

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Edizione provvisoria

Nota di lettura

n. 4

A.S. n. 699: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)".

Legge finanziaria

Ottobre 2001

INDICE

TITOLO II - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTRATA

Articolo 2 - Modifiche alla disciplina dell'IRPEF per le famiglie.....pag.	1
Articolo 3 - Ulteriori termini per l'effettuazione della rivalutazione dei beni di impresapag.	3
Articolo 4 - Rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati.pag.	6
Articolo 5 - Rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabilipag.	8
Articolo 6 - Soppressione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobilipag.	10
Articolo 7 - Ulteriori effetti di precedenti disposizioni fiscalipag.	11
Articolo 8 - Soppressione dell'imposta sulle insegne di eserciziopag.	15

TITOLO III - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SPESA

Capo I - Oneri di personale

Articolo 9 - Rinnovi contrattualipag.	17
Articolo 10 - Compatibilità della spesa in materia di contrattazione collettiva nazionale ed integrativapag.	19
Articolo 11 - Riordino degli organismi collegialipag.	20
Articolo 12 - Assunzioni di personale.....pag.	20
Articolo 13 - Disposizioni in materia di organizzazione scolastica..pag.	24
Articolo 14 - Riduzione dei compensi per i Ministri e contenimento delle spese di personalepag.	26

Capo II - Spese delle Amministrazioni pubbliche

Articolo 15 - Patto di stabilità interno per province e comuni.....pag.	28
Articolo 16 - Finanza decentrata.....pag.	32
Articolo 17 - Fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali.....pag.	33
Articolo 18 - Disposizioni finanziarie per gli enti locali.....pag.	33

Capo III - Patto di stabilità interno per gli enti pubblici

Articolo 19 - Trasformazione e soppressione di enti pubblici.....pag.	35
Articolo 20 - Misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni.....pag.	35
Articolo 21 - Contenimento e razionalizzazione delle spese.....pag.	36
Articolo 22 - Servizi dei beni culturalipag.	36
Articolo 23 - Scissione tra proprietà e gestione delle reti dei servizi pubblici locali.....pag.	37
Articolo 24 - Organici del personalepag.	38

Capo IV - Interventi in materia previdenziale e sociale

Articolo 25 - Gestioni previdenziali.....pag.	39
Articolo 26 - Incremento delle pensioni in favore di soggetti disagiati..... pag.	40

Capo V - Interventi nel settore sanitario

Articolo 27 - Concorso delle regioni al rispetto degli obiettivi.....pag. 42

Capo VI - Strumenti di gestione del debito pubblico

Articolo 28 - Finanza degli enti territoriali.....pag. 43

Capo VII - Interventi in materia di lavoro

Articolo 29 - Riduzione del costo del lavoropag. 44

Articolo 30 - Sgravi per i nuovi assuntipag. 45

Capo VIII - Interventi in materia di investimenti pubblici

Articolo 31 - Limiti di impegnopag. 48

Articolo 32 - Fondo investimentipag. 48

Articolo 33 - Finanziamento delle grandi opere.....pag. 49

Capo IX - Altri interventi

Articolo 34 - Beni mobili registrati sequestrati e confiscatipag. 50

Articolo 35 - Interventi varipag. 51

TITOLO II – DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTRATA

Articolo 2

(Modifiche alla disciplina IRPEF per le famiglie)

Il presente articolo modifica la vigente disciplina in materia di detrazioni IRPEF per i figli a carico, di cui all'articolo 12 del TUIR n. 917 del 1986. In particolare, mentre la rimodulazione delle detrazioni previste dalla legge finanziaria per il 2001 rimane valida per tutti quei contribuenti che presentano per l'anno 2002 redditi complessivi superiori ai 70 milioni di lire, per i contribuenti con reddito inferiore la detrazione per figli a carico viene resa onnicomprensiva e di importo pari a lire un milione.

Un'ulteriore modifica alla normativa vigente riguarda la sospensione, per il solo anno 2002, delle diminuzioni di aliquote riferite al secondo, quarto e quinto scaglione di reddito disposte dalla medesima legge finanziaria per il 2001¹.

La Relazione tecnica (RT) all'articolo in discorso stima in lire 2.375 mld circa la maggiore imposta lorda IRPEF, a titolo di mancata riduzione delle aliquote, mentre viene valutata in lire 3.100 mld circa la minor imposta conseguente alle maggiori detrazioni per figli a carico. Il minor gettito netto in termini di competenza annua IRPEF è così stimato pari a circa 725 mld.

Al riguardo, nel sottolineare la mancanza, nella RT, di riferimenti a dati ed informazioni che permettano di verificare le quantificazioni espone - dati in relazione ai quali sarebbe opportuno ottenere chiarimenti da parte del Governo - si segnala che un confronto con i dati utilizzati nella RT contenuta nella precedente legge finanziaria 2001 ai fini della quantificazione delle norme in materia di detrazioni per carichi familiari e rimodulazione delle aliquote dei diversi

¹ A tale riguardo, anche in considerazione della complessità del disposto dell'articolo 1, comma 1, lettera c) della legge n. 388 del 2000, si segnala che, al fine di rendere più chiara l'incidenza normativa e dunque finanziaria della norma, va valutata l'opportunità di precisare che la sospensione riguarda i soli effetti decorrenti dal 1° gennaio 2002.

scaglioni, induce a considerare ragionevolmente verosimile l'entità dell'onere di competenza indicato nella RT in esame.

In relazione, invece, al calcolo dell'impatto della norma sul gettito in termini di cassa derivante dalla mancata riduzione delle aliquote, si segnala che non sembra essere stato applicato il meccanismo saldo/acconto a tutta la platea dei contribuenti, sempre sulla base delle ipotesi utilizzate nella RT della precedente legge finanziaria per il 2001, esplicitamente richiamata dalla RT in esame. In particolare, non sembra essere stato considerato l'effetto sull'acconto relativamente ai soggetti che presentano un reddito di lavoro non dipendente o assimilati: tale considerazione conduce ad una differente ripartizione dell'onere della normativa nel tempo. Relativamente, invece, ai lavoratori dipendenti, la stima della perdita di gettito per maggiori detrazioni è stata effettuata dalla RT ipotizzando l'applicazione del meccanismo saldo/acconto, laddove in questo caso è verosimile ritenere che l'effetto si determinerà quasi per intero nel primo anno². Su questi aspetti è opportuno che il Governo fornisca un chiarimento.

Anche in relazione alla stima di circa 40 mld di minor gettito di competenza a titolo di addizionale regionale all'IRPEF la RT non fornisce indicazioni sui parametri in base ai quali si perviene alla quantificazione. Al riguardo, si fa presente che il presupposto per il pagamento dell'addizionale regionale è l'esistenza di un debito ai fini IRPEF, al netto delle detrazioni per essa riconosciute, mentre ai fini del calcolo dell'addizionale regionale rileva il reddito complessivo al netto dei soli oneri deducibili riconosciuti e non anche delle detrazioni. Le variazioni del gettito dell'addizionale derivano pertanto unicamente dalle situazioni marginali in cui la maggiore detrazione riconosciuta elimina del tutto il debito d'imposta ai fini IRPEF. Si dovrà, per contro, considerare nel

² Al riguardo si sottolinea che la modifica della disciplina delle detrazioni per figli a carico potrebbe determinare la necessità di un ricalcolo dell'imposta IRPEF da versare in sede di dichiarazione annuale da parte dei contribuenti che si trovano a ridosso dello scaglione dei 70 milioni e che anticipano il pagamento dell'imposta attraverso il sostituto d'imposta; infatti, tali soggetti si potranno trovare, a parità di ogni altra condizione, in una posizione di debito nei confronti dell'erario a titolo di detrazioni non spettanti per l'importo di lire 1 milione.

calcolo la variazione positiva di gettito derivante dall'abolizione della normativa vigente con riferimento alla sospensione della riduzione delle aliquote di imposizione.

Sarebbe quindi opportuno un chiarimento da parte del Governo sugli elementi assunti per la quantificazione, anche perché non è chiaro come si pervenga alla stima di una perdita in termini di cassa di 85 mld di lire per ciascuno degli anni 2003 e 2004, a fronte di un minor gettito di competenza di 40 mld.

Articolo 3

(Ulteriori termini per l'effettuazione della rivalutazione dei beni di impresa)

La norma prevede un'estensione della disciplina sulla rivalutazione dei beni di impresa e delle partecipazioni dettata dagli articoli 10-15 della legge n. 342 del 2000 (cd. collegato "fiscale" alla manovra finanziaria 2000), disponendo la proroga della possibilità³ di rivalutare (nel bilancio o rendiconto dell'esercizio 2001) i beni in questione⁴ presenti nel bilancio 2000 dietro pagamento di una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, nella misura del 19% sui beni ammortizzabili e del 15% sui beni non ammortizzabili. L'imposta sostitutiva è indeducibile e può essere versata in un massimo di tre rate annuali di pari importo, entro il termine previsto per il versamento a saldo delle imposte sui redditi: in caso di rateizzazione sulla rate successive alla prima sono dovuti gli interessi in misura pari al 6% annuo.

³ Si ricorda che possono usufruire della possibilità di rivalutazione: le società di capitali, gli enti commerciali, gli enti non commerciali e le società ed enti non residenti che esercitano attività commerciali nel territorio dello Stato mediante stabili organizzazioni, nonché per le imprese individuali, le società in nome collettivo ed in accomandita semplice.

⁴ Si ricorda che si tratta dei beni materiali ed immateriali tranne quelli "merce", nonché le partecipazioni in società controllate e collegate.

La RT stima complessivamente l'effetto netto sul gettito in termini di cassa in:

2002	2003	2004
+ 724	+ 2	- 265

(mld di lire)

A tale quantificazione si perviene sulla base di parametri desunti dalla RT del provvedimento originario (legge 21 novembre 2000, n. 342) e dei versamenti effettuati nel 2001 dai contribuenti che hanno aderito alla facoltà prevista dalla predetta norma, che sono risultati a consuntivo sensibilmente superiori (circa tre volte) a quelli originariamente stimati in sede di RT.

Con riferimento al complesso e articolato ragionamento di quantificazione esposto nella RT in esame, si evidenziano i seguenti punti tecnici sui quali occorrerebbe acquisire chiarimenti da parte del Governo:

a) nella stima del grado di adesione dei contribuenti al nuovo provvedimento, che ovviamente rappresenta un elemento cruciale ai fini del calcolo del maggior gettito associato al versamento dell'imposta sostitutiva, non risultano esplicitate le ipotesi sottostanti alle percentuali indicate dalla RT, che risultano essere per le persone giuridiche del 12% in relazione ai beni ammortizzabili e del 15% in relazione agli altri beni, mentre per le imprese individuali ed in forma associata sono pari rispettivamente al 2% e al 3%.

