

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 463

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(AMATO)

di concerto col Ministro dell'interno

(MANCINO)

col Ministro delle finanze

(GORIA)

col Ministro del tesoro e per la funzione pubblica

(BARUCCI)

col Ministro del lavoro e della previdenza sociale

(CRISTOFORI)

col Ministro della sanità

(DE LORENZO)

e col Ministro per gli affari regionali

(COSTA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1992

Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica	»	15
Disegno di legge	»	23
Art. 1 (Sanità)	»	23
Art. 2 (Pubblico impiego)	»	25
Art. 3 (Previdenza)	»	31
Art. 4 (Finanza degli enti territoriali)	»	35

ONOREVOLI SENATORI. - Il Governo deve avviare in tempi brevi interventi strutturali di riforma, di risanamento, di razionalizzazione e di riordino di interi settori dell'apparato pubblico, continuando a migliorare l'efficienza di servizi pubblici indispensabili per la collettività senza seguire la logica spesso disastrosa per la finanza pubblica dello Stato assistenziale, ma, al contempo, senza neppure abbandonare i principi etici dello Stato sociale. Una seria riforma in questo senso è del resto obiettivo prioritario che i *partners* europei ci impongono per assicurare l'ingresso a pieno titolo dell'Italia nel sistema europeo delineato dal trattato di Maastricht.

Gli obiettivi del rinnovamento e del risanamento degli apparati pubblici e, con essi, della finanza pubblica, dovranno essere perseguiti con strumenti idonei a sottolineare il ruolo centrale del Parlamento, come sede della legislazione di indirizzo e di principio, affidando però al Governo il compito e la responsabilità di attuare in tempi estremamente rapidi le scelte parlamentari.

È a tal fine utile e opportuno il ricorso allo strumento della legge-delega, che consente da un lato alle Camere - in coerenza con la centralità del problema delle riforme emersa nel Parlamento rinnovato dopo il 5 aprile - di stabilire la legislazione di principio, e impegna d'altro lato il Governo a definire la normativa di attuazione; così evitando che le Camere siano costrette ad un lavoro di dettaglio, di rango normativo

non sempre elevato, ed insieme consentendo al Governo stesso di individuare le più appropriate misure in ciascun ambito di specifica attribuzione.

RIORDINAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Nell'impostare il capitolo della legge delega dedicato al riordinamento del Servizio sanitario nazionale sono stati tenuti presenti i principi enunciati nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, rese in Parlamento e sulle quali il Parlamento ha concesso la fiducia al Governo.

Il provvedimento di delega interpreta e traduce i concetti basilari espressi in principi e criteri da osservare in sede di provvedimenti delegati. Tra di essi si ricordano i seguenti:

- L'azione economica non deve smantellare, nè compromettere lo stato sociale, ma rinvigorirlo ed ammodernarlo con il fine di conseguire maggiore giustizia distributiva, migliore efficienza e più saldi equilibri finanziari. In concreto si stabilisce che spetta allo Stato determinare quanta parte del reddito nazionale può essere destinata alla funzione di tutela della salute, e, una volta stabilita tale variabile indipendente, spetta parimenti ad esso fissare livelli di assistenza coerenti con tale determinazione, da rispettare in tutto il Paese per il principio dell'eguaglianza di trattamento

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dei cittadini, all'uopo redistribuendo le entrate tra le regioni in rapporto alla popolazione da assistere. Il sistema dei prelievi contributivi e dei *ticket* viene, comunque, rivisto per renderlo più semplice e più perequato.

- Viene ripristinata a tutti i livelli istituzionali, non meno che tra gli operatori, i fornitori di servizi e di prestazioni e tra i cittadini fruitori dell'assistenza sanitaria, l'etica della responsabilità, con il termine intendendo la sensibilità agli interessi generali e alla solidarietà con i più deboli, nonchè l'attenzione ai propri diritti ma come reciproco della coscienza dei propri doveri.

- Viene realizzato il più ampio decentramento alle regioni, così da garantire la diversità delle soluzioni, frutto di scelte autonome e democratiche. Il decentramento favorisce la governabilità dei servizi, sollevandone il carico dallo Stato centrale e ripartendolo tra la molteplicità delle regioni, più vicine e più sensibili ai bisogni della gente. Esso serve a responsabilizzare maggiormente i pubblici poteri regionali, non tanto verso l'amministrazione centrale come è stato finora, ma verso i cittadini ai quali esse regioni debbono rispondere dei risultati conseguiti e degli eventuali oneri aggiuntivi che su di essi faranno cadere in caso di disavanzo di gestione.

- Per accrescere la qualità assistenziale e contenere i costi, viene previsto che cessino progressivamente le situazioni di monopolio nella gestione dei servizi pubblici, reintroducendo pluralità di soggetti operativi, competizione ed emulazione, nonchè assegnando ai cittadini ampie possibilità di scegliere e di condizionare con il loro gradimento il successo o meno di servizi e presidi.

Ciò significa ipotizzare che le regioni, nella loro autonomia decisionale, o anche sotto l'impulso di libere scelte dei cittadini, possano affiancare alle unità sanitarie locali (aziende infraregionali) altri incaricati di servizio (mutue professionali, aziendali, vo-

lontarie o assicurazioni private) ai quali affidare l'erogazione, in tutto o in parte, dei livelli di assistenza, alle medesime condizioni di finanziamento delle unità sanitarie locali (parametri capitari per livello di assistenza).

- Dovendo rispondere finanziariamente di eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e politicamente dei risultati conseguiti nella tutela della salute, le regioni sono chiamate ad esercitare in materia penetranti poteri di organizzazione, preposizione degli organi, assistenza tecnica, controllo, sino al consolidamento del bilancio sanitario regionale.

- Ai fini della destinazione e della personalizzazione delle responsabilità, le unità sanitarie locali che organizzano e garantiscono l'assistenza sanitaria vengono tenute distinte dai presidi e servizi che forniscono direttamente ai cittadini le prestazioni. Anche nel campo dei fornitori di servizi e prestazioni viene introdotta la competizione, abolendo i monopoli o le preferenzialità obbligate. Le unità sanitarie locali e gli eventuali soggetti privati incaricati di organizzare forme di assistenza sanitaria potranno così acquistare liberamente sul mercato le prestazioni alla più alta qualità possibile e alle condizioni più convenienti nell'interesse dei propri assistiti oppure dare vita a proprie organizzazioni di erogazione, contabilmente distinte e tenute ad assicurare il proprio autosostentamento con la vendita delle prestazioni relative ai livelli di assistenza sanitaria ai soggetti pubblici o privati incaricati della funzione assistenziale e con l'offerta di servizi opzionali a pagamento.

- A differenza di quanto previsto a livello di unità sanitarie locali, dove i disavanzi di gestione, consolidati nel bilancio regionale, comportano il ripianamento a cura della Regione, salve le conseguenze sugli amministratori delle unità sanitarie locali medesime, i disavanzi dei presidi (ospedali, residenze sanitarie assistenziali, poliambulatori, servizi di va-

rio tipo) comportano la dismissione della attività non economica e la sua sostituzione con quella di altri fornitori del medesimo servizio, stante il vincolo inderogabile del rispetto delle compatibilità finanziarie.

In un sistema profondamente rinnovato sulla base dei principi enunciati, anche gli organi delle unità sanitarie locali e degli ospedali con autonomia organizzativa vengono regolamentati tenendo conto della comprovata professionalità delle persone preposte alle diverse funzioni e valorizzando anche in questa sede l'importanza e la funzione del ruolo medico.

- Da ultimo vengono individuati i criteri da seguire per la regolamentazione della dirigenza, nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente, privilegiando la meritocrazia e la professionalità dei soggetti incaricati delle particolari funzioni.

- Viene prevista, poi, la definizione dei principi da tenere presenti per garantire i diritti dei cittadini nei confronti del Servizio sanitario, soprattutto attraverso la partecipazione degli stessi alla verifica nella organizzazione dei servizi.

PUBBLICO IMPIEGO

Per quanto riguarda l'area del pubblico impiego, il presente disegno di legge delega, a specificazione degli impegni attuativi contenuti nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio ed in coerenza con le disposizioni del decreto-legge contestualmente approvato, persegue gli obiettivi della razionalizzazione e del controllo della spesa per il settore del pubblico impiego e del miglioramento della efficienza e della produttività degli apparati amministrativi.

Nell'ambito di questa prospettiva di fondo, la delega si articola in particolare nei seguenti punti.

È prevista la graduale contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti

pubblici e correlativamente la devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice ordinario.

In tal modo l'obiettivo della unificazione normativa del rapporto sotto la disciplina del diritto comune, viene perseguito attraverso la contrattualizzazione delle fonti del rapporto che consente di avviare il processo di introduzione di una disciplina sostanzialmente analoga a quella prevista per i rapporti di lavoro privato.

Si attenua in tal modo l'impatto con la privatizzazione, articolandone nel tempo e negli strumenti procedurali l'iter e rimettendo alla sede contrattuale collettiva la graduale sostituzione della attuale disciplina pubblicistica con quella privatistica.

A completamento delle nuove prospettive evolutive della contrattazione collettiva nel pubblico impiego è prevista l'introduzione di adeguati criteri di rappresentatività per la parte sindacale e, di converso, l'individuazione di un apposito organismo per la rappresentanza negoziale della parte pubblica.

Per quanto riguarda la devoluzione delle controversie alla giurisdizione del giudice ordinario è previsto un periodo transitorio della durata di tre anni prima di operare il trasferimento, in modo da poter mettere in grado la giustizia pretorile del lavoro di assorbire il notevole carico del contenzioso inerente ai dipendenti pubblici.

Allo stesso fine è previsto altresì che la procedibilità del ricorso giurisdizionale resti comunque subordinata al previo esperimento di un tentativo di conciliazione per la definizione della vertenza attraverso apposito verbale costituente titolo esecutivo.

La delega si preoccupa poi di mantenere ferma la disciplina con legge, ovvero, sulla base della legge, con atti normativi o amministrativi, delle materie in cui il regime pubblicistico continua a trovare giustificazione per il loro collegamento con il perseguimento di interessi generali attinenti all'organizzazione ed all'azione ammi-

nistrativa (organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi, principi fondamentali dell'organizzazione degli uffici, procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro, ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza); materie, queste, per cui la riserva di legge trova supporto nella Costituzione.

La disciplina legislativa e l'attuale regime pubblicistico sono stati in ogni caso mantenuti fermi per il personale appartenente alle diverse magistrature, agli avvocati e procuratori dello Stato, al personale militare e delle forze di polizia, al personale diplomatico, nonchè alla dirigenza di grado più elevato e qualifiche equiparate.

Per quanto riguarda la dirigenza in particolare, essendo inscindibile il nesso che lega i compiti dirigenziali col perseguimento degli interessi generali di pertinenza dell'organizzazione e dell'azione delle pubbliche amministrazioni, si è ritenuto coerentemente di mantenere la dirigenza di vertice nell'alveo pubblicistico.

