

**SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA**

Servizio del bilancio

Edizione provvisoria

Nota di lettura

n. 121

**A.S. n. 3223: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)".
(Approvato dalla Camera dei deputati) Emendamento 16.0.100**

LEGGI FINANZIARIE

Dicembre 2004

INDICE

Articolo 38-bis (Riduzione dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive)...	pag.	1
Articolo 38-ter (Attuazione della riforma dell'IRE)	pag.	4
Articolo 38-quater (Fondo rotativo per il sostegno all'investimento ed all'innovazione)	pag.	14
Articolo 38-quinquies (Debiti di fornitura delle amministrazioni statali)	pag.	18
Articolo 16-bis (Organici, assunzioni a tempo indeterminato e mobilità del personale).....	pag.	21
Articolo 18	pag.	36
Articolo 16	pag.	38
Articolo 21-bis (Interventi vari in materia previdenziale).....	pag.	42
Articolo 35-bis (Finanziamento dello sport)	pag.	46
Articolo 35-ter (Gioco con partecipazione a distanza)	pag.	49
Articolo 35-quater (Interventi vari in materia di entrata ed riduzione di spesa)	pag.	51
Accisa sui tabacchi (modifica articolo 42, comma 17).....	pag.	62

Articolo 38-bis

(Riduzione dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive)

Le disposizioni riportate al comma 1, lettera a), e al comma 2 prevedono, a decorrere dal periodo d'imposta successivo al 31 dicembre 2004, la possibilità di portare in deduzione, ai fini della determinazione della base imponibile Irap ed in deroga alla disciplina generale, il costo del lavoro sostenuto dalle imprese per tutto il personale addetto all'attività di ricerca sia di base che applicata.

In riferimento a tale disposizione, la RT produce una quantificazione del minor gettito a partire dalla considerazione del dato occupazionale relativo alle attività di ricerca e sviluppo. In particolare, si suppone un numero di ricercatori pari a 26.100 unità, ed un numero di tecnici pari a 37.900 unità. Si stima poi un reddito medio rispettivo, pari a 40.000 euro annui per i ricercatori e 24.000 euro per i tecnici. Il prodotto reddito×addetti, incrementato del 12,5% per considerare una rivalutazione del lavoro negli anni 2001-2004, e di un 5% per considerare un effetto incentivante delle disposizione, conduce ad una perdita di gettito di competenza pari a 98 mln di euro a partire dal 2005.

Al riguardo, si segnala che in base a dati Istat relativi all'anno 2001, i ricercatori impiegati risultano in numero di 26.550 unità, mentre i tecnici e gli altri sono pari a 37.821 unità. Tuttavia, pur risultando corrette le ipotesi fatte sul numero degli addetti, sarebbe opportuno un maggior dettaglio riguardo alle retribuzioni medie assunte. In particolare, per quel che riguarda i tecnici e gli altri, appare necessaria una chiarificazione, in quanto, sempre in base a dati Istat, i tecnici propriamente detti sarebbero, 28.019 e gli

altri 10.702. Sarebbe forse opportuno tenere distinte anche le ipotesi di reddito medio per ciascuna delle due classi.

Per quanto concerne la lettera c) del comma 1, la norma prevede, attraverso l'inserimento dei commi 4-*quater* e 4-*quinqüies* nell'articolo 11 del d.lgs n. 446 del 1997, la deducibilità del costo del lavoro, ai fini Irap, relativo agli incrementi di lavoratori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato, rispetto al numero dei lavoratori assunti con il medesimo contratto mediamente occupati nel periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2004. La norma fissa, quale limite di deducibilità del suddetto costo, la somma di 20.000 euro per ogni nuovo dipendente assunto e comunque considerando quale limite massimo l'incremento complessivo del costo del personale classificabile nelle voci di costo relative dell'articolo 2425 del codice civile. Il comma 4-*quinqüies* innalza la soglia di deducibilità a 40.000 euro per ciascuna nuova assunzione che abbia luogo nella aree individuate dalla Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2000-2006.

La RT procede nella stima della perdita di gettito derivante dal suddetto provvedimento utilizzando il modello previsionale Irap e tenendo conto di tutte le modifiche normative intercorse successivamente all'anno di imposta 2002. In particolare, è stata presa a riferimento una norma agevolativa analoga a quella in esame (cd. *bonus* assunzioni, di cui all'articolo 7 della legge n. 388 del 2000), concernente il riconoscimento di un credito d'imposta pari a 413,17 euro per ciascun lavoratore ai datori di lavoro che incrementino il numero di lavoratori dipendenti con un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Partendo dalle risultanze del suddetto provvedimento nelle dichiarazioni dei redditi, è stato stimato il numero di mesi/uomo per i

quali è stata concessa l'agevolazione e quindi il numero di dipendenti assunti per i quali si è potuto godere dell'agevolazione. Si è poi proceduto attribuendo a ciascun dipendente il costo medio del personale relativo al datore di lavoro che lo ha assunto e individuando la deduzione disposta dalla normativa in esame. Al fine di considerare il diverso limite di deducibilità ammesso nelle aree di cui all'obiettivo 1 e 2 è stata considerata una distribuzione regionale dei lavoratori dipendenti in base al prospetto della ripartizione regionale del valore della produzione Irap. I risultati così individuati sono stati prudenzialmente abbattuti di un 30% per considerare la diversa portata della norma in esame rispetto a quella presa a riferimento e relativa al credito d'imposta di cui al citato articolo 7 della legge n. 388 del 2000. La perdita di gettito di competenza sarebbe pari a 170 mln di euro nel 2005, 340 mln nel 2006 e 510 mln a partire dal 2007.

Al riguardo, va segnalato che la RT si limita ad illustrare il procedimento da un punto di vista meramente metodologico, senza evidenziare quantitativamente i dati individuati, il che impedisce una puntuale verifica. La perdita di gettito individuata per il 2005, pari a 170 mln di euro, non sembra peraltro rappresentare una stima prudenziale. In base a dati Istat relativi agli anni 2001 e 2002, infatti, la variazione annua di neoassunti, a livello nazionale, risulterebbe pari a 443.000 unità. Il 35% di queste neoassunzioni avrebbe avuto luogo nelle aree svantaggiate, per le quali è riconosciuta una soglia di deducibilità doppia rispetto al resto del territorio. Applicando pertanto al restante 65% (288.000) la deduzione base di 20.000 euro per ciascun neoassunto e l'aliquota Irap del 4,25%, si otterrebbe una contrazione di gettito annua pari a 245 mln di euro. Di conseguenza, per tenere conto della maggiore deduzione riconosciuta per le aree del Mezzogiorno, si possono assumere 157.000 unità lavorative (35%), che, moltiplicate per la soglia di deduzione di 40.000 e per l'aliquota Irap, darebbero luogo a una perdita di

gettito ulteriore pari a 267 mln di euro. La somma delle due stime sarebbe pari a 512 mln di euro. Stimando un abbattimento prudenziale del 30%, così come operato in RT, si perverrebbe infine ad un risultato pari a 358 mln di euro, lontano dalla stima di 170 mln prodotta in RT.

Tale più elevata stima risulterebbe, peraltro, più in linea con la quantificazione dell'analogo provvedimento agevolativo delle assunzioni inserito nella legge finanziaria 2001.

Alla luce di tali considerazioni, che fanno ipotizzare un significativo grado di aleatorietà della quantificazione del minor gettito, occorre valutare l'opportunità di prevedere un meccanismo del tipo "clausola di salvaguardia", onde assicurare la neutralità finanziaria della disposizione, a fronte di andamenti divergenti del gettito.

Articolo 38-ter

(Attuazione della riforma dell'IRE)

L'articolo in esame definisce la riforma dell'imposta sul reddito (IRE) attraverso diverse disposizioni modificative dell'attuale imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

In particolare, le principali modifiche riguardano:

1. la trasformazione delle attuali detrazioni per carichi di famiglia di cui all'articolo 13 del TUIR 917/1986 (il quale viene pertanto rinumerato in articolo 12), in deduzioni dal reddito, nonché l'introduzione di una nuova deduzione relativa alle spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale dei soggetti non autosufficienti; queste deduzioni spettano in misura pari al coefficiente che deriva da un

calcolo basato sul rapporto tra la sommatoria dei seguenti elementi: ammontare fisso pari a 78.000 euro, deduzione teorica spettante (singolarmente definita in base alla reale situazione familiare del contribuente) e reddito complessivo al netto dell'abitazione principale e degli oneri deducibili, ed il citato ammontare fisso di 78.000 euro. Le deduzioni spettano in ragione del valore del coefficiente così definito, che potrà essere pari, minore, o maggiore di 1 e avranno un andamento decrescente al crescere del reddito;

2. l'eliminazione delle detrazioni previste per redditi di lavoro dipendente, di pensione e di lavoro autonomo di cui all'articolo 14 del citato TUIR 917/1986 (il quale viene pertanto abrogato);
3. la rimodulazione degli scaglioni di reddito e delle relative aliquote fiscali; si passa dalle attuali quattro aliquote a tre aliquote di cui la prima riguarda i redditi fino a 26.000, la seconda i redditi da 26.000 fino a 33.500, la terza i redditi oltre i 33.500;
4. l'introduzione di un contributo di solidarietà pari al 4% per i redditi che superano i 1000.000 euro.

La RT stima gli effetti complessivi di minor gettito, in termini di competenza, delle modifiche in esame pari a circa 5.829 mln di euro; a questi si aggiunge la variazione di gettito in diminuzione a titolo di addizionale regionale, pari a circa 28 mln; infine, vengono stimati gli effetti di minor gettito derivanti dall'applicazione delle modifiche su definite al trattamento di fine rapporto (TFR) in occasione della cessazione del rapporto di lavoro in 125 mln.

Viene pertanto quantificato in 5.982 mln di euro il minor gettito complessivo in termini di competenza; gli effetti in termini di cassa sono

fatti pari a 4.261 mln di euro per il 2005, 6.690 mln per il 2006 e 5.982 mln per il 2007.

Al riguardo, si evidenziano le seguenti osservazioni.

In generale, si sottolinea che la stima degli effetti sul gettito parte da una elaborazione di simulazione sui dati IRPEF di cui non sono esplicitati gli elementi e le variabili di riferimento, per cui non è possibile verificare puntualmente la quantificazione degli effetti nella loro globalità, stimati in 5.749 mln di euro.

Una prima osservazione specifica emerge nella stima della deduzione relativa alle spese per addetti all'assistenza personale dei soggetti non autosufficienti. Si evidenzia al riguardo che uno studio del CENSIS¹ (presentazione della ricerca sul sommerso e del Manuale a supporto dei Servizi per l'impiego, del 2 dicembre 2003) quantifica nel 16,4% gli immigrati che si occupano di assistenza alla persona; applicando tale percentuale al numero di domande regolarizzate dal Ministero dell'Interno (694.224), si otterrebbe un numero di soggetti addetto a tali servizi pari a circa 113.852 persone. E' evidente che tale dato è parziale, non considerando il numero di addetti di nazionalità italiana che già svolgono tali servizi; tuttavia, esso offre un elemento di base di calcolo.

Infatti, se si applica il dato all'ammontare stimato dalla RT del costo di tale deduzione (80 mln), si ottiene che la deduzione in media fruibile dai contribuenti sarebbe pari a circa 702 euro, a fronte della deduzione totale concessa pari a 1.820 euro annui. Analizzando tale valore con il citato meccanismo di riconoscimento di un coefficiente di deduzione, si ottiene che il valore stimato di 702 euro corrisponderebbe ad una quota dello 0,38, che (al netto di ogni eventuale altra deduzione spettante al soggetto) corrisponderebbe a un reddito medio pari a circa 48.000 euro annui. Va considerato che con un reddito

¹ Censis - *Le politiche di emersione: dalla legge n. 383/2001 alla sanatoria degli immigrati*, (studio pubblicato sul sito WWW.censis.it).

medio di 30.000 euro, a parità di condizioni, tale percentuale salirebbe a circa lo 0,6153, portando la deduzione media a circa 1.120 euro.

Alla luce di ciò, occorre verificare se la stima implicita di un reddito medio di 48.000 euro non comporti una sottostima del minor gettito, anche tenendo conto del fatto che diversi soggetti potranno decidere, per convenienza, di attivare pratiche elusive volte ad usufruire al massimo della deduzione in esame.

Ulteriore osservazione riguarda la stima di minor gettito in termini di addizionale regionale; infatti, l'incidenza di tale imposta calcolata sul gettito dell'IRPEF per il 2003 è pari a circa il 2,94%².

Applicando la medesima quota di incidenza sul minor gettito per effetto delle modifiche su esposte, si perverrebbe ad una stima pari a circa 170 mln di euro, a fronte della diminuzione delle entrate quantificata dal Governo e pari a 28 mln di euro, che implica pertanto una incidenza pari solo allo 0,48%.

Inoltre, la RT evidenzia che i soggetti sfavoriti dalle modifiche evidenziate rappresenterebbero solo lo 0,03% del totale dei contribuenti; al riguardo, si evidenzia che dai dati a disposizione per la verifica relativi all'anno d'imposta 2000 (UNICO 2001), i contribuenti sfavoriti dalle sole modifiche degli scaglioni risulterebbero pari a circa il 4%; sarebbe pertanto opportuno che il Governo esplicitasse la metodologia attraverso la quale, aggregando tutte le modifiche proposte, tale percentuale scende fino ad arrivare al citato 0,03%.

