

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**XIV LEGISLATURA**

---

**Servizio del bilancio**

**Nota di lettura**

**n. 110**

**A.S. 3061: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica". (Approvato dalla Camera dei deputati)**

Finanza pubblica

**Luglio 2004**

## INDICE

<b>Articolo 1</b> (Interventi correttivi di finanza pubblica) .....	pag. 1
<i>Comma 1</i> (Fondo per le aree sottoutilizzate - bonus occupazione).....	pag. 1
<i>Comma 2</i> (Incentivi alle imprese e finanziamenti relativi agli strumenti della programmazione negoziata).....	pag. 2
<i>Comma 3</i> (Fondo per le aree sottoutilizzate) .....	pag. 7
<i>Commi 4-5</i> (Convenzioni Consip).....	pag. 7
<i>Comma 6</i> (Riduzione autorizzazioni di spese discrezionali).....	pag. 10
<i>Comma 7</i> (Residui di stanziamento) .....	pag. 14
<i>Commi 8-9-10</i> (Riduzione di spese di funzionamento per consumi intermedi).....	pag. 17
<i>Comma 11</i> (Spesa per l'acquisto di beni e servizi negli enti territoriali) .....	pag. 19
<i>Comma 12</i> (Razionalizzazione della spesa per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni) .....	pag. 24
<i>Comma 13</i> (Limiti di impegno) .....	pag. 25
<b>Articolo 1-bis</b> (Ulteriori interventi correttivi) .....	pag. 26
<i>Commi 1 e 2</i> (Istituzione di fondi nello stato di previsione del Ministero della difesa) .....	pag. 26
<i>Commi 3-4-5</i> (Incremento delle dotazioni di alcuni fondi).....	pag. 28
<i>Commi 6 e 9</i> (Imposta sostitutiva sui mutui immobiliari non concernenti la prima casa).....	pag. 28

<i>Commi 7 e 8 (Incremento del moltiplicatore su immobili non prima casa)</i> .....	pag. 32
<i>Comma 10 (Modifiche all'imposta di bollo)</i> .....	pag. 34
<i>Comma 11 (Copertura finanziaria commi 1-2-3-4-5)</i> .....	pag. 37
<b>Articolo 2</b> (Disposizioni in materia fiscale) .....	pag. 39
<b>Articolo 3</b> (Disposizioni in materia di finanza regionale).....	pag. 51
<i>Comma 1 (Ricorso all'indebitamento per finanziare contributi agli investimenti privati)</i> .....	pag. 51
<i>Comma 2 (Modifiche al d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, in materia di finanza regionale)</i> .....	pag. 52
<i>Comma 3 - Esenzione fiscale del conferimento del patrimonio disponibile delle regioni</i> .....	pag. 53
<b>Articolo 4</b> (Misure per agevolare la costituzione di fondi d'investimento immobiliare con apporto di beni pubblici) .....	pag. 54
<b>Articolo 5</b> (Esecuzione di sentenza della Corte Costituzionale in materia di definizione di illeciti edilizi).....	pag. 59
Tabella riepilogativa effetti modifiche Camera.....	pag. 64
Tabella riepilogativa effetti complessivi.....	pag. 65

## **Articolo 1**

*(Interventi correttivi di finanza pubblica)*

### *Comma 1 - Fondo per le aree sottoutilizzate - bonus occupazione*

Il **comma 1** riduce di 150 mln di euro per l'anno 2004 l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61, comma 1, della legge finanziaria 2003, con il quale è stato istituito il Fondo per le aree sottoutilizzate, al quale confluiscono le risorse disponibili autorizzate dalle disposizioni di legge di cui all'allegato 1 della stessa legge finanziaria. A tale fine sono ridotte di pari importo le risorse - preordinate dal CIPE con delibera n. 16 del 2003 - finalizzate alla concessione del contributo aggiuntivo di 300 euro - erogato sotto forma di credito d'imposta - previsto per le assunzioni effettuate nel Mezzogiorno dall'articolo 63 della legge finanziaria 2003 (tale intervento, infatti, rientra nell'ambito del Fondo per le aree sottoutilizzate - c.d. "Bonus Sud").