Riguardo a tali percentuali, che la RT definisce "prudenziali", occorrerebbe avere conferma del fatto che esse scontano la minor convenienza per le imprese

dell'operazione di rivalutazione a seguito del venir meno del regime agevolativo DIT, circostanza questa evidenziata dalla stessa RT⁵;

b) per quanto concerne la stima del numero di soggetti che si avvarranno della facoltà di rateizzare l'imposta sostitutiva, elemento che incide ai fini della valutazione del maggior gettito 2003 e 2004, non è chiaro perché la RT assuma una percentuale di rateizzazione del 10%, laddove quella stimata nella RT del precedente provvedimento era pari al 30%;

c) in relazione alla stima delle maggiori quote di ammortamento fiscalmente deducibili a partire dal 2003 e della relativa perdita di gettito, la RT asserisce di aver effettuato tale valutazione in base alle ipotesi ed ai pesi utilizzati in sede di RT al provvedimento originario: la stima di maggiori quote deducibili, pari a circa 245 mld l'anno per le persone giuridiche ed a circa 30 mld l'anno per gli altri contribuenti, appare tuttavia, proprio utilizzando i parametri della precedente RT alla cd. legge Visco, alquanto sottovalutata, il che si tradurrebbe in una sottostima della perdita di gettito IRPEF/IRPEG e IRAP;

d) ai fini poi del calcolo della perdita di gettito IRPEF/IRPEG conseguente alle minori plusvalenze imponibili, occorrerebbe verificare in base a quali ipotesi è stato stimato il fattore di correzione dell'aliquota marginale IRPEF e dell'aliquota IRPEG per tener conto dei contribuenti non in utile: in particolare, non è chiarito in base a quali considerazioni l'aliquota ponderata IRPEF/IRPEG utilizzata per la

⁵ Si veda quanto affermato nella RT a pag. 195 e seg. dell'A.S. 699 - ANNESSO: "In passato, grazie alla normativa del 2000, le società che operavano la rivalutazione, godevano di una doppia agevolazione: una minore imposta sostitutiva ed una minore imposta sui redditi futuri, determinata dall'operare congiunto del meccanismo di rivalutazione della DIT. In pratica, l'aumento di capitale conseguente alla rivalutazione consentiva una riduzione permanente della tassazione sugli utili societari che, attualizzata sulla scorta dell'attuale *prime rate*, risulta pari al 18%, superiore di 3 punti percentuali all'imposta pagata sul maggior valore delle partecipazioni (15%). Si verificava, quindi, di fatto, un finanziamento da parte dell'erario a favore dei soggetti che operavano la rivalutazione. Ora, invece si assume che il saldo attivo, al netto della imposta sostitutiva pagata, non concorra come variazione in aumento del capitale investito al calcolo del reddito agevolabile ai fini DIT; infine il maggiore valore attribuito ai beni in sede di rivalutazione si considera fiscalmente riconosciuto a partire dal secondo periodo di imposta successivo a quello nel cui bilancio la rivalutazione è eseguita, con conseguente deducibilità dei maggiori ammortamenti e minore imputazione di plusvalenze a partire da quella data".

stima della perdita di gettito è fissata al 26%, in una misura che non appare coerente con quella utilizzata, sempre per tener conto dei contribuenti non in utile, ai fini della stima della perdita di gettito derivante dagli ammortamenti deducibili, il che, anche in questo caso, si tradurrebbe in una sottostima della perdita di gettito per minori plusvalenze imponibili;

e) la RT non accenna peraltro agli effetti negativi sul gettito che si proiettano oltre il triennio 2002-2004 (ciò sia pure in considerazione del fatto che il bilancio è triennale): infatti, a decorrere dal 2005 viene meno l'effetto positivo sul gettito correlato al versamento dell'imposta sostitutiva, mentre continua a verificarsi la perdita di gettito conseguente agli ammortamenti fiscalmente deducibili nonché alle minori plusvalenze imponibili.

Articolo 4

*(Rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni
non negoziate nei mercati regolamentati)*

La norma prevede un più favorevole regime di tassazione delle plusvalenze di cui alle lettere c) e c)-bis del comma 1 dell'articolo 81 del T.U.I.R., basato sulla rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati, dietro pagamento di una imposta sostitutiva (pari rispettivamente al 4% per le partecipazioni qualificate e al 2% per le altre partecipazioni) commisurata al valore delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati possedute al 1° gennaio 2002, valore determinato da perizia giurata. La norma prevede, inoltre, la possibilità di rateizzare l'imposta dovuta, fino ad un massimo di tre rate annuali a partire dal 30 settembre 2002, con l'applicazione di un tasso di interesse pari al 3% annuo a partire dalla seconda rata.

La RT stima, per effetto della norma, un gettito aggiuntivo pari complessivamente a 3.690 mld di lire per il 2002, 1.270 mld di lire per il 2003 e 1.315 mld di lire per il 2004.

Relativamente alla metodologia di quantificazione utilizzata nella RT, che si basa essenzialmente su un confronto tra il gettito teoricamente ottenibile per effetto della tassazione delle plusvalenze maturate sui valori oggetto della norma e l'introito derivante dal versamento dell'imposta sostitutiva previsto nella disposizione, occorre sottolineare che non risultano sufficientemente esplicitate le ipotesi in base alle quali sono state stimate le percentuali di adesione alla possibilità di rivalutare i suddetti cespiti, da parte degli operatori economici interessati. E' evidente, infatti, che "in mancanza di dati puntuali in materia", come la stessa RT evidenzia⁶, la valutazione delle maggiori entrate ottenibili a titolo di imposta sostitutiva per effetto dell'adesione dei contribuenti al riallineamento del valore di acquisto delle partecipazioni in questione dovrebbe ispirarsi a criteri di carattere prudenziale.

In particolare, non appaiono sufficientemente motivate le stime di percentuale di adesione ragguagliate al 50% dell'ammontare totale delle partecipazioni non quotate, né d'altra parte risultano esplicitate le ipotesi sottostanti alla valutazione del gettito che, a legislazione vigente, sarebbe ottenibile per effetto della tassazione delle plusvalenze maturate: in particolare, si tratta della percentuale di partecipazioni che sarebbero state cedute nel triennio 2002-2004 (che viene stimata nel 10%) e, nell'ambito di queste, quelle cedute in ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004 (rispettivamente 8%, 1% e 1%), nonché dell'ipotesi di una plusvalenza media pari al 25%. Anche con riguardo alle consistenze delle partecipazioni sulle quali si basa la quantificazione (ricavate da dati della Relazione Annuale della Banca d'Italia relativi al 1999), si segnala che

⁶ Si veda quanto affermato nella RT a pag. 204 dell'A.S. 699 - ANNESSO.

l'ammontare di partecipazioni su cui viene calcolato il gettito teorico a legislazione vigente è stimato costante nell'arco del triennio, a fronte di valori che si presume invece possano essere suscettibili di oscillazioni.

Valgono poi, anche in relazione all'articolo in esame, le considerazioni già svolte a proposito dell'articolo 3, circa il fatto che la RT non accenna agli effetti negativi sul gettito che si proiettano oltre il triennio 2002-2004: mentre infatti a decorrere dal 2005 verrà meno l'effetto positivo correlato al versamento dell'imposta sostitutiva, continueranno a verificarsi perdite rispetto alla legislazione vigente in seguito alle minori plusvalenze imponibili sia in relazione alle partecipazioni qualificate (tassate al 27%), sia in relazione alle altre partecipazioni (tassate al 12,5%), per i soggetti che si sono avvalsi della facoltà concessa dalla norma in esame.

E' necessario segnalare, infine, che la RT non quantifica l'onere derivante dal comma 5 dell'articolo in esame, che prevede, in alternativa, la deducibilità del costo della dichiarazione giurata di stima dal reddito d'impresa ovvero l'incremento proporzionale del valore d'acquisto della partecipazione.

Articolo 5

(Rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili)

La norma prevede, ai fini della tassazione delle plusvalenze di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 81 del T.U.I.R., la possibilità di rideterminare il valore dei terreni edificabili posseduti alla data del 1° gennaio 2002, dietro pagamento di una imposta sostitutiva, pari al 4% del valore degli stessi, determinato in base ad una perizia stilata da ingegneri o geometri iscritti all'albo. Si prevede, inoltre, la possibilità di rateizzare l'imposta dovuta, fino ad un

massimo di tre rate annuali a partire dal 30 settembre 2002, con l'applicazione di un tasso di interesse pari al 3% annuo a partire dalla seconda rata.

L'effetto netto sul gettito, quantificato dalla RT, è di segno positivo per il 2002, esercizio per il quale è stimato un aumento di entrate pari a 299 mld di lire, mentre nel 2003 e nel 2004 si verifica una perdita di gettito, pari rispettivamente a 37 e a 33 mld di lire.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che i dati relativi al gettito ICI per le aree fabbricabili, utilizzati per la quantificazione (di fonte ANCI-CNC), risalgono all'anno 1996, mentre sarebbe forse più opportuno disporre di dati più aggiornati.

Analogamente a quanto osservato con riguardo al precedente articolo 4, si sottolinea che la stima della percentuale di adesione alla possibilità di rivalutare i cespiti in questione riveste un ruolo cruciale per la valutazione delle maggiori entrate ottenibili a titolo di imposta sostitutiva, per cui - trattandosi di incorporare ipotesi circa la convenienza degli operatori economici interessati - appare opportuno che detta stima si ispiri a criteri di carattere prudenziale. La RT in esame ipotizza che siano dell'ordine del 50% dell'ammontare totale i contribuenti che hanno convenienza a "liberarsi" dalla tassazione delle plusvalenze anche in vista di vendite future, aderendo così alle condizioni della norma.

Non è chiaro, poi, se la stima della percentuale (circa il 4,5% annuo) di contribuenti potenzialmente interessati alla cessione dei cespiti in questione nel triennio 2002-2004, stima necessaria per valutare il gettito teorico a legislazione vigente ottenibile per effetto della tassazione delle plusvalenze (valutazione che la RT effettua sulla base di elaborazioni dei dati del Registro - anno 1998), si riferisca a tutti i trasferimenti registrati o solamente a quelli posti in essere dai soggetti interessati dall'agevolazione in esame (ovvero persone fisiche ed enti non commerciali). Nel primo caso il maggior gettito netto riveniente dall'imposta sostitutiva effettuata nella RT potrebbe risultare sovrastimato.

Si osserva, poi, che non risultano quantificati nella RT gli eventuali effetti finanziari associati al comma 6, che dispone la rilevanza del valore di acquisto rideterminato ai sensi della presente norma anche ai fini delle imposte sui redditi, di registro, nonché ipotecaria e catastale.

Anche in relazione all'articolo in esame, infine, la RT non accenna agli effetti negativi sul gettito che si proiettano oltre il triennio 2002-2004: mentre infatti a decorrere dal 2005 verrà meno l'effetto positivo sul gettito correlato al versamento dell'imposta sostitutiva, continueranno a verificarsi perdite di gettito rispetto alla legislazione vigente in seguito alle minori plusvalenze imponibili in relazione alla cessione dei terreni edificabili il cui valore è stato oggetto di rivalutazione.

Articolo 6

(Soppressione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili)

Alla norma, che prevede la non applicabilità dell'INVIM per i trasferimenti posti in essere a decorrere dal 1° gennaio 2002, la RT associa una perdita di gettito pari a 494 mld di lire per il solo esercizio 2002, cifra ricavata dalle previsioni di entrata di cui al bilancio a legislazione vigente (si veda il cap. di entrata 1233, facente capo all'unità previsionali di base 1.1.20.1 - Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione). La perdita di gettito si verifica per un solo anno, in quanto la soppressione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili e della relativa imposta sostitutiva (peraltro anticipata dall'articolo 69 della legge n. 342 del 2000, con riferimento alle successioni e donazioni) è già fissata dall'articolo 17, comma 6, del decreto legislativo n. 504 del 1992, al 1° gennaio 2003.