Ulteriore osservazione riguarda la stima degli effetti di cassa delle modifiche legislative proposte; al riguardo, si evidenzia che la tabella esposta stima l'effetto dell'acconto per l'anno 2005, pari a circa il 71% dell'intera perdita di gettito, laddove nella RT allegata al disegno di legge finanziaria per il 2005 la stima dell'effetto

² Cfr. dal *Bollettino delle entrate tributarie* - Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, del 7 luglio 2004.

saldo/acconto è pari al 75%; in ogni caso, non risulta evidente il calcolo del minor gettito per l'anno 2006, in quanto la proiezione finanziaria calcolata in RT risulterebbe inferiore di circa 749 mln di euro, qualora l'intero effetto delle agevolazioni in termini di competenza per l'anno 2006 si scaricasse per intero sul medesimo anno. Tale circostanza potrebbe verificarsi anche in considerazione del fatto che la percentuale di acconto si approssima ormai al totale del dovuto (99%) e che nel secondo anno di applicazione della normativa è ragionevole attendersi che pressoché tutti i contribuenti in regime di autoliquidazione scarichino gli effetti favorevoli della normativa in sede di acconto.

Un'ulteriore osservazione riguarda il contributo di solidarietà del 4% sulla parte di reddito imponibile eccedente i 100.000 euro, istituito dal comma 2 dell'articolo in esame. Al riguardo, si segnala che la norma nulla dispone in merito all'eventuale deducibilità del suddetto contributo dal reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi e che la RT non affronta la questione. E' pertanto necessario un chiarimento del Governo sull'interpretazione della norma a questo riguardo, in quanto, ove il contributo risultasse deducibile (circostanza che sembrerebbe avallata dalla mancata previsione esplicita della indeducibilità), occorrerebbe quantificare i relativi effetti in termini di minor gettito.

Infine, sarebbe opportuno che il Governo chiarisse se la stima degli effetti sul gettito tiene conto della clausola di salvaguardia contenuta nel comma 5 dell'articolo in esame. Infatti, tale clausola rappresenta un'opportunità per i contribuenti che, agendo secondo scelte razionali, opteranno per la tassazione per loro più conveniente; tale considerazione induce pertanto a ritenere che si possa avere una ricaduta in termini di effetti sul gettito, in relazione ai soggetti che per il combinato disposto delle diverse modifiche alla disciplina IRE si trovassero in una posizione fiscale peggiore, optando quindi per il regime precedente. Naturalmente tali chiarimenti presuppongono elementi aggiuntivi in ordine alla platea dei beneficiari della riduzione fiscale.

Risulta pertanto opportuno verificare in che misura, nella quantificazione esposta, siano stati stimati i citati effetti.

Effetti indotti derivanti dalle modifiche tributarie

Osservazioni metodologiche preliminari

L'assunzione nella copertura dell'emendamento 16.0.100 di effetti di autocopertura, quantificati, nell'allegato 7, in 362 mln per il 2005, 422 mln per il 2006 e 351 mln a regime³ introduce un elemento di novità, anche metodologica, nelle procedure contabili e parlamentari relative alla sessione.

Per definizione, il quadro del bilancio pluriennale programmatico che il governo presenta alle Camere insieme al ddl finanziaria dovrebbe incorporare gli effetti diretti e indiretti, automatici e discrezionali, associati al medesimo ddl (considerata la base di partenza costruita dal quadro pluriennale a legislazione vigente) nel presupposto che gli strumenti presentati ad inizio di sessione realizzino gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica delineati nel Dpef.

Se la differenza tra i due Pil tendenziale e programmatico (pari ad un valore costante di + 0,2 per il triennio a vantaggio del secondo) è da ricondurre essenzialmente a due misure - riduzione fiscale pari ad 1 punto percentuale nel biennio 2005-6 e istituzione di un fondo rotativo presso la Cassa depositi e prestiti pari a 5 mld - assenti nel testo iniziale del ddl finanziaria e invece recate dall'emendamento, la prima questione da chiarire è

se il bilancio pluriennale programmatico presentato ad ottobre ha registrato i menzionati effetti conseguenti al solo ddl finanziaria iniziale, assumendo così il pil tendenziale del triennio e non quello programmatico, oppure ha incorporato già il pil programmatico e dunque l'effetto complessivo delle due misure di cui all'emendamento.

Nel *primo caso* è possibile prendere in considerazione effetti indotti di autocopertura sia diretti che indiretti, sia automatici che legati a comportamenti, *alla condizione e nei limiti in cui essi determinino un miglioramento del saldo netto da finanziare e del risparmio pubblico recati dal bilancio pluriennale programmatico presentato ad inizio sessione* (naturalmente tenendo conto dell'eventuale *lag* temporale tra i diversi tipi di effetti e del fatto che l'emendamento reca una dotazione del fondo CDP superiore a quella di 1 mld a ipotizzata dal Dpef). *Ciò dal momento che l'operazione, verificandosi durante la sessione, consente di assumere non solo gli effetti automatici, ma anzi implica la ridefinizione del quadro macroeconomico e dei relativi effetti di retroazione sul bilancio dello Stato. Il margine di copertura così come si riflette sul bilancio poggia dunque - nell'ipotesi in considerazione - sulla maggior crescita netta dell'economia eventualmente indotta dall'emendamento* (considerati dunque anche i suoi effetti depressivi connessi alle coperture).

Nel *secondo caso*, invece, data l'assunzione ad inizio di sessione come limite di saldi programmatici che già scontano il pil programmatico e quindi gli effetti macroeconomici anche dell'emendamento (oltre che del testo iniziale), ne discende che *considerare a copertura mezzi interni ai saldi* (in quanto correlati ad interrelazioni dell'economia e quindi tali da inglobare anche

³ Pari, rispettivamente, al 7,3 %, 5,3 %, e 4,6 % del totale delle coperture.

effetti connessi a comportamenti) *dovrebbe peggiorare i saldi stessi, con esclusione della possibilità di assumere tale copertura.*

In sostanza, considerato che in sessione comunque sono stati sempre considerati gli effetti automatici, la differenza tra le due ipotesi è data dalla assumibilità o meno, a fini di copertura, della crescita dell'economia e quindi degli effetti non automatici.

* * *

Con riferimento specifico alle quantificazioni esposte dal Governo in materia di effetti indotti derivanti dalle modifiche alle imposte dirette (IRE) e indirette (in particolare dovuti all'incremento dell'imposta sul consumo dei tabacchi, dell'imposta sui giochi, delle imposte indirette sugli affari) e dall'incremento dell'acconto dell'IRPEF, stimate nel complesso dall'allegato 7 in 362 mln per il 2005, 422 mln per il 2006 e 351 mln a decorrere dal 2007, sotto la dizione "effetti diretti", si evidenziano le seguenti osservazioni.

*Per quanto riguarda gli effetti indotti **positivi** sul bilancio:*

- *sarebbe opportuno acquisire le modalità di calcolo che hanno condotto alla stima di un'aliquota media IVA pari al 15%, essendo importante conoscere i valori di ponderazione al fine di verificare la quantificazione;*
- *nel calcolo dell'incremento dei consumi dovuto alla rimodulazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, la RT stima un ammontare pari a 4.536 mln di euro, sui quali, scorporando l'IVA, essa quantifica un maggior gettito per tale imposta pari a 591 mln; per differenza, dall'importo totale di minor gettito stimato in 5.982 mln di euro, si determina che l'incremento dei risparmi è pari a 1.446 mln di euro. Al riguardo, occorre evidenziare che applicando l'aliquota*

della propensione media al consumo, al lordo dell'IVA, che la RT stima pari a 87,3%⁴, sul citato ammontare dell'incremento del reddito disponibile, pari a 5.982 mln di euro, si otterrebbero maggiori consumi lordi di 5.222 mln, i cui effetti in termini di IVA sarebbero pari a circa 680 mln di euro, a fronte dei 591 mln stimati in RT, per un ammontare di consumi netti pari a 4.542 mln (l'importo analogo calcolato in RT di 4.536 mln sembra invece riferito ai consumi lordi). Di conseguenza, ne discenderebbe un incremento del risparmio delle famiglie pari a circa 760 mln di euro, invece dei citati 1.446 mln indicati in RT. Occorre pertanto conoscere quali effetti indotti positivi il diverso calcolo riportato determina sul bilancio;

- *per quanto riguarda gli effetti nel 2005 sull'IVA, occorre evidenziare che non appare prudente stimare, considerando l'andamento del gettito IRPEF, l'ammontare totale della maggiore IVA (pari a 421,4 mln di euro); infatti, occorrerebbe tener conto del fatto che la maggior parte dei contribuenti versa l'IVA mensilmente e la restante parte trimestralmente; pertanto la stima di gettito per il primo anno andrebbe rimodulata tenendo conto dell'effetto congiunto del pagamento dell'IVA di competenza del mese di dicembre che slitta a gennaio dell'anno successivo, e dell'acconto dell'IVA da versare a dicembre del medesimo anno;*
- *quanto, infine, alle stime degli introiti per tassazione del risparmio, non sono sufficientemente esplicitate le ipotesi secondo cui il maggiore reddito disponibile destinato al risparmio sarebbe investito al tasso del 3% annuo, con applicazione di imposta sostitutiva al 12,5%. Tale ipotesi sembrerebbe peraltro prudente,*

⁴ Si evidenzia che la Banca d'Italia ha stimato una propensione media pari al 72,6%, che si avvicina alla propensione media al netto dell'IVA stimata dal governo e identificabile in circa il 75,9%. Cfr. BANCA D'ITALIA, *Indagine sui bilanci delle famiglie - 2002*.

in considerazione delle più elevate aliquote di tassazione applicate per es. agli interessi bancari (27%).

Per quanto concerne invece la stima degli effetti indotti **negativi** sul bilancio derivanti dall'incremento delle imposte indirette sopra specificate e dell'incremento dell'acconto dell'IRPEF, si evidenzia la seguente osservazione:

- *nel calcolo del maggior gettito per l'anno 2006 la RT fa riferimento ad un importo globale pari a circa 2.620 mln di euro; tuttavia, ripercorrendo le modalità di calcolo sembrerebbero doversi considerare i maggior introiti per imposta sul consumo dei tabacchi (1.000 mln di euro), l'incremento delle imposte indirette sugli affari (1.120 mln di euro) e l'incremento dell'acconto sull'IRPEF (640 mln di euro), la cui somma ammonta a 2.760 mln di euro a fronte dei citati 2.620 mln. Vengono infatti esclusi esplicitamente da questo calcolo gli introiti derivanti dalla modifica alla normativa sui giochi, dal momento che l'impatto economico di tale aggravio fiscale seguirebbe una diversa logica. Peraltro, la mancata considerazione di tali effetti, applicando la percentuale di propensione al risparmio indicata in RT, comporterebbe una stima di minori entrate IVA pari a circa 315 mln, rispetto a quanto quantificato dal Governo in 242,7 mln. Riproponendo il medesimo calcolo per l'anno 2007 si perverrebbe ad una stima di minor introito a titolo di IVA pari a circa 265 mln di euro, a fronte degli stimati 247,1 mln.*

In sintesi, è necessario acquisire elementi aggiuntivi di informazione sulla attendibilità degli effetti indotti così stimati in RT e nell'allegato 7.

Articolo 38-quater

(Fondo rotativo per il sostegno all'investimento ed all'innovazione)

Il comma 1 istituisce, presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti spa, un apposito "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese" (in seguito: Fondo) finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati nella forma dell'anticipazione, rimborsabile con un piano di rientro pluriennale.

Il comma 2 determina in 6 mld di euro la dotazione iniziale del Fondo, alimentato con le risorse del risparmio postale. Le successive variazioni della dotazione sono disposte dalla Cassa depositi e prestiti sulla base delle dinamiche di erogazione e rimborso delle somme concesse e nel rispetto dei limiti annuali di spesa sul bilancio statale fissati dal comma 9.

Nulla da osservare al riguardo. Sarebbe comunque opportuno meglio precisare, nella formulazione letterale della norma, che anche la dotazione iniziale di 6 mld di euro del Fondo è costituita dalle risorse derivanti dalla raccolta postale e non solo l'alimentazione.

Con il comma 3 si prevede che le risorse del Fondo siano ripartite dal CIPE per essere destinate alle imprese per agevolazioni già previste dalla legislazione vigente e per le quali sussiste apposito stanziamento di bilancio. Il comma 4 delinea le attribuzioni del CIPE, fra le quali si segnala il compito di approvare una convenzione tipo che regola i rapporti tra la CDP e i soggetti abilitati a svolgere le istruttorie dei finanziamenti, in modo che siano rispettati i limiti annuali di spesa e gli importi assegnati dal CIPE, mentre il comma 5 demanda ad apposito D.M. la determinazione dei requisiti e delle condizioni per l'accesso ai finanziamenti agevolati. Ad un ulteriore decreto

ministeriale di natura non regolamentare è demandata dal comma 6 la determinazione del tasso di interesse sulle somme erogate in anticipazione. La differenza tra tale tasso e quello del finanziamento agevolato, nonché gli oneri di cui al comma 8, sono posti a carico del bilancio statale, a valere sull'autorizzazione di spesa di cui al comma 9.

La disposizione determina, unitamente a quella recata dal comma 8, gli effetti finanziari sul bilancio statale connessi al presente articolo. Per l'analisi degli stessi, si rinvia al comma 9.

Il comma 7 prevede la possibilità che sia fornita la garanzia dello Stato - da inserire nell'allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 13 della legge n. 468 del 1978 - sull'obbligo di rimborso al Fondo delle somme ricevute in virtù del finanziamento agevolato, nonché dei relativi interessi. Ai relativi eventuali oneri si provvede a valere sull'u.p.b. 3.2.4.2 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine).