Per quanto attiene specificamente allo *status* giuridico dei dirigenti, la delega prevede, da un lato, il rafforzamento dei poteri di impulso, direzione e coordinamento, e, dall'altro, una verifica dei risultati di gestione e più precise responsabilità dirigenziali.

Nell'ambito di una prospettiva generale di separazione tra politica e amministrazione e di connesso riconoscimento di autonomia gestionale, momenti qualificanti dello *status* dirigenziale dovranno essere la massima flessibilità e agilità nel reclutamento, nella mobilità e nei procedimenti di rimozione dalle funzioni in caso di accertata incapacità a raggiungere gli obiettivi programmati.

Circa il contenimento della spesa per il pubblico impiego, la delega richiede la previsione di procedure di contenimento e di controllo entro ben definiti limiti massimi globali.

In particolare, l'obiettivo è quello di introdurre procedure e sistemi per il controllo finanziario dei costi contrattuali del

lavoro pubblico entro limiti predeterminati, attraverso efficaci strumenti di rientro da eventuali sostamenti come la possibilità di prorogare l'efficacia temporale del contratto ovvero di sospendere l'*iter* contrattuale o l'esecuzione totale o parziale del contratto stesso. A tal fine è previsto il rafforzamento dei compiti di controllo e di intervento del nucleo di valutazione della spesa istituito presso il CNEL dall'articolo 10 della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

Nel caso particolare in cui la lievitazione della spesa oltre i limiti prestabiliti sia effetto di decisioni giurisdizionali, la delega prevede poi una specifica procedura di rientro che impegna Governo e Parlamento ad introdurre a tal fine adeguate misure legislative.

Sul piano delle specifiche misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, è prevista anche l'introduzione di una deroga all'applicabilità dell'articolo 2103 del codice civile in materia di esercizio di mansioni superiori per adeguare la disposizione alle esigenze del settore pubblico.

È stata poi ravvisata l'esigenza di una revisione delle disposizioni relative ai trattamenti economici accessori, allo scopo di assicurare il loro collegamento a parametri oggettivi di riferimento, quali la produttività individuale ovvero lo svolgimento di attività implicanti particolare disagio o grave rischio.

Per favorire il decollo della normativa per l'attuazione dell'anagrafe delle prestazioni riguardanti i pubblici dipendenti di cui all'articolo 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, è inoltre previsto, per i soggetti che conferiscono a dipendenti pubblici gli incarichi indicati nella citata disposizione, l'obbligo di comunicare alle Amministrazioni di appartenenza del personale interessato gli emolumenti corrisposti.

Ai fini della razionalizzazione e del conseguente contenimento delle assunzioni, le norme che le regolano mirano, da un lato, al contenimento della spesa e dall'altro alla migliore distribuzione del personale già in

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

servizio attraverso la mobilità fra le diverse amministrazioni e i trasferimenti interni alle stesse.

La delega prevede che le amministrazioni non possano procedere ad alcuna assunzione se prima non abbiano dato attuazione alla ridefinizione delle dotazioni organiche del personale, così come dispone la già citata legge n. 412 (articolo 6).

L'istituto della mobilità è stato introdotto nell'ordinamento nel 1988, ma essendo basato soprattutto sulla volontarietà delle amministrazioni che dovranno applicarlo, non ha finora conseguito i risultati auspicati.

Occorre, perciò, prevedere una nuova disciplina che, verificate le disponibilità dei soggetti interessati, assegni ad un ente centrale, che il disegno di legge individua nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'emanazione dei provvedimenti di trasferimento.

Ove, in presenza di vacanze di posti, gli interessati non prestino il loro consenso al trasferimento, si procederà alla mobilità d'ufficio e, in caso di inottemperanza, al collocamento in disponibilità ai sensi dell'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Un ulteriore intervento riguarda la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, di un serbatoio di abilitati all'impiego pubblico per alcuni profili professionali secondo un contingente che si stima possa soddisfare le esigenze delle amministrazioni interessate in un determinato anno. Si dovranno individuare i profili professionali, i tempi e le procedure di svolgimento del concorso, nonché le modalità di accesso alle graduatorie degli abilitati.

È previsto che la selezione o la preselezione dei candidati possa essere effettuata mediante prove psico-attitudinali anche con l'ausilio dei mezzi automatizzati. Ciò al fine di semplificare lo svolgimento delle prove concorsuali e per ridurre, in preselezione, il numero dei candidati.

I vantaggi derivanti dalla proposta si possono così sintetizzare:

corrispondenza quasi immediata alle esigenze delle amministrazioni;

riduzione del numero di concorsi attualmente espletati contemporaneamente da più amministrazioni pubbliche e quindi dei costi per l'acquisizione di nuovo personale;

maggior garanzia ed oggettività delle graduatorie degli idonei;

la possibilità di agire per questa via al riequilibrio della distribuzione territoriale dei pubblici dipendenti.

Allo scopo di una migliore utilizzazione del personale di fronte ad inderogabili esigenze funzionali, la delega prevede infine che il personale appartenente alle qualifiche funzionali possa essere utilizzato anche per lo svolgimento di mansioni inerenti a qualifica funzionale immediatamente inferiore a quella di appartenenza.

Il provvedimento definisce inoltre criteri per la riorganizzazione della disciplina concernente l'utilizzo del personale docente soprannumerario della scuola, nonché la riduzione graduale delle dotazioni organiche aggiuntive, e la revisione delle supplenze annuali e temporanee per il personale docente e non docente.

I principi ed i criteri enunciati dalla delega in materia di pubblico impiego comportano modifiche strutturali e di razionalizzazione dell'ordinamento.

Come tali mirano a realizzare una maggiore efficienza e produttività dell'Amministrazione e, conseguentemente, a determinare processi di contenimento della spesa e di vere e proprie economie (mobilità, misure di razionalizzazione dell'utilizzo del personale scolastico, ecc.).

In tale contesto troveranno ampia compensazione gli oneri recati da talune disposizioni della delega (incarichi per mansioni superiori, convenzioni ed incarichi ad esperti per la verifica dei risultati, passaggio al giudice ordinario delle controversie di lavoro a partire dal terzo anno).

SISTEMA PENSIONISTICO E PREVIDENZIALE

L'esigenza di una riforma del sistema pensionistico, avvertita già nel 1978 (primo progetto Scotti (atto Camera n. 2486 della

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

VII legislatura), e più volte programmata senza esiti nel corso degli anni '80, si riafferma oggi con carattere di assoluta urgenza in una logica tesa al superamento degli squilibri di natura strutturale determinati dai fattori economici e sociali che incidono sul tessuto della collettività nazionale nel suo atteggiarsi complessivo (allungamento della vita media, calo della natalità, pressione demografica dei paesi emergenti, esigenza di una maggiore flessibilità nell'articolazione della vita lavorativa secondo nuove forme di fuoruscita dal mondo del lavoro, gradualità e non traumatiche).

Tale esigenza va inoltre coniugata con la necessità di pervenire ad una risoluzione della crisi finanziaria del sistema pubblico di sicurezza sociale che non rappresenta una caratteristica esclusiva dell'Italia, ma è un problema comune a tutti i paesi industrializzati.

Le coordinate di riferimento per una visione globale della questione finanziaria sono costituite dalle spese di prestazioni per protezione sociale e, nell'ambito di queste, dalle spese per pensioni che, in percentuale del prodotto interno lordo, si attestano sulla base degli ultimi dati disponibili rispettivamente nella misura del 22,9 per cento e del 16,9 per cento, di cui il 13 per cento assorbito dalle pensioni «previdenziali», ossia collegate ad un rapporto di lavoro ed al versamento di una contribuzione.

Peraltro, mentre l'indicatore delle spese complessive di prestazioni per protezione sociale (23,2 per cento) si colloca in una posizione intermedia nell'ambito dei Paesi della Comunità europea (Tav. 1) con un valore addirittura al di sotto di quello medio per il complesso dei Paesi medesimi (media CEE 24,7 per cento), l'incidenza della spesa pensionistica è più elevata: ciò fra l'altro lascia sottintendere, per differenza, l'esistenza di una politica meno attenta verso altre forme di protezione più tutelate negli altri Paesi, prima fra tutte quella della famiglia.

Nella tavola 2 è indicato il rapporto tra la spesa per pensioni e il PIL e vengono specificate le quote di spesa pensionistica connesse a prestazioni di natura assistenziale.

TAVOLA 1
PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE NEI
PAESI CEE (1)
(Valori in percentuale del PIL)

	1970	1989
BELGIO.....	18,7	26,7
DANIMARCA	19,6	29,6
GERMANIA.....	21,5	27,3
GRECIA.....	7,6	16,3 (2)
SPAGNA.....	10,0	17,3
FRANCIA.....	18,9	28,0
IRLANDA.....	13,7	20,6
ITALIA.....	14,4	23,2
LUSSEMBURGO.....	15,6	25,6
OLANDA.....	19,6	30,2
PORTOGALLO.....	9,1	18,1
REGNO UNITO.....	14,3	20,6 (2)
Totale CEE ...	17,3	24,7 (2)

(1) Spese per prestazioni + costi di amministrazione + altre spese correnti.

(2) Valori stimati.

Fonte: EUROSTAT - *Statistiques rapides - Population et conditions sociales* - n. 4 - 1991.

TAVOLA 2
PENSIONI E RENDITE A CARICO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(miliardi di lire)

	1988		1991	
	Valore assoluto	% PIL	Valore assoluto	% PIL
1. PENSIONI INVALIDITÀ VECCHIAIA SUPERSTITI	125.746	11,5	177.371	12,4
2. PENSIONI ASSISTENZIALI	12.852	-	16.491	-
- Pens. sociali .	2.648	-	3.578	-
- Min. interni .	7.737	-	10.225	-
- Pens. guerra .	2.467	-	2.688	-
3. RENDITE INAIL	4.393	-	5.531	-
TOTALI:				
- Compresa assistenza escluso INAIL (1+2) ...	138.598	12,6	193.862	13,5
- C o m p r e s o INAIL esclusa assistenza (1+3)	130.139	11,9	182.902	12,8
- Totale generale (1+2+3)	142.991	13,0	199.393	13,9
PIL	1.091.837	-	1.427.342	-

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1991.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A tali aspetti specifici del sistema pensionistico italiano, si aggiunge poi, come fattore strutturale di lievitazione della spesa e di difficoltà del finanziamento, peraltro comune agli altri Paesi europei, il crescente livello di invecchiamento della popolazione determinato dall'allungamento della vita media e dal calo della natalità.

Nel corso dell'ultimo trentennio la speranza di vita della popolazione è sensibilmente aumentata (per gli uomini da 64,3 a 72,4 anni, per le donne da 72,4 a 79,1 anni) e le attese di ulteriore allungamento presentano un livello sempre crescente di aspettative mentre il fenomeno si configura a netto vantaggio delle donne rispetto agli uomini (Tavola 3).