La RT, dopo aver chiarito la portata della norma, spiega che l'andamento della spesa registrato nel 2003 e nel 1° semestre del 2004 offre margini per riduzioni di spesa e che, comunque, le risorse eccedenti non sarebbero andate in economia, ma sarebbero state utilizzate per altre finalità, nell'ambito degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate. A conferma del limitato tiraggio delle risorse per il cosiddetto "bonus-Sud", la RT fornisce un quadro sintetico dal quale si evince che, a fronte di uno stanziamento per il bonus pari a 600 mln di euro nel 2004 (su un totale di 725 mln complessivi stanziati come incentivi all'occupazione mediante

credito d'imposta), risultano impegnati al 21 giugno soltanto 194 mln ed erogati, al 31 maggio, 51 mln<sup>1</sup>.

La tabella riepilogativa degli effetti sui saldi di finanza della manovra correttiva in esame ascrive al comma 1 un effetto di riduzione pari a 150 mln di euro sul saldo netto da finanziare, sul fabbisogno e sull'indebitamento netto.

Al riguardo, alla luce delle assicurazioni fornite dal Governo circa la destinazione delle risorse eventualmente inutilizzate verso altri interventi facenti riferimento al Fondo per le aree sottoutilizzate, appare corretto l'effetto complessivo sui saldi riportato nella tabella allegata al decreto-legge.

Trattandosi di una riduzione di un tetto di spesa, non vi sono tra l'altro problemi di quantificazione.

*Comma 2 - Incentivi alle imprese e finanziamenti relativi agli strumenti della programmazione negoziata*

Con il **comma 2** si stabilisce che gli importi disponibili per effetto delle revoche<sup>2</sup> degli incentivi alle imprese e dei finanziamenti relativi agli strumenti della programmazione negoziata sono utilizzati per il finanziamento delle iniziative in corso e per quelle derivanti dai nuovi bandi da effettuarsi con le procedure di cui alla legge n. 488 del 1992, nonché per le iniziative relative alla programmazione negoziata.

Conseguentemente, l'autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 488 del 1992 è ridotta di 750 mln di euro per il 2004 e l'autorizzazione di spesa di cui

---

<sup>1</sup> Con una nota trasmessa dal Governo alla V Commissione della Camera dei deputati è stato precisato che sono state avanzate domande per il bonus occupazione per il Sud per circa 13.000 nuove assunzioni nel primo semestre 2004, livello che comprova il ridotto utilizzo delle risorse assegnate allo strumento in oggetto.

<sup>2</sup> Già disposte e da disporre per gli anni 2003 e 2004.

all'articolo 61, comma 1, della "finanziaria" per il 2003 - come rideterminata dalla tabella D della "finanziaria" per il 2004 -, per la parte relativa ai contratti d'area e ai contratti di programma nell'ambito dell'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 1996, è ridotta di 250 mln di euro per l'anno 2004. Tali somme sono prelevate dalla contabilità speciale n. 1726 intestata al Fondo innovazione tecnologica (FIT) per essere versate all'entrata dal bilancio dello Stato. Per il 2004 le erogazioni alle imprese per contributi a fondo perduto relative alle citate disposizioni d'incentivazione, nonché a quelle di cui alle leggi n. 64 del 1986 e 46 del 1982, non possono superare l'importo complessivo di 1,7 mld di euro: a fini di monitoraggio, il Ministero delle attività produttive comunica mensilmente al Ministero dell'economia i pagamenti effettuati.

La RT, dopo aver spiegato la portata e la finalità della norma, chiarisce che la riduzione in termini di competenza è resa possibile dal previsto utilizzo delle risorse oggetto di provvedimenti di revoca (in relazione alla legge n. 488 si tratta di 400 mln di euro nel 2003 e di circa 350 mln di euro per il 2004<sup>3</sup>; per i contratti di programma e i contratti d'area le revoche dovrebbero ammontare a circa 250 mln di euro), che dovranno essere utilizzate prioritariamente per il pagamento delle agevolazioni relative a bandi in corso e per il finanziamento di nuovi bandi. La RT precisa altresì che i predetti fondi sono attualmente gestiti fuori bilancio su una contabilità speciale intestata al FIT, su cui affluiscono gli stanziamenti di bilancio e le somme rivenienti dalle revoche degli incentivi. Considerato che per il 2004 risultano ad oggi impegnati tutti gli stanziamenti di bilancio relativi alla legge n. 488, i 750 mln di euro indicati verranno prelevati dalla contabilità speciale