Al riguardo, si osserva, come già rilevato in analoghe circostanze, che non appare conforme ad un criterio di prudenzialità, come sottolineato anche dall'organo di controllo⁵, la scelta di far riferimento per la copertura della garanzia al fondo di riserva richiamato, le cui risorse sono infatti definite in base ad occorrenze del tutto momentanee ed emergenti dalla legislazione vigente.

Il comma 8 riconosce alla CDP, sulle somme erogate in anticipazione e a valere sui finanziamenti stabiliti ai sensi del comma 4, lettera a), il

⁵ La Corte dei conti ha rammentato, a tale proposito, che "la necessità di copertura finanziaria, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma Cost., delle garanzie patrimoniali, proprio perché comportano la responsabilità patrimoniale del concedente, è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37 del 1961" (cfr. "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativamente alle leggi approvate dal Parlamento nel periodo settembre-dicembre 2001", Doc. XLVIII, n.3, pagg. 38-39)

rimborso delle spese di gestione del Fondo, pari allo 0,4% delle somme erogate annualmente.

Al riguardo, si sottolinea che inizialmente tale percentuale corrisponde ad un importo massimo di 24 mln di euro (se tutte le risorse iniziali del fondo vengono erogate). Ovviamente, la somma corrispondente alla suddetta percentuale determinerà una corrispondente decurtazione, rispetto a quanto stanziato dal comma 9, delle risorse utilizzate per finanziare la differenza fra gli interessi calcolati sulla base del tasso fissato ai sensi del comma 6 e quelli dovuti sulla base del finanziamento agevolato. Anche per tale comma, comunque, si fa rinvio all'analisi svolta in relazione al comma seguente.

Il comma 9 autorizza, per le finalità del presente articolo, la spesa di 80 mln di euro per il 2005 e di 150 mln di euro annui a decorrere dal 2006. Per quanto attiene alla copertura dei suddetti oneri (interessi e spese di gestione), si propone, ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, la seguente tabella riepilogativa:

Anno	onere	Copertura		
		FAS	F. unico	Maggiori entrate ex Art. 35 quater, c.6
2005	80	55	25	
2006	150	100	50	
2007	150	100		50
2008	150			150

La RT provvede alla quantificazione dell'onere a carico del bilancio statale sulla base, oltre che dei parametri direttamente deducibili dal testo, di

una erogazione pari 2,7 mld di euro nel primo anno, 3 mld nel secondo, 0,4 mld nel terzo e (previo rifinanziamento da parte di CDP) 0,8 mld annui a regime, di una durata media dei prestiti agevolati pari a 9 anni e di un differenziale del tasso di interesse posto a carico dello Stato pari al 2%. Simulando rimborsi a quota capitale fissa da parte delle imprese, gli esborsi da parte dello Stato ammonterebbero, secondo la RT, a 80 mln di euro nel 2005 e a 150 mln di euro annui a decorrere dal 2006.

Per quanto attiene alla quantificazione, premesso che la formulazione dei commi 4 e 6 dovrebbe garantire un grado di modulabilità e flessibilità nella concessione delle agevolazioni tale da assicurare il rispetto delle autorizzazioni di spesa di cui al comma 9, rendendo pertanto l'intervento in esame correttamente configurabile come limite massimo di spesa, anche perché trattasi di fondo rotativo, si osserva preliminarmente che la somma delle anticipazioni che la RT prevede che la CDP concederà nei primi tre anni eccede di 100 mln di euro la dotazione iniziale del Fondo in esame, per cui andrebbe chiarito se si sia scontato nel 2007, sia pur per soli 100 mln di euro, il rifinanziamento del Fondo ipotizzato dalla RT proprio in tale anno..

Inoltre, si evidenzia, sulla base delle ipotesi assunte nella RT⁶, che gli oneri appaiono sovrastimati fino al 2008 (in misura oscillante fra i 9 e i 27 mln di euro), ma sottostimati per gli anni successivi fino alla restituzione integrale delle agevolazioni concesse nel 2005-2006 (prevista per il 2015), in misura compresa fra circa 7 mln di euro nel 2009 e 63 mln di euro nel 2013. Per il periodo seguente, lo stanziamento di 150 mln di euro annui appare sufficiente a coprire gli oneri del provvedimento, considerando che lo stock massimo di capitale a regime sul quale sono dovuti gli interessi ammonterebbe per

⁶ Si sottolinea, tuttavia, che l'ipotesi di rimborsi a quota capitale fissa da parte delle imprese appare estremamente prudentiale, per cui appare ragionevole ipotizzare un calo degli interessi dalle stesse dovuti, con conseguenti positivi riflessi anche sugli oneri posti a carico della finanza statale.

ogni anno, sempre sulla base delle ipotesi assunte nella RT, a 7,2 mld di euro (800 mln di euro annui x 9 anni).

Per quanto attiene alla modalità di copertura adottata, si rileva preliminarmente che l'utilizzo a tal fine del fondo per le aree sottoutilizzate e di quello per gli incentivi alle imprese va valutato alla stregua della vigente disciplina contabile, trattandosi di risorse di conto capitale a fronte di interventi di natura corrente, atteso che si tratta di contributi in conto interesse. Inoltre, l'ulteriore ampliamento degli interventi finanziati a valere sui due citati fondi (Fas e fondo unico) potrebbe determinare tensioni nel finanziamento delle altre misure agevolative che ineriscono a tali fondi.

Va poi fatto presente che, poiché il tasso sulle somme erogate sarà stabilito con D.M., per cui al momento non è dato conoscere l'onere a carico del bilancio (pari alle differenze tra il tasso agevolato e quello di provvista per la Cassa), pur essendo invece approntata la copertura a fronte di un onere incerto almeno ex ante, vanno acquisiti chiarimenti al riguardo.

In relazione alle maggiori entrate derivanti dall'articolo 35-quater, comma 6, si rinvia alla relativa parte della nota.

Andrebbero, infine, chiariti i motivi per i quali l'allegato 7 non riporta alcun effetto sui saldi nel biennio 2005-2006 e li limita a 50 mln di euro nel 2007.

Articolo 38-quinquies

(Debiti di fornitura delle amministrazioni statali)

Il comma 1 istituisce presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo per i pagamenti dei debiti di fornitura. Al fondo sono rassegnate le dotazioni in conto residui,

previamente versate in entrata, relative a debiti scaduti ed esigibili alla data del 31 dicembre 2004 delle Amministrazioni dello Stato nei confronti dei fornitori di beni e servizi e da questi ceduti alla Cassa Depositi e Prestiti Spa.

Il comma 2 dispone che la CDP Spa, con riferimento ai crediti ad essa ceduti dai fornitori, effettui pagamenti a valere su un apposito Fondo istituito, con una dotazione di 2.000 mln di euro, presso la gestione separata della medesima cassa. Tali risorse costituiscono patrimonio destinato, ai sensi dell'articolo 5, comma 18, del D.L. n. 269 del 2003.

Il comma 3 prevede che le somme erogate dalla CDP Spa possono essere pagate dal Ministero dell'economia e delle finanze in un periodo massimo di 15 anni, a carico del Fondo per i pagamenti dei debiti di fornitura, mentre il pagamento degli oneri di gestione decorre dall'anno 2006.

Il comma 4 stabilisce che annualmente, entro novanta giorni dalla chiusura dell'esercizio la CDP Spa rendiconti al Ministero dell'economia e delle finanze circa l'amministrazione del Fondo.

Il comma 5 valuta in 70 mln di euro annui a decorrere dal 2006 gli oneri di gestione della CDP Spa corrisposti da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. A tale onere si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dal comma 6 dell'articolo 35-*quater*.

La RT originaria si limita a confermare che con il Fondo di 2 miliardi di euro la CDP Spa dispone il pagamento di crediti liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2004, iscritti nel conto dei residui passivi del bilancio dello Stato, ad essa ceduti dai fornitori di beni e servizi alle Amministrazioni dello Stato.

Si afferma inoltre che il Ministero dell'economia e delle finanze provvede al pagamento delle somme dovute alla CDP S.p.A per gli oneri di gestione la cui entità è stimata in un importo massimo di 70 milioni di euro annui.

La RT integrativa, successivamente fornita, specifica ulteriormente che nello stato di previsione del Ministero economia e finanza è prevista la costituzione di un apposito fondo (Fondo per i pagamenti dei debiti di fornitura) alla cui dotazione si provvede con la rassegna delle somme in conto residui passivi, previamente versate in entrate, dei predetti crediti ceduti. Si specifica inoltre che con un apposito capitolo da istituire nello stato di previsione del MEF si provvederà al pagamento, a decorrere dal 2006, delle somme dovute alla CDP Spa per gli oneri di gestione. Tali oneri di gestione figurano nel riepilogo degli effetti finanziari per un importo di 70 mln di euro a decorrere dal 2006 relativamente a tutti i saldi di finanza pubblica.

Nessun effetto viene invece attribuito alla istituzione del fondo presso la CDP Spa. Su tale ultimo parte, sarebbero pertanto utili ulteriori delucidazioni da parte del Governo⁷.

Occorrono altresì ulteriori elementi al fine di stabilire il procedimento seguito per la determinazione degli oneri, chiarendo, in particolare, se tutti i fornitori di beni e servizi alle Amministrazioni dello Stato siano ammessi al pagamento del proprio credito scaduto ed esigibile da parte della CDP Spa. A titolo informativo, si rammenta che è stato fatto presente dal Governo⁸ che l'importo dei consumi intermedi (nei quali sono ricomprese le forniture di beni e servizi) ammonta per l'anno 2003 a 14.873 mln di

⁷ Nel ddl finanziaria 2005 l'istituzione all'articolo 6, comma 7, di un apposito fondo presso la gestione separata della CDP Spa ha determinato effetti per 250 mln di euro in termini di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto.

⁸ Cfr. Audizione del Ragioniere generale dello Stato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti e le tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale, SENATO DELLA REPUBBLICA, 5^a Commissione Programmazione Economica, Bilancio, 11 marzo 2004.

euro, mentre le stime per l'anno 2004 contenute nella Relazione trimestrale di cassa⁹ indicano un importo di 16.494 mln di euro.

Sarebbero altresì opportuni ulteriori elementi di valutazione in ordine agli effetti in termini di interessi passivi eventualmente da corrispondersi alla CDP Spa per effetto della rateizzazione del pagamento in 15 anni delle somme da questa erogate per la cessione dei crediti e in ordine al venir meno di eventuali interessi moratori dovuti dalle pubbliche amministrazioni per il ritardato pagamento ai fornitori.

Andrebbero altresì chiarite le modalità di computo del compenso previsto al comma 4 da riconoscere alla CDP Spa sulle somme erogate stabilendo se eventualmente tale importo sia da considerarsi nell'ambito degli oneri di gestione.

Articolo 16-bis

(Organici, assunzioni a tempo indeterminato e mobilità del personale)

Al **comma 1** è prevista la rideterminazione delle dotazioni organiche per tutte le amministrazioni dello Stato (ivi incluse quelle ad ordinamento autonomo e le Forze di polizia), nonché per le agenzie e gli enti pubblici non economici, le Università e gli enti di ricerca di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in misura non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa ai posti in organico per ciascuna amministrazione.

Al secondo, terzo e quarto periodo, sono previste le modalità di attuazione della misura di cui trattasi, distintamente per le amministrazioni

⁹ Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003, Doc. XXV n. 12, pag.102.

dello Stato e per quelle dotate di autonomia, valendo per tutte il principio di una razionalizzazione degli uffici, da attuarsi al fine di consentire una riallocazione del personale principalmente verso i servizi istituzionali.

Al quinto e sesto periodo è stabilito che, se le amministrazioni in questione non provvedono entro il 30 aprile 2005, la loro dotazione organica è fissata sulla base del personale in servizio, distintamente per qualifiche funzionali, presente alla data del 31 dicembre 2004. Per queste, varrà altresì il divieto di assunzioni indicato all'articolo 6, comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Al settimo periodo è previsto che le amministrazioni in questione, al termine del triennio 2005/2007, provvedano alla rideterminazione delle dotazioni organiche per tener conto degli effetti della riduzione del presente articolo.¹⁰

All'ultimo periodo del comma in esame, per quanto concerne il concorso alle misure in questione da parte dei soggetti delle autonomie, è altresì stabilito che le disposizioni ivi ricomprese costituiscono principi e norme di indirizzo sia per le autonomie locali che per gli enti del S.S.N., i quali provvederanno alle rispettive riduzioni sulle proprie dotazioni organiche secondo l'ambito ed i criteri fissati con il DPCM di cui al successivo comma 5.

Il **comma 2** prevede deroghe alle disposizioni indicate al primo comma. Al **comma 3**, per gli anni 2006 e 2007, è previsto il divieto di procedere ad assunzioni per tutte le amministrazioni dello Stato (ivi incluse quelle ad

¹⁰In ogni caso, rispetto alla misura in esame, sono fatte salve le previsioni di cui all'articolo 3, commi 53 ult. per., e 71 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nonché la mobilità che l'amministrazione di destinazione abbia avviato alla data in vigore della presente legge e quelle connesse con processi di trasformazione o soppressione di amministrazioni pubbliche ovvero concernenti personale in situazione di eccedenza, ivi inclusi i docenti di cui all'articolo 35, comma 5, terzo periodo della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

ordinamento autonomo e le Forze di polizia), nonché per le agenzie e gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, eccezion fatta per le categorie protette. Il citato divieto si applica anche alle assunzioni di segretari comunali e provinciali, nonché al personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, mentre, relativamente al comparto scuola, opera la disciplina speciale prevista dall'articolo 18 del ddl finanziaria.

