di impresa.

Il comma 7 prevede che le disposizioni vigenti che regolano l'accesso e l'esercizio delle attività economiche devono garantire il principio di libertà di impresa e di garanzia della concorrenza. Le disposizioni relative all'introduzione di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche devono essere oggetto di interpretazione restrittiva.

Il comma 8 abroga le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente a far data dal 13 dicembre 2011.

Il comma 9 definisce puntualmente il concetto di restrizione, elencando le limitazioni, gli atti amministrativi, i divieti, le imposizioni, gli obblighi che connotano una restrizione.

Il comma 10 delegifica la revoca delle restrizioni diverse da quelle elencate nel comma 9.

Il comma 11 consente l'esclusione, totale o parziale, di singole attività economiche dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8. Tale esclusione, da concedersi con DPCM, è possibile solo qualora:

a) la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico;
b) la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata;
c) la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa.

La RT analizza i commi da 5 a 11, descrivendoli sommariamente ed assicurando che gli stessi non determineranno effetti peggiorativi sui saldi.

Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare in linea generale, non potendosi tuttavia escludere l'ipotesi di riduzione di entrate correlate al rilascio di licenze o autorizzazioni da parte delle

PP.AA., né, d'altro lato, il contenimento degli oneri correlati all'esercizio della relativa attività amministrativa.

Il comma 12 sostituisce la lettera d) dell'articolo 307, comma 10, del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante il codice dell'ordinamento militare, stabilendo che i proventi monetari rivenienti dalle alienazioni, permute, valorizzazioni e gestioni dei beni effettuate dal Ministero della difesa ai sensi della lettera a) del medesimo comma anche in deroga alla legge n. 783 del 1908, al regio decreto n. 454 del 1909, nonché alle norme della contabilità generale dello Stato, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile, sono destinati, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità finanziaria con gli equilibri di finanza pubblica, con particolare riferimento al rispetto del conseguimento, da parte dell'Italia, dell'indebitamento netto strutturale concordato in sede di programma di stabilità e crescita, al Ministero della difesa, mediante riassegnazione in deroga ai limiti previsti per le riassegnazioni agli stati di previsione dei Ministeri, previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato, per confluire nei fondi di cui all'articolo 619 del richiamato decreto legislativo, per le spese di riallocazione di funzioni, ivi incluse quelle relative agli eventuali trasferimenti di personale, e per la razionalizzazione del settore infrastrutturale della difesa, nonché, fino alla misura del 10 per cento, nel fondo casa di cui all'articolo 1836 del citato decreto legislativo, previa deduzione di una quota parte corrispondente al valore di libro degli immobili alienati e una quota compresa tra il 5 e il 10 per cento che può essere destinata agli enti territoriali interessati, in relazione alla complessità e ai tempi dell'eventuale valorizzazione. Alla ripartizione delle quote si provvede con decreti del Ministro della difesa, da comunicare, anche con mezzi di evidenza informatica, al Ministero dell'economia e delle finanze; in caso di verifica negativa della compatibilità finanziaria con gli equilibri di finanza pubblica, i proventi di cui alla presente lettera sono riassegnati al fondo ammortamento dei titoli di Stato.

La RT descrive sinteticamente la norma e, dopo aver sottolineato che la stessa prevede che in caso di verifica negativa sulla compatibilità finanziaria della sua applicazione i proventi in questione verranno riassegnati al fondo ammortamento titoli di Stato, conclude conseguentemente che essa non comporta effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, rilevato che l'applicazione della norma era già, nella versione sostituita, subordinata al rispetto della compatibilità finanziaria con gli obblighi assunti dall'Italia in sede europea, si sottolinea che la destinazione dei proventi al fondo ammortamento titoli di Stato è ora soltanto eventuale, mentre nella versione previgente essa era comunque prevista in una misura non inferiore al 42,5%. Pertanto, la norma appare - perlomeno in presenza di

saldi conformi agli obblighi comunitari - suscettibile di determinare un effetto peggiorativo sui saldi medesimi.

Oltretutto, va anche segnalato che il dispositivo ribadisce espressamente la deroga, già prevista nel testo previgente della lettera d) dell'articolo 307, comma 10, rispetto a quanto stabilito dall'articolo 1, comma 46, della legge n. 266 del 2005, in materia di limitazione alla riassegnazione delle entrate agli stati di previsione dei ministeri.

Articolo 4
(Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum *popolare e alla normativa dell'unione europea)*

La norma introduce disposizioni finalizzate alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In particolare, si stabilisce che gli enti locali verifichino periodicamente la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, liberalizzando tutte le attività economiche e limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.

In seguito alla verifica dell'ente viene adottata una delibera quadro, adeguatamente pubblicizzata ed inviata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La delibera evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, i fallimenti del sistema concorrenziale e i benefici del mantenimento di un regime di esclusiva del servizio.

Gli enti locali, ove necessario, definiscono gli obblighi di servizio pubblico, prevedendo le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti delle disponibilità di bilancio destinate allo scopo.

L'attribuzione di diritti di esclusiva ad un'impresa di servizi pubblici locali non comporta per i terzi il divieto di produzione dei medesimi servizi per uso proprio e qualora le imprese intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui sono titolari di diritti di esclusiva sono soggetti alla disciplina prevista dall'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*quater* della legge n. 287 del 1990[30].

Qualora l'ente locale, a seguito della verifica, intenda procedere all'attribuzione di diritti in esclusiva deve conferire la gestione di servizi pubblici locali in favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica che rispettino una serie di principi e di standard.

---

[30] Il comma 2-*bis* dell'articolo 8 della legge n. 287 del 1990 prevede che le imprese che intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono, operano mediante società separate, mentre il comma 2-quater stabilisce che le imprese che rendano disponibili a società da esse partecipate o controllate nei mercati diversi beni o servizi, anche informativi, di cui abbiano la disponibilità esclusiva in dipendenza delle attività svolte, esse sono tenute a rendere accessibili tali beni o servizi, a condizioni equivalenti, alle altre imprese direttamente concorrenti.

Le società a capitale interamente pubblico possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica, salvo specifici divieti previsti dalla legge.

Le imprese estere non appartenenti a Stati membri UE possono partecipare alle procedure in esame nel rispetto del principio di reciprocità.