Inoltre la progressiva diminuzione delle nascite comporta l'assenza di ricambi generazionali e non consente, quindi, un ricambio proporzionale del sistema popolazione.

TAVOLA 3

Speranza di vita della popolazione				
PAESI	PERIODI DI RIFERIMENTO			
	anni 1950-1955		anni 1985-1990	
	uomini	donne	uomini	donne
ITALIA	64,3	67,8	72,9	79,9
SPAGNA	61,6	66,3	73,6	79,7
GERMANIA	65,6	69,8	71,6	78,2
BELGIO	67,3	73,1	72,1	78,4
DANIMARCA	69,6	72,4	72,6	78,3
FRANCIA	63,7	69,5	71,7	79,8
REGNO UNITO.	66,7	71,8	72,4	78,1

Fonte: U.N.W.P.P. 1988, New York, 1989.

Sul fenomeno già complesso dell'invecchiamento della popolazione viene poi ad innestarsi quello costituito dalla crescente accelerazione dei processi di redistribuzione della popolazione a livello europeo ed extraeuropeo che determina, nei Paesi dell'Europa occidentale, una spinta ad una notevole immigrazione, per cui si pone

anche il problema di governare il cambiamento che si va delineando nella struttura sociale per effetto di questi massicci movimenti e che richiede l'adozione di programmi di intervento sociale politico ed economico di ampio orizzonte.

Infine, le nuove logiche di articolazione dell'attività lavorativa secondo schemi di maggiore flessibilità, la terziarizzazione avanzata dell'economia, la riconsiderazione del ruolo della donna nella società e nel mondo del lavoro oltre che il necessario sviluppo di una politica della famiglia che impedisca, fra l'altro, il precoce e forzato abbandono del lavoro da parte della donna costituiscono nuovi e complessi fenomeni sociali di cui non è possibile non tenere conto in una logica di revisione del sistema pensionistico.

Di fronte a così incisive trasformazioni demografiche, occupazionali e sociali che hanno già profondamente condizionato il sistema pensionistico italiano e che ancor più ne influenzeranno l'evoluzione futura, si pone il presente progetto di riforma che si caratterizza secondo quattro indirizzi fondamentali:

la stabilizzazione dell'attuale sistema per dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso;

la stabilizzazione della spesa in percentuale del prodotto interno lordo;

la uniformazione della normativa tra le diverse categorie di lavoratori del settore privato e pubblico;

la garanzia dei diritti maturati.

Il raggiungimento di tali obiettivi è perseguito mediante interventi sugli elementi strutturali del sistema pensionistico nazionale che presentano il maggiore disallineamento rispetto ai sistemi in vigore negli altri paesi del mondo industrializzato.

In primo luogo si agisce sull'età pensionabile elevando gradualmente la soglia d'ingresso nel trattamento pensionistico a sessantacinque anni, per gli uomini e per le donne, allineando la normativa italiana a quella degli altri Paesi CEE.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 4
ETÀ RICHIESTA PER LA PENSIONE DI VECCHIAIA
NEI PAESI CEE

Paese	Uomini	Donne
BELGIO	65	60
DANIMARCA	67	67
FRANCIA	60	60
GERMANIA	65	65
GRECIA	65	60
IRLANDA	66	66
ITALIA	60	55
LUSSEMBURGO	65	65
PAESI BASSI	65	65
PORTOGALLO	65	62
REGNO UNITO	65	60
SPAGNA	65	65

Fonte: CEE MISSOC: *Social Protection* - luglio 1990

In connessione all'innalzamento dell'età pensionabile sono attivati una serie di interventi complementari costituiti dal mantenimento del pensionamento di anzianità con trentacinque anni di contribuzione, dalla facoltà di riscatto di cinque anni per maternità, puerperio o assistenza e cura di disabili, dalla maggiorazione delle anzianità contributive per i lavoratori addetti ad attività particolarmente usuranti, al fine di assicurare al lavoratore una gamma ampia e flessibile di alternative per conseguire il diritto al pensionamento.

Con una innovazione intesa a ridurre i fenomeni di evasione contributiva il periodo di riferimento per le retribuzioni prese a base del calcolo del trattamento di pensione è progressivamente ampliato da cinque a dieci anni, in modo da creare nel lavoratore un maggiore interesse a verificare per un notevole arco di tempo che non si attuino a suo danno evasioni od elusioni nel versamento dei contributi.

Le retribuzioni sono rivalutate al fine di evitare effetti negativi indotti sul livello dei trattamenti pensionistici.

La riforma si caratterizza anche per interventi diretti a garantire al pensionato la conservazione del potere di acquisto del suo trattamento iniziale, per evitare il radicarsi del fenomeno delle cosiddette «pensioni d'annata».

Nel campo della uniformazione delle normative tra il settore privato e quello pubblico si intendono realizzare, sia pure con gradualità, risultati di tangibile concretezza per i diversi aspetti dell'ordinamento pensionistico, tra i quali la armonizzazione della contribuzione, il calcolo della pensione sulla media stipendiale degli ultimi dieci anni ed il cumulo pensione-retribuzione.

Di tutta rilevanza è l'estensione al settore pubblico del pensionamento di anzianità a trentacinque anni di contribuzione, con un meccanismo di gradualità inteso a salvaguardare le anzianità maturate precedentemente all'entrata in vigore della riforma.

I diritti maturati nel periodo assicurativo anteriore all'entrata in vigore della riforma agli effetti della determinazione dell'ammontare del trattamento pensionistico sono pienamente garantiti.

Infatti è previsto che la pensione sia costituita dalla somma di due quote:

1) quota per le anzianità contributive maturate anteriormente all'entrata in vigore della riforma, calcolata secondo la vecchia normativa che, a tal fine, resta transitoriamente in vigore;

2) quota per le anzianità contributive successive alla riforma, calcolata con la nuova normativa.

L'iniziativa di riforma si completa con la previsione di principi e criteri direttivi, per una compiuta disciplina di forme di previdenza integrativa da istituire mediante la contrattazione nazionale e aziendale, per l'uniformazione della normativa pensionistica dei lavoratori nuovi assunti del settore privato e pubblico e per la ristrutturazione e l'uniformazione del sistema di finanziamento delle gestioni.

È da sottolineare che non si ritiene opportuno modificare il rapporto di sostituzione pensione-retribuzione, oggi pari all'80 per cento nel caso della anzianità contributiva di quaranta anni, tranne che per i trattamenti acquisiti anteriormente all'età pensionabile.

Un'analisi della spesa pensionistica del regime generale INPS relativa agli anni dal 1981 al 1990 evidenzia che, nonostante tale

rapporto pari all'80 per cento, il grado di copertura del pensionato (rapporto pensione-media-retribuzione media) è passato per le pensioni di vecchiaia dal 40,6 per cento (1981) al 47,8 per cento (1991).

Sostanzialmente il sistema consente attualmente al pensionato di conseguire un reddito pari a circa il 50 per cento della retribuzione.

Nell'attuale situazione non sembra possibile nel breve e medio periodo prevedere una riduzione del rapporto (80 per cento) con la conseguente riduzione della copertura pensionistica. Al riguardo è da considerare che nei Paesi CEE il grado di copertura assicurato dal regime obbligatorio e dai sistemi complementari è pari o superiore all'80 per cento.

Il consolidarsi della tendenza d'incremento del grado di copertura (elevatosi di circa il 18 per cento tra il 1981 ed il 1990) del regime pensionistico obbligatorio ed i primi effetti di un sistema generalizzato di previdenze complementari (previsto nella riforma) potranno fornire al legislatore, in futuro, gli elementi necessari per valutare l'opportunità di un ulteriore intervento di revisione dell'attuale rapporto di sostituzione pensione-retribuzione (2 per cento in ragione d'anno).

Il livello medio annuo dei trattamenti pensionistici di vecchiaia e di anzianità registrato dal regime generale obbligatorio INPS nel 1991 (lire 12.648.000 annue, lire 975.000 mensili) non consente al momento attuale interventi strutturali riduttivi del grado di copertura dei pensionati.

I principi ed i criteri direttivi stabiliti per l'emanazione della normativa delegata, nel rispetto del vincolo-obiettivo dell'invarianza rispetto al PIL della spesa pensionistica possono essere sinteticamente esposti come segue:

a) elevazione dell'età pensionabile per uomini e donne a sessantacinque anni.

Dal 1° gennaio 1993 per uomini e donne l'età pensionabile è elevata gradualmente di un anno ogni due anni.

A salvaguardia delle aspettative dei lavoratori collocati nelle fasce di età più vicine al pensionamento di vecchiaia, l'età pensio-

nabile resta ferma a sessanta anni per gli uomini e a cinquantacinque anni per le donne per i soggetti che hanno già compiuto cinquantasette anni (uomini) o cinquanta anni (donne) all'entrata in vigore della riforma;

b) sono confermati i limiti di età eventualmente più elevati già in vigore per le forme di previdenza sostitutive od esclusive del regime generale obbligatorio, per uomini e donne (ad es. sessantacinque anni per i dipendenti pubblici); sono inoltre confermato i vigenti limiti di età per i lavoratori non vedenti, per il personale militare, per il personale viaggiante del settore autoferrottranviario, per il personale di volo e per i lavoratori dello spettacolo ivi compresi i calciatori, gli allenatori di calcio e gli sportivi professionisti;

c) si riconosce al lavoratore la facoltà di chiedere *volontariamente* la prosecuzione del rapporto di lavoro fino a sessantacinque anni, differendo conseguentemente l'età di pensionamento;

d) si prevede un sistema di flessibilità nella determinazione dell'età pensionabile attribuendo al lavoratore la facoltà di scegliere l'età del collocamento a riposo, con l'applicazione di incentivazioni nell'ipotesi di differimento del pensionamento e di riduzioni nel caso di opzione per la conservazione dei precedenti limiti di età;

e) il diritto alla erogazione della pensione di vecchiaia è subordinato alle dimissioni dal rapporto di lavoro;

f) pensionamento per attività particolarmente usuranti. L'innalzamento della vita media per gli uomini e per le donne ed il miglioramento delle condizioni generali dell'attività lavorativa comportano un più lungo periodo di permanenza nel rapporto di lavoro dipendente, tale da richiedere e giustificare la graduale elevazione dell'età pensionabile a sessantacinque anni per gli uomini e per le donne. Le tendenze in atto e le prospettive di evoluzione del mercato del lavoro che giustificano la previsione di crescita delle componenti anziane della popolazione nelle forze di lavoro devono essere integrate da norme che attribuiscano a ciascun soggetto la facoltà di conservare

al vincolo dell'età pensionabile la valenza originaria di strumento di protezione rispetto all'usura fisica connessa alla prestazione di lavoro.