In relazione alle amministrazioni pubbliche ricomprese nel blocco è stabilito che per esse siano comunque fatte salve le assunzioni già autorizzate, in relazione ai provvedimenti di professionalizzazione delle Forze Armate, nonché a disposizioni di settore contenute nella legge 24 dicembre 2004, n. 350 ed in successive leggi speciali approvate nel corso del 2004.

Ad integrazione delle deroghe previste al comma 4 sono fatte salve le assunzioni comunque ad oggi già autorizzate dal decreto del Presidente della Repubblica 25 agosto 2004 e, per le autonomie e gli enti del S.S.N. , quelle previste dal D.P.C.M. 27 luglio 2004¹¹.

Il **comma 4** prevede inoltre che, allo scopo di fronteggiare indifferibili esigenze di servizio per gli anni 2005, 2006 e 2007, le amministrazioni possano comunque procedere ad assunzioni, ma entro un limite massimo di spesa previsto annualmente per l'intero comparto Stato. A tal fine viene costituito un apposito fondo nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze con uno stanziamento pari a 40

¹¹ Per tutte le amministrazioni soggette al blocco delle assunzioni, è infine stabilita, la possibilità di ricorso in ogni caso a procedure di mobilità, sia di comparto che intercompartimentale.

milioni di euro per il 2005, 160 milioni di euro per il 2006, 280 milioni di euro per il 2007 e 360 milioni di euro a decorrere dal 2008¹².

Il **comma 5** prevede l'estensione del blocco alle regioni ed agli altri soggetti dell'autonomia e del S.S.N..

Per gli enti locali che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno è inoltre stabilito che essi non possano procedere ad assunzioni nell'anno seguente all'anno successivo a quello in cui si sia verificato il mancato rispetto, mentre, per la platea di quelli che invece l'avranno rispettato, si dovrà procedere ad autocertificare il rispetto delle disposizioni sul patto per le assunzioni effettuate, con riferimento all'anno precedente a quello in cui risultino disposte dette assunzioni¹³.

Al **comma 6** è stabilito che le disposizioni di cui al comma 1 valgono anche per le istanze di trattenimento in servizio inoltrate da pubblici dipendenti ai sensi dell'articolo 1- *quater* del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, in legge 27 luglio 2004, n. 186.

Al **comma 10** è stabilito che, a decorrere dal 2008, per le amministrazioni sottoposte a limitazione nel triennio 2005/2007, si possa poi procedere dal 2008 ad assunzioni a tempo indeterminato, ma solo entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente.

Il **comma 12** prevede invece che, a decorrere dal 2005, le Università adottano programmi triennali del fabbisogno di personale docente e non,

¹² Al secondo periodo è previsto che per gli anni 2005, 2006 e 2007, nel limite di spesa pari a 40 milioni di euro in ciascun anno del triennio, ed a 120 milioni di euro a regime, le autorizzazioni ad assumere siano concesse secondo le modalità indicate dall'articolo 39, comma 3 - *ter*, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (programmazione delle assunzioni).

¹³Per gli enti locali e le regioni restano invece salve in ogni caso, previa espressa autocertificazione degli enti, le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle regioni e agli enti locali, il cui onere sia però coperto da trasferimenti erariali, compensativi della mancata assunzione di unità di personale in corrispondenza alle funzioni.

tenuto conto delle risorse stanziare nei rispettivi bilanci, sia relativamente al personale a tempo indeterminato che determinato.

Al **comma 13** è espressamente previsto che le economie derivanti dall'attuazione del presente articolo in relazione ad amministrazioni ed enti diversi da quella statale saranno destinate al rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Le modifiche inserite all'articolo 18 del disegno di legge stabiliscono che al comma 3 dell'articolo sia aggiunta una disposizione che esplicita che la misura in questione deve assicurare il recupero di non meno di 7.100 insegnanti per gli anni scolastici 2005/2006 e 2006/2007.

Al comma 3 dell'articolo in questione è altresì inserito il comma 3-*bis*, laddove è previsto che la spesa per supplenze brevi del personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario, al lordo degli oneri sociali a carico dell'amministrazione, dell'imposta regionale sulle attività produttive, non può superare l'importo di 766 milioni di euro per l'anno 2005 e di 565 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006.

In relazione al **comma 1**, non esaminato dalla RT, occorre premettere che trattasi di disposizione che determina in sé la revisione delle piante organiche, riducendole in misura corrispondente a non meno del 5 per cento della spesa complessivamente sostenuta per il personale.

In proposito, occorre preliminarmente acquisire chiarimenti in ordine al parametro della "spesa sostenuta" cui rapportare la riduzione, ossia se esso risulti riferito al dato di consuntivo del 2003 ovvero ad una stima di preconsuntivo riferita al 2004.

In riferimento agli effetti della misura sulla dimensione finanziaria riflessa nelle dotazioni organiche, trattasi di riduzione che interessa l'organico di diritto e non quello di fatto, atteso che, come noto, la quantificazione degli stanziamenti in bilancio a legislazione

vigente risulta annualmente parametrata all'organico effettivamente in servizio e non a quello previsto dall'organico di diritto.

In merito, una volta acquisita conferma della corrispondenza del taglio agli organici di fatto, occorrerebbe altresì acquisire informazioni circa l'eventualità che tra le amministrazioni coinvolte possano esservi talune che contino posizioni soprannumerarie, complessivamente ovvero per profili o aree professionali, in corrispondenza a dotazioni d'organico di fatto superiori a quelle di diritto.

In detta eventualità la riduzione opererebbe, di fatto, anche su posizioni lavorative "fuori organico", con l'effetto di incidere solo parzialmente sulla riduzione delle risorse umane nella dotazione di diritto dell'amministrazione, ancorché però con effetto finanziario.

Inoltre, sembrerebbe che la misura percentuale indicata dalla norma sia commisurata ad una ipotetica riduzione fisiologica dell'organico, comunque connessa ad un risparmio di risorse corrispondente alle cessazioni dal servizio ovvero a vacanze temporanee nell'organico di fatto.

Se così fosse, occorre attentamente valutare la circostanza per cui talune amministrazioni potrebbero trovarsi, per la composizione qualitativa o quantitativa delle proprie cessazioni dal servizio, al di sotto di tale soglia del 5 per cento, quanto a reale disponibilità di posti da sottoporre a riduzione e, pertanto, nella materiale impossibilità di procedere al taglio, se non concentrando la riduzione solo in alcune aree professionali e o categorie d'impiego.

Sul punto, pur non essendo ricondotta alla misura alcun effetto d'impatto sui saldi, sarebbe necessario acquisire chiarimenti, anche al fine di assicurare che detta riduzione, attuata mediante un modulo lineare, risulti compatibile con i singoli fabbisogni d'organico delle singole amministrazioni.

Circa la norma di cui al quinto periodo, si dispone l'adeguamento *ope legis* degli organici per le amministrazioni che non avranno ancora operato la

rideterminazione al 30 aprile 2005, uniformandole a quelle registrate al 31 dicembre 2004.

Anche per tale previsione, in coerenza con quanto dianzi osservato, occorre segnalare che per le amministrazioni inottemperanti alla misura di cui al comma 1 resterebbe in ogni caso salvaguardata la dotazione organica al 2004. Sul punto, andrebbe fornito un chiarimento da parte del Governo.

Ai **commi 3, 4 e 5** è prevista la disciplina del divieto di assumere personale per gli anni 2005, 2006 e 2007 per tutte le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e per gli enti di ricerca, estendendosi tale divieto anche ai segretari comunali e provinciali, oltre agli enti del S.S.N. ed alle autonomie locali con le relative ipotesi di deroga.

La RT indica il dettaglio dei parametri di riferimento utilizzati nonché le economie complessive nette recate dalla disposizione nei suoi effetti sul saldo netto da finanziare, senza però fornire una adeguata illustrazione delle metodologie di computo e dei profili quantitativi chiamati in causa.

In proposito, vengono evidenziate separatamente, nei relativi importi lordi, le economie derivanti dal blocco delle assunzioni per l'anno 2005 da destinarsi alla copertura aggiuntiva degli oneri contrattuali di cui all' articolo 16.

Nella determinazione degli effetti finanziari, ai fini della determinazione delle economie e dei relativi effetti sui saldi, sono indicati i seguenti parametri:

- saldo netto da finanziare: il 64% delle economie lorde;
- indebitamento netto: il 52% delle economie lorde,

La RT illustra i contenuti della manovra del blocco del *turn over* esponendo nel dettaglio i parametri adottati nell'analisi.

Parametri di riferimento art.16- bis, commi 3-4-5

Retribuzione di riferimento annua lorda per personale	Differente. per comparto.
Economie da blocco realizzabile nel primo anno rispetto a quello a regime	60%
Tasso di cessazione	2,50%
Turn ovvero personale infermieristico	100%
Turn over consentito Sanità ed enti locali 2005	20%
Turn over consentito Sanità ed enti locali 2006	20%
Turn over consentito Sanità ed enti locali 2007	50%
Fondo per autorizzazione in deroga al blocco a partire 2005	
Primo anno	40.000.000
Regime	120.000.000

In ordine ai suoi effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica, secondo i criteri innanzi sinteticamente illustrati, la misura presenta in RT i seguenti valori di stima:

mil. di euro

COMPARTI/ SETTORI	S.N.F				Indebitamento netto			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Tot. Sett. Statale escluso scuola	239	630	1.052	1.232	194	512	854	1.001
Fondo deroghe								
Tot. Sett. Stat. + fondo deroghe	212	524	866	994	174	430	711	816
Tot. Stato, Ric. Ed Enti p.n.e.	25	66	114	136	21	54	93	112
Tot Stato. Ric. ed Enti p.n.e.+fondo der.	237	590	979	1.130	195	484	804	928
					223	600	891	985
Totale economie t.i.	237	590	979	1.130	418	1.084	1.695	1.912

In proposito, la RT osserva che la differenza d'impatto tra le due misure deriva essenzialmente dalla considerazione degli effetti migliorativi relativi alla aliquota contributiva aggiuntiva, corrispondente al 16% del totale delle retribuzioni lorde, che è posta a carico del bilancio dello Stato.

Per i profili di competenza, occorre preliminarmente segnalare che l'illustrazione dei parametri adottati non consente in sé una lettura approfondita dei criteri metodologici a monte delle quantificazioni operate.

In particolare, occorrerebbe anzitutto acquisire i dati relativi alle retribuzioni annue lorde prese a riferimento per i singoli comparti.

Si segnala inoltre che la quantificazione dei risparmi di spesa derivanti dal blocco del turn over è da correlare alla mancata copertura dei posti resisi disponibili per via delle cessazioni, i cui risparmi non sono da imputare alle minori retribuzioni derivanti dalle posizioni cessate - che comunque sarebbero venute a mancare -, bensì dalla mancata assunzione di nuove unità, per cui occorre assicurare che siano state assunti a parametro valori di riferimento corrispondenti alle posizioni retributive iniziali correlate ad ipotetiche nuove assunzioni.

Inoltre, relativamente alla percentuale assunta ai fini delle stime delle economie realizzabili nel primo anno rispetto a quelle ipotizzabili a regime, individuata nel 60%, occorrerebbe acquisire ulteriori elementi, dal momento che non appare chiara la ragione della soglia prescelta né, tantomeno, i presupposti metodologici che hanno indotto alla sua adozione.

Quanto al terzo parametro, (il tasso ipotizzato delle cessazioni pari a 2,5%), cruciale ai fini del computo dei risparmi, occorrerebbero chiarimenti atteso che ai diversi comparti ed alle diverse amministrazioni corrispondono caratteristiche anagrafiche e contributive estremamente differenziate. Circostanza, quest'ultima, a cui si aggiunge il

diverso “peso” finanziario delle stesse in corrispondenza alla loro effettiva consistenza numerica.

A titolo esemplificativo, si espone di seguito il dato ufficiale relativo al tasso di turn over, registrato nel triennio 2000/2002, relativo ai tre importanti comparti coinvolti nella misura, in aggiunta al dato concernente l'anzianità anagrafica media e la corrispondente anzianità contributiva media, sempre considerati al 2002.

Unità Personale comparti Ministeri, Forze Armate e Forze di Polizia comma 1 (con indicazione della % di turn over 2000/2002, l'anzianità di serv. media in anni e l'anzianità anagrafica media al 2002)¹⁴

	t.o. 2000-2002 (A)%	Anz.contr. media 2002 (B) anni	Anz. Anag. media 2002 (C) anni
Ministeri	4-4,2-3,0	17	45
Forze Armate	8,2-6-16,2	14,1	34,4
Forze di Polizia	1,9-3,4-2,4	14,8	36,8

Al riguardo, a parte la disponibilità di elementi di dettaglio circa il parametro percentuale adottato ai fini della stima quantitativa delle cessazioni, risulta essenziale per la verifica dei risparmi anche la disponibilità di un dato aggiornato delle unità lavorative in servizio presso le amministrazioni coinvolte nel blocco, da cui, in ultima analisi, dipende la misura contabile dei risparmi attesi dall'applicazione dell'aliquota del 2,5% di cessazioni.