Sono poi previste determinate prescrizioni relativamente al bando di gara o alla lettera di invito. In particolare, per la gara a doppio oggetto è previsto che al socio privato debba essere conferita una partecipazione alla società mista pubblica e privata non inferiore al 40 per cento.

Qualora il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento sia pari o inferiore a 900.000 euro annui, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cd. "in house".

Le società "in house" sono assoggettate al patto di stabilità interno sul cui rispetto vigilano gli enti locali che partecipano al capitale.

Sia le società "in house" che le società a partecipazione mista pubblica e privata applicano per l'acquisto di beni e servizi le disposizioni del codice dei contratti pubblici.

Le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali, ad eccezione di quelle quotate in mercati regolamentati, procedono al reclutamento del personale e al conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi del reclutamento operanti nelle pubbliche amministrazioni e stabiliti dal comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001. In assenza di tale procedura è fatto divieto di assunzione.

All'organo di revisione dell'ente locale è affidata la verifica del rispetto del contratto di servizio in caso di affidamento "in house" e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente locale affidante.

Sono poi previste una serie di incompatibilità per gli amministratori, i dirigenti e i responsabili, alcuni divieti alla nomina di amministratore di società partecipate da enti locali e alcune disposizioni alla nomina dei componenti la commissione di gara.

Si precisa che ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati.

In caso di subentro nella gestione del servizio pubblico locale, i beni strumentali e le loro pertinenze sono ceduti al gestore subentrante a titolo gratuito, se completamente ammortizzati, o corrispondendo un importo pari al valore contabile originario non ancora ammortizzato, in caso di ammortamento parziale.

Al fine del graduale passaggio alla nuova disciplina viene introdotto un particolare regime transitorio per gli affidamenti in essere. In particolare, si prevede che:

- gli affidamenti diretti relativi a servizi il cui valore economico sia superiore a 900.000 euro annui e quelli non rientranti nei punti successivi, cessano improrogabilmente alla data del 31 marzo 2012;
- le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, con scelta del socio mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica non avente ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano improrogabilmente alla data del 30 giugno 2012;
- le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, con scelta del socio mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica avente ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla

gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

- gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero mediante forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015. Se tali condizioni non si verificano gli affidamenti cessano rispettivamente il 30 giugno 2013 e il 31 dicembre 2015.

Sono previsti poi alcuni divieti all'operatività del regime transitorio.

Le norme contenute nel presente articolo non si applicano al servizio idrico integrato, al servizio di distribuzione di gas naturale, al servizio di energia elettrica, al servizio di trasporto regionale e alla gestione delle farmacie comunali.

Infine si stabilisce che le procedure di affidamento già avviate all'entrata in vigore del presente decreto legge sono salve.

La RT oltre a descrivere sinteticamente la disposizione afferma che la stessa non comporta effetti onerosi sulla finanza pubblica.

Al riguardo, si evidenzia che pur non essendo associati alla normativa in esame effetti finanziari diretti sulla finanza pubblica, potrebbero comunque manifestarsi eventuali effetti indiretti sui bilanci degli enti locali. Infatti, l'intervento in parola sui servizi pubblici locali sembra finalizzato alla realizzazione di una gestione concorrenziale dei medesimi senza tenere in conto le incidenze finanziarie che esso potrà procurare ai bilanci degli enti locali. Potrebbe così accadere che, per effetto della presenza di una gestione concorrenziale, l'ente locale esternalizzi un servizio economicamente redditizio per il bilancio dell'ente.

Andrebbe inoltre chiarito se dal processo di liberalizzazione discendano entrate di tipo mobiliare per l'ente e se il loro utilizzo non determini effetti negativi in termini di indebitamento netto. Infatti, tale tipologia di entrate è inclusa fra le partite finanziarie e non può essere utilizzata a miglioramento dell'indebitamento netto. Per contro un suo eventuale utilizzo in termini di spesa dovrebbe tradursi in senso negativo sul medesimo saldo dell'indebitamento netto.

Relativamente agli oneri connessi all'attuazione delle procedure competitive ad evidenza pubblica, andrebbe chiarito se le stesse possano essere sostenute dagli enti locali nell'ambito delle ordinarie risorse (e competenze) disponibili e senza determinare effetti negativi sugli equilibri dei propri bilanci.

Infine, con riferimento all'assoggettamento delle società *in house* al patto di stabilità interno andrebbero chiarite le modalità con cui tali società dovranno attenersi a tali regole. Infatti, qualora le stesse non siano incluse nel perimetro delle pubbliche amministrazioni potrebbe verificarsi una riduzione degli effetti di miglioramento dei saldi di finanza pubblica attesi dal patto di stabilità interno, in quanto l'ente locale potrebbe computare, ai fini del conseguimento dei propri obiettivi, anche i risparmi conseguiti dalle predette società esterne al comparto della PA, risultando corrispondentemente ridotta la quota di risparmi che l'ente locale dovrà realizzare nell'ambito del proprio comparto.

Articolo 5
(Norme in materia di società municipalizzate)

La norma destina una quota del fondo infrastrutture, pari a 250 mln di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014, ad investimenti infrastrutturali degli enti territoriali che procedano, rispettivamente entro il 31 dicembre 2012 ed entro il 31 dicembre 2013, alla dismissione di partecipazioni azionarie in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, ad esclusione del servizio idrico.

La quota assegnata a ciascun ente territoriale non può essere superiore ai proventi derivanti dalla dismissione effettuata e le spese sostenute sono escluse dai vincoli del patto di stabilità interno.

La RT stima che le spese in questione, essendo escluse dai vincoli del patto di stabilità interno e in quanto tempestivamente attivabili, producano un effetto sugli investimenti degli enti locali quantificabile complessivamente in 50 mln per l'anno 2013 e 150 mln per l'anno 2014, con corrispondente impatto sull'indebitamento netto e sul fabbisogno.