A tale riguardo, occorrerebbe chiarire l'eventuale portata della norma in esame sull'imposta sostitutiva dell'INVIM, in relazione alla quale la stessa unità previsionale di base citata, al cap. 1249, reca una previsione di competenza relativa all'esercizio finanziario 2002 di 35.635.526 euro (circa 69 mld di lire).

Articolo 7

(Ulteriori effetti di precedenti disposizioni fiscali)

L'articolo in esame si compone di quattro commi, che incidono sulla disciplina di talune agevolazioni fiscali già previste dalla legislazione vigente.

Comma 1 – Proroga della detrazione IRPEF al 36% per spese di manutenzione

Il comma in esame prevede che la detrazione IRPEF pari al 36% delle spese sostenute per interventi di manutenzione straordinaria sulle unità abitative e di manutenzione ordinaria sulle parti comuni di edificio viene concessa anche per il primo semestre dell'anno 2002. La perdita di gettito associata alla proroga della suddetta agevolazione è quantificata dalla RT, in termini di cassa, in 73 miliardi di lire per il 2002, in 692 mld per il 2003 e in 490 mld per il 2004.

In ordine alla quantificazione dell'onere la RT ripercorre il medesimo ragionamento e utilizza i medesimi dati di cui alla RT del precedente provvedimento (cioè la legge finanziaria per il 2001⁷). Al riguardo, si osserva che i dati delle dichiarazioni IVA (dei soggetti esercenti attività di manutenzione straordinaria ed ordinaria) cui si fa riferimento sono piuttosto remoti, essendo relativi alle dichiarazioni presentate nel 1993. Va rilevato poi che l'aggregato ricavato da tali dichiarazioni continua ad essere - come nella precedente RT citata - quello del volume di affari, il quale (non essendo comprensivo dell'IVA) dà

⁷ A.C. 7328 della XIII Legislatura.

luogo a una sottostima dell'onere, tenuto conto del fatto che la detrazione si applica alle spese effettivamente sostenute dal contribuente, quindi al lordo dell'imposta.

Si rileva poi che la stima dell'ammontare complessivo di detrazioni IRPEF fruibili, pari a 2.445 mld di lire, viene effettuata dimezzando l'importo stimato su base annua: al riguardo si osserva che, essendo la norma valevole per solo un semestre dell'anno 2002, sarebbe ragionevole tener conto, sia pure in minima misura, di un effetto-anticipo da parte dei contribuenti che intendano avvalersi dell'agevolazione.

Per quanto concerne, infine, l'effetto in termini di cassa sul gettito, si segnala che, data la obbligatorietà della ripartizione dell'agevolazione in cinque anni, la perdita di gettito si proietterà oltre il triennio 2002-2004, mentre la RT non contiene cenni al riguardo.

Comma 2 – Detrazione IRPEF del 36% per l'acquisto di immobili già ristrutturati

Il comma in esame estende la detrazione del 36% di cui al comma precedente alle persone fisiche che acquistino entro il 30 giugno 2002 immobili oggetto di interventi di ristrutturazione riguardanti interi fabbricati da parte di imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare, realizzati a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge. La RT quantifica la perdita di gettito in termini di cassa in 2 mld di lire per il 2002, 19 mld per il 2003 e 12 mld per il 2004.

Al riguardo, valgono le medesime considerazioni già svolte relativamente al comma 1, in riferimento ai seguenti punti:

- a) l'utilizzo per la quantificazione dell'onere di dati relativi al volume d'affari, laddove la detrazione si applica alle spese effettivamente sostenute dal contribuente, quindi al lordo dell'imposta;
- b) il non aver tenuto conto, neppure in misura minima, di un effetto-anticipo da parte dei contribuenti che intendano avvalersi dell'agevolazione, essendo la norma valevole per solo un semestre dell'anno 2002;
- c) l'assenza di accenni - nella stima dell'onere in termini di cassa - agli effetti per gli esercizi successivi al 2004, tenuto conto del fatto che la detrazione di imposta sarà da ripartire in cinque anni.

Comma 3

a) Proroga IVA al 10% per attività di assistenza

La norma proroga fino al 30 giugno 2002 l'abbattimento al 10 per cento dell'aliquota IVA per i servizi ad alta intensità di lavoro. Richiamandosi alla quantificazione effettuata nel provvedimento originario che ha introdotto l'agevolazione in parola, la RT stima una perdita di gettito in termini di competenza pari a circa 30 mld di lire su base annua, che in termini di cassa dà luogo a un minor gettito di cassa di 15 mld di lire per il 2002.

Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare.

Comma 3

b) Proroga IVA al 10% per ristrutturazioni edilizie

Il comma 3 - prorogando fino al 30 giugno 2002 l'agevolazione relativa all'aliquota IVA sui servizi ad alto contenuto di lavoro - determina altresì la riduzione dell'aliquota di imposizione nel settore delle ristrutturazioni edilizie delle

sole abitazioni private (cioè la parte inerente i servizi nelle ristrutturazioni dell'edilizia residenziale) dal 20% al 10%. La stima degli effetti finanziari di tale disposizione è effettuata dalla RT richiamandosi alla quantificazione effettuata nella precedente legge finanziaria. Alla perdita di gettito in termini di cassa di 225 mld di lire per il 2002, così stimata, si aggiunge una perdita di gettito di pari importo conseguente all'estensione dell'aliquota agevolata per la prestazione d'opera anche al valore delle forniture effettuate nell'ambito delle prestazioni. Si perviene così a una perdita di gettito complessiva in termini di cassa pari a 450 mld di lire per il 2002.

Al riguardo, si osserva che la quantificazione dell'onere in termini di cassa è stata effettuata prendendo a riferimento la RT della precedente legge finanziaria per il 2001, in cui per il calcolo dell'onere - essendo ragguagliato su base annua - si teneva conto anche dei versamenti posticipati relativi all'IVA di competenza dell'anno precedente. Nel caso, in esame, invece, esauendosi l'effetto della disposizione nel corso dell'anno 2002, tale circostanza non si verifica, per cui l'onere andrebbe calcolato in lire 246 mld, anziché in lire 225 mld, come invece indica la RT in esame. In tale ipotesi, l'onere complessivo della disposizione risulterebbe di lire 492 mld per il 2002.

Comma 4 - Proroga della detraibilità del 10% dell'I.V.A. assolta per acquisto o noleggio di mezzi di trasporto

La norma proroga a tutto il 2002 l'agevolazione relativa alla detrazione del 10% dell'imposta assolta per l'acquisto o l'importazione, la manutenzione e riparazione, canoni di locazione finanziaria o noleggio di ciclomotori, motocicli ed autovetture non adibiti ad uso pubblico e che non formino oggetto dell'attività propria dell'impresa, introdotta dall'articolo 30, comma 4, della legge finanziaria per il 2001 (n. 388 del 23 dicembre 2000). Per la quantificazione dell'onere, la RT

rinvia alla RT del precedente provvedimento, pervenendo a stimare, in termini di cassa, una perdita di gettito pari a 218 mld di lire per il 2002, 13 mld per il 2003 e 20,5 mld per il 2004.

Al riguardo, si segnala che la quantificazione dell'onere, basandosi sull'importo complessivo di IVA detraibile per l'acquisto di autovetture, motocicli e ciclomotori, a suo tempo stimato nella RT della precedente legge finanziaria (ammontante a 218 miliardi di lire), non sembra tener conto della dinamica dei prezzi che potrà interessare il mercato in questione (ivi compresi canoni di locazione finanziaria o noleggio) nel 2002, rispetto all'analoga situazione del 2001.

Articolo 8

(Soppressione dell'imposta sulle insegne di esercizio)

L'articolo in esame, modificando l'articolo 17 del decreto legislativo n. 507 del 1993, estende i casi di esenzione dall'imposta comunale sulla pubblicità e dai diritti sulle pubbliche affissioni, ampliandoli anche alle insegne relative alla pubblicità e alle insegne di esercizio (lettera a), nonché alle insegne relative alla pubblicità dei giornali e alle pubblicazioni periodiche (lettera d). La perdita di gettito per i comuni derivante da tale modifica viene compensata, ai sensi del comma 3, da un incremento corrispondente dei trasferimenti erariali, sulla base degli accertamenti risultanti dal conto consuntivo 2001 degli enti comunali.

La RT stima la perdita di gettito di imposta sulla pubblicità, dovuta all'ampliamento dell'esenzione alle insegne, in circa 200 miliardi di lire annui (103,3 milioni di euro). A tale quantificazione si perviene utilizzando dati della Corte dei conti relativi agli accertamenti dei comuni per l'imposta sulla pubblicità del 1996 (circa 400 miliardi) e dell'Anacap, l'Associazione delle concessionarie che riscuotono l'imposta stessa per i comuni (per cui il gettito annuo a livello

nazionale si aggirerebbe intorno agli 800 miliardi di lire, comprensivi dei diritti di affissione), in base ai quali, per il 2001, il gettito annuo complessivo viene stimato nell'ordine di 1.000 miliardi, tenuto conto anche dell'incremento delle tariffe stabilito dal D.P.C.M. del 16/2/2001.

La RT non specifica tuttavia in base a quali parametri si perviene, dalla stima del gettito complessivo dell'imposta in questione, alla quantificazione dell'effetto delle modifiche proposte. Per la determinazione dell'imposta i comuni sono infatti classificati, in base alla popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente, risultante dai dati pubblicati annualmente dall'Istituto nazionale di statistica, in cinque classi, che vanno dalla I per quelli con più di 500 mila abitanti, alla V per i comuni con meno di 10 mila abitanti, sulla base delle quali si applicano diverse tariffe per l'imposta in questione. Occorrerebbe quindi quanto meno disporre di dati circa la distribuzione dei comuni nelle classi indicate, per poter verificare l'impatto sul gettito derivante dalla disposizione in esame.

Non è chiaro, inoltre, se la quantificazione della RT tenga conto anche degli effetti del comma 2 dell'articolo in esame, in base al quale non è dovuto il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari, che i comuni possono istituire, in base all'articolo 62 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, in luogo dell'imposta di pubblicità.

Quanto, infine, al meccanismo compensativo di cui al comma 3, che sostituisce maggiori trasferimenti erariali al minor gettito dell'imposta comunale, si segnala che la neutralità finanziaria dell'operazione risulta assicurata per il primo anno di applicazione della disposizione, mentre per gli anni successivi la formulazione della norma sembra implicare che i trasferimenti compensativi continuino a essere determinati nella stessa misura dell'esercizio 2002, indipendentemente dall'evoluzione del gettito del tributo in questione che si sarebbe verificata spontaneamente.

TITOLO III – DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SPESA

Capo I – Oneri di personale

Articolo 9

(Rinnovi contrattuali)

L'articolo 9 prevede, nei commi 1 e 2, la copertura per i rinnovi contrattuali del biennio 2002-2003 relativi alle amministrazioni pubbliche e per i miglioramenti economici per il personale statale in regime di diritto pubblico (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare, delle Forze di polizia, della carriera diplomatica e prefettizia).