Sempre per i profili di quantificazione, in relazione al comparto della Sanità e delle autonomie, l'esigenza di acquisire analoghi elementi si presenta vieppiù avvertita alla luce della circostanza che la norma assicura per tali categorie un blocco del turn over nei

¹⁴Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dip. Ragioneria Generale dello Stato, IGOP, *Conto Annuale del Personale 2002*, Dicembre 2003, pag. 109 e seguenti; 139 e seguenti.

limiti del 20% nel 2005 e 2006 e del 50% nel 2007, riducendosi l'ammontare dei risparmi "attesi" in misura equivalente rispetto alla misura prevista per le amministrazioni statali, che invece stimano nel triennio un blocco assoluto del turn-over.

Il profilo critico individuato assume ancor più valenza metodologica considerato che, per il comparto della Sanità, risulta assicurato, nel triennio, un turn-over pari al 100% del personale appartenente all'area infermieristica, per cui l'acquisizione del dato concernente la platea dei dipendenti, su cui poi applicare l'aliquota delle cessazioni attese, dovrebbe essere considerato al netto di tale categoria, esclusa dal blocco.

Ne consegue che, i risparmi attesi per tale comparto, oltre a dover tenere conto della diversa percentuale di blocco per il biennio 2005/2006 rispetto al 2007, dovrebbero tener conto che l'ambito di riferimento della misura non coinvolge il personale dell'area infermieristica .

A titolo indicativo, la tavola seguente espone, relativamente al triennio 2000/2002, i valori ufficiali per Sanità ed Autonomie del tasso di turn-over, oltre che dell'anzianità media contributiva e di quella anagrafica.

Personale comma 5

(% turn over 2000/2002 e anzianità contrib. e anagraf. media in anni al 2002) ¹⁵

	t.o. 00/02	Anz.Contr. media	Anz. Anag. Media
	(A)%	(B)	(C)
Sanità	10,2- 9,2-7,1	15,2	43,3
Autonomie	3,1-5,2- 7	15,0	45,0

¹⁵ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dip. Ragioneria Generale dello Stato, IGOP, *Conto Annuale del Personale 2002*, Dicembre 2003, pag. 109 e seguenti; 139 e seguenti.

In relazione al complesso degli effetti stimati per i commi 3, 4 e 5, ulteriori riflessioni scaturiscono anche dalla ricognizione degli effetti d'impatto stimati rispetto all'impatto dell'emendamento sull'Allegato 7.

Articolo 16-bis, stima impatto complessivo netto

	Saldo Netto da finanziare					Fabbisogno				Indebitamento netto					
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Effetto compl.netto blocco*	237	590	979	1.130	1.130	418	1.084	1.695	1.912	418	1.084	1.695	1.912	1.912	1.912

() Le economie indicate tengono conto del fondo di deroga per le assunzioni per ciascuno degli anni 2005/2007 pari a 40 milioni di euro nel 2005, 160 milioni di euro nel 2006, 280 milioni di euro nel 2007 e 360 milioni di euro a decorrere dal 2008.*

Il dettaglio degli effetti d'impatto correlati alla misura in questione (3, 4 e 5), distribuiti per comparto, sono invece di seguito illustrati:

	Saldo Netto da finanziare					Fabbisogno				Indebitamento netto					
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impiego pubblico	212	524	866	994	994	174	430	711	816	174	430	711	816	816	816
Altri enti (tabC)	25	66	114	136	136	21	54	93	112	21	54	93	112	112	112
Enti territoriali	0	0	0	0	0	223	600	891	985	223	600	891	985	985	985

Al riguardo, anzitutto occorre acquisire delucidazioni in ordine alla nozione di "effetto netto" riservata all'impatto derivante dai risparmi di spesa, oltre che dei relativi criteri di computo, dal momento che tale locuzione farebbe ritenere che l'effetto stimato sia stato in realtà ridotto in corrispondenza anche al minor introito di versamenti fiscali e

contributivi correlati alle mancate assunzioni derivanti dal blocco del turn-over (effetti automatici).

Al riguardo, secondo una tecnica consolidata, appare necessario esporre i dati lordi e separatamente gli effetti automatici.

Inoltre, con riferimento al consolidamento dei risparmi a regime, a partire dal 2008, occorrerebbe chiarire il diverso impatto sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno del settore statale, se dipendente o meno dal diverso effetto imputabile alle "finestre" di uscita per i pensionamenti, oltre alla acquisizione a bilancio degli effetti a regime, anche su fabbisogno ed indebitamento netto, a ragione della norma di cui al comma 1, che sembra imporre alle amministrazioni di rideterminare comunque alla fine del triennio 2005/2007 le loro piante organiche, con effetti sulla definitiva acquisizione dei risparmi conseguiti.

In particolare, andrebbe acquisita una valutazione in ordine agli effetti finanziari stimati a decorrere dal 2008, eventualmente con separata evidenziazione degli effetti oltre che del regime della c.d. "finestra", anche della stima sulla tempistica delle nuovi assunzioni.

Ulteriori elementi di dettaglio sono da acquisire in ordine all'effetto stimato nell'Allegato 7 per la voce pensioni-finestre, che evidenzia, singolarmente, effetti identici sui diversi saldi e, soprattutto, con una medesima distribuzione nel quadriennio del dato considerato.

	S.N.F.				Fabbisogno				Indebitamento netto			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
pensioni-finestre	0	411	162	243	0	411	162	243	0	311	162	243

Alle citate stime per il triennio 2005/2007 sono da aggiungersi anche gli effetti già stimati a legislazione vigente ed inerenti alla riduzione dell'1%

degli organici per il settore statale e per gli enti pubblici non economici, per cui ne deriva un effetto aggiuntivo complessivo stimato nei termini seguenti.

milioni di euro

	2004	2005	2006
Rid. 1% legisl. vig. sett. Statale	44	88	88
Rid. 1% legisl. vig. epne	11	23	23

Aggiuntivamente, in analogia con le osservazioni formulate durante la discussione del ddl finanziaria lo scorso anno, vanno altresì rilevati i problemi contabili scaturenti dall'illustrazione ex ante degli effetti del blocco delle assunzioni sul SNF.

Si tratta di una questione a lungo affrontata e che, come già osservato nel passato, probabilmente è da ricondurre al fatto che si tratta di effetti difficilmente quantificabili nel loro ammontare complessivo ovvero sotto il profilo della certezza del risultato, per la difficile distribuibilità già a livello preventivo fra tutte le varie UPB (e dunque fra i relativi capitoli) dei bilanci interessati. Infatti, la previsione di effetti sul saldo netto da finanziare comporterebbe che già con la Nota di variazioni si dovrebbero individuare tutte le UPB interessate e le relative, singole decurtazioni rispetto alla legislazione vigente. Data la difficoltà del funzionamento del meccanismo nel suo complesso, ciò potrebbe comportare problemi gestionali. Se ne desume perciò che, almeno in via preventiva come già illustrato, sotto questo aspetto l'effetto dell'articolato del disegno di legge finanziaria è sottostimato in relazione al saldo netto da finanziare.

In riferimento alla norma di cui al comma 4, la RT afferma che la previsione di un fondo per le assunzioni in deroga (per le amministrazioni dello Stato (esclusa la scuola) agenzie, enti pubblici non economici ed enti di ricerca, per un importo pari per ciascun anno del blocco, è commisurata

all'esigenza di poter consentire circa 3.000/3.500 assunzioni annue (con onere lordo di 40 milioni di euro per l'anno 2005, 160 milioni di euro per il 2006, 280 milioni di euro nell'anno 2007 e 360 milioni di euro a decorrere dal 2008).

In proposito, sembra necessaria l'acquisizione di chiarimenti in relazione ai criteri adottati per la stima delle potenziali assunzioni in deroga, atteso che, pur essendo la norma articolata come limite di spesa, la cifra fornita di 3.000 unità annue non si concilia con gli stanziamenti del fondo, che invece seguono un criterio di crescita progressiva nel triennio, passando dai soli 40 milioni di euro del 2005 ai 360 milioni di euro a decorrere dal 2008, potendosi solo presumere che la discrasia sia da annettersi alla tempistica di ingresso in servizio.

La disposizione del comma 6 estende il blocco anche alla facoltà per le amministrazioni di trattenere in servizio dipendenti fino al 70° anno di età che vengono assimilati, pertanto, sotto ogni profilo, ai nuovi assunti.

In proposito, occorre considerare come, ad oggi, la norma in questione risulti di fatto non ancora applicata, in attesa delle disposizioni attuative da emanarsi a cura del Ministro della funzione pubblica.

Mentre va osservato che l'accoglimento delle istanze costituisce, in ogni caso, una mera facoltà per l'amministrazione - da ponderarsi, evidentemente, con le effettive esigenze di servizio -, appare invece opportuno acquisire chiarimenti in ordine alla applicazione della norma relativamente al 2005, dal momento che l'assimilazione dell'istituto a nuove assunzioni ai fini della normativa sulla programmazione degli accessi al pubblico impiego si pone come condizione necessaria ai fini dell'accoglimento della richiesta.

Al comma 10 è stabilito la reintroduzione del *turn over* per le amministrazioni pubbliche a partire dal 2008.

Al riguardo, richiamandosi alle osservazioni già formulate a proposito della stima degli effetti d'impatto a regime per la misura di cui ai commi 3 e 5, ritenuto che la RT prevede che dal 2008 saranno consentite assunzioni solo nei limiti delle cessazioni dell'anno precedente (eccetto quelle in deroga), sarebbe utile acquisire informazioni circa le concrete modalità d'attuazione della misura, con particolare riferimento al suo rapporto con i criteri di programmazione dei fabbisogni di cui all'articolo 39, comma 3-ter della legge n. 449 del 1997.

Articolo 18

La prima modifica provvede a richiamare espressamente nel testo della norma l'obiettivo di recuperare 7.100 docenti dall'insegnamento della lingua inglese.

In proposito, la RT riferisce che, anche per l'anno scolastico 2006-2007, l'ulteriore recupero di 7.100 docenti all'insegnamento nelle classi della Scuola primaria consente la formazione di risparmi liberando una aliquota di personale che attualmente è impegnato esclusivamente nell'insegnamento della lingua straniera.

Considerando una retribuzione annua lorda *pro-capite*, comprensiva degli oneri riflessi, di 33.000 euro, la RT stima un'ulteriore economia netta di spesa di 57 milioni di euro per l'anno 2006 e di 149 milioni di euro, in ragione d'anno, a decorrere dall'anno 2007.

Per le osservazioni in proposito, si rinvia al commento riferito all'articolo 18 in nota esplicativa.

La seconda modifica al comma 2 inserisce una norma di carattere meramente ordinamentale.

Per i profili di competenza, nulla da osservare.

Il comma 3-bis introduce invece un limite di spesa alle supplenze brevi dei docenti.

Conseguentemente, le dotazioni di bilancio per supplenze brevi, stimate a legislazione vigente in circa 856 milioni di euro annui, comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato, vengono rideterminate in 766 milioni di euro per l'anno 2005 ed in 565 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006, con un effetto sul saldo netto da finanziare di 57 milioni per il 2005 e di 184 milioni a decorrere dal 2006.

La RT specifica che la riduzione della spesa per supplenze brevi del personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario sarebbe agevolmente conseguibile attraverso l'adozione di misure organizzative e gestionali consentite dall'ordinamento.

In proposito, per i profili di interesse, si osserva che, trattandosi di limite di spesa, occorrerebbe acquisire chiarimenti circa le concrete modalità attraverso le quali tale limite troverebbe applicazione, ritenuto che, a legislazione vigente, rientrerebbe tra le prerogative dei capi d'istituto, la nomina di supplenti temporanei in assenza dei docenti titolari, ciò al fine di garantire il normale svolgimento del servizio scolastico.

L'effetto d'impatto positivo sui saldi, stimato in RT, è il seguente:

	2005	2006	2007
SNF	57	241	233
Fabbisogno	47	198	273
Indeb. Netto	47	198	273

In proposito, occorre acquisire chiarimenti circa l'impatto sul saldo netto da finanziarie, a fronte dei valori, progressivi e simmetrici, espressi dalla misura su fabbisogno ed indebitamento netto.

Articolo 16

La RT espone l'effetto delle modifiche ai commi 1 e 2 dell'articolo, spiegando che le risorse aggiuntive incrementano, in aggiunta all'attuale percentuale stabilita all'articolo 16 (ivi stabilita nel 3,7%) - in corrispondenza al 1,9% per il 2004 e 1,8% per il 2005 -, le risorse previste per i rinnovi contrattuali del biennio 2004-2005 per il personale delle amministrazioni statali, contrattualizzato e non contrattualizzato, con copertura dei maggiori oneri mediante le economie derivanti dal blocco delle assunzioni per l'anno 2005. Per effetto di detto incremento l'aliquota complessiva degli incrementi contrattuali stimati per il pubblico impiego è portata al 4,3% (+0,54%).

Conseguentemente, la misura porta ad attestare le risorse complessive stanziare al comma 1 del ddl a 264 milioni di euro per l'anno 2005 ed a 354 milioni di euro a decorrere dal 2006 ed, in ragione del comma 2, a 107 milioni di euro per il 2005 ed a 144 milioni di euro a decorrere dal 2006.

Circa la modifica introdotta dal comma 4, la RT afferma che l'incremento ivi previsto si applica anche al personale delle amministrazioni non statali per le quali gli oneri contrattuali del biennio restano a carico dei rispettivi bilanci.

Alla relativa copertura, concorrono le economie derivanti dalle misure

restrittive in materia di assunzioni di cui all'articolo 16-*bis* per la quota parte riferibile all'anno 2005.

Infine, la soppressione del comma 5 dell'articolo rappresenta un adempimento consequenziale all'incremento delle risorse di cui ai commi precedenti.