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica:

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto PA		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Norme in materia di società municipalizzate					50	150		50	150

Al riguardo, andrebbe innanzitutto spiegato se dalla dismissione di partecipazioni azionarie discendano entrate di tipo mobiliare per l'ente e se il loro utilizzo non determini effetti negativi in termini di indebitamento netto. Infatti, tale tipologia di entrate è inclusa fra le partite finanziarie e non può essere utilizzata a miglioramento dell'indebitamento netto. Per contro un suo eventuale utilizzo in termini di spesa dovrebbe tradursi in senso negativo sul medesimo saldo dell'indebitamento netto.

Appare poi opportuno chiarire i motivi per i quali a fronte di risorse stanziate per 250 mln di euro per gli anni 2013 e 2014 e il cui utilizzo è escluso dai vincoli del patto di stabilità interno, si producano effetti sui saldi dell'indebitamento netto e del fabbisogno per soli 50 mln nell'anno 2013 e per 150 mln di euro nell'anno 2014. Sul punto si osserva che la stima sui saldi di finanza pubblica appare poco prudenziale.

Articolo 6
(Liberalizzazione in materia di segnalazione certificata di inizio attività, denuncia e dichiarazione di inizio attività. Ulteriori semplificazioni)

La norma reca una serie di disposizioni in tema di segnalazione certificata di inizio attività, denuncia e dichiarazione di inizio attività e ulteriori misure di semplificazione.

In particolare, viene modificato l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 concernente la Scia in materia edilizia, stabilendo che il termine per l'esercizio dei poteri in autotutela è di trenta giorni anziché sessanta giorni. Inoltre si stabilisce che la Scia e la Dia non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili, ma veri e propri istituiti di liberalizzazione e che pertanto gli interessati, sollecitato l'esercizio delle verifiche spettanti all'Amministrazione, esperiscono l'azione avverso il silenzio, come disciplinata dal codice del processo amministrativo.

Vengono abrogate tutte le disposizioni che istituiscono e disciplinano il Sistema di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) che viene quindi soppresso. Rimangono invece applicabili le altre norme in materia di rifiuti ed in particolare quelle in materia di obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonché del formulario di identificazione previsti dal codice dell'ambiente.

Vengono estese a tutti gli esercizi commerciali la liberalizzazione in ambito di orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali prevista dall'articolo 35, comma 6, del decreto legge n. 98 del 2011.

Si prevede che DigitPA metta a disposizione una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati e che tale piattaforma possa essere

utilizzata dalle pubbliche amministrazioni, entro il 31 dicembre 2013, anche al fine di consentire la realizzazione e la messa a disposizione della posizione debitoria dei cittadini nei confronti dello Stato.

La RT relativamente alle modifiche apportate all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, afferma che le stesse, essendo di carattere ordinamentale, non determinano oneri per la finanza pubblica.

L'abrogazione delle norme relative al SISTRI non comportano effetti finanziari negativi e analogamente non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica la liberalizzazione a tutto il territorio nazionale degli orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali.

Al riguardo, relativamente alla costituzione di una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, andrebbe chiarito con quali risorse la DigitPA metta a disposizione la citata piattaforma e se sono previsti eventuali oneri da parte delle amministrazioni pubbliche o di altri utenti che fruiranno dei relativi servizi.

Articolo 7
(Attuazione della disciplina di riduzione delle tariffe elettriche e misure di perequazione nei settori petrolifero, dell'energia elettrica e del gas)

Il comma 1 apporta le seguenti modifiche al comma 16 dell'articolo 81 del decreto-legge n. 112 del 2008, che definisce l'addizionale IRES a carico delle società del settore energetico:

a) vengono assoggettate al pagamento dell'imposta tutte le imprese con ricavi superiori a 10 mln (in luogo di 25 mln come previsto precedentemente) e un reddito imponibile superiore ad un milione;

b) viene esteso il perimetro di applicazione dell'imposta, che comprenderà, oltre alle società che producono e commercializzano energia elettrica, anche quelle attive nella trasmissione, dispacciamento e distribuzione dell'energia elettrica e nel trasporto o distribuzione del gas naturale;

c) viene soppressa l'esclusione precedentemente prevista a favore dei produttori di energia elettrica mediante l'impiego prevalente di biomasse e di fonte solare-fotovoltaica o eolica.

Il comma 3 dispone che, per i tre periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2010, l'aliquota dell'addizionale IRES riguardante le società del settore energetico è aumentata di 4 punti percentuali, ovvero dal 6,5 per cento al 10,5 per cento.

In base al comma 4 le disposizioni sopra descritte non rilevano ai fini della determinazione dell'acconto di imposta dovuto per il periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2010.

Il comma 5 esplicita il divieto, per i soggetti colpiti, di trasferire l'onere sui prezzi al consumo.

Il comma 6 afferma che dall'attuazione dell'articolo in esame derivano maggiori entrate stimate non inferiori a 1.800 mln per l'anno 2012 e 900 mln per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

La RT quantifica gli effetti complessivi derivanti dall'articolo in esame in un maggior gettito di 1.800 mln per il 2012 e 900 mln per gli anni 2013 e 2014, una perdita di gettito pari a 302 mln per il 2015 e un maggior gettito di 299 mln dal 2016.

L'allegato riepilogativo degli effetti finanziari del provvedimento indica solo gli importi relativi agli anni 2013 e 2014, in quanto, come specificato dalla RT, gli effetti relativi al 2012 non sono stati contabilizzati ai fini del miglioramento dei saldi, atteso che tali maggiori entrate potranno essere destinate, fino alla misura del 50 per cento, alla riduzione degli interventi finalizzati al contenimento della spesa dei Ministeri e degli enti territoriali (rispettivamente comma 1 e comma 8 dell'articolo 1).

La RT fornisce alcuni dati con riferimento alle singole voci che contribuiscono a determinare il gettito indicato dal comma 6, pari a complessivi 1.800 mln per il 2012 e 900 mln per il 2013 e 2014. Per quanto riguarda la quantificazione dell'aumento di aliquota riferita ai soggetti sui quali l'addizionale gravava anche in precedenza, la RT si basa sui dati contenuti nel Documento di economia e finanza 2011[31], i quali evidenziano - in base ai dati F24 - che il gettito di competenza 2009 legato all'addizionale per il settore energetico è stato di 678 mln, in vigenza di aliquota al 6,5 per cento; un punto percentuale corrisponde quindi a circa 104 mln; conseguentemente, l'aumento di 4 punti percentuali previsto dalla norma comporta un aumento di 416 mln.