In linea con tale opportuna garanzia si prevede che i soggetti addetti a lavori particolarmente usuranti abbiano la facoltà di richiedere una anticipazione del collocamento in pensione, ossia una riduzione dell'età pensionabile, in misura pari a due mesi per ogni anno di occupazione in attività usuranti, fino ad un massimo di cinque anni.

Il maggiore onere derivante alla gestione pensionistica è per intero coperto da una contribuzione addizionale a carico dei settori interessati;

g) il requisito minimo per il conseguimento del diritto a pensione è progressivamente elevato dagli attuali quindici anni a venti anni; sono fatti salvi i diritti dei lavoratori che abbiano già maturato quindici anni di contribuzione al 31 dicembre 1992;

h) elevazione del periodo di riferimento per il calcolo della pensione. Il calcolo della pensione sarà effettuato sulla media delle retribuzioni percepite negli *ultimi dieci anni*, aumentando gradualmente (un anno ogni due) il numero delle settimane che si aggiungono al periodo di riferimento costituito attualmente dalle ultime duecentosessanta settimane (cinque anni), a decorrere dal 1° gennaio 1993.

La innovazione è intesa a ridurre i fenomeni della evasione e della elusione contributiva, facendo sorgere nel lavoratore l'interesse a verificare l'esatto versamento dei contributi per un più ampio periodo di tempo, dieci anni anziché cinque anni;

i) è attribuita particolare rilevanza alla maternità ed alla assistenza e cura delle persone disabili. Si prevede la facoltà di riscattare, fino ad un massimo di cinque anni, i periodi di maternità, puerperio e cura dei disabili, non coperti da contribuzione;

l) agli effetti della pensione di anzianità (trentacinque anni) è fissato un limite massimo di tre anni per il computo dei periodi figurativi;

m) la disciplina del cumulo tra pensione e redditi da lavoro è estesa a tutti i comparti privati e pubblici;

n) pensione di anzianità a trentacinque anni. Il requisito di trentacinque anni di contribuzione attualmente prescritto per il regime generale INPS ai fini del pensionamento di anzianità (ossia per il trattamento pensionistico che prescinde dal compimento dell'età pensionabile) è esteso a tutti i lavoratori dipendenti del settore privato e pubblico, in sostituzione delle normative più favorevoli (quindici e venti anni per gli statali, venti e venticinque anni per Cassa pensioni dipendenti enti locali, etc.).

La innovazione è conforme al più recente orientamento espresso in materia dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 194 del 2 maggio 1991, alla stregua della tendenziale parificazione delle discipline dell'impiego pubblico e dell'impiego privato e dei relativi trattamenti economici, ha definito non più giustificato il trattamento di pensione (previsto per i dipendenti pubblici) conseguibile con un'anzianità di venti anni di servizio, ridotta a quindici per le donne coniugate o con prole.

La estensione è effettuata con gradualità per salvaguardare le anzianità maturate precedentemente all'entrata in vigore della riforma;

o) la disciplina del regime generale INPS è estesa ai lavoratori che per la prima volta instaureranno un rapporto di lavoro e quindi un rapporto assicurativo successivamente al 31 dicembre 1992. La estensione opera compatibilmente con le peculiarità e le caratteristiche specifiche delle singole categorie di lavoratori;

p) la disciplina della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è ispirata alla salvaguardia del potere di acquisto delle pensioni;

q) è garantita l'autonomia e la pluralità delle gestioni pensionistiche;

r) si prevede la revisione dei requisiti reddituali per le integrazioni al minimo e per le maggiorazioni sociali;

s) il finanziamento delle gestioni previdenziali è ispirato al principio dell'equili-

brio sulla base di idonee aliquote contributive;

t) garanzia dei diritti già maturati all'entrata in vigore della riforma, così come illustrato per precedenza;

u) si prevede la costituzione e la disciplina di un compiuto sistema di previdenza complementare al fine di integrare i livelli dei trattamenti pensionistici a carico delle gestioni pubbliche, così come diffusamente già in atto nei paesi CEE.

* * *

La presente iniziativa di riforma posta a confronto con le esigenze di redistribuzione delle risorse fra le generazioni partecipanti al processo lavorativo ed i lavoratori pensionati, se esaminata con costruttiva obiettività si rivela idonea ad uniformare i trattamenti pensionistici del settore privato e pubblico, ad allineare la normativa previdenziale italiana a quella dei paesi con i quali il sistema produttivo nazionale si dovrà confrontare con l'apertura del «grande mercato», a ricondurre entro termini di compatibilità economica il rapporto tra la dimensione dei trasferimenti (spesa pensionistica) ed il livello produttivo del Paese (PIL), eliminando al contempo il rischio di tensioni e incrinature nella solidarietà tra le nuove generazioni e quelle anziane.

FINANZA DEGLI ENTI TERRITORIALI

L'articolo 4 contiene una serie di disposizioni in materia di finanza territoriale.

La lettera a) del comma 1 è diretta al riordino della fiscalità immobiliare, con l'introduzione dell'imposta comunale sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili (ICI) e con la contestuale esclusione dall'ambito di applicazione dell'ILOR dei redditi immobiliari e l'interruzione dell'incremento di valore tassabile in INVIM per i presupposti verificatisi entro il prossimo decennio, riproponendo il testo (atto Senato n. 88-1895-1903/A) già approvato dalla VI Commissione del Senato nella passata legislatura. Le innovazioni apportate, ri-

guardanti la parziale rivalsa nei confronti dell'utilizzatore dell'unità abitativa diverso dal proprietario e l'attenuazione, attraverso una riduzione dell'ICI, dell'onere complessivo ICIAP/ICI gravante sugli insediamenti produttivi, mirano ad arricchire l'imposta del connotato della correlazione con la fruizione di servizi pubblici locali.

Il provvedimento, come è noto, era finalizzato alla esaltazione dell'autonomia impositiva a livello locale, motivata innanzi tutto dalla esigenza di accentuare la responsabilità gestionale degli amministratori, attraverso la concentrazione nell'ente erogatore di servizi pubblici della leva fiscale sui propri amministrati; in secondo luogo, tale autonomia impositiva consente di superare la rigidità del bilancio statale, che suggerisce di riequilibrare il rapporto tra entrate provenienti dal bilancio erariale ed entrate riscosse direttamente, semprechè la gestione di più consistenti entrate proprie possa effettuarsi con criteri prevalentemente automatici ed apparati burocratici adeguati a strutture amministrative territoriali.

Queste finalità hanno indotto, nel riproporre l'introduzione dell'ICI, ad ampliare ulteriormente il potere impositivo locale, mediante l'attribuzione ai comuni della facoltà di istituire una addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, con aliquote attenuate nei primi anni di applicazione (lettera b) l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario della tassa automobilistica erariale e delle soprattasse erariali (*diesel* o *gas*) sui veicoli e natanti immatricolati nell'ambito del territorio delle regioni stesse, con corrispondente riduzione del fondo comune regionale (lettera c), l'attribuzione alle province di un prelievo commisurato al prezzo dell'energia elettrica e del gas per usi domestici (lettera d).

Con la lettera e) il Governo è delegato ad emanare norme che danno attuazione, in generale, al disposto dell'articolo 54 della legge 9 giugno 1990, n. 142, che ha tra l'altro precisato la finalizzazione da attribuire ai trasferimenti erariali agli enti locali ed i criteri di riparto.

In particolare, viene proposta una delega che dia certezza agli enti locali sulle

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quantità finanziarie da sottrarre ai trasferimenti correnti di provenienza erariale, definendole nella complessiva perdita di gettito per lo Stato derivante dall'ampliamento dell'autonomia impositiva, al netto delle connesse perdite di gettito degli enti locali.

In secondo luogo, si afferma il principio per cui, sempre in applicazione dell'articolo 54 citato, sia garantito agli enti locali il finanziamento erariale per i servizi indispensabili attinenti la materia statale, delegata o attribuita all'ente locale. Conseguentemente, l'altra parte degli attuali trasferimenti correnti può essere sottoposta a detrazione in funzione dell'ampliamento dell'autonomia impositiva.

Infine, la lettera e) individua i seguenti principali campi nei quali dovrà muoversi l'attività di perequazione delle risorse, stabilite dalla legge sull'ordinamento delle autonomie:

- comuni montani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- comuni non montani con popolazione inferiore a 2.000 abitanti;
- comuni operanti in zone particolarmente depresse con ridotte basi imponibili immobiliari e di reddito;
- comuni capoluogo di provincia.

Con la lettera f) il Governo è delegato ad emanare norme dirette a rivedere, aggiornare e ristrutturare l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, in esecuzione della riserva contenuta nel comma 1 dell'articolo 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Gli enti locali hanno bisogno di poter disporre di un unico «codice di contabilità», dopo il lungo periodo caratterizzato da decretazioni d'urgenza, che tenga conto dei principi innovatori della stessa legge n. 142. In tale sede, dovrà darsi il più velocemente possibile attuazione anche all'altro principio di realizzazione della contabilità economica, con ogni possibile e prudente gradualità.

Con la lettera g) si delega il Governo ad emanare norme per il finanziamento di opere pubbliche volte all'esercizio di servizi, con garanzia di equilibrio di gestione, sia nella base di progettazione economico-finanziario, che nella fase attuativa. L'intervento degli istituti bancari deve iniziare con l'esame dei piani finanziari, rigorosamente equilibrati, per proseguire poi nella responsabilità del monitoraggio alle cui spese compartecipano.

RELAZIONE TECNICA

Art. 4, comma 1, lettera a)

I.C.I. (imposta comunale immobiliare)

Con i prospetti allegati vengono quantificati il gettito dell'ICI e la perdita per i comuni nonché le perdite e maggiori entrate per lo Stato sulla base dei seguenti elementi:

- 1) per quanto concerne il gettito ICI:
 - entrata in vigore dell'ICI dal 1° gennaio 1993;
 - applicazione dell'ICI sui valori dei fabbricati assunti a base per la determinazione delle nuove rendite catastali conseguenti alla recente revisione generale (decreto del Ministro delle finanze del 20 gennaio 1990) e sui valori di mercato delle aree fabbricabili;
 - riduzione del 20 per cento dell'ICI per le abitazioni principali;
 - riduzione del 50 per cento dell'ICI per gli insediamenti produttivi assoggettati all'ICIAP (l'importo della riduzione non può, comunque, superare la metà dell'ICIAP dovuta);
 - aliquota minima del 3 per mille.
- 2) Per quanto concerne la perdita per i comuni:
 - riserva allo Stato del gettito INVIM relativo ai presupposti di tassazione verificatisi entro il decennio dall'entrata in vigore dell'ICI.
- 3) Per quanto concerne le maggiori entrate per lo Stato:
 - la riserva di cui al punto 2), calcolando l'INVIM limitatamente all'incremento di valore maturato fino al 31 dicembre 1992.
- 4) Per quanto concerne le perdite per lo Stato:
 - esclusione dei redditi dei fabbricati e di quelli dominicali delle aree fabbricabili dall'ambito di applicazione dell'ILOR a decorrere dal 1° gennaio 1993;
 - detrazione dell'importo massimo di lire 120.000 in IRPEF per l'abitazione principale, fino a concorrenza dell'imposta lorda gravante sul reddito dell'abitazione stessa;
 - compensazione parziale in IRPEF fra deduzione del 50 per cento dell'ICI pagata e mancata deduzione del 75 per cento dell'ILOR.