La RT fornisce, per singolo settore di intervento, il quadro delle risorse aggiuntive previste dall'emendamento (pari allo 0,61%), sommate a quelle stanziare dall'originario disegno di legge (0,1%):

Commi 1, 2 e 3: Oneri lordi a carico delle amministrazioni statali

	Comma 1 (Ammin. statali contratt.)	Comma 2 (Ammin. statali non contr.)	Totale Amm.ni statali	di cui risorse emenda mento (0,61%)
Anno 2005	292	119	411	333
Anno 2006	396	159	555	477
Anno 2007	396	159	555	477

Nel comma 2 esse vengono quantificate in 105 milioni di euro per l'anno 2005 e in 139 milioni di euro a decorrere dal 2006, comprensive delle risorse complessivamente destinate al personale delle Forze armate e Corpi di polizia di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195.

Le restanti risorse sono destinate al rimanente personale in regime di diritto pubblico (carriera prefettizia e diplomatica, dirigenza destinataria della legge n. 216 del 1992 ad eccezione dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato per i quali gli aumenti retributivi derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico, vengono

inseriti, in fase di previsione, nei pertinenti capitoli di bilancio) nonché al personale delle FF.AA. in ferma volontaria.

In relazione al comma 4, il quadro sinottico delle risorse aggiornato è il seguente:

Comma 4: Oneri lordi a carico delle amministrazioni del settore pubblico non statale

	Comma 4 Totale risorse Amm.ni non statali	Comma 4 di cui risorse emendamento (0,61%)
Anno 2005	332	268
Anno 2006	452	388
Anno 2007	452	388

Rispetto alla medesima platea indicata nella RT al disegno di legge iniziale in riferimento agli oneri correlati all'articolo 16 ed adottando i medesimi parametri stipendiali, viene quindi aggiornata la RT in relazione ai nuovi stanziamenti:

A) Risorse iniziali più aggiuntive emendamento

- differenziale inflazione programmata anno 2005 +0,1%
- recupero inflazione biennio precedente +0,61%(annuo a regime)(per il personale docente e ricercatore delle università e per la dirigenza militare non contrattualizzata è stato stimato il medesimo tasso di crescita)

B) oneri riflessi a carico delle Amministrazioni

- settore statale +38,38%
- settore pubblico non statale +37%

Dal riepilogo dei parametri adottati con le risorse aggiornate dai nuovi stanziamenti emerge il seguente pertanto quadro riepilogativo complessivo:

RIEPILOGO ONERI CONTRATTUALI A REGIME DEL BIENNIO 2004-2005
(in milioni di euro e al lordo degli oneri a carico delle amministrazioni, inclusa IRAP)

	Anno 2005			Anno 2006
	Risorse legge finanz. 2004 (*)	incremento risorse l.fin. 2005	Totale risorse Anno 2005	Totale risorse a decorrere 2006
SETTORE STATO (pers. Contratt.)	1.970	292	2.262	2.366
SETTORE STATO (pers. non contr.)	1.010(**)	119	1.129	1.169
SETTORE PUBBLICO	2.350	332	2.682	2.802
TOTALE	5.330	743	6.073	6.337

(*) art. 3, commi 46, 47, 48 e 49 legge n. 350/2003

(**) il totale include le risorse per il personale del comparto sicurezza n. 195 pari a 890 milioni di euro.

Gli effetti recati dalla misura sul saldo netto da finanziare, sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del minor gettito riscosso nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano sono illustrati nel quadro che segue:

Effetti d'impatto netto art. 16 modifiche commi 1, 2 e 4.

Effetto netto	S.N.F.				Fabbisogno				Indebitamento netto			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Incr. Contr. (0,54%)	212	303	303	303	417	653	653	653	417	553	653	653

Per quanto riguarda sia i profili di quantificazione che gli aspetti concernenti la stima dell'impatto sui saldi derivanti dagli adeguamenti delle

risorse, si rinvia alla Nota al ddl, per quanto ivi riportato in commento all'articolo 16.

Articolo 21-*bis*

(Interventi vari in materia previdenziale)

La disciplina dell'importo massimo per il trattamento di cassa integrazione guadagni trova applicazione, ai sensi del comma 1, anche per i trattamenti speciali di disoccupazione agricola decorrenti dal 1° gennaio 2005.

La RT premette che la disposizione interessa quasi esclusivamente i trattamenti di disoccupazione speciale al 66%, visto che quelli al 40% coinvolgono solo lo 0,1 per cento dei soggetti. Sulla base dei tetti giornalieri (nel 2001 quello basso pari a 25,33 euro e quello alto pari a 30,44 euro, per liquidazioni anno 2002) e dei seguenti dati desunti dal consuntivo INPS 2002:

- 1) 187.893 beneficiari di disoccupazione speciale agricola al 66% (di cui 133 con prestazione inferiore al tetto basso, 27.115 con opzione trattamento ordinario più favorevole a seguito dell'applicazione del tetto basso, 20.111 con opzione trattamento ordinario più favorevole a seguito dell'applicazione del tetto alto, 135.733 con prestazione limitata dall'introduzione del tetto basso e 4.801 con prestazione limitata dall'introduzione del tetto alto);

- 2) 16.650.000 giornate indennizzate (di cui 11.800 con prestazione inferiore al tetto basso, 2.440.400 con opzione trattamento ordinario più favorevole a seguito dell'applicazione del tetto basso, 1.810.000 con opzione trattamento ordinario più favorevole a seguito dell'applicazione del tetto alto, 11.962.400 con prestazione limitata dall'introduzione del tetto basso e 425.400 con prestazione limitata dall'introduzione del tetto alto);
- 3) 50,32 euro di retribuzione giornaliera di riferimento dei beneficiari dei trattamenti in esame (pari a 35,62 euro per i soggetti con prestazione inferiore al tetto basso, 52,05 per i soggetti che optano per il trattamento ordinario più favorevole a seguito dell'applicazione del tetto basso, 84,93 per i soggetti che optano per il trattamento ordinario più favorevole a seguito dell'applicazione del tetto alto, 44,54 per i soggetti con prestazione limitata dall'introduzione del tetto basso e 55,89 euro per i soggetti con prestazione limitata dall'introduzione del tetto alto);
- 4) 180 giornate per coloro che optano per l'indennità di disoccupazione ordinaria agricola.

La RT quantifica in 68 mln di euro annui i risparmi ascrivibili alla misura. Considerando, poi, l'incremento degli importi nominali dei tetti, delle retribuzioni medie di riferimento e del numero dei beneficiari (che raggiungerebbero le 200.000 unità sulla base del consuntivo 2003), la RT ridetermina prudenzialmente i minori oneri in 70 mln di euro annui a decorrere dal 2005.

Al riguardo, si fa presente in primo luogo che l'onere per l'indennità agricola ordinaria sostenuto dall'INPS nel 2002 è stato pari a 226 mln di euro, mentre quello per le indennità speciali è ammontato a 1.019 mln di euro, per cui i risparmi attesi corrisponderebbero a circa il 7% della spesa attualmente sostenuta per tali ultime voci. Considerando tuttavia che le giornate complessivamente indennizzate sono state pari nel 2002 a 34.480.000 (incluse quelle relative alle indennità al 40%), di cui circa la metà (16.650.000) - secondo la RT - relativa alla indennità al 66%, e valutando il maggior peso unitario di tale ultima indennità (circa il 60% del totale), si evince che l'onere ascrivibile alle indennità al 66% dovrebbe essersi attestato intorno ai 600 mln di euro, per cui i risparmi attesi corrisponderebbero in realtà a circa il 12% della spesa sostenuta dall'INPS per tale specifica tipologia di indennità. Sulla base delle cifre riportate nella RT, nonché di quanto appena desunto in relazione agli oneri complessivamente considerati, la quantificazione appare corretta, anche se si evidenzia che i dati presi a base del calcolo risalgono al 2001 (per esempio, i tetti mensili, indicati implicitamente in 760 e 913 euro, sono stati pari nel 2004 rispettivamente a circa 807 e 970 euro), per cui gli importi riportati nella RT potrebbero, sia pur in modo abbastanza contenuto (si consideri, infatti, che anche gli altri parametri reddituali e le retribuzioni del settore sono aumentati), discostarsi da quelli effettivi.

Si ritiene opportuno, infine, un chiarimento in ordine all'applicazione, pro rata, della nuova normativa anche ai trattamenti speciali liquidati con decorrenza anteriore al 1° gennaio 2005.

Con il comma 3 si sopprime dal 1° gennaio 2005 la Cassa di soccorso per il personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione, assoggettando alla disciplina prevista per i lavoratori dell'industria i trattamenti economici previdenziali di malattia per il personale sopra indicato. Il medesimo comma, inoltre, dispone che i trattamenti

economici previdenziali di malattia aggiuntivi o comunque diversi previsti dalla predetta Cassa di soccorso e le prestazioni ulteriori poste a carico della Cassa sulla base di accordi collettivi nazionali e trasferite dal 1980 all'INPS, sono da considerare, fino a diverso accordo tra le parti, obbligazioni contrattuali del datore di lavoro.

La RT, oltre a spiegare la portata e la finalità della norma, ricorda che per i lavoratori interessati si è già provveduto ad equiparare a quella generale l'aliquota per i contributi per malattia (ridotta nel 2000 dal 2,72% al 2,22%¹⁶). Sempre la RT conclude, valutando prudenzialmente i minori oneri derivanti dalla disposizione in 36 mln di euro annui a decorrere dal 2005, sulla base dei dati forniti dall'INPS in relazione ai contributi e alle prestazioni per malattia nel 2003.

Al riguardo, premesso che, nel sistema generale, i contributi per malattia coprono ampiamente le prestazioni economiche per malattia (cfr. Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 2003, vol. III, pagina 185), andrebbe chiarito se l'ammontare dei risparmi indicati corrisponda all'attuale squilibrio tra prestazioni e contributi per malattia relativi agli autoferrotranviari. Andrebbe altresì escluso che il medesimo squilibrio sia anche solo parzialmente ascrivibile ad un numero più elevato di giornate di malattia indennizzate rispetto a quello mediamente registrato per il complesso dei lavoratori, il che potrebbe determinare una riduzione dei risparmi attesi.

Si sottolinea, comunque, che qualificare come obbligazione contrattuale a carico dei datori di lavoro la corresponsione dei trattamenti ulteriori finora erogati dalle Casse in parola richiederebbe, alla luce del fatto che alcuni dei datori di lavoro in esame appartengono al settore pubblico allargato e ai sensi della vigente normativa contabile

¹⁶ Si tratta dell'aliquota applicata sulla retribuzione degli operai di aziende industriali con più di 500 dipendenti.

(articolo 27 della legge n. 468 del 1978), che sia appostata idonea copertura finanziaria degli oneri a carico dei bilanci, annuali e pluriennali, di tali enti.

Anche in relazione a tale comma si ritiene opportuno, infine, un chiarimento in ordine all'applicazione, pro rata, della nuova normativa anche ai trattamenti di malattia liquidati con decorrenza anteriore al 1° gennaio 2005.

Articolo 35-bis

(Finanziamento dello sport)

L'articolo dispone una riorganizzazione delle modalità di finanziamento del CONI e dello sport, attraverso una nuova distribuzione sia dei proventi sia delle entrate erariali ed extraerariali derivanti dai concorsi pronostici, dalle scommesse a quota fissa e da quelle a totalizzatore. In particolare, il comma 2, nel rinviare a un successivo provvedimento amministrativo le modalità di trasferimento di fondi al CONI, stabilisce per il quadriennio 2005-2008 un ammontare di risorse non superiore a 450 mln annui, al lordo del contributo straordinario relativo ai Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006 e ai Giochi Olimpici di Pechino 2008. I commi 3 e 5 stabiliscono una nuova distribuzione, che incrementa la quota spettante al monte premi, della posta di gioco rispettivamente per i concorsi pronostici su base sportiva e per le scommesse a totalizzatore su eventi diversi dalle corse dei cavalli. Il comma 4 stabilisce il nuovo livello dell'aliquota dell'imposta unica su scommesse a quota fissa su eventi diversi dalle corse dei cavalli. Infine, i commi 6 e 7 attribuiscono al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di riorganizzare ed armonizzare secondo la

normativa europea la materia delle scommesse su eventi sportivi diversi dalle corse dei cavalli e su eventi non sportivi.

La RT ipotizza che il suddetto incremento della quota destinata al monte premi dei concorsi pronostici, coordinato con provvedimenti finalizzati al miglioramento della rete distributiva, possa stimolare la crescita delle giocate e quindi aumentare la raccolta del 10% nel 2005 e di una percentuale inferiore negli anni successivi. L'effetto congiunto di tale norma e della citata riorganizzazione delle modalità di ripartizione della posta di gioco nel suo importo totale comporta una diminuzione di entrate pari a 58,61 mln di euro nel 2005, 40,46 mln nel 2006 e 33,20 mln nel 2007.

Per quanto riguarda gli effetti delle agevolazioni in materia di scommesse su eventi sportivi diversi dalle corse dei cavalli e su eventi non sportivi, comprendenti una diminuzione del prelievo dall'attuale 15% a circa il 10%, la RT prevede anche in questo caso un forte aumento della raccolta, che dovrebbe passare da 1.300 mln a legislazione vigente a 2.200 mln nel 2005, 2.500 mln nel 2006 e 3.000 mln nel 2007, con effetti incrementativi netti sulle entrate di 24,23 mln di euro nel 2005, 53,93 mln nel 2006 e 103,43 mln nel 2007.