Per quanto riguarda la quantificazione del maggior gettito associato all'estensione del perimetro di applicazione della disposizione, la RT presenta relativamente a Terna il valore dell'utile netto desumibile dai ricavi dell'anno 2010 e per SnamReteGas l'utile netto desumibile dai dati del primo semestre del 2011, stimando successivamente l'importo atteso in considerazione dell'abbassamento della soglia di ricavi a partire dalla quale si applica l'addizionale. Nel

[31] Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Doc. LVII n. 4, Allegati I e II, pag. 91.

complesso, la RT afferma di quantificare il gettito tenendo conto del meccanismo saldo/acconto e del fatto che l'incremento di 4 punti percentuali è in vigore fino all'anno di imposta 2013.

Al riguardo, occorre acquisire chiarimenti in merito all'andamento del gettito in termini di cassa per i periodi che vanno dal 2012 al 2016 in poi; infatti, il prospetto della RT non sembra corrispondere pienamente a quanto disposto dal comma 4 dell'articolo in esame. Quest'ultimo infatti sembra riferirsi esclusivamente all'acconto di imposta dovuto per il solo periodo di imposta 2011 (e non per tutti gli esercizi di riferimento); in tal caso, per gli anni successivi, il meccanismo da considerare tornerebbe ad essere quello ordinario e quindi produrrebbe dei risultati finanziari in parte differenti rispetto a quanto indicato dalla RT. In particolare, il gettito di cassa relativo all'anno 2012 dovrebbe comprendere per intero il gettito di competenza del 2011 e solo per il 75 per cento, a titolo di acconto, quello di competenza per l'anno 2012 stesso. L'importo sarebbe quindi pari a 900 mln + 75% di 900 mln, ovvero 1.575 mln[32].

Poiché gli effetti complessivi derivano da disposizioni con carattere sia temporaneo - più precisamente triennale - che permanente, la considerazione sopra esposta implica anche la necessità di un chiarimento rispetto a quanta parte del maggior gettito stimato non verrà più introitata a titolo di incremento di 4 punti percentuali dell'addizionale nei periodi successivi al triennio, in considerazione del fatto che gli importi indicati derivano dalla somma degli effetti finanziari associati a disposizioni in parte temporanee e in parte permanenti.

Per quanto riguarda l'esatta quantificazione del minor gettito riferibile al primo anno nel quale viene meno l'aumento dell'addizionale, ma restano in vigore, essendo permanenti, le modifiche che determinano l'estensione dei soggetti colpiti dall'addizionale, anche quando essa tornerà al valore del 6,5 per cento, si osserva che la RT non fornisce tutti i dati di dettaglio necessari ai fini di una verifica puntuale.

Si osserva poi che la stima di maggior gettito di competenza presenta un andamento costante nel triennio, il che fa supporre che non si sia tenuto conto di possibili variazioni nei livelli di reddito dei

[32] Nell'anno 2013 il gettito di cassa indicato appare congruo, in quanto risulta comunque di 900 mln, con entrambe le metodologie di calcolo.

soggetti interessati dalla norma, né in riferimento all'andamento dei mercati, né in conseguenza di possibili strategie aziendali a carattere elusivo che potrebbero essere attivate dai soggetti in questione, i quali verranno sottoposti ad una imposizione fiscale sensibilmente più gravosa rispetto alla legislazione previgente.

Per quanto riguarda, poi, il divieto di traslare i maggiori oneri sui consumatori finali, si osserva che il provvedimento in esame non ha previsto espressamente apposite sanzioni per chi contravvenga al divieto, di cui al comma 5 dell'articolo in esame, di trasferire appunto i maggiori oneri sui prezzi al consumo, circostanza potenzialmente foriera di impatti inflazionistici e connesse ricadute a livello macro; non è poi scontato che eventuali aumenti di prezzi e tariffe possano essere necessariamente considerati come riconducibili a strategie di traslazione degli oneri, in quanto potrebbero comunque essere attribuiti a dinamiche incrementative di carattere generale, derivanti da molteplici fattori.

Si segnala inoltre il calo dei titoli energetici delle società controllate dallo Stato (Enel, Terna, Snam, Eni), che si è registrato successivamente all'introduzione della disposizione in esame; ciò evidenzia possibili ricadute sia in termini di contrazione dei dividendi direttamente liquidati a favore dello Stato stesso, che minori dividendi per gli azionisti, suscettibili di dar luogo a minori entrate con riferimento alle imposte sui redditi da capitale.

Per quanto riguarda la quantificazione degli effetti di gettito derivanti dall'estensione dell'addizionale a Terna e SnamReteGas, si rileva che non appare chiaro su quali dati di bilancio sia stato effettuato il calcolo che perviene agli importi indicati, pari a circa 90 mln per la prima e circa 220 per la seconda, in quanto sembra che sia stato preso come base l'utile operativo, e non invece l'utile netto[33]; in tal caso potrebbe sussistere una sovrastima degli effetti di maggior gettito.

La RT tralascia poi di specificare nel dettaglio l'effetto di gettito attribuibile all'estensione dell'addizionale alle imprese di distribuzione di gas ed elettricità e l'effetto dell'abbassamento della soglia di reddito a partire dalla quale l'addizionale stessa viene applicata.

[33] Si ricorda che, in base all'articolo 2425 del Codice civile, riguardante il conto economico, tra il primo e il secondo parametro esistono vari elementi di differenza, ovvero il risultato della gestione finanziaria, il risultato della gestione straordinaria ed il risultato ante imposte.

TITOLO III
MISURE A SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE

Articoli 8 (Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità), 9 (Collocamento obbligatorio e regime delle compensazioni), 10 (Fondi interprofessionali per la formazione continua), 11 (Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini) e 12 (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro)

L'articolo 8 riguarda i possibili contenuti dei contratti collettivi di lavoro sottoscritti, a livello aziendale o territoriale, da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda. In particolare si prevede che tali contratti possano definire specifiche intese, volte al conseguimento degli obiettivi di cui al comma 1 (maggiore occupazione, qualità dei contratti di lavoro, emersione del lavoro irregolare, incrementi di competitività e di salario, gestione delle crisi aziendali e occupazionali, investimenti e avvio di nuove attività), e che i medesimi accordi possano a tal fine ridefinire la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione (comma 2). Infine il comma 3 prevede l'efficacia verso tutti i lavoratori delle unità produttive interessate dei contratti aziendali vigenti approvati prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, a condizione che siano approvati con votazione a maggioranza dai lavoratori.