Gli oneri a carico del bilancio sono determinati, come specificato nella stessa norma, in base al tasso di inflazione programmata pari all'1,7% per il 2002 e ad un ulteriore incremento per contrattazione integrativa dello 0,5%, per ciascun anno del biennio.

I commi 3, 4, 5 dispongono ulteriori stanziamenti che, unitamente a quelli previsti nei commi 1 e 2, vengono riepilogati nella tabella che segue, costruita in base ai dati della RT:

(milioni di euro)

<i>Rinnovi contrattuali e miglioramenti economici</i>	2002	2003	2004
Personale in regime di contrattazione collettiva	1.110,90	2.035,36	2.035,36
Personale in regime di diritto pubblico stanziamento complessivo	406,45	746,28	746,28
Di cui : <i>(Personale militare e delle Forze di polizia)</i>	<i>(378,05)</i>	<i>(694,12)</i>	<i>(694,12)</i>
<i>Stanziamenti permanenti aggiuntivi</i>			

Carriera diplomatica	5,16	5,16	5,16
Carriera prefettizia	9,30	9,30	9,30
Personale scuola	108,46	108,46	108,46
Ulteriore incremento personale scuola		253,06	361,52
Stanziamento aggiuntivo dirigenti (anni 2002-2004)	20,66	20,66	20,66
<i>(Totale scuola)</i>	<i>(129,12)</i>	<i>(382,18)</i>	<i>(490,64)</i>
Trattamento accessorio personale militare e Forze di polizia impiegato in situazioni di rischio	273,72	480,30	480,30
TOTALE STANZIAMENTI AGGIUNTIVI	417,30	876,94	985,40
TOTALE COMPLESSIVO STANZIAMENTI	1.934,65	3.658,58	3.767,04

Per quanto riguarda gli stanziamenti disposti dal comma 3 e destinati al personale docente della scuola, va ricordato che l'ulteriore incremento di 253,06 mln di euro a decorrere dal 2003 e di 361,52 mln di euro dal 2004 è subordinato al conseguimento dei risparmi collegati alla riduzione del rapporto docenti/studenti previsto dall'articolo 13 del disegno di legge finanziaria in misura non inferiore a 309,87 mln di euro per il 2003 e a 645,57 mln di euro per il 2004.

Si tratta del contenuto tradizionale della legge finanziaria che, concretizzandosi in un tetto di spesa (da utilizzare nell'ambito della contrattazione), non pone problemi dal punto di vista quantitativo.

Per il personale del settore pubblico, il comma 7 conferma che gli oneri derivanti dalla contrattazione sono posti a carico dei bilanci dei singoli enti con il vincolo, posto in sede di atti di indirizzo dei comitati di settore, di attenersi ai criteri indicati per il personale delle amministrazioni statali.

Su queste basi la RT indica un onere, non a carico del bilancio dello Stato, di 1.224 mln di euro per il 2002, 2.247,62 mln di euro per il 2003, il 2004 e a regime.

Al riguardo, non essendosi in presenza di tetto di spesa in quanto la determinazione del *quantum* è rimessa alla decisione dei comitati di settore, si tratta di avere informazioni dal Governo sulle motivazioni che hanno portato alla quantificazione riportata dei maggiori oneri.

Articolo 10

*(Compatibilità della spesa in materia di contrattazione
collettiva nazionale ed integrativa)*

L'articolo contiene norme dirette a rafforzare i controlli sui costi della contrattazione collettiva fino ad escludere il concorso dello Stato nella copertura delle spese causate da disposizioni sulle quali il Governo ha formulato osservazioni e a stabilire la nullità delle disposizioni dei contratti integrativi incompatibili con i vincoli di bilancio.

La RT fa presente che la norma non mancherà di produrre effetti positivi sulla finanza pubblica, senza procedere però a quantificazioni, come attesta anche l'allegato n. 7 al disegno di legge in esame⁸.

Non vi sono osservazioni al riguardo.

⁸ In base alle dichiarazioni del rappresentante del Governo in Commissione bilancio, la norma, "nell'istituire un apposito meccanismo di monitoraggio, è funzionale alle disposizioni di cui all'articolo 9 (...) e finalizzato al rispetto dei limiti quantitativi ivi previsti" (Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni parlamentari, 3 ottobre 2001).

Articolo 11

(Riordino organismi collegiali)

Con il comma 1 viene stabilito il divieto alle pubbliche amministrazioni di istituire organismi collegiali che non abbiano carattere tecnico ed elevata specializzazione per attività che non possono essere svolte con l'utilizzo del personale in servizio.

Il comma 2 dispone che siano individuati gli organismi tecnici indispensabili di cui al comma 1; per quelli non riconosciuti come tali viene conseguentemente disposta la soppressione senza diritto di compenso per i relativi componenti.

Secondo la RT, il risparmio conseguibile con le predette disposizioni sarebbe pari a 25,82 mln di euro annui, tenendo conto del costo medio di ciascuna commissione nonché del numero delle medesime operanti nelle pubbliche amministrazioni.

Nelle RT non vengono forniti i dati in base ai quali è stata effettuata tale quantificazione: sarebbe, pertanto, opportuno che il Governo rendesse noti tali elementi, anche se prudenzialmente gli effetti non vengono scontati nel saldo netto da finanziare.

Articolo 12

(Assunzioni di personale)

Il comma 1 dell'articolo introduce, per tutte le amministrazioni pubbliche (esclusi i comuni con meno di 5.000 abitanti e il comparto scuola), per l'anno 2002 il divieto di assumere personale a tempo indeterminato.

Secondo la RT la disposizione avrebbe come effetto una riduzione di spesa per gli enti locali quantificata in 351 mln di euro per il 2002, 649 mln di euro per il 2003 e 659 mln di euro per il 2004.

La RT precisa che tali riduzioni di spesa figurano tra i supporti del patto di stabilità interno e che le economie al netto di questa quota afferente alle autonomie, scontando i vincoli della normativa vigente sulle amministrazioni soggette al regime autorizzatorio delle assunzioni (riduzione ulteriore dello 0,5% rispetto alla consistenza al 31.12.1997), sarebbero pari a 187 mln di euro per il 2002, 313 mln di euro per il 2003 e 288 mln di euro per il 2004.

Il comma 2 dispone la riduzione del personale delle amministrazioni dello Stato nella misura dell'1 per cento di quello in servizio al 31 dicembre 2002.

Si rammenta che la normativa vigente già prevede tale obbligo nella misura dello 0,5% rispetto al personale in servizio al 31.12.1997 e limitatamente agli anni 2002 e 2003.

La RT quantifica le economie conseguenti a tale disposizione in 53 mln di euro per il 2002, 159 mln di euro per il 2003 e 216 mln di euro per il 2004.

Dalla tabella allegata alla RT si evincono il dato (stimato) sulla consistenza del personale al 31.12.2001 e l'entità dei risparmi conseguibili come conseguenza delle norme proposte. La tabella riporta le cifre che indicano l'importo del risparmio con la suddivisione tra comparto Ministeri ed enti pubblici non economici.

Al riguardo, premesso che ai fini dell'entità dei risparmi sono essenziali sia il dato di base relativo agli organici a tutto il 2001 sia la previsione sulla effettività delle riduzioni già previste a legislazione vigente, va osservato che, per quanto riguarda il 2001, da un lato il DPR che ha sinora regolato la programmazione semestrale delle assunzioni non sembra, in premessa, mettere in dubbio la raggiungibilità dell'ulteriore riduzione per tale anno dell'1%, ma, dall'altro, sia la Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2001 dell'aprile scorso sia

la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2000 della Corte dei conti hanno assunto una sostanziale invarianza del numero dei dipendenti. Tale ultimo profilo viene assunto anche per gli anni successivi ad opera del DPEF 2002-2006, per tutti gli anni considerati.

Se ne desume un quadro in cui sembrano coesistere elementi la cui compatibilità richiede una spiegazione: nella RT non vengono forniti infatti gli elementi in base ai quali si dovrebbero determinare i risparmi indicati e, in particolare, i dati relativi al numero di unità interessate e alle relative retribuzioni medie, considerati anche i futuri aumenti contrattuali⁹.

Va anche considerato se, come già segnalato da questo Servizio nella Nota di lettura n. 89 del novembre 2000 a proposito dei risparmi quantificati per il medesimo settore nella RT relativa al disegno di legge finanziaria per il 2001, si sia tenuto conto del diverso *timing* di attuazione delle norme, dal punto di vista finanziario, rispetto alla validità temporale delle stesse, come esplicitava la citata RT nel far presente che la metà dell'effetto teorico previsto per il 2002 si sarebbe verificata nell'anno successivo.

Altro punto da notare, anche qui in analogia alla "finanziaria" per il 2001, è la circostanza secondo cui tra le variabili rilevanti per il calcolo delle assunzioni, fermo rimanendo l'obiettivo di riduzione, gioca un ruolo il tasso di cessazione assunto, che però non viene dichiarato: l'ultimo esplicitato dal Governo risale a qualche anno fa e risultava pari al 2,6%. Si tratta naturalmente di una percentuale che dipende da variabili complesse e mutevoli nel tempo. Sul punto, sarebbe opportuno avere informazioni dal Governo.

Sempre in analogia con il più recente passato, va da ultimo ribadito che continua a non essere considerato *ex ante* sul saldo netto da finanziare l'effetto

⁹ Anche considerando la differenza dovuta ai dipendenti delle comunità montane, va osservato che, sulla base dei dati circa la consistenza del personale pubblicati nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno 2000 (tabella RT3, che si riferisce al 31 dicembre 1999), il totale risulta inferiore rispetto alla citata tabella per il 2001 di cui alla RT in esame, se, in assenza di altre indicazioni, la somma di cui a tale tabella deve essere rettificata, per un fatto aritmetico, verso l'alto.

della norma. 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 *ex ante* (non tanto e non solo) nel loro ammontare complessivo ovvero sotto il profilo della certezza del risultato, (quanto) per la difficile sua distribuibilità già a livello preventivo fra tutte le varie unità previsionali di base (e dunque fra i relativi capitoli) del bilancio interessato. Infatti, l'inserimento nel prospetto di copertura nella "finanziaria" dell'effetto totale della misura sul saldo netto da finanziare comporterebbe che già con la Nota di variazioni con cui si immettono in bilancio gli effetti della "finanziaria" stessa si dovrebbero individuare esattamente tutte le unità previsionali di base 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 però che, almeno in via preventiva, sotto questo aspetto l'effetto dell'articolato del disegno di legge finanziaria è sottostimato in relazione al saldo netto da finanziare.

Appare, in conclusione, necessario che il Governo fornisca maggiori informazioni sugli elementi assunti a base delle quantificazioni in riferimento alle tecniche di costruzione del dato 2001 e alla effettività dei risparmi già inseriti nella legislazione vigente, in entrambi i casi essenziali per il calcolo delle minori spese.

I commi 3 e 4 introducono norme indirizzate alla razionalizzazione e riorganizzazione dell'utilizzo del personale nelle Forze armate, nei Corpi di polizia e nel Corpo dei vigili del fuoco.

La RT evidenzia che la nuova disciplina (lettera c), comma 3) fissa comunque nel limite delle cessazioni dal servizio annualmente verificatesi le nuove assunzioni di personale e che le eventuali riduzioni di spesa conseguenti alle disposizioni introdotte saranno verificate a consuntivo. L'allegato non attribuisce effetti ai due commi.