Infine, la RT stima che i provvedimenti riguardanti le scommesse a totalizzatore possano portare a una raccolta pari al 6% del volume di gioco delle scommesse sportive, inducendo così un aumento delle entrate pari a 34,77 mln di euro nel 2005, 40,12 mln nel 2006 e 42,80 mln nel 2007.

Riguardo al finanziamento del CONI, si rileva che la RT non sembra computare tra gli oneri il finanziamento massimo di 450 mln annui stabilito dal comma 2, registrando invece come risparmi di spesa le quote di prelievo sulle scommesse e sui concorsi pronostici attualmente di spettanza del CONI e ridotte in base alla norma. La mancata

registrazione del suddetto importo si giustificerebbe peraltro solo ove esso risultasse attribuito all'ente in questione già a legislazione vigente, risultando sotto questo aspetto la norma meramente ricognitiva.

In ogni caso occorrerebbe verificare la neutralità finanziaria complessiva dell'operazione ai fini del bilancio del CONI.

Riguardo poi alle nuove previsioni di gettito stimate in RT, si sottolinea che la quantificazione non sembra tenere adeguatamente conto degli andamenti del settore dei concorsi pronostici, nel quale di recente si è registrata una contrazione del volume delle giocate da parte del pubblico. In particolare, utilizzando i dati tratti dal bilancio della SNAI¹⁷, si è calcolato che i concorsi pronostici hanno evidenziato un tasso medio di contrazione della raccolta pari al 20,88% nell'ultimo quinquennio. Per queste ragioni potrebbe non risultare prudentziale la stima di crescita della raccolta pari al 10% nel 2005 che la RT imputa al suddetto aumento della quota del monte premi. Allo stesso modo non sarebbero prudentziali gli ipotizzati tassi di crescita (9,09% nel 2006 e 3,03% nel 2007) della raccolta, che dovrebbero realizzarsi in seguito al miglioramento della rete distributiva, alla luce di quanto già illustrato.

Per quanto concerne le scommesse sportive, la RT ipotizza che i volumi di gioco, in seguito al presente provvedimento, passino da 1.300 milioni di euro a legislazione vigente a 2.200 milioni di euro con una crescita di circa il 69%.

Tale percentuale potrebbe apparire prudentziale se raffrontata con la crescita media dell'84,15%¹⁸ del quinquennio 1999-2003. Tuttavia tale valore medio sconta la rilevante crescita della raccolta che è avvenuta nel corso del biennio 1998-99, dovuta alla novità del gioco. Nell'ultimo triennio, i volumi di gioco crescono infatti a tassi molto meno elevati

¹⁷ Si tratta di un'azienda operante nel mercato dei giochi e delle scommesse. Cfr. il bilancio 2003 della SNAI rilevabile sul sito internet <http://www.borsaitalia.it/media/borsa/db/pdf/new/3743.pdf>.

¹⁸ Cfr. il citato bilancio 2003 della SNAI .

(27% nel 2001, 13% nel 2002 e 1,7% nel 2003). Sebbene le stime della raccolta derivante dalle scommesse sportive si attestino sul 15% nel 2004, registrando quindi una nuova impennata, ciò non sembrerebbe giustificare le ipotizzate percentuali di crescita del 69% nel 2005, del 13,6% nel 2006 e del 20% nel 2007.

Inoltre la RT, allorquando vengono quantificati gli effetti del provvedimento sulla raccolta delle nuove scommesse a totalizzatore, assume che questa sia pari al 6% del volume di gioco delle scommesse sportive a quota fissa.

Al riguardo, non vengono forniti elementi che consentano di verificare la stima.

Infine, si evidenzia che la RT non ha tenuto conto di eventuali e probabili effetti di sostituzione tra un gioco e l'altro; infatti, l'eventuale ristrutturazione e miglioramento dell'offerta di un gioco potrebbe determinare un aumento della relativa raccolta ma potrebbe allo stesso tempo ridurre indirettamente i volumi di gioco di altre tipologie.

Articolo 35-ter

(Gioco con partecipazione a distanza)

I primi due commi del presente articolo attribuiscono al Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) il compito di adottare i provvedimenti necessari alla definizione, diffusione e gestione, con organizzazione propria o di terzi, dei mezzi di pagamento specifici per la partecipazione al gioco a distanza. A tal fine, il Ministero dell'economia e delle finanze può costituire società di scopo oppure può procedere all'individuazione di uno o più soggetti scelti con procedura ad evidenza pubblica.

Il comma 3 dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze - AAMS regoli le lotterie, differite e istantanee, con partecipazione a distanza, stabilendo la ripartizione percentuale della posta di gioco e le modalità di gestione delle lotterie telefoniche e telematiche.

I commi 4 e 5 stabiliscono che il Ministero dell'economia e delle finanze - AAMS possa organizzare la gestione di ulteriori giochi insieme alle competenti amministrazioni di altri Stati dell' Unione Europea e a tal fine stabilire la ripartizione della posta di gioco con le stesse.

La RT sottolinea che la regolamentazione della materia dei giochi telematici ha una triplice finalità: quella di assicurare la tutela della fede pubblica, quella di evitare che i gestori illegali di giochi telematici possano sottrarre quote di mercato ai giochi regolamentati dallo Stato e infine aumentare il gettito grazie ad un aumento dell'offerta e dei servizi telematici.

La RT quantifica le maggiori entrate derivanti dai giochi telematici in 47,5 mln di euro nel 2005, 250,5 mln nel 2006 e 495 mln nel 2007.

Al riguardo, si segnala che la RT non fornisce elementi di dettaglio per calcolare la raccolta prevista per ciascuna delle tipologie di gioco telematico, in quanto tutte le modalità applicative dei nuovi giochi (ivi comprese le aliquote di tassazione) sono rinviate a successivi provvedimenti amministrativi. Inoltre, si sottolinea che le ipotizzate percentuali di crescita della raccolta potrebbero non risultare prudenziali: la RT stima che le lotterie telematiche dovrebbero crescere del 66% tra il 2006 e il 2007, i giochi telematici diversi dalle scommesse dovrebbero raddoppiare e i giochi a totalizzatore a livello europeo dovrebbero quintuplicare nello stesso periodo.

Si segnala anche che, come per l'articolo 35-bis, la RT non ha tenuto in considerazione un eventuale effetto di sostituzione tra un gioco e l'altro. La crescita della

raccolta di un gioco può infatti allo stesso tempo influire negativamente sui volumi di gioco di altre tipologie.

Ulteriore osservazione si ha con riferimento all'aliquota di imposta che si prevede di applicare alle nuove tipologie di giochi e lotterie telematiche in discorso; in particolare, poiché l'obiettivo della norma è quello dell'attrazione di nuovi giocatori operanti attualmente all'estero, si evidenzia che sarebbe opportuno effettuare un confronto con le vigenti aliquote di imposta presenti sul mercato.

Ed infatti la norma stessa, ai commi 4 e 5, prevede un raccordo con le analoghe amministrazioni degli Stati dell'Unione Europea.

Peraltro, le aliquote di imposta ipotizzate nella RT, pari al 30% per le lotterie telematiche e per i giochi a totalizzazione europea e al 35% per il gioco telematico, risultano già superiori rispetto a quelle previste per le scommesse sportive e a totalizzatore di cui al precedente articolo 35-bis, pari rispettivamente al 9,9% ed al 26,75%.

Sarebbe pertanto opportuno verificare, alla luce di tali circostanze, se i nuovi giochi, risultando competitivi rispetto a quelli attualmente effettuati all'estero, consentano di raggiungere effettivamente gli obiettivi di maggiori entrate stimati.

Articolo 35-quater

(Interventi vari in materia di entrata e di riduzione di spesa)

Il comma 1 dispone l'aggiunta, a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, di un'ulteriore riduzione in maniera lineare degli stanziamenti per consumi intermedi degli stati di previsione dei Ministeri per 700 milioni di euro nel 2005 e per 1.300 milioni di euro a decorrere dal 2006.

Al comma 2, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 3 comma 3, le dotazioni di parte corrente indicate in Tabella C sono ridotte in maniera lineare in modo da assicurare, per il 2005, una minore spesa di 400 milioni di euro e, a decorrere dal 2006, di 600 milioni di euro.

L'articolo è provvisto di RT.

Per quanto riguarda il **comma 1**, per realizzare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2005 e 1.300 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007, la RT stabilisce che occorre operare una riduzione delle spese indicate, aventi carattere discrezionale, nell'ordine del 11,8 % per l'anno 2005 e del 21,7% per gli anni successivi.

Secondo la RT, l'effetto sull'indebitamento netto può stimarsi pari alla riduzione apportata agli stanziamenti di bilancio; sulla base del SEC '95, infatti, ai fini della valutazione dell'impatto sul predetto saldo rileva la "competenza". Per quanto riguarda il fabbisogno, che registra gli effetti in termini di "cassa", la quantificazione, basata sulla previsione di spesa effettiva dei consumi intermedi, è indicata nella tabella riepilogativa degli effetti.

L'allegato 7, concernente la stima degli effetti d'impatto della riduzione sui dei consumi intermedi, evidenzia la seguente distribuzione degli effetti:

	S.N.F.					Fabbisogno				Indebitamento netto			
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Taglio consumi intermedi	700	1.300	1.300	1.300	1.320	455	1.215	1.300	1.300	700	1.300	1.300	2.300

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni generali concernenti gli articoli 2 e 3 riportate nella Nota al disegno di legge¹⁹, ricordando comunque che il peso di tale copertura sul totale è pari al 14,2% nel 2005, 16,5% nel 2006 e 17,2% nel 2007.

In particolare, occorre ribadire al riguardo che, essendosi verificata nel 2003 una crescita della spesa connessa al "rimbalzo" a seguito delle riduzioni adottate sul finire del 2002 ed essendo prevedibile che lo stesso fenomeno si sarebbe verificato a legislazione vigente nel 2005 a seguito del decreto-legge n. 168 del 2004, il relativo "tendenziale" 2005-2007 avrebbe dovuto essere probabilmente incrementato per tale effetto. Sulle previsioni sottostanti, dunque, sarebbero opportuni chiarimenti, onde verificare l'entità effettiva del risparmio e la sua attendibilità.

Sotto questo profilo andrebbero altresì forniti elementi circa la effettiva sostenibilità amministrativa della ulteriore riduzione dei consumi intermedi rispetto a quella prevista dall'articolo 3, dal momento che tale forma di copertura - si ripete - contribuisce per il 14 per cento circa sul totale per il primo anno e si attesta intorno al 17 per cento a partire dal secondo anno. Ai medesimi fini sarebbe utile conoscere l'effetto finale della crescita del 2 per cento di cui all'articolo 3 e della riduzione ad opera dell'emendamento 16.0.100.

Si ricorda inoltre che, analogamente al dibattito avutosi in prima lettura, appare necessario individuare le u.p.b. interessate e la misura della singola incisione, in quanto, in caso contrario, occorre attendere la seconda Nota di variazioni per ottenere tali risultati, configurandosi al momento la norma come un mandato al Governo a ridurre una categoria legata alla classificazione economica.

In relazione al **comma 2**, la RT afferma che, per ottenere l'importo di 400 milioni di euro per l'anno 2005 e di 600 milioni per ciascuno degli anni 2006 e 2007 occorre ridurre le autorizzazioni di spesa di cui alla citata Tabella C) (escluse quelle relative alle università pubbliche e private) del 4

¹⁹ Cfr. Nota di lettura n. 120.

% per il 2005 e del 6 % a decorrere dal 2006. L'impatto sul fabbisogno e l'indebitamento è considerato pari alla riduzione degli stanziamenti di competenza, trattandosi di tagli che nella sostanza incidono sui consumi intermedi delle Amministrazioni interessate.

L'esclusione prevista dalla norma riguarda le seguenti dotazioni di parte corrente (in milioni di euro):

- Piano triennale università	122,5
- Università non statali	124,4
- Diritto allo studio	147
- Fondo ordinario	6.684
- Attività sportiva universitaria	8
	<hr/>
totale	7.085,9

Dalla riduzione viene escluso il fondo di riserva (118,5 milioni per il 2005) nonché la dotazione, peraltro di modesta entità, strettamente connessa agli accordi internazionali, i cui oneri per la loro natura sono incomprimibili (32,2 milioni per ciascuno degli anni 2005-2007).

Al riguardo, ritenuto che il taglio assume andamento lineare per tutti gli stanziamenti di parte corrente indicati in tabella C), sia pure con preciso vincolo quantitativo, si ripropone lo stesso problema evidenziato per il comma 1, ossia la conoscenza dell'ammontare delle singole riduzioni ed, in corrispondenza, l'evidenziazione delle u.p.b incise.

In sintesi, gli effetti d'impatto di cui al comma 2 riassunti nell'allegato alla copertura sono riassumibili nei termini seguenti:

	S.N.F.					Fabbisogno				Indebitamento netto			
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Tab. C	400	600	600	600	600	400	600	600	600	400	600	600	600

In proposito, sarebbe utile acquisire chiarimenti circa la dinamica prospettata dell'impatto sui conti di finanza pubblica, singolarmente espressa su valori identici tra competenza finanziaria, cassa e competenza economica.

Anche in questo caso andrebbe acquisita una valutazione della effettiva sostenibilità della riduzione della tabella C), quasi integralmente composta da leggi e stanziamenti di parte corrente.

Il **comma 3** riduce di 2 mld di euro per il 2005 l'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui al comma 5 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 282 del 2004.