L'articolo 9 si occupa di collocamento obbligatorio, stabilendo che il rispetto delle quote di assunzioni di lavoratori disabili può essere garantito per ciascuna impresa a livello nazionale, eliminando pertanto l'obbligo che tali quote siano valide a livello di ciascuna attività produttiva. Ne deriva la possibilità di compensare eventuali minori assunzioni rispetto al livello dovuto in un'unità produttiva con un surplus di assunzioni in altra attività produttiva. La norma è valida anche per i datori di lavoro pubblici.

L'articolo 10 concerne la disciplina sui "fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua", di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000 e prevede che i fondi in oggetto possano impiegare parte delle proprie risorse per misure di formazione in favore di apprendisti e di collaboratori a progetto.

L'articolo 11 prevede che i tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi soltanto da soggetti in possesso di determinati requisiti, non possono in linea generale eccedere i 6 mesi di durata (l'eccezione è consentita per una serie di soggetti particolarmente fragili e a rischio di esclusione sociale) e devono riguardare unicamente neo-diplomati o neo-laureati. Il secondo comma regola i rapporti con la legislazione regionale, alla quale è riservata la competenza sul settore.

L'articolo 12 introduce due nuovi articoli al codice penale, punendo specificamente l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, all'uopo definendo la fattispecie del reato, indicando gli indici di sfruttamento, individuando i fatti che costituiscono aggravante specifica, stabilendo le pene accessorie oltre a quelle edittali.

La RT tratta cumulativamente i presenti articoli, limitandosi ad elencare l'oggetto di ciascuno. Esclude infine che da essi derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare, non essendo associato a tali misure alcun effetto finanziario.

TITOLO IV
RIDUZIONE DEI COSTI DEGLI APPARATI ISTITUZIONALI

Articolo 13
(Trattamento economico dei parlamentari e dei membri degli altri organi costituzionali. Incompatibilità. Riduzione delle spese per i referendum*)*

Il comma 1 prevede che, a decorrere dal mese successivo a quello di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai membri degli organi costituzionali, si applica, senza effetti a fini previdenziali, una riduzione delle retribuzioni o indennità di carica superiori a 90.000 euro lordi annui previste alla data di entrata in vigore del presente decreto, in misura del 10 per cento per la parte eccedente i 90.000 euro e fino a 150.000 euro, nonché del 20 per cento per la parte eccedente 150.000 euro. A seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui.

Il comma 2 stabilisce che, in attesa della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari e della rideterminazione del trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111:

a) l'indennità parlamentare è ridotta del 50 per cento per i parlamentari che svolgano qualsiasi attività lavorativa per la quale sia percepito un reddito uguale o superiore al 15 per cento dell'indennità medesima. La riduzione si applica a decorrere dal mese successivo al deposito presso la Camera di appartenenza della dichiarazione annuale relativa ai redditi delle persone fisiche di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441 dalla quale emerge il superamento del limite di cui al primo periodo;

b) le Camere, in conformità con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, individuano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto le modalità più adeguate per correlare l'indennità parlamentare al tasso di partecipazione di ciascun parlamentare ai lavori delle Assemblee, delle Giunte e delle Commissioni

Il comma 3 prevede che la carica di parlamentare è incompatibile con qualsiasi altra carica pubblica elettiva. Tale incompatibilità si applica a decorrere dalla prima legislatura successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Il comma 4 stabilisce che all'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 2, è aggiunto il comma *2-bis*, in cui si prevede che nel caso in cui, nel medesimo anno, debba tenersi più di un *referendum* abrogativo, la convocazione degli elettori ai sensi dell'articolo 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352, avvenga per tutti i *referendum* abrogativi nella medesima data.

La RT riferisce che il dispositivo prevede che, a decorrere dal mese successivo a quello di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai membri del Parlamento e degli organi costituzionali si applica, senza effetti ai fini previdenziali, una riduzione delle indennità di carica e delle retribuzioni superiori a 90.000 euro lordi annui, in misura del 10 per cento per la parte eccedente i 90.000 euro e fino a 150.000 euro, nonché del 20 per cento per la parte eccedente i 150.000 euro.

Il comma 2 dispone la riduzione nella misura del 50 per cento dell'indennità parlamentare per tutti i componenti dell'organo legislativo che svolgono una qualsiasi attività lavorativa remunerata con un reddito uguale o superiore al 15 per cento dell'indennità medesima.

Il comma 3, la cui applicazione decorre dalla prima legislatura successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto, stabilisce l'incompatibilità della carica di parlamentare con qualsiasi altra carica pubblica elettiva.

Il comma 4 disciplina l'individuazione, da parte delle Camere, di modalità più adeguate per correlare l'indennità parlamentare al tasso di partecipazione di ciascun componente dell'organo legislativo ai lavori delle Assemblee, delle Giunte e delle Commissioni.

Circa la stima dei risparmi, la RT fa infine presente che, non essendo prevista una specifica norma di versamento all'entrata del bilancio dello Stato, la relativa quantificazione non potrà che essere effettuata a consuntivo.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi del decreto, pur considerando anche le norme in esame, non indica specifici effetti d'impatto.

La relazione illustrativa ribadisce il contenuto del dispositivo.

Al riguardo, si sottolinea che, almeno per i commi 1 e 2, la decorrenza dei relativi effetti dovrebbe interessare gli andamenti di spesa già dal 2011.