Aliquota 3 per mille

ICI (stime di gettito: entrata in vigore dell'imposta dal 1° gennaio 1993)

1) Valore fabbricati (valori di base per la determinazione delle rendite catastali conseguenti alla recente revisione generale - decreto del Ministro delle finanze del 20 gennaio 1990 - Proiezioni).

2.880.000 miliardi (al netto delle esenzioni)

Applicando l'aliquota minima del 3 per mille si ha l'imposta di ..	8.640 miliardi
a) riduzione del 20 per cento dell'imposta per abitazioni principali; valore 1.120.000 miliardi $\times 3 = 3.360$ al 20 per cento =	670
b) riduzione per insediamenti produttivi	800
	<u>1.470 miliardi</u>
Gettito su base annua (al netto delle agevolazioni)	<u>7.170 miliardi</u>
2) Valore aree fabbricabili = . 350.000 miliardi	
350.000 \times aliquota 3 per mille = gettito su base annua di	<u>1.050 miliardi</u>
TOTALE ...	<u><u>8.220 miliardi</u></u>

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GETTITO I.C.I.

(miliardi di lire)

Anno 1993		Anno 1994 (1)		Anno 1995 (1)	
Competenza	Riscossioni	Competenza	Riscossioni	Competenza	Riscossioni
8.220	7.535 (acconto in dicembre sul possesso da gennaio a novembre)	8.630	8.595 (saldo sul possesso di dicembre 1993 e acconto su quello da gennaio a novembre 1994)	9.060	9.025 (saldo sul possesso di dicembre 1994 e acconto su quello da gennaio a novembre 1995)

(1) Per il 1994 e 1995 si stima l'incremento del 5 per cento.

Perdite Comuni per INVIM	Saldo per Comuni (Competenza)	(Cassa)
1993 = 3.700	1993 = 4.520 (8.220 - 3.700)	3.835
1994 = 3.700	1994 = 4.930 (8.630 - 3.700)	4.895
1995 = 3.700	1995 = 5.360 (9.060 - 3.700)	5.325

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALiquota ICI 3 per mille

Entrata in vigore dell'ICI dal 1° gennaio 1993
(valori di base nuove rendite catastali)

STIME DI PERDITA DI GETTITO - COMPETENZA CONTABILE E CASSA
(miliardi di lire)

	1993	1994	1995	Tributi
1) ILOR sui redditi dei fabbricati	3.213	3.440	3.612	ILOR
1a) ILOR sui redditi dominicali aree fabbricabili	7	7	7	ILOR
2) Detrazione di lire 120.000 mas- sime in IRPEF per abitazione principale	-	2.435	1.230	IRPEF
3) Compensazione in IRPEF tra mancata deduzione 75 per cen- to ILOR fabbricati ed aree fabbricabili e deduzione 50 per cento ICI pagata	-	671	517	IRPEF
4) Ultrattività dell'INVIM, con ri- serva allo Stato del relativo gettito	+ 3.453	+ 3.206	+ 2.960	
Totale perdita Stato ...	+ 233	3.347	2.406	

La predetta stima delle minori entrate erariali è stata formulata con riferimento all'applicazione dell'ICI nella misura minima del 3 per mille. Poichè i comuni possono determinare l'ICI tra il 3 e il 5 per mille si ritiene che in via prudenziale, la stima vada effettuata sull'aliquota media del 4 per mille, con una perdita di entrate per lo Stato di lire 3.970 miliardi per il 1994 e lire 2.790 miliardi per il 1995.

Nota illustrativa alle stime di perdita di gettito per lo Stato.

1) *ILOR sui redditi dei fabbricati*

Si stimano le seguenti basi imponibili (in miliardi) influenzate dalle nuove rendite catastali (revisione generale disposta con il decreto ministeriale del 20 gennaio 1990).

base imponibile 1992 = 20.242

base imponibile 1993 = 21.254

base imponibile 1994 = 22.317

nell'ipotesi dell'incremento del 5 per cento annuo.

Ciò stante:

nel 1993: non si versa l'acconto 1993 pari al 98 per cento di 3.279 ($20.242 \times 16,2$) e, cioè 3.213;

nel 1994: non si versa il saldo 1993 pari a $3.279 - 3.213 = 66$;

non si versa l'acconto 1994 pari al 98 per cento di 3.443 ($21.254 \times 16,2$) e, cioè 3.374:

in totale, quindi, 3.440;

nel 1995: non si versa il saldo 1994 pari a $3.443 - 3.374 = 69$;

non si versa l'acconto 1995 pari al 98 per cento di 3.615 ($22.317 \times 16,2$) e, cioè, 3.543:

in totale, quindi, 3.612.

2) *Detrazione in IRPEF di lire 120.000 massime per abitazione principale*

Delle 12.500.000 abitazioni principali stimate, n. 8.000.000 (categorie A/1, A/2, A/3, A/7) beneficiano dell'intera detrazione, mentre per n. 4.500.000 (A/4, A/5 e A/6) stante la loro bassa rendita, la capienza media della detrazione è di 60.000 lire.

Pertanto: 960 miliardi ($8.000.000 \times 120.000$) + 270 miliardi ($4.500.000 \times 60.000$) = 1.230 su base annua (è stata calcolata l'aliquota media IRPEF del 25 per cento).

Ciò stante:

nel 1993: è presumibile che in sede di acconto 1993 i contribuenti non calcoleranno l'agevolazione;

nel 1994: si avrà 1.230 su saldo 1993 e 1.205 (98 per cento di 1.230) su acconto 1994:

Pertanto: 2.435 ($1.230 + 1.205$);

nel 1995: si avrà 25 ($1.230 - 1.205$) su saldo 1994 e 1.205 (98 per cento di 1.230) su acconto 1995:

Pertanto: 1.230 ($25 + 1.205$).

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3) *Compensazione tra mancata deduzione ILOR e deduzione ICI al 50 per cento*

nel 1993: è presumibile che in sede di acconto 1993 non si abbiano ripercussioni;

nel 1994: si avrà, sul saldo 1993: 3.767 (il 50 per cento dell'ICI di 7.535) - 2.410 (75 per cento mancata deduzione ILOR) = 1.357;
1.357 al 25 per cento (aliquota media IRPEF) = 339. Sull'acconto 1994: 339 al 98 per cento = 332;

Pertanto: 339 + 332 = 671;

nel 1995: si avrà, sul saldo 1994: 4.297 (il 50 per cento dell'ICI di 8.595) - 2.580 (75 per cento mancata deduzione ILOR) = 1.717;

1.717 al 25 per cento (aliquota media IRPEF) = 429; 429 - 332 già dedotti = 97.

Sull'acconto 1995: 429 al 98 per cento = 420.

Pertanto: 97 + 420 = 517.

Non si calcolano perdite per la detrazione ICI dall'imposta successoria, stimandosi una compensazione con la minore detrazione dell'INVIM.

ALIQUOTA ICI 3 per mille

Entrata in vigore dell'ICI dal 1° gennaio 1993

RIEPILOGO (SALDI)

(miliardi di lire)

	1993	1994	1995
Stato	+ 233	- 3.347	- 2.406
Comuni	+ 3.835 (cassa)	+ 4.895	+ 5.325
TOTALE ...	+ 4.068	+ 1.548	+ 2.919

Art. 4, comma 1, lettera b)

Addizionale comunale all'IRPEF (non deducibile agli effetti delle imposte erariali sul reddito)

Nell'ipotesi in cui tutti i Comuni istituiscano l'addizionale con l'aliquota massima e senza esoneri o riduzioni e valutando un

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

incremento annuo dell'IRPEF del 5 per cento, si hanno le seguenti stime di gettito in favore dei Comuni:

IRPEF relativa ai redditi prodotti nel 1992 = 135.000 miliardi.
Applicando la prevista aliquota dell'1 per cento, il gettito dei comuni nell'anno 1993 è di 1.350 miliardi;

IRPEF relativa ai redditi prodotti nel 1993 = 142.000 miliardi.
Applicando la prevista aliquota del 2 per cento, il gettito dei comuni nell'anno 1994 è di 2.840 miliardi;

IRPEF relativa ai redditi prodotti nel 1994 = 150.000 miliardi.
Applicando la prevista aliquota del 3 per cento, il gettito dei comuni nell'anno 1995 è di 4.500 miliardi;

IRPEF relativa ai redditi prodotti nel 1995 = 157.000 miliardi.
Applicando la prevista aliquota del 4 per cento, il gettito dei comuni nell'anno 1996 è di 6.300 miliardi.

Art. 4, comma 1, lettera c)

Attribuzione alle Regioni a statuto ordinario della tassa automobilistica erariale e delle soprattasse erariali *diesel* e *gas* relative ai veicoli e natanti immatricolati nell'ambito del territorio delle regioni stesse

Il gettito (in miliardi di lire) nell'anno 1991 e nelle regioni a statuto ordinario, è stato il seguente:

REGIONI	Tassa automobilistica erariale	Soprattasse erariali (autovetture) con motore diesel o gas)	Tassa automobilistica regionale
Abruzzo	58	50	58
Basilicata	21	24	19
Calabria	51	51	29
Campania	192	177	120
Emilia-Romagna	224	158	223
Lazio	207	224	241
Liguria	75	41	73
Lombardia	382	264	399
Marche	65	48	65
Molise	12	12	7
Piemonte	192	127	194
Puglia	125	137	120
Toscana	186	122	165
Umbria	39	32	40
Veneto	195	136	198
TOTALE ...	2.031	1.608	1.955

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Stimando un incremento annuo del 3 per cento per la tassa automobilistica e considerando le agevolazioni introdotte in materia di sovratassa *diesel*, la perdita per lo Stato può così essere quantificata:

per l'anno 1993 = 3.550	(2.031 + 6% = 2.150 + 1.400)
per l'anno 1994 = 3.410	(2.150 + 3% = 2.210 + 1.200)
per l'anno 1995 = 3.480	(2.210 + 3% = 2.280 + 1.200)

Art. 4, comma 1, lettera d)

Imposta provinciale dell'1 per cento complessivo massimo sul prezzo dell'energia elettrica e del gas per usi domestici

Ipotizzando l'applicazione dell'aliquota massima in tutte le province (0,50 per cento sul prezzo dell'energia elettrica e 0,50 per cento su quello del gas), si possono fare le seguenti stime.