Non vi sono osservazioni al riguardo.

Il comma 5 dispone la nullità delle assunzioni effettuate in violazione del divieto posti con le norme contenute nell'articolo in esame.

Il comma 6 introduce norme finalizzate alla partecipazione degli enti locali alla riduzione complessiva della spesa pubblica attraverso la verifica dei documenti di fabbisogno di personale da parte degli organismi di revisione contabile.

Articolo 13

(Disposizioni in materia di organizzazione scolastica)

L'articolo prevede, nei commi 1-6, che vengano definiti, con decreto del Ministro dell'istruzione, nuovi parametri per la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente in relazione alla consistenza numerica degli alunni e contiene disposizioni relative ad alcuni aspetti dello svolgimento dell'attività scolastica (prestazione oraria docenti, insegnamento lingua straniera nella scuola elementare, sostituzione personale assente).

Secondo la RT da tali disposizioni dovrebbero scaturire economie pari a 94,96 mln di euro nel 2002, 381,35 mln di euro nel 2003, 726,75 mln di euro nel 2004 e 935,21 mln di euro nel 2005.

Dai calcoli effettuati nella RT si evince che i risparmi dipendono dall'aumento del rapporto studenti/docenti, che passerebbe dal 9,78 dell'anno scolastico 2001-2002 al 10,23 dell'anno scolastico 2004-2005.

La riduzione numerica della consistenza dei docenti è, nell'intervallo indicato, pari a 33.847 unità.

Occorre, al riguardo, tener presente anzitutto che il comma 1 dell'articolo 12 del disegno di legge esclude il comparto scuola dal divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato. Va inoltre osservato che, secondo

la Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per il 2000 (Tab. IA.1), il numero di alunni risulta superiore a quello indicato nella RT; poiché tale divario potrebbe essere motivato dall'esclusione delle scuole materne comunali dai calcoli della RT, sarebbe opportuno un chiarimento da parte del Governo sugli aspetti qui considerati, tra i quali va aggiunto l'assunto dell'invarianza nel triennio dell'attuale consistenza numerica degli alunni.

L'osservazione più rilevante circa l'effettività dei risparmi ipotizzati concerne il fatto che i parametri assunti nella quantificazione della RT non sono in realtà espressi in forma normativamente vincolante, né lo è l'ammontare dei risparmi previsti.

I commi 7-8 modificano poi la composizione delle commissioni degli esami di Stato conclusivi dei corsi della scuola secondaria superiore, prevedendo che i membri siano tutti interni all'istituto con la sola esclusione del presidente. Conseguentemente vengono abrogate le norme che stabiliscono compensi e stanziamenti per i componenti delle commissioni di esame.

La RT elenca le leggi che dispongono tali stanziamenti la cui entità, pari a 146,67 milioni di euro, costituisce un risparmio di spesa .

Nel contempo, la RT quantifica la spesa per il trattamento di missione dei presidenti delle commissioni nella misura di 185,92 euro al giorno, il che, moltiplicato per il numero dei presidenti da nominare (3.232) e per il numero dei giorni di missione (24), porta ad un onere complessivo di 14,42 mln di euro, al quale vanno aggiunti gli oneri degli esami per l'esercizio della libera professione (3,10 mln di euro) per un totale di 17,52 mln di euro.

Secondo la RT, la spesa giornaliera è il risultato della somma delle spese di albergo, dei pasti e di viaggio senza menzione di un compenso per la missione.

Quest'ultimo punto va valutato ai fini del risparmio previsto, atteso che le leggi che comportano l'onere si configurano come un tetto di spesa.

Le economie complessive dovute all'articolo 13 ammonterebbero, secondo la RT, a 224,08 mln di euro per il 2002, 510,47 mln di euro per il 2003 e 855,87 mln di euro per il 2004.

Di queste, afferma la RT, una quota parte (129,12 mln di euro per il 2002, 382,18 mln di euro per il 2003 e 490,64 mln di euro per il 2004) sarà destinata ad incrementare le risorse per i rinnovi contrattuali previa verifica del loro conseguimento per gli anni 2003-2004.

Si rammenta che il comma 3 dell'articolo 9 subordina al conseguimento delle economie derivanti dai commi 1-6 dell'articolo 13 nella misura minima di 309,87 mln di euro per il 2003 e di 645,57 mln di euro per il 2004 lo stanziamento di 253,06 mln di euro a decorrere dal 2003 e di ulteriori 108,46 mln di euro a decorrere dal 2004 come risorse aggiuntive per il personale della scuola.

Non è chiaro, pertanto, il motivo per il quale la RT, nella parte finale relativa all'articolo 13, incrementa le risorse contrattuali di una quota più elevata di economie di quella richiesta dal predetto comma 3 dell'articolo 9. Al riguardo, sarebbe opportuna una precisazione, anche in relazione all'effetto finale netto dell'articolo in termini di riduzione della spesa.

Articolo 14

(Riduzione dei compensi per i ministri e contenimento delle spese per il personale)

Il comma 1 dispone la riduzione del trattamento economico dei Ministri nella misura del 10 per cento con decorrenza 1° gennaio 2002.

Secondo la RT, data l'entità del trattamento predetto (1.946.399 euro), il risparmio corrisponderebbe a 194.640 euro.

Nulla da osservare sulla quantificazione, anche se non si precisa in che misura si è tenuto conto dei connessi effetti fiscali e contributivi.

Il comma 2 dispone che l'inclusione nello stipendio della quota di indennità integrativa speciale pari a 558,29 euro comporta la modifica dei rapporti percentuali tra gli stipendi dei ricercatori universitari e dei docenti. La finalità di tale norma è di precisare che la maggiorazione prevista per il tempo pieno non incide sul conglobamento nello stipendio della quota predetta.

Secondo la RT dall'applicazione della norma deriva una minore spesa annua di 18 mln di euro e di 200 mln di euro per competenze arretrate relative al periodo 1989-2001.

Assumendo il dato delle unità di personale interessate dalla norma (42.000), la RT calcola il 40% della somma di 558,290 euro incrementata della 13^a mensilità, della progressione economica e degli oneri riflessi e giunge a quantificare in 429 euro per unità il risparmio predetto.

La RT non fornisce elementi per verificare le conseguenze della riparametrazione.

Il comma 3 applica al periodo 2002-2004 il divieto di estensione del giudicato nel pubblico impiego.

Secondo la RT la quantificazione della minore spesa è verificabile soltanto a consuntivo, ma la stima riportata, comunque, è nell'ordine di 50 mln di euro: nella RT non vengono forniti i parametri usati per pervenire a tale quantificazione.

CAPO II – Spese delle amministrazioni pubbliche

Articolo 15

(Patto di stabilità interno per province e comuni)

L'articolo 15 stabilisce, ai commi 1-3, il tetto delle spese correnti di province e comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (al netto di quelle per interessi o finanziate da programmi comunitari, nonché, ai sensi del comma 2, di quelle inerenti al trasferimento di funzioni statali o regionali¹⁰) per il triennio 2002-2004.

Si tratta, in sostanza, della riproposizione del concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi complessivi di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione: dal punto di vista del metodo il testo ricalca sostanzialmente l'impostazione dell'analoga misura contenuta nel disegno di legge originario poi divenuto legge finanziaria 2001 (Capo IV), nel senso di prevedere un meccanismo di limitazione della crescita delle spese (correnti) anziché del disavanzo.¹¹ Si tratta, poi, della stessa impostazione adottata per le regioni a statuto ordinario nel decreto-legge n. 347 del 2001 (A.S. 633), recante interventi urgenti in materia di spesa sanitaria, il cui articolo 1 - nel recepire il contenuto dell'accordo Stato-regioni dell'8 agosto u.s. - intende altresì rinnovare il patto di stabilità interno fissando un tetto all'espansione della spesa corrente regionale per il triennio 2002-2004¹².

Al riguardo, va innanzitutto osservato che, mentre l'obiettivo programmatico indicato nel primo periodo del comma 1 è identificato relativamente al livello delle spese correnti 2002, senza specificare se si tratti di impegni o di pagamenti, la base di calcolo delle variazioni è costituita - secondo la

¹⁰ Si tratta del cd. "federalismo amministrativo".

¹¹ Cfr. le osservazioni al riguardo contenute nella Nota di lettura n. 89 del novembre 2000 di questo Servizio.

¹² Cfr. le osservazioni al riguardo contenute nella Nota di lettura n. 3 del settembre 2001 di questo Servizio.

dizione della norma - dal livello degli impegni. Il comma 3 chiarisce poi che le limitazioni percentuali di cui al comma 1 si applicano anche ai pagamenti. Al riguardo, la RT - nella stima dei risparmi attesi dalla norma, la cui entità risulta identica sia in termini di fabbisogno di cassa che di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (si veda l'allegato 7) - fa riferimento solo al livello dei pagamenti 2000, mentre non fa menzione del livello degli impegni assunti dagli enti locali interessati dalla norma nel 2000: l'impostazione della norma sembra viceversa essere nel senso di attribuire prevalente significatività al vincolo sugli "impegni", che concerne la fase formativa della spesa degli enti locali, piuttosto che al limite sui pagamenti, che peraltro acquisisce comunque rilevanza in termini normativi, ai sensi del citato comma 3.

L'incremento della spesa corrente (definita come sopra) viene fissato, rispetto agli impegni a tale titolo assunti nel 2000, nella misura del 4,5% per il 2002 e - mediante rinvio agli obiettivi programmatici del DPEF 2002-2006 - dell'1,3% per il 2003 e dell'1% per il 2004.

Gli effetti di contenimento delle spese correnti degli enti locali, che - si ripete - sono considerate al netto degli interessi passivi, dei programmi comunitari e (in base al comma 2) delle funzioni trasferite ai sensi dei provvedimenti di federalismo amministrativo, sono stimati dalla RT in 1.137 mln di euro per il 2002, 2.117 mln di euro per il 2003 e 3.202 mln di euro per il 2004. La valutazione di tali risparmi è determinata nella Tabella A allegata all'articolo in esame sulla base dei pagamenti relativi all'anno 2000 e dei pagamenti tendenziali relativi agli anni 2002, 2003 e 2004, che, secondo quanto afferma la RT, sono sottesi al DPEF 2002-2006.

Al riguardo, si osserva che, in tale ultimo documento, il quadro delle previsioni a legislazione vigente riferito al conto della Pubblica Amministrazione (si veda la tavola di p. 39) non forniva il dato disaggregato relativo alla spesa degli enti locali, né gli andamenti tendenziali dei pagamenti di tali enti, rilevanti ai fini

della formazione del fabbisogno di cassa. Occorrerebbe quindi che il Governo confermasse che le stime riportate nella citata tabella A allegata alla RT in esame non incorporino elementi programmatici, dato che la correttezza della previsione incide sul *quantum* del risparmio. Sarebbe altresì opportuno acquisire una verifica dell'incidenza percentuale, sul totale delle spese correnti degli enti locali, della spesa afferente ai comuni fino a 5.000 abitanti, esclusi - in base al disposto del comma 1 - dall'applicazione della norma in esame: i dati relativi ai pagamenti correnti 2000 di comuni e province esposti nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2001 dello scorso aprile riguardano infatti l'aggregato nel suo complesso e non consentono pertanto di verificare i dati forniti dalla RT. Sempre, infine, con riferimento alla citata Tabella, si segnala che non viene esplicitato il metodo utilizzato per la stima della spesa finanziata da programmi comunitari negli anni 2002-2004.