Articolo 14
(Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali)

La norma prevede che le regioni che già rispettano i parametri di virtuosità indicati all'articolo 20 del decreto legge n. 98 del 2011, possano ottenere l'inclusione nella classe di virtuosità più alta solo adeguando i rispetti ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri:

a) previsione di un numero di consiglieri regionali, in rapporto alla popolazione, nel seguente limite massimo:

Popolazione		Numero massimo di consiglieri
	Fino a 1.000.000	**20 consiglieri**
1.000.001	2.000.000	**30 consiglieri**
2.000.001	4.000.000	**40 consiglieri**
4.000.001	6.000.000	**50 consiglieri**
6.000.001	8.000.000	**70 consiglieri**
8.000.001	Oltre	**80 consiglieri**

La riduzione del numero dei consiglieri rispetto a quello attualmente previsto è adottata entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto e decorre dalla prima legislatura successiva a quella in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto;

b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale. La modalità e decorrenza delle riduzioni segue quella dei consiglieri regionali;

c) applicazione della riduzione degli emolumenti e delle utilità, prevista già dall'articolo 3 del decreto legge n. 2 del 2010, tenendo conto della rideterminazione del trattamento economico dei parlamentari;

d) previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale;

e) istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un collegio dei revisori dei conti i cui componenti sono scelti mediante estrazione fra gli iscritti, a livello regionale, al Registro dei revisori contabili;

f) passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e con efficacia dalla prossima legislatura regionale, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali.

Si specifica infine che per le regioni a statuto speciale l'adeguamento ai parametri costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge n. 42 del 2009 e per assicurare il conseguimento degli obiettivi costituzionali di

perequazione e di solidarietà ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente.

La RT afferma che la disposizione introduce modifiche di carattere ordinamentale relative al funzionamento dei Consigli e delle Giunte che comportano effetti migliorativi sui saldi di finanza pubblica. I conseguenti risparmi di spesa potranno essere verificati a consuntivo e pertanto non vengono prudenzialmente quantificati.

Al riguardo, si evidenzia che la maggior parte delle misure previste potrà determinare possibili risparmi a decorrere dalla prossima legislatura regionale, mentre decorreranno già dall'anno 2012 le eventuali riduzioni degli emolumenti e delle utilità dei consiglieri regionali, qualora questi siano maggiori dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento. Per contro, risulta onerosa a decorrere dall'anno 2012 la previsione di istituire un collegio dei revisori dei conti. Su tale ultimo punto, considerata l'assenza di qualsiasi forma di copertura finanziaria, appare opportuno chiarire se il relativo onere possa essere sostenuto dalle regioni nell'ambito delle ordinarie risorse disponibili e senza determinare effetti negativi sugli equilibri dei propri bilanci.

Infine si segnala che la commisurazione del trattamento economico dei consiglieri regionali all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale risulta formulata unicamente in termini di previsione senza l'indicazione di alcun termine di decorrenza massimo.

Articolo 15
(Soppressione di Province e dimezzamento dei consiglieri e assessori)

L'articolo prevede a decorrere dalla data di scadenza del mandato amministrativo provinciale attualmente in corso, la soppressione delle Province con popolazione, al censimento del 2011, inferiore o uguale a 300.000 abitanti o la cui superficie sia inferiore o uguale a 3.000 chilometri quadrati.

Entro i termini della soppressione, i comuni facenti parte delle province da sopprimere esercitano il diritto iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione, per essere aggregati in un'altra provincia all'interno del territorio regionale, nel rispetto del principio di continuità territoriale.

In caso di mancato esercizio dell'iniziativa e in assenza della legge di revisione delle circoscrizioni provinciali, le funzioni esercitate dalle province soppresse sono trasferite alle regioni, che possono o trattenerle o attribuirle ai comuni già facenti parte delle circoscrizioni delle province soppresse o attribuirle

alle province limitrofe a quelle soppresse. Con decreto ministeriale sono trasferiti alla regione personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.

Nelle regioni con popolazione inferiore ai 500.000 abitanti non possono essere istituite province.

Inoltre, con decorrenza dal primo rinnovo degli organi di governo delle province, sono ridotti alla metà il numero dei consiglieri e degli assessori provinciali previsto alla data di entrata in vigore del decreto.

Con la soppressione delle province si determina anche la soppressione degli uffici territoriali del governo aventi sede nelle province soppresse. Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si procede alla revisione delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche presenti nelle province soppresse.

La RT afferma che la soppressione delle province determina un effetto finanziario positivo sui saldi di finanza pubblica, che, allo stato attuale, non si è in grado di quantificare.

Relativamente alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali non si ascrivono effetti finanziari positivi sui saldi di finanza pubblica, in quanto la minore spesa, tenuto conto dei vincoli posti dalle regole in materia di patto di stabilità interno, determina un verosimile corrispondente incremento delle restanti spese.

Relativamente alla soppressione degli uffici territoriali del governo e alla revisione delle strutture periferiche delle altre amministrazioni pubbliche presenti nelle province soppresse, i conseguenti effetti positivi per la finanza pubblica potranno essere verificati solo a consuntivo.

Al riguardo, pur condividendo la difficoltà di determinare *a priori* i possibili risparmi connessi alla soppressione delle province, appare opportuno che il Governo fornisca una stima, sia pur di massima, dei possibili effetti finanziari derivanti dalla norma in esame.

Sul punto si segnala che gli effetti finanziari positivi potrebbero in parte essere compensati dal manifestarsi di possibili profili onerosi, in particolare, nella fase di transizione. In tale fase, eventuali criticità finanziarie potrebbero sorgere relativamente ad una serie di adempimenti di natura straordinaria e connessi alla gestione del passaggio delle funzioni, delle risorse umane, strumentali e finanziarie dalle province soppresse ai nuovi enti destinatari.

Inoltre, sempre nella fase di transizione occorre disporre in merito agli atti e alle operazioni di carattere economico eventualmente

pendenti, nonché agli adempimenti necessari a regolare il nuovo assetto amministrativo dei territori interessati.

Ulteriori chiarimenti poi andrebbero forniti relativamente alla previsione del trasferimento alle regioni del personale per effetto della soppressione delle province, evidenziando in particolare se da tale trasferimento possano derivare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica per effetto di un diverso inquadramento economico-giuridico di detto personale.

Alla luce delle suddette osservazioni andrebbero fornite maggiori informazioni anche relativamente alle modalità e ai risvolti finanziari della revisione delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche presenti nelle province soppresse.

Articolo 16
(Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni)

Il comma 1 dispone che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata inviare del presente decreto, nei comuni con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti, il Sindaco è il solo organo di governo e sono soppressi la Giunta e il Consiglio comunale. Le funzioni amministrative sono esercitate obbligatoriamente in forma associata con altri comuni contermini con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti mediante la costituzione dell'unione municipale.