La RT chiarisce che il suddetto fondo, costituito per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione della pressione fiscale, è alimentato con le somme derivanti dal differimento al 2005 del pagamento della seconda e terza rata dell'oblazione dovuta per la definizione degli illeciti edilizi di cui al decreto-legge n. 269 del 2003, il cui ammontare è stimato in 2,215 mld di euro. Alla suddetta cifra complessiva - corrispondente alle riscossioni attese nel 2005 - la RT perviene confermando sostanzialmente le precedenti stime contenute nella RT allegata al decreto-legge n. 269 del 2004.

Si tratta in sostanza di una voce di copertura che incide, per il 2005, per il 41% circa in termini di contabilità finanziaria e per il 38% circa in termini di contabilità economica.

In merito alla quantificazione delle maggiori entrate che confluiranno nel Fondo, va osservato che gran parte delle oblazioni relative agli abusi in quota minima fino a 1.700

euro dovrebbero già considerarsi ricomprese nel dato di gettito indicato, in quanto detti versamenti sono stati sicuramente i primi ad essere stati compiuti in occasione delle date previste quali termini di presentazione delle domande, che, si ricorda, sono state più volte modificate. Per tali considerazioni risulta difficile verificare la quota di gettito da oblazione di competenza per l'anno 2004 e in conseguenza, la restante parte, relativa alla seconda e terza rata ora rinviata al 2005.

L'intervenuta definizione delle normative regionali, infatti, non solo ha ristretto il campo di applicazione dell'originaria normativa sul condono edilizio, ma in alcuni casi (si veda la normativa emanata dalla Regione Lazio) ha previsto apposite procedure per il ritiro, da parte degli interessati, delle domande di condono presentate in base alla vecchia normativa, e non più esperibili in base alla nuova. Le previsioni di gettito originariamente preventivate, pertanto, non sembrano essere più attuali, considerando anche che la data assai prossima del 10 dicembre 2004 costituisce il termine ultimo per l'adesione al condono edilizio. La situazione che si viene a delineare, in definitiva, non sembra tale da poter giustificare la neutralizzazione dell'effetto incertezza relativo all'emanazione delle normative regionali.

Circa poi i criteri di contabilizzazione dei proventi in questione, così come si evincono dall'allegato 7, mentre non sussistono problemi ai fini della contabilità finanziaria (SNF)²⁰, va rilevato, ai fini della contabilità economica (indebitamento netto)²¹, che, da un punto di vista metodologico, l'entrata avrebbe dovuto essere contabilizzata come imposta in conto capitale, per cui il suo utilizzo diretto per la copertura di minori entrate correnti (quali quelle corrispondenti agli sgravi ai fini dell'IRE e dell'IRAP) non sarebbe stato conforme alla vigente normativa contabile, che vieta di far fronte a maggiori oneri correnti con risorse in conto capitale. Poiché però il

²⁰ Dal momento che trattasi di entrate extra tributarie e quindi correnti.

²¹ Per la quale tali entrate dovrebbero essere contabilizzate sulla base del criterio della cassa (contrariamente ai condoni fiscali, per i quali si dovrebbe seguire il criterio della competenza).

citato decreto-legge n. 282 del 2004 istituisce un fondo, classificato di parte corrente dall'allegato 7, per interventi strutturali di politica economica, alimentato con i proventi per il 2005 del condono edilizio, fondo a valere sul quale viene ora formalmente imputata la copertura dell'emendamento in questione per la menzionata cifra di 2 mld, è da valutare se, sempre ai fini della sola contabilità economica, la riassegnazione, operata dal citato decreto-legge, di mezzi di parte capitale ad un fondo classificato di parte corrente violi o meno, anche se non sul piano formale, la regola a presidio della qualità della struttura del bilancio, data la destinazione corrente di tali proventi²².

Il comma 4 prevede che a far data dal 1° gennaio 2005 sia assicurato un gettito pari a 100 mln di euro, mediante il versamento del 70% degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica pari a 0,015 centesimi di euro per Kw/h consumato, nonché da un'ulteriore quota a valere sulle entrate derivanti dalla componente tariffaria A2 sul prezzo dell'energia elettrica, destinata al rimborso degli oneri relativi allo smantellamento delle centrali nucleari dismesse. Tale componente è attualmente pari a 0,05 centesimi di euro per Kw/h consumato.

La RT evidenzia che dal primo contributo ricordato (0,015 cent Kw/h) dovrebbero derivare 40 mln di euro annui, mentre la restante parte, pari a 60 mln, dovrebbe provenire dal secondo contributo indicato.

Al riguardo, si rileva che la RT non chiarisce la metodologia seguita per la determinazione dei suddetti ammontari, il che non permette una puntuale verifica della quantificazione.

²² Da un punto di vista meramente giuridico-formale, si ricorda che la disponibilità delle risorse in oggetto (pari a 2 mld di euro), utilizzate per la copertura degli oneri del presente emendamento, dipende dall'approvazione di un decreto-legge il cui termine di scadenza (28/01/2005) è successivo alla presumibile entrata in vigore della legge finanziaria 2005, anche se, trattandosi di decreto-legge, gli effetti si sono già prodotti e nulla esclude che il decreto sia convertito contestualmente all'approvazione del ddl finanziaria. Ad una primissima ricostruzione, peraltro, la situazione non sembra priva di precedenti.

Si fa presente peraltro che il contributo di 0,015 cent/Kwh consumato, in base alla legislazione vigente, è destinato in favore dei siti che ospitano centrali nucleari e impianti del ciclo del combustibile nucleare. Il decreto-legge istitutivo prevede infatti una ripartizione del tributo medesimo, in ragione del 20% in favore del comune in cui è ubicato il deposito, in misura del 30% in favore dei comuni confinanti, e in misura del 25% sia alla Regione che alla Provincia.

La destinazione di tali risorse al bilancio dello Stato determina quindi una riduzione di pari importo delle entrate degli enti suddetti, per cui la misura non dovrebbe avere effetti positivi ai fini dell'indebitamento netto della P.A. e viceversa determinare ripercussioni negative nei bilanci degli enti coinvolti.

Riguardo al secondo contributo, il soggetto a carico del quale è posta l'ulteriore quota a valere sulle tariffe dell'energia elettrica è la Sogin (Società Gestione Impianti Nucleari spa), società partecipata integralmente dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del d.lgs. n. 79 del 1999.

Sul punto è pertanto necessario un chiarimento per verificare se trattasi effettivamente di maggiori entrate ai fini del conto della P.A.

Con il **comma 5** si riducono i trasferimenti in conto corrente, dovuti essenzialmente per oneri di servizio, alle Ferrovie dello Stato spa (per 90 mln di euro nel 2005, 100 nel 2006 e 90 nel 2007), alle Poste italiane spa (per 40 mln di euro nel 2005, 50 nel 2006 e 40 nel 2007), all'ANAS spa (in misura identica a quella prevista per le Poste) e ad altre imprese pubbliche per i contratti di programma stipulati con le stesse (per 90 mln di euro nel 2005, 130 nel 2006 e 90 nel 2007).

La RT indica gli importi complessivi derivanti dalle suddette riduzioni di spesa, elenca, sia pur in modo non esaustivo, le altre imprese pubbliche di cui sopra (CONI, ENAV ecc.) e sembra attribuire alle citate riduzioni un

carattere permanente, atteso che essa contiene un esplicito riferimento al periodo decorrente dal 2007. Viene inoltre chiarito che l'effetto sull'indebitamento netto e sul fabbisogno è pari alla riduzione degli stanziamenti, trattandosi di somme il cui ammontare è determinato nei contratti di servizio o di programma, per cui sarebbero erogate negli anni di competenza.

Al riguardo, si sottolinea che il dispositivo del comma in esame non reca alcun riferimento agli anni successivi al 2007, per cui l'attribuzione di effetti sui saldi al di là del triennio 2005-2007 non appare coerente con il dettato normativo. Appare necessario un chiarimento sul punto.

Il **comma 6** prevede che gli importi fissi dell'imposta di registro, della tassa di concessione governativa, dell'imposta di bollo, dell'imposta ipotecaria e catastale, delle tasse ipotecarie e dei diritti speciali di cui alla tabella A allegata al DPR n. 648 del 1972 siano aggiornati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in misura tale da assicurare un maggior gettito annuo pari a 570 mln di euro per l'anno 2005, 1.120 mln di euro per l'anno 2006 e 1.320 mln di euro per l'anno 2007.

La RT non considera la norma, limitandosi a computare il maggior gettito.

Al riguardo si osserva che, da un calcolo effettuato utilizzando i dati del Bollettino delle entrate tributarie²³, si è stimato che l'incremento degli importi fissi, per garantire il maggior gettito in discorso, dovrebbe attestarsi intorno al 9,5% per l'anno 2005, mentre per l'anno 2006 e seguenti esso dovrebbe attestarsi intorno al 9%, con un trend in diminuzione.

²³ Dati tratti dal *Bollettino delle entrate tributarie* - Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, del 7 luglio 2004.

Con riferimento a ciò, occorrerebbe verificare in quale misura gli indicati aumenti di gettito siano sostenibili, considerando anche le dinamiche dei prezzi e la circostanza che per i soggetti che svolgono attività produttive i costi sostenuti per tali tipologie di imposte rappresentano degli oneri deducibili (pertanto il loro incremento si traduce in un aumento delle componenti negative di costo), o se essi rappresentino obiettivi la cui raggiungibilità è connotata da elementi di aleatorietà.

Il **comma 7** prevede che per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2006 la misura dell'acconto a titolo di IRPEF sia pari al 99% e quella a titolo di IRES (ex IRPEG) sia pari al 100%.

La RT stima gli effetti di maggior gettito sia su tali imposte che sull'IRAP, poiché l'acconto per quest'ultima imposta viene modulato con riferimento a quanto previsto per l'IRPEF e per l'IRES. L'effetto di maggior gettito è stimato in 640 mln di euro e basato su:

- 1/98 dell'IRPEF stimata a titolo di acconto e pari a 19.895 mln di euro, da cui vengono detratti circa 700 mln di euro per effetto della riforma IRE;
- 1/98 dell'IRAP relativa ai soggetti persone fisiche stimata a titolo di acconto e pari 5.370 mln di euro, da cui vengono detratti 60 mln a titolo di riduzione dell'IRAP per effetto delle riduzioni recate dall'articolo 38-*bis* ;
- 1/99 dell'IRES stimata a titolo di acconto e pari a 22.239 mln;
- 1/98 dell'IRAP relativa ai soggetti persone giuridiche stimata a titolo di acconto, pari a 16.481 mln di euro, da cui vengono detratti 170 mln a titolo di riduzione dell'IRAP in virtù della norma contenuta nell'articolo 38-*bis*.

Al riguardo, non si ha nulla da osservare con riferimento alle stime degli acconti IRAP, mentre con riferimento agli acconti IRPEF ed IRES sarebbe opportuno ottenere chiarimenti in ordine all'ammontare stimato.

Va considerato infatti che il gettito per il 2003, derivante dall'acconto IRPEF, così come stimato nel Bollettino delle entrate tributarie²⁴ si attesta su un ammontare pari a circa 16.921 mln di euro, al di sotto delle stime nette presentate dalla RT e pari a circa 19.195 mln di euro.

Anche per quanto riguarda le stime dell'acconto IRPEG (attuale IRES) il medesimo Bollettino riporta un gettito per il 2003 pari a 22.073 mln di euro che, per ragioni prudenziali, andrebbe ridotto considerando anche le modifiche introdotte con la nuova disciplina IRES.

In base al **comma 8**, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 15 dicembre, sarà stabilito l'importo dovuto da ogni banca al fine di garantire un maggior gettito per l'anno 2006 nella misura di 650 mln di euro.

Al riguardo non si ha nulla da osservare.

²⁴ Dati tratti dal *Bollettino delle entrate tributarie* - Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, del 7 luglio 2004.

Accisa sui tabacchi

(Modifica articolo 42, comma 17)

L'emendamento in esame prevede una modifica al comma 17 dell'articolo 42, in materia di tassazione dei tabacchi; in particolare, si stabilisce che l'incremento dell'aliquota di base della tassazione dei tabacchi lavorati debba garantire a decorrere dall'anno 2006 un maggior gettito di 1.000 mln di euro.

Al riguardo, si ribadisce quanto evidenziato con riferimento alla norma base²⁵, circa gli effetti negativi che ulteriori incrementi della tassazione sui tabacchi, in particolare sulle sigarette, potrebbero avere sul relativo livello dei consumi e sulle dinamiche dei prezzi.

Infatti, la pressione fiscale già gravante sul settore in esame può far emergere un certo grado di aleatorietà di nuove previsioni di maggior gettito connesse con i citati incrementi dell'aliquota di base della tassazione dei tabacchi.

Vengono inoltre ridotti gli stanziamenti in tabella A in misura pari a 70 mln di euro per ciascun anno del triennio 2005-2007.

La RT spiega che i più contenuti effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento ascritti alla misura per gli anni 2005 e 2006, pari rispettivamente a 20 e a 40 mln di euro in base all'allegato 7, sono dovuti ai tempi di approvazione dei provvedimenti legislativi e delle conseguenti variazioni di bilancio. Pertanto, le stime anzidette corrispondono ad una valutazione prudentiale di spendibilità delle risorse, pari a circa il 30% nel 2005, al 65% nel 2006 e al 100% a decorrere dal 2007.

²⁵ Si veda Nota di lettura n. 120 del novembre scorso.

Non vi sono osservazioni da formulare al riguardo. A puro titolo informativo, si sottolinea che le riduzioni in esame riguardano principalmente, in misura compresa fra un minimo del 78 per cento del totale nel 2007 ed un massimo del 91 per cento nel 2005, tre soli ministeri (Esteri, Interno e Salute).