I commi 4, 5, e 6 disciplinano l'adesione obbligatoria degli enti locali alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per l'acquisto di beni e servizi. In conseguenza dei risparmi attesi da tali disposizioni, il comma 7 dispone una riduzione dei trasferimenti erariali spettanti agli enti stessi rispettivamente dell'1%, del 2% e del 3% per ciascuno degli anni 2002-2004: l'entità del risparmio è valutata in 111 mln di euro per il 2002, 224 mln di euro per il 2003 e 339 mln di euro per il 2004.

Al riguardo, si osserva che i capitoli di bilancio interessati dal "taglio" - 1601 (fondo ordinario), 1602 (fondo perequativo) e 1603 (fondo consolidato) - fanno capo all'unità previsionale di base 3.1.2.2 (Finanziamento enti locali) dell'Interno. Per quanto riguarda il primo e il terzo di tali fondi, la percentuale di riduzione è applicata sull'importo indicato nel bilancio a legislazione vigente al netto della quota di risorse destinata alle comunità montane e ciò appare corretto alla luce del fatto che il comma 7 menziona unicamente i trasferimenti destinati a comuni e

province. Non appare invece corretto il calcolo del risparmio associato alla riduzione del cap. 1603, per quanto attiene al computo dei contributi aggiuntivi da assegnare a Roma capitale in base al comma 3 del successivo articolo 18. Lo stanziamento considerato ai fini del calcolo della riduzione dell'1%, del 2% e del 3% viene infatti maggiorato di tale contributo aggiuntivo, pari a 103,29 mln di euro, con il risultato di sovrastimare il risparmio ottenibile - dato il tenore del comma 3 dell'articolo 18, che fa riferimento a un incremento dei trasferimenti erariali al comune di Roma precisamente determinato - a meno che la riduzione applicata agli altri enti che concorrono al finanziamento sia superiore alle percentuali indicate nella norma.

Si segnala, inoltre, che la formulazione della norma di cui al comma 7 non sembra poter assicurare la neutralità finanziaria per gli enti locali interessati, qualora i risparmi di spesa ottenuti mediante l'adesione alle convenzioni in questione siano inferiori alla riduzione dei trasferimenti. Tale circostanza va valutata anche alla luce della facoltà concessa agli enti - in base al secondo periodo del comma 4 - di non aderire alle convenzioni, in relazione a singoli acquisti, previa dimostrazione di particolare non convenienza, fermo restando il regime generale di obbligatorietà se non si verificano tali condizioni.

Si ricorda comunque che, nonostante i risparmi ipotizzati da ultimo dalla RT del disegno di legge finanziaria 2001, in base al DPEF 2002-2006 l'evoluzione tendenziale prevista della spesa per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione continua a essere stimata con un tasso di crescita superiore a quello del PIL nominale.

Per quanto riguarda, infine, i commi da 8 a 11, si tratta di disposizioni inerenti la trasmissione di informazioni dagli enti locali al Tesoro, sulle quali non si hanno osservazioni.

Articolo 16

(Finanza decentrata)

Il comma 1 dell'articolo in esame modifica il meccanismo di attribuzione ai comuni del gettito dell'addizionale comunale all'IRPEF: l'attuale sistema, basato sull'attribuzione del gettito effettivamente riscosso in ogni singolo comune, viene sostituito con un metodo di determinazione delle somme spettanti sulla base di dati statistici, che danno luogo al versamento di un acconto, mentre l'attribuzione definitiva è effettuata entro l'anno successivo.

Al riguardo, si segnala che la disposizione in esame, prevedendo la corresponsione di un acconto sulla ripartizione tra gli enti locali delle somme versate dai contribuenti a titolo di addizionale, potrebbe determinare un'accelerazione dei pagamenti di cassa riferibili agli enti locali, in considerazione delle maggiori disponibilità ad essi attribuite in conseguenza della norma.

Il comma 2 interviene invece sulla disciplina del finanziamento degli enti locali dettata, da ultimo, dall'articolo 67 della legge finanziaria per il 2001 (n. 388 del 2000): in particolare, viene rinviata di un anno l'attuazione della normativa concernente la determinazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale provinciale e comunale all'IRPEF, nonché l'istituzione di una compartecipazione al gettito IRPEF per i comuni delle regioni a statuto ordinario, che era fissata dalla suddetta norma nella misura del 4,5 per cento del riscosso in conto competenza sull'esercizio finanziario 2001. Per il 2002 il capoverso 5-*bis* inserito con la lettera d) riduce la misura della compartecipazione all'1,5 per cento: tale ammontare verrà ripartito tra i comuni sulla base di dati statistici. Ai sensi del successivo capoverso 5-*ter* i trasferimenti erariali di ciascun comune vengono ridotti corrispondentemente.

La RT - sulla base delle previsioni assestate 2001 relative all'unità previsionale di base 1.1.1.1 (Entrate derivanti dalla ordinaria attività di gestione) - stima l'ammontare della compartecipazione che sarà dovuta ai comuni in base alla norma in esame in 122.574 mln di euro. Non si hanno peraltro effetti sui saldi, in considerazione della riduzione compensativa dei trasferimenti erariali.

Sulla norma non si hanno pertanto ulteriori osservazioni da formulare.

Articolo 17

(Fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali)

La norma in esame, modificando l'articolo 53, comma 11, della legge finanziaria per il 2001 (n. 388 del 2000) riguarda il fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali. Rispetto alla norma originaria viene eliminato l'incremento sulla base del tasso programmato di inflazione, che era previsto, a legislazione vigente, dall'anno 2003 e si introducono dei vincoli di destinazione, concernenti rispettivamente l'attribuzione di contributi sulle rate ammortamento mutui (lettera a)) e in via residuale l'incremento del fondo ordinario e l'incremento dei trasferimenti erariali agli enti sotto media.

Non si hanno, al riguardo, osservazioni da formulare.

Articolo 18

(Disposizioni finanziarie per gli enti locali)

L'articolo consta di otto commi, dei quali la RT prende in considerazione unicamente il 3, che incrementa i trasferimenti correnti a favore del comune di Roma di 103 mln di euro annui: si tratta, evidentemente, di un tetto di spesa, in relazione al quale non si hanno osservazioni da formulare.

Il comma 1, analogamente alle disposizioni contenute nelle precedenti manovre finanziarie, individua le modalità di determinazione dei trasferimenti erariali per il 2002 agli enti locali, richiamandosi nella sostanza alla cornice legislativa vigente: in particolare, si fa riferimento all'articolo 53 della legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) e all'applicazione del tasso programmato di inflazione per l'anno 2002 alla base di calcolo definita dall'articolo 49, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Per quanto riguarda l'incremento delle risorse, si ricorda, infatti, che sulla base dell'articolo citato la base di riferimento per l'aggiornamento delle risorse correnti è costituita dalle dotazioni dell'anno precedente relative al fondo ordinario, al fondo consolidato e al fondo perequativo (confluenti nella unità previsionale di base 3.1.2.2. del Ministero dell'interno) e che l'incremento annuale delle risorse è determinato in misura pari ai tassi di inflazione programmati.

Per quanto attiene alle disposizioni recate dai restanti commi, concernenti vari aspetti della disciplina della finanza locale, non si hanno osservazioni.

Capo III – Patto di stabilità interno per gli enti pubblici

Articolo 19

(Trasformazione e soppressione di enti pubblici)

L'articolo prevede l'emanazione di regolamenti governativi che individuino gli enti pubblici e le agenzie (finanziati dallo Stato) da trasformare in società per azioni o in fondazioni di diritto privato ovvero da sopprimere.

La RT non specifica gli effetti finanziari di tale norma, ma li considera unitamente a quelli determinati dagli articoli 20 e 21, giungendo a quantificare un risparmio, rilevabile a consuntivo, complessivo di 361,5 mln di euro per il 2002, di 516,5 mln di euro per il 2003 e di 671,4 mln di euro per il 2004.

Anche in questo caso non vengono forniti dalla RT elementi per verificarne le quantificazioni: sarebbe pertanto opportuno che il Governo provvedesse al riguardo.

Articolo 20

(Misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni)

L'articolo autorizza amministrazioni ed enti finanziati direttamente o indirettamente dallo Stato ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti all'interno, nonché a far ricorso a forme di autofinanziamento rivolte a ridurre l'entità dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, e ciò grazie alla cessione di servizi e prodotti e alla compartecipazione alle spese da parte degli utenti.

La RT quantifica gli effetti finanziari della norma (unitamente a quelli degli articoli 19 e 21) nella misura già indicata in relazione all'articolo 19.

Valgono le stesse conclusioni di cui all'articolo 19.

Articolo 21

(Contenimento e razionalizzazione delle spese)

Il comma 1 dispone la riduzione degli stanziamenti di bilancio degli enti pubblici diversi dagli enti locali nella misura del 2 per cento nel 2002, del 4 per cento nel 2003 e del 6 per cento nel 2004.

I commi 2 e 3 dispongono l'accorpamento in un unico capitolo della spesa per contributi ad enti, associazioni, fondazioni ed altri organismi e la riduzione del 10 per cento della dotazione di tale capitolo rispetto a quella che risulterebbe dalla legislazione vigente.

La RT considera gli effetti finanziari di tali norme unitamente a quelli degli articoli 19 e 20.

Come già rilevato, essi sono quantificati in un risparmio, rilevabile a consuntivo, complessivo di 361,5 mln di euro per il 2002, di 516,5 mln di euro per il 2003 e di 671,4 mln di euro per il 2004.

Anche in questo caso valgono le conclusioni di cui agli articoli 19 e 20.

Articolo 22

(Servizi dei beni culturali)

La norma prevede l'affidamento in concessione a soggetti privati della gestione del servizio concernente la fruizione dei beni culturali demandando ad

un regolamento la determinazione della durata della concessione e il canone da corrispondere.

La RT, tenendo conto dei risultati conseguiti con alcuni esperimenti pilota, ritiene che possa prevedersi un incremento di gettito quantificato in 18,1 mln di euro per il 2002, 41,8 mln di euro per il 2003 e 80 mln di euro per il 2004.

L'unico elemento di valutazione fornito dalla RT - incremento del 65% delle entrate per l'affidamento del servizio di biglietteria degli scavi di Pompei - non sembra sufficiente a valutare la congruità della quantificazione di maggiori entrate, che, comunque, vengono considerate solo in termini di fabbisogno e di indebitamento netto.

Articolo 23

(Scissione tra proprietà e gestione delle reti dei servizi pubblici locali)

La norma prevede una nuova organizzazione dei servizi pubblici degli enti locali dando la possibilità a questi ultimi di scindere la proprietà e la gestione delle reti dalla gestione del servizio; di avvalersi per la gestione delle reti di soggetti appositamente costituiti e per l'erogazione del servizio di società di capitali individuate attraverso gare pubbliche; di cedere la partecipazione di controllo detenuta nelle società erogatrici dei servizi.

Secondo la RT, l'aspetto saliente della norma al fine del prodursi degli effetti finanziari, sta nella possibilità che aumentino gli introiti degli enti locali sia a seguito della collocazione sul mercato delle quote di aziende possedute, sia in conseguenza delle tariffe che saranno applicate nei confronti dei soggetti utilizzatori della rete.