Per l'energia elettrica

Consumi domestici nazionali = kwh 45 miliardi × prezzo medio di L. 120 = 5.400 miliardi; 5.400 miliardi × 0,50 = 27 miliardi.

Per il gas

Sulla base della spesa media delle famiglie per gas metano, il gettito dell'imposta (applicando l'aliquota dello 0,50%) è stimabile sui 40 miliardi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Sanità)

1. Ai fini della ottimale e razionale utilizzazione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, del perseguimento della migliore efficienza del medesimo a garanzia del cittadino, di equità distributiva e del contenimento della spesa sanitaria, il Governo della Repubblica, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le regioni e province autonome, è delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riordinare la disciplina dei prelievi contributivi e dei *ticket* sulla base del principio dell'uguaglianza di trattamento dei cittadini, anche attraverso l'unificazione della aliquota contributiva, da rendere proporzionale entro un livello massimo di reddito;

b) rafforzare le misure contro le evasioni e le elusioni contributive e contro i comportamenti abusivi nella utilizzazione dei servizi, anche attraverso l'introduzione di limiti e modalità personalizzate di fruizione delle esenzioni;

c) completare il riordinamento del Servizio sanitario nazionale, attribuendo alle regioni la competenza in materia di organizzazione e gestione dell'assistenza sanitaria e riservando allo Stato, in questa materia, la programmazione sanitaria nazionale, la determinazione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria e dei relativi parametri capitari di finanziamento;

d) definire i principi organizzativi delle unità sanitarie locali come aziende infraregionali, stabilendo comunque che esse abbiano propri organi di gestione e prevedendo un direttore generale, un consiglio di amministrazione e un collegio dei revisori. Il direttore generale, che deve essere in

possesso di requisiti di comprovata professionalità ed esperienza gestionale e organizzativa, è nominato dalla regione tra gli iscritti all'Albo nazionale da istituire presso il Ministero della sanità ed è assunto con contratto di diritto privato a termine; è coadiuvato da un direttore amministrativo e da un direttore sanitario in possesso dei medesimi requisiti soggettivi, assunti anch'essi con contratto di diritto privato a termine, ed è assistito per le attività tecnico-sanitarie da un consiglio dei sanitari;

e) definire i principi relativi ai poteri di gestione spettanti al direttore generale, riservando al Consiglio di amministrazione esclusivamente di determinare, nell'ambito della programmazione regionale, la priorità degli interventi e gli indirizzi concernenti la organizzazione funzionale dei servizi, nonché di effettuare la verifica dei risultati e stabilendo altresì che il Consiglio di amministrazione è composto da un minimo di cinque a un massimo di sette membri, con necessaria presenza di rappresentanti degli assistiti, di esperti in organizzazione aziendale pubblica o privata e di medici;

f) definire principi relativi ai livelli di assistenza sanitaria uniformi, stabilendo comunque l'individuazione della soglia minima di riferimento, da garantire a tutti i cittadini, e il parametro capitaro di finanziamento da assicurare alle regioni per l'organizzazione di detta assistenza, in coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria;

g) imputare alle regioni, nell'ambito del proprio bilancio e del potere impositivo alle medesime attribuito, gli effetti finanziari per gli eventuali livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi, per le dotazioni di presidi e di posti letto eccedenti gli *standard* previsti e per gli eventuali disavanzi di gestione da ripianare con totale esonero finanziario dello Stato;

h) promuovere iniziative per il superamento del regime delle convenzioni, prevedere forme di assistenza sanitaria indiretta e consentire forme di assistenza differenziata per tipologie di prestazioni, al fine di assicurare ai cittadini migliore assistenza e libertà di scelta;

i) prevedere che con decreto interministeriale siano individuate quote di contribuzioni sanitarie disponibili per forme previdenziali parziali liberamente scelte dagli utenti;

l) stabilire i criteri per le individuazioni degli ospedali regionali, comunque organizzati, di alta specializzazione e di rilievo nazionale, ai quali attribuire autonomia di bilancio, finanziaria, gestionale e tecnica e prevedere, anche per gli altri presidi delle unità sanitarie locali, che la relativa gestione sia informata al principio dell'autonomia economico-finanziaria, basato sulle prestazioni effettuate, con appropriate forme di incentivazione per il potenziamento dei servizi ospedalieri diurni e la deospedalizzazione dei lungodegenti;

m) prevedere il trasferimento alle aziende infraregionali e agli ospedali dotati di autonomia organizzativa del patrimonio mobiliare e immobiliare già di proprietà dei disciolti enti ospedalieri e mutualistici;

n) prevedere nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente l'articolazione della dirigenza su due livelli, il secondo dei quali configurato quale incarico da conferire a dipendenti forniti di nuova, specifica idoneità nazionale all'esercizio delle funzioni di direzione e rinnovabile, nonchè la definizione delle attribuzioni e delle responsabilità del personale medico, riguardo agli interventi clinici, diagnostici e terapeutici, e la regolamentazione delle attività di tirocinio e formazione;

o) definire i principi per garantire i diritti dei cittadini nei confronti del servizio sanitario, prevedendo modalità di partecipazione e di verifica nella organizzazione dei servizi.

Art. 2.

(Pubblico impiego)

1. Il Governo della Repubblica è delegato a emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi, diretti alla raziona-

lizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione; a tal fine è autorizzato a:

a) prevedere, con uno o più decreti, salvi i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzati, che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti di cui agli articoli 1, primo comma, e 26, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, siano regolati mediante contratti individuali e collettivi; prevedere una disciplina transitoria idonea ad assicurare la graduale sostituzione del regime attualmente in vigore con quello stabilito in base al presente articolo;

b) prevedere criteri di rappresentatività ai fini dei diritti sindacali e della contrattazione, per la parte sindacale fondata sulla verifica delle deleghe, dei voti e della diffusione territoriale; prevedere strumenti per la rappresentanza negoziale della parte pubblica, autonoma ed obbligatoria mediante un apposito organismo;

c) prevedere l'affidamento delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti, cui si applica la disciplina di cui al presente articolo, alla giurisdizione del giudice ordinario secondo le disposizioni che regolano il processo del lavoro, a partire dal terzo anno successivo alla emanazione del decreto legislativo; la procedibilità del ricorso giurisdizionale resta subordinata all'esperimento di un tentativo di conciliazione, che, in caso di esito positivo, si definisce mediante verbale costitutivo titolo esecutivo. Sono regolate in ogni caso con legge, ovvero, sulla base della legge, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie:

- 1) gli organi gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- 2) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- 3) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;

4) i ruoli e le dotazioni organiche nonchè la loro consistenza complessiva;

d) mantenere la normativa vigente, prevista dai rispettivi ordinamenti, per quanto attiene ai magistrati ordinari e amministrativi, agli avvocati e procuratori dello Stato, al personale militare e delle forze di polizia, ai dirigenti generali ed equiparati, al personale diplomatico;

e) prevedere la definizione di criteri di unicità di ruolo dirigenziale; prevedere criteri generali per la nomina dei dirigenti di più elevato livello, con la garanzia di specifiche obiettive capacità professionali; prevedere una disciplina uniforme per i procedimenti di accesso alle qualifiche dirigenziali di primo livello;

f) prevedere:

1) l'affidamento ai dirigenti, nell'ambito delle direttive generali impartite dal titolare dell'organo, di autonomi poteri di impulso, di direzione, di coordinamento, di vigilanza e di controllo, al fine di assicurare, oltre alla legalità e all'imparzialità, economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti;

2) la verifica dei risultati mediante appositi nuclei di valutazione composti da dirigenti generali e da esperti esterni, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione;

3) la mobilità, anche temporanea, dei dirigenti, nonchè la rimozione dalle funzioni e il collocamento a disposizione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti della gestione;

g) prevedere procedure di contenimento e controllo della spesa globale per i dipendenti pubblici, entro limiti massimi, globali, per ciascun comparto e per ciascuna amministrazione o ente;

h) definire procedure e sistemi di controllo sul conseguimento degli obiettivi stabiliti per le azioni amministrative, nonchè sul contenimento dei costi contrattuali entro i limiti predeterminati dal Governo e dalla normativa di bilancio, stabilendo altresì la possibilità di prorogare l'efficacia temporale del contratto, ovvero di sospen-

dere l'iter contrattuale o l'esecuzione totale o parziale del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa; a tali fini, prevedere che il Nucleo di valutazione della spesa relativa al pubblico impiego istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro dall'articolo 10 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, operi, su richiesta del Ministro per la funzione pubblica o delle organizzazioni sindacali, nell'ambito dell'attuale dotazione finanziaria dell'ente, con compiti di controllo e certificazione dei costi del lavoro pubblico sulla base delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, dal Dipartimento della funzione pubblica e dall'Istituto nazionale di statistica; per il più efficace perseguimento di tali obiettivi, realizzare l'integrazione funzionale del Dipartimento per la funzione pubblica con la Ragioneria generale dello Stato;

i) prevedere, nelle ipotesi in cui per effetto di decisioni giurisdizionali l'entità globale della spesa per il pubblico impiego ecceda i limiti prestabiliti dal Governo, che il Ministro del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del tesoro presentino, in merito, entro trenta giorni dalla pubblicazione delle sentenze esecutive, una relazione al Parlamento impegnando Governo e Parlamento a definire con procedura d'urgenza una nuova disciplina legislativa della materia idonea a ripristinare i limiti della spesa globale;

l) prevedere che, in deroga all'articolo 2103 del codice civile, l'esercizio temporaneo di mansioni superiori non attribuisce il diritto all'assegnazione definitiva delle stesse e che sia consentita la temporanea assegnazione alle mansioni superiori per un periodo non eccedente tre mesi esclusivamente con il riconoscimento del diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta;

m) procedere alla revisione delle disposizioni che prevedono trattamenti economici accessori, comunque denominati, per i dipendenti pubblici, al fine di assicurare che detti trattamenti siano direttamente collegati alla produttività individuale raggiunta nel periodo, ovvero allo svolgimento

effettivo di attività particolarmente disagiate ovvero obiettivamente pericolose per l'incolumità personale o dannose per la salute;

n) prevedere che l'amministrazione, ente, società o persona fisica che hanno conferito al personale dipendente da una pubblica Amministrazione incarichi previsti dall'articolo 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, siano tenuti a comunicare alle Amministrazioni di appartenenza del personale medesimo gli emolumenti corrisposti in relazione ai predetti incarichi, allo scopo di favorire la completa attuazione dell'anagrafe delle prestazioni previste dallo stesso articolo 24;