---

<sup>3</sup> Questo ultimo dato rappresenta una stima.

e versati all'entrata del bilancio dello Stato. Analoga procedura verrà seguita per le somme relative ai contratti d'area e ai contratti di programma, per i quali non sono previsti appositi stanziamenti nel 2004. Le giacenze della contabilità speciale n. 1726, dalla quale si prelevano le risorse nella misura indicata dalla norma (complessivamente 1 mld di euro), ammontano a circa 3,780 mld di euro.

Infine, la RT, in rapporto alla limitazione dei pagamenti entro il tetto di 1,7 mld di euro, indica in circa 1 mld di euro l'ammontare delle minori erogazioni rispetto a quanto stimato nella relazione trimestrale di cassa per l'anno 2004 e precisa che tale limitazione opera su tutte le risorse disponibili, comprese quelle di provenienza regionale o comunitaria.

La tabella riepilogativa fornita dal Governo circa gli effetti sui saldi di finanza pubblica ascrive al 2004 un miglioramento sul SNF pari a 1 mld di euro (corrispondente alle previste riduzioni delle autorizzazioni di spesa) è la seguente:

Effetti	Saldo Netto da finanziare			Fabbisogno Settore Statale			Indebitamento Netto		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Legge n.488/1992	750	0	0	0	300	400	0	300	400
Programmazione Negoziata	250	0	0	0	100	100	0	100	100
Limitazione pagamenti FIT	0	0	0	1000	-1000	0	1000	-1000	0
Totale	1000	0	0	1000	-600	500	1000	-600	500

Non vi sono rilevi al riguardo per gli effetti sul bilancio, trattandosi della riduzione di autorizzazioni di spesa.

Per quanto riguarda il fabbisogno del settore statale e l'indebitamento netto, in riferimento al 2004 l'effetto positivo sui due saldi in esame è da ascrivere alla riduzione del limite dei pagamenti da 2,7 a 1,7 mld di euro.

Per gli anni 2005-2006 gli effetti sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto derivano, invece, da un lato, dagli effetti di cassa della riduzione di "competenza" pari a 1 mld di euro riguardante il 2004 in quanto, in assenza della riduzione dello stanziamento nel 2004, i relativi pagamenti avrebbero inciso nel 2005 (+400 mln), nel 2006 (+500 mln) e nel 2007 (+100), in conseguenza del fatto che gli importi derivanti dalle revoche avrebbero incrementato sia bandi in essere che nuovi bandi, e, dall'altro, dallo scaricarsi sull'esercizio 2005 di tutti i pagamenti non effettuati nel 2004, in conseguenza della citata limitazione entro il tetto massimo di 1,7 mld di euro. Si ha così che nel 2005 i saldi peggiorano e nel 2006 migliorano, nel presupposto che nel 2005 venga erogata tutta la riduzione del 2004.

Appare al riguardo necessario avere informazioni sulle ipotesi alla base di tale ultimo assunto e che scontano evidentemente un'elevata velocità di movimentazione del fondo in questione. Se così non fosse, infatti, una parte dell'aggravio di pagamenti ora previsto solo nel 2005 si diluirebbe negli esercizi successivi, compensando così, in parte o del tutto, gli effetti di cassa prodotti dalla riduzione della legge n. 488 e dei fondi della programmazione negoziata (ovviamente, con un risultato complessivo migliore per il 2005).

Inoltre, sempre in relazione a tale profilo, si sottolinea che il dato di 2,7 mld di euro a partire dal quale si opera la limitazione dei pagamenti non rappresenta un tetto di spesa fissato normativamente, ma semplicemente una previsione basata sul tendenziale indicato nella *"Relazione sulla stima del*

*fabbisogno di cassa per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003"* (Doc. XXV, n. 12).