La quantificazione di tali effetti fissa in 100, 200 e 300 mln di euro, rispettivamente, per il 2002, 2003 e 2004 il miglioramento del fabbisogno e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Alla luce dell'elevatezza delle maggiori entrate stimate e tenuto conto soprattutto che la norma non presenta obblighi per gli enti locali (ma solo la possibilità) di collocare sul mercato la gestione dei servizi, pur considerando che si tratta di valutazioni quantitative definite prudenziali dalla RT appare necessario poterne conoscere le assunzioni di base, per valutare la realizzabilità degli introiti previsti.

Articolo 24

(Organici del personale)

La norma prevede che le pubbliche amministrazioni possano portare variazioni ai propri organici in conseguenza delle attività poste in essere applicando le disposizioni di cui al Capo III del disegno di legge in esame (articoli da 19 a 23).

La RT si limita a sottolineare come le eventuali economie che discendono da tale disposizione si possano valutare e quantificare soltanto a consuntivo.

Capo IV - Interventi in materia previdenziale e sociale

Articolo 25

(Gestioni previdenziali)

Le disposizioni recate da tale articolo definiscono l'adeguamento ISTAT, per l'anno 2002, dei trasferimenti dovuti dallo Stato all'INPS ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera c), della legge n. 88 del 1989, istitutiva della GIAS (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali); l'articolo 59, comma 34, della legge n. 449 del 1997 ha rideterminato i trasferimenti statali alle gestioni pensionistiche a seguito dell'assunzione a carico dello Stato dell'intero onere relativo ai trattamenti liquidati anteriormente al 1° gennaio 1989. Tale adeguamento è pari a 573,78 mln di euro (1.110,99 miliardi di lire) a favore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni dei lavoratori autonomi, della gestione speciale minatori e dell'ENPALS (Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo) e a 141,51 mln di euro (274 mld di lire) a favore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, gestione esercenti attività commerciali e gestione artigiani. Tali importi nel 2001 erano pari rispettivamente a 1.044 e 258 mld di lire. Gli importi complessivamente dovuti dallo Stato restano quindi determinati per l'anno 2002 in 14.224,26 mln di euro (27.542 mld di lire) per le gestioni di cui al comma 1, lettera a) e in 3.514,49 mln di euro (6.805 mld di lire) per quelle di cui al comma 1, lettera b); i corrispondenti importi erano pari nel 2001 a 26.431 e 6.531 mld di lire.

Le somme da ripartire, ai sensi del comma 3, tra le gestioni con conferenza di servizi sono al netto di 1.144,98 mln di euro attribuita alla gestione per i coltivatori diretti, coloni e mezzadri per i trattamenti liquidati prima del 1° gennaio 1989, nonché al netto delle somme di 2,07 e 49,58 mln di euro attribuite rispettivamente al Fondo minatori e all'ENPALS. Si rileva una discordanza tra il

testo del comma 3 e la RT per quanto riguarda l'importo attribuito alla gestione per i coltivatori diretti (individuata nella RT in 1.115 mln di euro), che probabilmente è dovuta a un mero errore materiale.

Trattandosi di tetti di spesa, non si pongono problemi per i profili di competenza.

Secondo la RT l'adeguamento di cui all'articolo è stato determinato, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge n. 335 del 1995, applicando l'incremento di un punto percentuale alle variazioni dei prezzi indicate nel quadro macroeconomico tendenziale di cui al DPEF 2002-2006, pari al 2,8 per cento nel 2001 e all'1'8 per cento nel 2002.

Si segnala che gli importi previsti per il 2002 risultano incrementati del 4,2 per cento, anziché del 3,8 per cento: sarebbe pertanto necessario che il Governo chiarisse i motivi di tale differenza e in particolare se essa sia attribuibile al recupero dello scarto tra inflazione effettiva e tendenziale, con riferimento all'anno 2000. Al riguardo, va tenuto presente che la lettera dell'articolo 37, comma 3, lettera c) della legge n. 88 del 1999 fa riferimento all'indice nazionale annuo dei prezzi al consumo calcolato dall'ISTAT.

Articolo 26

(Incremento delle pensioni in favore di soggetti disagiati)

L'articolo istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2002, una maggiorazione fino all'importo mensile di 516,46 euro dell'ammontare dei trattamenti pensionistici inferiori a tale somma, rinviando ad un decreto interministeriale l'individuazione delle categorie pensionistiche e dei soggetti aventi diritto,

individuazione che deve tener conto della presenza di altri redditi, della composizione del nucleo familiare e dei contributi eventualmente versati.

In base al comma 4, il conseguente onere annuale non può essere superiore a 2169, 12 mln di euro.

Essendo la disposizione formulata con carattere di ampia flessibilità, tale da consentire, dunque, dal punto di vista formale, il rispetto del tetto di spesa individuato, non vi sono osservazioni al riguardo, sotto il profilo della quantificazione dell'onere.

Capo V - Interventi nel settore sanitario

Articolo 27

(Concorso delle regioni al rispetto degli obiettivi)

Relativamente all'integrazione del finanziamento statale al Servizio sanitario nazionale per l'anno 2001 tale articolo prevede che l'inosservanza da parte delle regioni degli impegni di cui al punto 19 dell'accordo Stato-regioni dell'8 agosto 2001 comporta il ripristino del livello di spesa di cui al precedente accordo del 3 agosto 2000 come integrato dall'articolo 85, comma 6, della legge n. 388 del 2000 (1900 mld in più per l'anno 2001).

Secondo la RT la norma è diretta a sanzionare in particolare il mancato rispetto degli impegni riguardanti la definizione dei livelli essenziali di assistenza e il contenimento della spesa farmaceutica entro il tetto del 13 per cento¹³: ciò comporta, per il 2001, la riduzione delle risorse finanziarie dovute dallo Stato da 71.271 a 67.575 mln di euro. In aggiunta a quanto disposto dal testo, la RT specifica che per gli anni successivi saranno stabiliti importi coerenti con tale livello, senza tuttavia individuarli.

Sarebbe opportuno che il Governo specificasse secondo quali parametri sarà assicurata tale coerenza per gli anni successivi al primo.

¹³ In realtà tale tetto non è espressamente contemplato tra gli impegni di cui al punto 19 cui fa riferimento il testo: sarebbe pertanto opportuno un richiamo esplicito.

Capo VI - Strumenti di gestione del debito pubblico

Articolo 28

(Finanza degli enti territoriali)

L'articolo è teso a completare e razionalizzare il quadro normativo di riferimento per la finanza degli enti territoriali, da ultimo modificato dal collegato alla legge finanziaria per il 1995: l'obiettivo è quello di assicurare il controllo dell'andamento del debito di tali enti, sia minimizzando il costo del debito, sia agevolando la scelta di alternative di finanziamento meno onerose. In particolare, come specifica la RT, alla luce del fatto che negli ultimi tempi la capacità di indebitamento degli enti territoriali si è accresciuta notevolmente, la norma permette di scegliere le emissioni obbligazionarie all'interno di una più ampia tipologia di titoli, nonché di rifinanziare le passività esistenti qualora ne derivi una evidente riduzione del costo.

L'insieme delle misure genera risparmi annui, rilevabili a consuntivo, non inferiori a 51,6 mln di euro; per il primo anno il risparmio è valutato prudenzialmente nella metà, 25,8 mln di euro. L'allegato 7 del disegno di legge in esame indica una cifra pari a zero.

In assenza di dati nella RT per la verifica delle minori spese, sarebbe opportuno che il Governo ne esponesse le motivazioni.

Capo VII - Interventi in materia di lavoro

Articolo 29

(Riduzione del costo del lavoro)

La norma è volta a confermare, dall'anno 2002, alcuni interventi miranti alla riduzione del costo del lavoro la cui continuità era subordinata all'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri concernenti la cd. *carbon tax*, decreti che non sono stati invece emanati. Si tratta di riduzioni relative al contributo per la tutela di maternità (articolo 49, comma 1, della legge n. 488 del 1999) e ai contributi dovuti dai datori di lavoro e dai lavoratori addetti ai servizi pubblici di trasporto (articolo 49, comma 4, della legge n. 488 del 1999), nonché della rideterminazione dei premi della gestione industria (articolo 55, comma 1, lettera o), della legge n. 144 del 1999) cui fanno carico i disavanzi della gestione agricoltura, e infine della conferma al 3 per cento della quota di retribuzione della contrattazione integrativa aziendale esente da contribuzione (articolo 60 della legge n. 144 del 1999).

Secondo la RT l'onere della riduzione del contributo di maternità - che per le imprese si concretizza in un alleggerimento dello 0,2 per cento - è pari, al netto degli effetti fiscali, a 242,2 mln di euro per il 2002, 300,1 per il 2003 e 309,9 per il 2004; l'onere derivante dalla riduzione delle aliquote contributive per il trasporto pubblico locale è pari a 206,6 mln di euro per il 2002, 212,3 per il 2003 e 218,5 per il 2004; l'onere derivante dal concorso dello Stato alla gestione agricoltura dell'INAIL è pari a 361,5 mln di euro per ciascuno degli anni del triennio, mentre l'onere connesso con l'elevazione della quota retributiva esente da contribuzione ammonta a 132,2 mln di euro per il 2002, 135,8 per il 2003 e 140 per il 2004. Il totale degli oneri dell'articolo è pari a 942,5 mln di euro al netto degli effetti fiscali e a 1.155,8 al lordo di tali effetti; le corrispondenti cifre, al netto e al lordo, sono

pari a 1.009,7 e 1178,5 per il 2003 e a 1029,8 e 1202,7 per il 2004. Si rileva che tali voci incidono solo sul saldo netto da finanziare e non sull'indebitamento netto, trattandosi di movimenti finanziari all'interno del settore pubblico.

Rispetto alle quantificazioni effettuate nelle relazioni tecniche relative ai provvedimenti originari, cui la RT del disegno di legge finanziaria fa rinvio, si rileva un incremento di 9,9 mln di euro per il 2004 dell'onere della riduzione del contributo di maternità, nonché un incremento di 6,3 e 12,5 mln di euro rispettivamente per gli anni 2003 e 2004 dell'onere connesso con le misure per il trasporto pubblico locale e ancora un incremento di 3,1, 6,7 e 10,9 mln di euro rispettivamente per gli anni 2002, 2003 e 2004 dell'onere relativo alla quota esente.

Occorrerebbe che il Governo esplicitasse le ragioni di tali differenze, presumibilmente attribuibili al tasso di sviluppo previsto.

Articolo 30

(Sgravi per i nuovi assunti)

L'articolo prevede per i nuovi assunti nell'anno 2002, ad incremento delle unità effettivamente occupate al 31 dicembre 2001, e per un periodo di tre anni dalla data di assunzione, lo sgravio contributivo in misura totale dei contributi dovuti all'INPS a carico dei datori di lavoro. Il beneficio riguarda tutti i datori di lavoro privati, gli enti pubblici economici e le società cooperative di lavoro per i soci aventi un rapporto assimilabile a quello di lavoro dipendente, operanti nella regioni Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna. Si tratta quindi della proroga, con una nuova più ampia disciplina, del medesimo incentivo introdotto dalla legge finanziaria per il 1999 e in scadenza al 31 dicembre prossimo, del quale potranno avvalersi non solo le imprese, ma anche i professionisti e le famiglie; inoltre, poiché non sono richiesti requisiti particolari

oltre a quello territoriale, possono ritenersi agevolabili anche le assunzioni realizzate con contratti di lavoro a tempo determinato o parziale. Unica condizione per l'efficacia della nuova disposizione è l'autorizzazione della Commissione della Comunità europea.