o) prevedere, al fine di assicurare la migliore distribuzione del personale nelle sedi di servizio sul territorio nazionale, che le amministrazioni e gli enti pubblici non possano procedere a nuove assunzioni, ivi comprese quelle riguardanti le categorie protette, in caso di mancata rideterminazione delle piante organiche secondo il disposto dell'articolo 6 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ed in caso di accertata possibilità di copertura dei posti vacanti mediante mobilità volontaria, ancorchè realizzabile a seguito della copertura del fabbisogno di personale nella sede di provenienza; prevedere norme dirette ad impedire la violazione e l'elusione degli obblighi temporanei di permanenza dei dipendenti pubblici in determinate sedi, stabilendo in sette anni il relativo periodo di effettiva permanenza nella sede di prima destinazione, escludendo anche la possibilità di disporre in tali periodi comandi o distacchi presso sedi con dotazioni organiche complete; prevedere che i trasferimenti mediante mobilità volontaria, compresi quelli di cui al comma 2 dell'articolo 4 della legge 29 dicembre 1988, n. 554, siano adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e che il personale eccedente, che non accetti la mobilità volontaria, sia sottoposto a mobilità d'ufficio e, qualora non ottemperi, sia collocato in disponibilità ai sensi dell'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3;

p) espletare a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri concorsi unici per profilo professionale abilitanti all'impiego presso le pubbliche amministrazioni, previa individuazione dei profili professionali, delle procedure e tempi di svolgimento dei concorsi, nonché delle modalità di accesso alle graduatorie di idonei da parte delle amministrazioni pubbliche, prevedendo altresì la possibilità, in determinati casi, di selezionare i candidati mediante svolgimento di prove psico-attitudinali avvalendosi di sistemi automatizzati;

q) al fine di assicurare una migliore efficienza degli uffici e delle strutture delle Amministrazioni pubbliche in relazione alle rispettive inderogabili esigenze funzionali, prevedere che il personale appartenente alle qualifiche funzionali possa essere utilizzato, occasionalmente e con criteri di flessibilità, per lo svolgimento di mansioni relative a profili professionali di qualifica funzionale immediatamente inferiore;

r) prevedere il passaggio, anche d'ufficio, del personale docente soprannumerario delle scuole di ogni ordine e grado a posti e classi di concorso diversi da quelli di titolarità, anche per ordini e gradi di scuola diversi, mediante l'istituzione di appositi corsi di formazione finalizzati al conseguimento dell'abilitazione, tenuto conto del titolo di studio posseduto, nonché le modalità di utilizzazione del personale docente medesimo, in attesa della formalizzazione del predetto passaggio, e con riferimento al titolo di studio posseduto, ove si verificano disponibilità di cattedre e posti di organico anche per discipline diverse da quelle di titolarità;

s) prevedere norme dirette alla riduzione graduale delle dotazioni organiche aggiuntive per le scuole materne e per gli istituti e scuole d'istruzione secondaria ed artistica, fino al raggiungimento del 3 per cento della consistenza organica, a modifica di quanto previsto dall'articolo 13, primo comma, della legge 20 maggio 1982, n. 270;

t) procedere alla revisione, nell'ambito dell'attuale disciplina del reclutamento del personale docente di ruolo, dei criteri di

costituzione e funzionamento delle commissioni giudicatrici, al fine di realizzare obiettivi di accelerazione, efficienza e contenimento complessivo della spesa nello svolgimento delle procedure concorsuali, assicurando un adeguato compenso ai componenti delle commissioni stesse nei casi in cui essi non optino per l'esonero dal servizio di insegnamento. La corresponsione dei citati compensi deve comunque comportare una adeguata economia di spesa rispetto agli oneri eventualmente da sostenere per la sostituzione del personale esonerato dal servizio di insegnamento;

u) procedere alla revisione delle norme concernenti il conferimento delle supplenze annuali e temporanee per il personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario prevedendo la possibilità di fare ricorso alle supplenze annuali solo per la copertura dei posti effettivamente vacanti e disponibili ed ai quali non sia comunque assegnato personale ad altro titolo per l'intero anno scolastico, stabilendo la limitazione delle supplenze temporanee al solo periodo di effettiva permanenza delle esigenze di servizio.

2. Le disposizioni del presente articolo e dei decreti legislativi in esso previsti costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

3. I principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo costituiscono altresì per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Art. 3. (Previdenza)

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati e pubblici, con lo scopo di stabilizzare al livello attuale il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo e di garantire, in base alle disposizio-

ni di cui all'articolo 38 della Costituzione e ferma restando la pluralità degli organismi assicurativi, trattamenti pensionistici obbligatori omogenei, nonchè di favorire la costituzione, su base volontaria, collettiva o individuale, di forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) elevazione graduale del limite di età a sessantacinque anni per uomini e donne in ragione di un anno ogni due anni dal 1993 per i soggetti che, al 31 dicembre 1992, possano far valere un'anzianità contributiva inferiore a quindici anni o un'età inferiore ai cinquanta anni se donne o ai cinquantasette se uomini;

b) conferma dei limiti di età eventualmente più elevati già in vigore per le forme di previdenza sostitutive od esclusive del regime generale obbligatorio, per uomini e donne; facoltà di permanere in servizio oltre i limiti di età per un periodo massimo di un biennio per i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici; conferma dei vigenti limiti di età per i lavoratori non vedenti, per il personale militare, per il personale viaggiante del settore autoferrotranviario, per il personale di volo e per i lavoratori dello spettacolo, ivi compresi i calciatori, gli allenatori di calcio e gli sportivi professionisti;

c) elevazione fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età del limite previsto per l'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 6 della legge 29 dicembre 1990, n. 407, per la prosecuzione facoltativa del rapporto di lavoro;

d) elevazione della percentuale di commisurazione della pensione per ogni anno di anzianità contributiva acquisita dal lavoratore per effetto dell'esercizio dell'opzione per continuare a prestare la sua opera per periodi successivi al compimento dell'età pensionabile nel periodo transitorio e riduzione nel caso di trattamenti pensionistici acquisiti per effetto dell'esercizio dell'opzione di avvalersi dei limiti di età pensionabile previgenti;

e) subordinazione del conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia alla cessazione del rapporto di lavoro;

f) anticipazione, a richiesta del lavoratore, dei limiti di età pensionabile di due mesi per ogni anno di occupazione in attività particolarmente usuranti, fino ad un massimo di sessanta mesi, con copertura del maggior onere a carico dei settori interessati, senza aggravii a carico del bilancio dello Stato;

g) graduale elevazione da quindici anni a venti anni del requisito di assicurazione e contribuzione per il diritto a pensione, in ragione di un anno ogni due anni, con esclusione degli assicurati che al 31 dicembre 1992 abbiano conseguito il requisito minimo in base alla normativa vigente;

h) graduale elevazione del periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione annua pensionabile da duecentosessanta a cinquecentoventi settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione, in ragione di un anno ogni due anni, con rivalutazione delle retribuzioni, con graduale estensione di tale meccanismo nei confronti degli iscritti alle forme sostitutive ed esclusive del regime generale obbligatorio, in ragione di un anno ogni due anni;

i) facoltà per i lavoratori dipendenti che possono far valere complessivamente almeno cinque anni di contribuzione versata in costanza di effettiva attività lavorativa di riscattare, a domanda, con le norme e le modalità di cui all'articolo 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, e nella misura massima complessiva di cinque anni, periodi corrispondenti a quelli di assenza obbligatoria o facoltativa dal lavoro per gravidanza e puerperio, periodi di congedo per motivi familiari concernenti l'assistenza e cura di disabili in misura non inferiore al 45 per cento, con esclusione delle cumulabilità con il riscatto del periodo di corso legale di laurea;

l) determinazione di un limite massimo non superiore a tre anni per i periodi figurativi computabili ai fini del diritto a pensione di anzianità;

m) armonizzazione ed estensione della disciplina in materia di limitazioni al cumulo delle pensioni con i redditi da lavoro subordinato ed autonomo per tutti i lavora-

tori pubblici e privati, con esclusione della non cumulabilità per i redditi derivanti da attività promosse da enti locali e altre istituzioni pubbliche e private per programmi di reinserimento degli anziani in attività socialmente utili; i lavoratori che, al 31 dicembre 1992, risultano già pensionati, continuano a percepire, se più favorevoli, i trattamenti in atto;

n) graduale estensione della disciplina del regime generale obbligatorio in materia di pensione di anzianità a tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici, con salvaguardia dei diritti maturati;

o) estensione della disciplina dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, limitatamente ai lavoratori di nuova assunzione privi di anzianità assicurativa, con riferimento del calcolo della pensione alla contribuzione dell'intera vita lavorativa, alle forme pensionistiche esclusive e sostitutive del regime generale, nei limiti compatibili con le specifiche peculiarità e le particolari caratteristiche del rapporto di lavoro delle singole categorie; estensione del riferimento all'intera vita contributiva ai lavoratori autonomi limitatamente alle attività iniziate successivamente al 31 dicembre 1992, che diano luogo a nuova iscrizione alla rispettiva gestione;

p) disciplina della perequazione automatica delle pensioni al fine di garantire, tenendo anche conto del sistema relativo ai lavoratori in attività, la salvaguardia del loro potere di acquisto;

q) conservazione per le forme pensionistiche di cui alla lettera o) dell'autonomia di gestione e, se più favorevole, della normativa vigente in materia di invalidità specifiche e per causa di servizio;

r) revisione ed armonizzazione dei requisiti reddituali per le integrazioni al trattamento minimo e per le maggiorazioni sociali delle pensioni, al fine di assicurare al nucleo familiare del pensionato, computandovi il reddito del coniuge, un reddito spendibile non inferiore al livello minimo vitale;

s) ristrutturazione ed armonizzazione della disciplina di finanziamento del siste-

ma previdenziale, stabilendo aliquote contributive idonee ad assicurare l'equilibrio gestionale;

t) disciplina transitoria per il calcolo delle pensioni da determinare in quota parte in base alla previgente normativa a garanzia dei diritti maturati;

u) previsione di più elevati livelli di copertura previdenziali, disciplinando la costituzione, la gestione e la vigilanza di forme di previdenza, anche articolate secondo criteri di flessibilità e diversificazione per categorie di beneficiari, per la erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico per i lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi ed i liberi professionisti, su base volontaria, collettiva o individuale, con garanzia di autonomia e separazione contabile e patrimoniale, mediante gestioni dirette o convenzionate affidate, in regime di concorrenza, ad operatori pubblici e privati, con l'osservanza di sistemi di capitalizzazione, con la partecipazione negli organi di amministrazione e di controllo interno di rappresentanti dei soggetti che concorrono al finanziamento delle gestioni, prevedendosi la possibilità di concessione di agevolazioni fiscali in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'articolo 17 della legge 29 dicembre 1990, n. 408.

Art. 4.