Il comma 2 dispone circa le modalità di elezione del Sindaco.

Il comma 3 reca la definizione di unione municipale. La popolazione residente nel territorio dell'unione municipale è pari almeno a 5.000 abitanti, salvo diverso limite individuato dalla Giunta regionale.

Il comma 4 prevede che nel caso in cui il comune con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti non abbia comuni contermini con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, a tali comuni si applicano, ai fini della composizione degli organi di governo, le norme previste per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, ovvero un consiglio comunale composto dal Sindaco e da cinque consiglieri e una giunta con massimo due assessori. Al fine di ridurre le spese complessive, i medesimi comuni costituiscono con i comuni contermini unioni di comuni.

I commi 5 e 6 dispongono che gli organi dell'unione municipale sono l'assemblea municipale, il presidente dell'unione municipale e la giunta municipale e rimettono allo statuto le modalità di funzionamento dei medesimi organi.

Il comma 7 stabilisce che in caso di mancata costituzione dell'unione municipale nei termini stabiliti, il Prefetto stabilisce per i comuni interessati un termine per adempiere. Decorso inutilmente detto termine, il Prefetto nomina un commissario *ad acta* per provvedere agli adempimenti previsti.

Il comma 9 stabilisce le nuove composizioni degli organi comunali a decorrere dal primo rinnovo di ciascun consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. In particolare:

- per i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti e fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre al Sindaco, da cinque consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in due;
- per i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti e fino a 5.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre al Sindaco, da sette consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in tre;
- per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre al Sindaco, da nove consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in quattro;

Il comma 10 modifica l'articolo 14, comma 31, del decreto legge n. 78 del 2010 in materia di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni, innalzando la soglia demografica minima della forma associativa a 10.000 abitanti.

Il comma 11 prevede la nomina dei revisori dei conti dei comuni mediante estrazione, effettuata a livello provinciale, fra coloro che sono iscritti al Registro dei revisori contabili.

Il comma 12 dispone che le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali siano elencate in un apposito prospetto allegato al rendiconto. Il prospetto è inviato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato sul sito internet dell'ente locale.

Il comma 13, nel modificare l'articolo 14, comma 32, del decreto legge n. 78 del 2010, anticipa al 31 dicembre 2012 l'obbligo per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di mettere in liquidazione le società già costituite o di cedere le partecipazioni.

Il comma 14 affida ai Prefetti il potere di verificare il corretto adempimento, da parte degli enti locali, dell'attuazione della soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali e dell'obbligo di liquidazione o cessione delle quote di partecipazione delle società da parte degli enti locali. In caso di mancata attuazione il Prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere e in caso di ulteriore inadempimento nomina un commissario *ad acta* per l'adozione dei provvedimenti necessari.

La RT afferma che le misure nei confronti dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti determinano un effetto finanziario positivo sui saldi di finanza pubblica, che, allo stato attuale, non si è in grado di quantificare.

Al riguardo, pur condividendo la difficoltà di determinare *ex ante* i possibili risparmi connessi alla misure disposte nei confronti dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, appare comunque opportuno che il Governo fornisca una stima sia pur di massima dei possibili effetti finanziari derivanti dalla norma in esame.

Sul punto si segnala che i risparmi derivanti dalle predette disposizioni in parte potrebbero essere compensati dai possibili oneri derivanti dalla costituzione di una nuova istituzione, quali le unioni municipali, dotate di propri organi e deputate ad esercitare le funzioni amministrative dei comuni contermini.

Inoltre si segnala che per i comuni superiori a 5.000 abitanti le possibili riduzioni di spesa, derivanti dalla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori, potrebbero non essere realizzabili, tenuto conto dei vincoli posti dalle regole in materia di patto di stabilità interno e della possibilità dei citati enti di incrementare in misura corrispondente le rimanenti spese appostate in bilancio.

Articolo 17
(Disposizioni relative al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)

Il comma 1 prevede che alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante norme sul C.N.E.L., sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 2, recante norme sulla composizione del Consiglio è sostituito, ivi prevedendosi che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sia composto da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive, in numero di settanta (oggi sono invece 121), oltre al presidente e al segretario generale, secondo la seguente ripartizione: 1) dodici esperti di chiara fama, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e quattro proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Fra essi l'Assemblea nomina un vicepresidente; 2) quarantotto rappresentanti di vertice delle categorie produttive, dei quali ventiquattro rappresentanti dei lavoratori dipendenti attivi, sei rappresentanti dei lavoratori autonomi attivi e diciotto rappresentanti delle imprese. Fra essi l'Assemblea nomina due vicepresidenti; 3) dieci rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, dei quali cinque designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e cinque designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato. Fra essi l'Assemblea nomina un vicepresidente.

b) l'articolo 14, recante norme sulle pronunce del CNEL, è sostituito ivi prevedendosi che gli atti del CNEL sono assunti a maggioranza assoluta dei suoi componenti in Assemblea. Il presidente, sentiti i vicepresidenti e il segretario generale, può istituire fino a quattro commissioni istruttorie, in ciascuna delle quali siedono non più di quindici consiglieri, proporzionalmente alle varie rappresentanze. La presidenza di ciascuna commissione istruttoria spetta ad uno dei vicepresidenti.

Il comma 2 stabilisce infine che gli articoli 6, comma 1 (Vice presidenti e ufficio di presidenza) e 15 (Comitati e commissioni) della legge 30 dicembre 1986, n. 936, sono abrogati. E' altresì abrogata, o coerentemente modificata, ogni altra norma incompatibile con le disposizioni di cui al presente articolo. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto il Presidente della Repubblica provvede alla nomina dei nuovi rappresentanti delle categorie produttive di cui alla lettera b) dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, come sostituito dal precedente comma 1.

La RT afferma che il dispositivo riduce il numero dei componenti del CNEL dagli attuali 121 a 70 ed introduce modifiche nella composizione dell'organismo stesso.

Riferisce poi che eventuali risparmi di spesa potranno essere verificati a consuntivo e pertanto non vengono prudenzialmente quantificati.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi del decreto, pur considerando le norme in esame, non indica specifici effetti d'impatto.