Secondo la RT gli oneri derivanti dalla disposizione, sulla base dei dati di consuntivo INPS degli anni 1999-2000 e per una sola generazione di beneficiari, sono pari a 309,9 mln di euro; per gli anni 2002 e 2005 l'onere è quantificato in 154,9 mln, cioè al 50 per cento di quello complessivo, evidentemente in considerazione dei tempi di attuazione. Nell'allegato 7 tali cifre sono riportate come minori entrate ai fini dell'indebitamento netto e come maggiori oneri ai fini del saldo netto da finanziare e del fabbisogno statale.

Non risultano specificate le modalità di calcolo dell'onere, né le ipotesi assunte circa il numero dei datori di lavori agevolabili e quello delle assunzioni che potrebbero essere effettuate. La RT relativa all'emendamento introduttivo dello sgravio vigente (articolo 3, commi 5, 6 e 7 del "collegato alla finanziaria" per il 1999 - legge n. 448 del 1998) quantificava gli oneri in 282 mld per il 1999, 509 per il 2000 e 681 per il 2001, assumendo un monte retributivo complessivo pari a 335 mila mld di lire e un cumulo delle generazioni di beneficiari dell'80 per cento nel secondo anno e del 60 per cento nel terzo, in quanto la norma riguardava, a differenza di quella in esame, i nuovi assunti in ciascun anno del triennio agevolato.

Poiché alcuni elementi alla base della quantificazione dell'onere, come il monte retributivo e i sottostanti parametri, potrebbero essere diversi da quelli assunti nella precedente RT e poiché non è esplicitata la stima del tasso di crescita dell'occupazione del Mezzogiorno, occorrerebbe un supplemento di informazioni da parte del Governo. In particolare, sarebbe opportuno che venisse meglio individuato il parametro di riferimento degli occupati al 31 dicembre del 2001, nel senso di chiarire se il riferimento è ai soggetti comunque occupati a

quella data o in modo continuativo per tutto l'anno, ovvero alla media dei lavoratori occupati nei 12 mesi, da verificarsi mediante il criterio dell'unità lavorativa annua¹⁴. Sarebbe inoltre opportuna una precisazione circa i contributi che restano esclusi dallo sgravio, essendo presumibile, anche in assenza di conferma da parte della RT, che quelli inclusi coincidano con le ordinarie contribuzioni pagate dai datori, comprensive di quelle di natura mutualistica e assistenziale. Va valutato se infine i contributi in oggetto valgono come figurativi nell'ambito delle singole posizioni previdenziali dei soggetti agevolati, nel qual caso occorrerebbe tener conto di una maggiore spesa pensionistica negli anni futuri.

¹⁴ Tale aspetto è stato oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione europea ai fini dell'autorizzazione concessa il 10 agosto 1999 al regime di sgravio vigente.

Capo VIII – Interventi in materia di investimenti pubblici

Articolo 31

(Limiti di impegno)

La norma autorizza i limiti di impegno di cui alla Tabella 1 allegata per il rifinanziamento di interventi finalizzati allo sviluppo dell'economia e dell'occupazione (eventi sismici Umbria e Marche, edilizia scolastica, giochi olimpici invernali "Torino 2006", emergenze sul territorio, interventi di decongestionamento degli atenei, potenziamento Vigili del Fuoco, salvaguardia di Venezia).

Nulla da osservare al riguardo, trattandosi di tetti di spesa.

Articolo 32

(Fondo investimenti)

La norma prevede l'istituzione, nello stato di previsione della spesa di ciascun Ministero, di un fondo per gli investimenti per ogni comparto omogeneo di spesa, nel quale confluiscono sia le disponibilità di bilancio sia i nuovi investimenti autorizzati.

La RT attribuisce alla disposizione una finalità di razionalizzazione della spesa per investimenti, senza quantificarne gli effetti finanziari.¹⁵ Pertanto, non si ha nulla da osservare.

¹⁵ Nel corso della seduta della Commissione bilancio del 3 ottobre u.s., il rappresentante del Tesoro ha sottolineato che il fondo unico degli investimenti si rende necessario per motivi sia di ordine amministrativo e, quindi, di razionalizzazione

Articolo 33

(Finanziamento delle grandi opere)

L'articolo detta norme per disciplinare, anche in deroga alle vigenti disposizioni, l'attività di finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti del piano straordinario delle grandi opere infrastrutturali . Oltre agli interventi diretti sono possibili il collocamento sul mercato di specifici prodotti finanziari per il tramite delle Poste italiane, forme di compartecipazione e collaborazione con altre istituzioni finanziarie, privilegiando comunque i settori che realizzano le opere con la formula del *project financing*.

Come precisato dalla RT, scopo dell'articolo è quello di contribuire a mobilitare le risorse necessarie per la realizzazione delle grandi opere. La norma comporta risparmi per il settore pubblico in quanto convoglia risorse private verso investimenti che avrebbero richiesto un intervento più massiccio da parte dello Stato. La stima prudenziale di tale risparmio è 100 mln di euro per il primo anno, 300 per il secondo anno e 500 a decorrere dal 2004, stime confermate dall'allegato 7.

Data la rilevanza delle cifre indicate, appare necessario che il Governo fornisca informazioni dettagliate circa il volume e il tipo di investimenti presi in considerazione e comunque illustrando le assunzioni che hanno portato alle quantificazioni riportate, anche tenendo conto della esperienza in atto circa il *project financing* e della salvaguardia, prevista dalla norma, della compatibilità con le complessive esigenze di finanziamento degli enti locali.

della gestione dei vari interventi, sia di ordine contabile, introducendo un sistema di controllo su tutti i canali di investimento dei singoli dicasteri (Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni parlamentari, mercoledì 3 ottobre 2001).

Capo IX – Altri interventi

Articolo 34

(Beni mobili registrati sequestrati e confiscati)

L'articolo prevede l'emanazione di un regolamento governativo che provveda a semplificare il procedimento di sequestro amministrativo, il procedimento di alienazione e distruzione dei beni mobili sequestrati e confiscati nonché ad uniformare e semplificare il procedimento sanzionatorio degli illeciti in materia di circolazione stradale. Al riguardo sono indicate in quattro punti le linee guida e gli indirizzi che dovranno esser seguiti dal Governo nella redazione del suddetto regolamento.

La RT stima che il suddetto regolamento possa produrre diversi effetti in termini di maggiori entrate e di minori e maggiori spese; nello specifico, infatti, si quantificano:

- a) - maggiori spese correnti dovute al potenziamento delle attività connesse allo smaltimento delle pratiche che verranno depenalizzate, stimate in 12,9 mln di euro (pari a circa 25 mld di lire) per ciascun anno del triennio;
- b) - maggiori entrate per sanzioni valutabili per l'anno 2002 in circa 77,5 mln di euro (pari a circa 150 mld. di lire), per l'anno 2003 in circa 129,1 mln di euro (pari a circa 250 mld. di lire) e per l'anno 2004 in circa 232,4 mln di euro (pari a circa 450 mld. di lire);
- c) - minori spese correnti dovute ai minori costi connessi alla custodia degli autoveicoli, valutate per il 2002 in 52 mln di euro (pari a circa 101 mld di lire) ed a regime in 103 mln di euro (pari a circa 200 mld di lire).

Al riguardo, si sottolinea che nella RT non sono stati forniti dati od informazioni che possano consentire di verificare le stime indicate, il che rileva data l'assenza nella norma di vincoli a conseguire gli obiettivi finanziari proposti.

Giova sottolineare comunque che, differente è il grado di attendibilità delle quantificazioni esposte; infatti a fronte di maggiori oneri dei cui al punto a), di natura certa e dovuti al potenziamento della struttura esistente, si contrappongono maggiori entrate e minori spese (punti b) e c)) di natura più incerta ed eventuale, legate al tipo di provvedimenti che il Governo intenderà porre in essere. Alla luce di ciò, si ribadisce l'opportunità che il Governo fornisca chiarimenti finalizzati alla verifica delle quantificazioni esposte.

Articolo 35

(Interventi vari)

Il comma 1 sopprime il comma 28 dell'articolo 45 della legge n. 448 del 1998, in base al quale le maggiori entrate accertate a consuntivo derivanti dai dividendi e dagli utili delle società possedute direttamente dallo Stato sono destinate per una quota pari al 20 per cento al Fondo per l'occupazione.

In base alla RT la norma produce effetti positivi per il bilancio dello Stato, anche se solo potenziali, motivo per cui essi non risultano quantificati. Non vi sono pertanto problemi al riguardo.

Il comma 3 abroga le disposizioni che individuano i soggetti abilitati a concedere prestiti agli impiegati statali verso cessione di quote di stipendio.

Il comma 4 amplia il novero delle disposizioni legislative che disciplinano gli interventi e gli stanziamenti del Fondo nazionale per le politiche sociali.

La RT attribuisce ai commi 3 e 4 la determinazione di effetti positivi in termini di razionalizzazione della spesa, che tuttavia non vengono quantificati.¹⁶

Il comma 5 dispone l'adeguamento a circa 26 mln di euro annui della integrazione della somma di cui all'articolo 101 della legge n. 388 del 2000, destinata al fabbisogno della spesa sanitaria della regione Friuli-Venezia Giulia, stimato in circa 92,9 mln di euro annui.

La disposizione comporta un maggior onere all'anno di 13 mln di euro.

Nulla da osservare, trattandosi di tetto di spesa.

Il comma 6 elimina, dal 1° gennaio 2002, le riserve previste dalle pregresse manovre di finanza pubblica in favore dello Stato e a carico della regione Sicilia, riserve di fatto non più acquisite al bilancio statale per effetto dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 41/2001. La norma dà quindi certezza ai rapporti finanziari erario statale-Sicilia, evitando - secondo la RT - riflessi onerosi per il bilancio statale.¹⁷ Gli effetti finanziari non risultano comunque quantificati.

Il comma 7 sopprime l'autorizzazione di spesa prevista per l'anno 2002 dall'articolo 92, comma 1, della legge n. 388 del 2000, riguardante la realizzazione del Centro nazionale di adroterapia oncologica. Il citato articolo 92 stanziava 20 mld di lire per il 2001 e altrettanti per il 2002. La soppressione prevista determina quindi un'economia di bilancio per l'anno 2002, pari a circa 10 mln di euro. Non vi sono problemi di quantificazione dell'onere, trattandosi della soppressione di un tetto di spesa.

¹⁶ Nelle dichiarazioni prima citate, il rappresentante del Governo ha fatto presente che il comma 3 produce effetti finanziari certi, non irrilevanti, ma non quantificabili, eliminando l'esposizione per rischio sulle garanzie offerte dall'INPDAP, mentre il comma 4 riprende norme già contenute nella "finanziaria" per il corrente anno.

¹⁷ Come confermato dalle citate dichiarazioni del rappresentante del Governo.