(Finanza degli enti territoriali)

1. Al fine di consentire alle regioni, alle province ed ai comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie, il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, diretti:

a) all'istituzione, a decorrere dall'anno 1993, dell'imposta comunale immobiliare (ICI), con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

1) applicazione dell'ICI sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili a qualsia-

si uso destinati e attribuzione della titolarità dell'imposta al comune ove sono ubicati;

2) assoggettamento all'imposta, per anni solari, del proprietario dell'immobile ovvero del titolare del diritto di usufrutto, uso o abitazione sullo stesso, anche se non residente nel territorio dello Stato, con obbligo di rivalsa, nei confronti del diverso utilizzatore dell'unità abitativa nella misura stabilita dal comune e, comunque, non eccedente il 50 per cento;

3) determinazione del valore dei fabbricati sulla base degli estimi del catasto edilizio o valore comparativo in caso di non avvenuta iscrizione al catasto;

4) determinazione del valore delle aree fabbricabili sulla base del valore venale in comune commercio;

5) determinazione di un'aliquota unica da parte del comune in misura variante dal 3 al 5 per mille, con applicazione della aliquota minima in caso di mancata determinazione e con facoltà di aumentare l'aliquota massima dello 0,50 per mille per le abitazioni possedute in aggiunta a quella principale, ovvero dell'uno per mille per straordinarie esigenze di bilancio;

6) esenzione dall'imposta, con facoltà per il comune di deliberarne altre, per:

6.1) lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi fra detti enti, le unità sanitarie locali, limitatamente ai beni immobili ubicati nel territorio di rispettiva competenza e destinati ai compiti istituzionali dell'ente;

6.2) le costruzioni o porzioni di costruzioni rurali di cui all'articolo 39 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni;

6.3) i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purchè compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della Costituzione, e le loro pertinenze;

6.4) i fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato lateranense, sottoscritto l'11 febbraio 1929 e reso esecutivo con legge 27 maggio 1929, n. 810;

6.5) i fabbricati appartenenti agli Stati esteri per i quali è prevista l'esenzione

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dall'imposta locale sul reddito dei fabbricati in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia;

6.6) i fabbricati con destinazione ad usi culturali di cui all'articolo 5-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni;

6.7) i fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 ad E/9;

6.8) i fabbricati realizzati dalle imprese di costruzione, da queste posseduti, destinati alla vendita e non utilizzati, limitatamente al periodo di tre anni decorrente dalla data di ultimazione dei lavori o, comunque, da quando i fabbricati stessi sono diventati atti all'uso cui sono destinati;

6.9) i fabbricati di cui al n. 7.2 recuperati al fine di essere destinati alle attività assistenziali di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, per il periodo in cui sono adibiti direttamente allo svolgimento delle attività predette;

7) riduzione dell'imposta:

7.1) del 20 per cento per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo;

7.2) del 50 per cento per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati;

7.3) del 50 per cento per gli insediamenti produttivi assoggettati all'ICIAP; l'importo della riduzione non può comunque superare la metà dell'ICIAP dovuta;

8) accertamento e riscossione dell'imposta a cura del comune, previa dichiarazione da parte del soggetto passivo, avvalendosi anche del sistema informativo dell'anagrafe tributaria;

9) devoluzione delle controversie alla competenza delle commissioni tributarie;

10) determinazione di soprattasse in misura non eccedente il 50 per cento dell'imposta o della maggiore imposta dovuta ed il 20 per cento dell'imposta non versata o tardivamente versata, graduandone l'entità in relazione alla gravità dell'infrazione;

11) determinazione di pene pecuniarie in misura non eccedente lire 500.000 per le infrazioni di carattere formale;

12) esclusione dei redditi dominicali delle aree fabbricabili e dei redditi dei fabbricati dall'ambito di applicazione dell'ILOR, nonchè detrazione, per l'abitazione principale, dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di un importo non eccedente 120.000 lire;

13) soppressione dal 1° gennaio 1993 dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili (INVIM); tuttavia ne sarà prevista l'applicazione, con le aliquote massime e l'acquisizione del gettito all'erario dello Stato per i presupposti di imposta che si verificano nel decennio successivo al 31 dicembre 1992, assumendo come valore finale quello al 31 dicembre 1992;

14) detrazione dall'imposta sulle successioni dell'ICI corrisposta negli ultimi cinque anni, antecedenti al decesso, per gli immobili compresi nell'attivo ereditario;

15) deducibilità del 50 per cento dell'ICI pagata nella determinazione del reddito di impresa o di arti e professioni agli effetti delle imposte erariali sul reddito; deducibilità del 50 per cento dell'ICI pagata dal reddito complessivo, se non deducibile nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formarlo, agli effetti dell'IRPEF;

b) all'attribuzione ai comuni, a decorrere dal 1993, della facoltà di istituire una addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche in misura non eccedente l'uno per cento dell'imposta relativa all'anno 1992, il 2 per cento di quella relativa all'anno 1993, il 3 per cento di quella relativa all'anno 1994 ed il 4 per cento di quella relativa all'anno 1995 e successivi. Con delibera del Consiglio comunale possono essere stabiliti esoneri o riduzioni dell'addizionale per categorie di meno abbienti individuate sulla base di indici obiettivi di carattere sociale. L'addizionale è riscossa, in unica soluzione, nei termini e secondo le modalità previsti per il versamento a saldo dell'IRPEF; tuttavia è consentito ai lavoratori dipendenti delegare il datore di lavoro ad effettuare il versamento previa trattenu-

ta di quote mensili. Il provento dell'addizionale è devoluto dallo Stato in favore del comune di domicilio fiscale del contribuente. Per la disciplina dell'addizionale si applicano le disposizioni in materia di IRPEF; l'addizionale non è deducibile agli effetti delle imposte erariali sul reddito. Saranno, altresì, emanate norme dirette ad ampliare ed incentivare l'attività di segnalazione dei comuni prevista dal terzo comma dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni;

c) all'attribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 1993, alle regioni a statuto ordinario - già titolari di una parte della tassa automobilistica, ai sensi dell'articolo 4 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'articolo 5 della legge 14 giugno 1990, n. 158 - dell'intera tassa automobilistica complessivamente dovuta, nonchè della soprattassa annuale di cui all'articolo 8 del decreto-legge 8 ottobre 1976, n. 691, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1976, n. 786, e della tassa speciale di cui all'articolo 2 della legge 21 luglio 1984, n. 362, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

1) le misure della tassa automobilistica, della soprattassa annuale e della tassa speciale possono essere modificate, con effetto dal 1° gennaio di ciascun anno, alle scadenze previste nell'articolo 4 della legge 16 maggio 1970, n. 281, nel testo modificato dalla legge 14 giugno 1990, n. 158, e successive modificazioni, nella misura compresa fra il 90 ed il 110 per cento di quelle vigenti nell'anno precedente;

2) la tassa automobilistica, la soprattassa annuale e la tassa speciale sono disciplinate dalle stesse norme che regolano gli analoghi tributi erariali vigenti nel territorio delle regioni a statuto speciale, ivi comprese quelle concernenti le sanzioni e la loro entità, e sono riscosse negli stessi termini, con le stesse modalità ed a mezzo dello stesso concessionario della riscossione degli analoghi tributi erariali, il quale verserà i tributi regionali riscossi nelle casse della regione di competenza ed avrà

diritto allo stesso aggio fissato per i detti tributi erariali;

3) la rinnovazione dell'immatricolazione di un veicolo o di un autoscafo in una provincia compresa nel territorio di una regione diversa da quella nel cui ambito era precedentemente iscritto non dà luogo all'applicazione di una ulteriore tassa, sovrattassa annuale e tassa speciale per il periodo per il quale il tributo dovuto è stato riscosso dalla regione di provenienza;

4) contestuale riduzione del fondo comune di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281;

d) all'istituzione, a decorrere dal 1993, a favore delle province di un'imposta sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica per usi domestici, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

1) l'imposta può essere proporzionale o progressiva a scaglioni in rapporto al crescere dei consumi ed è deliberata da ciascuna provincia in misura complessivamente non eccedente l'uno per cento del prezzo delle erogazioni;

2) l'imposta è dovuta alla provincia ove è ubicata l'utenza dai soggetti erogatori con obbligo di rivalsa sugli utenti;

e) all'applicazione agli enti locali di una disciplina dei trasferimenti erariali correnti che, nell'ambito dell'articolo 54 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tenga conto dei seguenti principi e criteri direttivi:

1) detrazione dai trasferimenti erariali correnti della perdita di gettito complessiva per lo Stato derivante dall'ampliamento dell'autonomia impositiva, al netto delle connesse perdite di gettito degli enti locali;

2) conservazione a ciascun ente locale di contributi erariali che finanzino i servizi indispensabili di cui allo stesso articolo 54, per le materie di competenza statale, delegate o attribuite all'ente locale stesso;

3) attuazione della perequazione stabilita dallo stesso articolo 54, con particolare considerazione:

3.1) dei comuni montani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;

3.2) dei comuni non montani con popolazione inferiore a 2.000 abitanti;

3.3) dei comuni operanti in zone particolarmente depresse con ridotte basi imponibili immobiliari e di reddito;

3.4) dei comuni capoluogo di provincia;

f) al riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

1) armonizzazione con i principi della contabilità generale dello Stato, tenuto conto delle esigenze del consolidamento dei conti pubblici e dell'informatizzazione;

2) applicazione dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142, con l'introduzione in forma graduale e progressiva della contabilità economica fino ad interessare tutti gli enti, con facoltà di applicazione anticipata;

g) all'autorizzazione alle province, ai comuni, ai loro consorzi, alle aziende municipalizzate ed alle comunità montane ad assumere mutui per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici, assistiti o meno da contributi in conto capitale o in conto interessi dello Stato o delle regioni soltanto sulla base di progetti «chiavi in mano» ed a prezzo chiuso. Il piano finanziario previsto dall'articolo 4, comma 9, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, deve assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, anche in relazione agli introiti previsti e deve essere preventivamente assentito da un istituto di credito mobiliare scelto nell'elenco che sarà approvato dal Ministro del tesoro. Le opere di cui alla presente lettera dovranno essere sottoposte a monitoraggio economico e gestionale, a cura di società specializzata all'uopo autorizzata dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, con riparto dei costi relativi tra l'ente mutuatario e l'istituto di credito mobiliare finanziatore.

2. All'onere derivante dall'applicazione del comma 1, valutato in lire 3.550 miliardi

per l'anno 1993 e lire 7.380 miliardi per l'anno 1994, si provvede:

a) quanto a lire 3.970 miliardi per l'anno 1994, mediante parziale utilizzo della proiezione per lo stesso anno dell'accantonamento «Disposizioni finanziarie per le province, per i comuni e le comunità montane» iscritto, ai fini del bilancio triennale 1992-1994, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1992;

b) quanto a lire 3.550 miliardi per l'anno 1993 e lire 3.410 miliardi per l'anno 1994, mediante parziale utilizzo delle proiezioni dello stanziamento iscritto al capitolo 5926 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1992 e corrispondenti capitoli per gli anni successivi, all'uopo intendendosi corrispondentemente ridotta l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.