La relazione illustrativa ribadisce che il dispositivo è finalizzato a ridurre la spesa collegata al funzionamento del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). A tal fine, il comma 1, lettera a) della norma dispone una riduzione del numero complessivo dei suoi componenti da 122 a 72[34]. In particolare, i rappresentanti delle categorie produttive passano da 99 a 48, mentre resta invariato il numero dei rappresentanti altre categorie.

Le altre modifiche disposte dalla lettera b), riguardano il sistema di adozione dei provvedimenti del CNEL; mentre il comma 2 ridisciplina il sistema di nomina dei vicepresidenti che, per effetto della modifica, saranno scelti nell'ambito delle tre categorie rappresentate nel CNEL.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, pur considerando che al dispositivo non vengono associati, in via prudenziale, effetti correttivi sui tendenziali di spesa, si segnala che l'impatto del medesimo opera, già nel 2011, a ragione della ricomposizione dell'organismo.

In tal senso, tenuto conto della riduzione dei suoi componenti (da 121 a 70) sarebbe possibile sin d'ora l'elaborazione di una stima, sia pure di massima, dei risparmi conseguibili in ragione annua per la spesa ad oggi sostenuta dal bilancio dello Stato per il CNEL, tenuto conto che gli elementi e parametri da valutare sono precisamente indicati dal D.P.R. 20 gennaio 1999.

[34] Si rileva una lieve incongruenza tra il numero di componenti indicati nella relazione illustrativa e quello indicato dalla RT.

Articolo 18
(Voli in classe economica)

L'articolo prevede che i Parlamentari, gli amministratori pubblici, i dipendenti delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, anche a ordinamento autonomo, gli amministratori, i dipendenti e i componenti degli enti e organismi pubblici, di aziende autonome e speciali, di aziende a totale partecipazione pubblica, di autorità amministrative indipendenti o di altri enti pubblici e i commissari straordinari che, per gli spostamenti e le missioni legate a ragioni di servizio all'interno dell'Unione europea utilizzano il mezzo di trasporto aereo, volano in classe economica.

Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 216, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante una analoga previsione in materia di rimborso ai dipendenti pubblici inviati in missione, ai sensi della legge n. 836/1973.

Inoltre, viene modificato l'articolo 1, comma 468, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - laddove è oggi stabilito che le citate disposizioni di cui al comma 216 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), non si applichino al personale con qualifica non inferiore a dirigente di prima fascia e alle categorie equiparate, nonché ai voli transcontinentali superiori alle cinque ore - ivi prevedendosi che d'ora innanzi l'esclusione dall'applicazione del comma 216 della legge finanziaria 2006, valga solo in tutti i casi in cui la durata del "volo" superi le cinque ore.

La RT afferma che la disposizione stabilisce che le categorie di soggetti nella stessa indicate, che per gli spostamenti e le missioni legate a ragioni di servizio all'interno dell'Unione europea utilizzano il mezzo di trasporto aereo, viaggiano in classe economica.

Si tratta di previsione che amplia la disciplina già vigente in materia e si pone nell'ottica del risparmio pubblico e della razionalizzazione della spesa.

Eventuali risparmi, conclude la RT, saranno quantificabili solo a consuntivo.

L'allegato recante l'illustrazione degli effetti finanziari complessivi del decreto, pur considerando le norme in esame, non indica specifici effetti d'impatto.

La relazione illustrativa ribadisce che l'articolo 18, al fine di contenere la spesa pubblica, obbliga determinate categorie di soggetti pubblici, che per esigenze di servizio debbano utilizzare il mezzo di trasporto aereo per gli spostamenti all'interno della Unione europea, a viaggiare in classe economica.

Resta fermo il disposto dell'articolo 1 comma 216 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 in materia di rimborso spese di viaggio in aereo.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, occorre soffermarsi sul terzo periodo dell'articolo in esame, laddove si provvede alla modifica dell'articolo 1, comma 468, della legge finanziaria 2007: ivi prevedendosi che, d'ora in poi, l'esclusione dalla limitazione del rimborso dei voli di servizio del personale della PA - nei limiti della spesa relativa alla classe economica (comma 218 della legge finanziaria 2006) - valga, comunque, solo in relazione ai voli transcontinentali, indipendentemente dalla qualifica rivestita dal dipendente, non prevedendosi più l'esclusione nel caso in cui si tratti di qualifiche dirigenziali generali ed equiparate.

La modifica, in sostanza, abrogando il riferimento anche al caso in cui si tratti di invio in missione di dirigenti di prima fascia ed equiparati, riduce, di fatto, le occasioni escluse dall'applicazione dei limiti relativi al comma 218 della legge finanziaria 2006; in tal modo, per i profili di interesse, attenuando la portata d'oneri del dispositivo di cui al comma 468 della legge finanziaria 2007 che, a suo tempo, l'Allegato 7 quantificava in 1 milione di euro annui a partire da tale anno.

Articolo 19
(Disposizioni finali)

L'articolo dispone che alle maggiori spese derivanti dall'attuazione del presente decreto, di cui all'articolo 1, commi 16 e 25, all'articolo 2, comma 1, all'articolo 5 e all'articolo 7, pari complessivamente a 4.154,6 milioni di euro per l'anno 2012, a 1.280 milioni di euro per l'anno 2013, a 1.289 milioni di euro per l'anno 2014, a 323 milioni di euro per l'anno 2015 e a 16 milioni di euro per l'anno 2016, che aumentano in termini di indebitamento netto a 1.330 milioni per l'anno 2013 ed a 1.439 milioni per l'anno 2014, si provvede con quota parte delle maggiori entrate derivanti dal presente decreto.

La RT si limita ad illustrare sinteticamente il contenuto dell'articolo.

Al riguardo, rilevato che l'articolo 7 presenta in linea generale effetti virtuosi, essendo l'onere contenuto al solo anno 2015, non vi sono osservazioni da formulare sotto il profilo quantitativo.

In via generale va rilevato che per tutte le disposizioni di spesa del presente decreto non vengono indicate le missioni e i relativi

programmi interessati, come è invece previsto dal comma 14, dell'articolo 17, della legge n. 196 del 2009.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
http://www.senato.it/documentazione/bilancio