Si osserva poi che il dato relativo alle risorse liberate a seguito di revoche e rinunce, indicato dalla RT in circa 0,75 mld di euro complessivi per la legge 488 (di cui 0,4 per il 2003 e 0,35 stimati per il 2004) e in 0,25 mld di euro per la programmazione negoziata, non appare del tutto coerente con quello indicato nella nota integrativa depositata dal Governo nel corso della prima lettura, nella quale il relativo importo è indicato pari a 0,4 mld di euro complessivi per il 2003. Infatti, da tale ultimo dato, interpretato alla luce delle cifre fornite dalla RT, sembra potersi dedurre che non sono intervenute revoche relative alla programmazione negoziata nel 2003, per cui va valutata con attenzione la realizzabilità dell'ipotesi di un ammontare di revoche relative alla programmazione negoziata pari a 0,25 mld di euro nel solo 2004.

Infine, si osserva che la riduzione delle risorse destinate agli incentivi per le imprese verosimilmente può determinare effetti indiretti negativi in termini di finanza pubblica, attraverso la eventuale contrazione delle iniziative di investimento produttivo e di incremento della base occupazionale rispetto all'andamento che si sarebbe verificato a legislazione vigente<sup>4</sup>, il che si potrebbe riflettere anche sulle previsioni di bilancio 2005-2007.

---

<sup>4</sup> Si ricorda, a titolo puramente esemplificativo, che le agevolazioni concesse in relazione ai contratti di programma nel 2002, pari a 762,53 mln di euro, hanno attivato investimenti complessivi pari a 1.551,71 mln di euro e accresciuto la base occupazionale di 4.732 unità (Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive del Ministero delle attività produttive, giugno 2003, pagina 69), mentre le agevolazioni concesse in relazione alla legge 488 hanno attivato nel periodo 1996-2002 investimenti in misura più che tripla rispetto al loro ammontare e accresciuto l'occupazione di 8 unità per ogni mln di euro di investimento (corrispondente a circa 300.000 euro di agevolazione) (*ibidem*, pagina 62).

### *Comma 3 - Fondo per le aree sottoutilizzate*

Il **comma 3** riduce di ulteriori 100 mln di euro per l'anno 2004 l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della "finanziaria" per il 2003 - relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate - come rideterminata ai sensi delle tabelle D ed F della "finanziaria" per il 2004<sup>5</sup>.

La RT chiarisce che tale importo, non essendo stato ancora oggetto di riparto da parte del CIPE, risulta interamente disponibile per la riduzione.

Gli effetti sui saldi di finanza pubblica sono indicati nella RT in misura pari alla riduzione disposta, tanto per il SNF quanto per il fabbisogno e l'indebitamento netto. Non vi sono rilievi da formulare, trattandosi di una situazione sostanzialmente identica a quella di cui al comma 1.

Tuttavia, si fa presente che, *mutatis mutandis*, valgono per il presente comma, nonché per il comma 1, le considerazioni svolte al comma 2 in merito ai possibili effetti indiretti derivanti dalla riduzione degli incentivi alle imprese.

### *Commi 4-5 - Convenzioni Consip*

Il **comma 4** apporta modifiche alla normativa in materia di convenzioni Consip. Si prevede la facoltà per le Amministrazioni pubbliche di farvi ricorso e l'obbligo, qualora l'Amministrazione decida di non ricorrere alle convenzioni, di utilizzare i relativi parametri di prezzo-qualità, come limite massimo di prezzo, per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento. La violazione delle disposizioni

---

<sup>5</sup> Lo stanziamento per il 2004 è pari a complessivi 830 mln di euro (100 *ex* tabella D e 730 *ex* tabella F).

comporta la responsabilità amministrativa del dipendente responsabile con configurazione di danno erariale. Qualora nell'acquisto di singoli beni e servizi l'Amministrazione proceda in modo autonomo la relativa documentazione va trasmessa agli organi di controllo interno e di gestione.

Nel corso dei lavori presso la Camera dei deputati è stata prevista l'esclusione dell'applicazione del presente comma dei comuni fino a 1.000 abitanti e dei comuni montani fino a 5.000 abitanti. In pratica per detti enti si applica la normativa in vigore rimanendo facoltativo il ricorso alle convenzioni Consip per l'acquisto di beni e servizi.

Il **comma 5** reca una aggiunta alle disposizioni contenute dal T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 nella parte relativa alle competenze della struttura deputata al controllo di gestione. Quest'ultima in sede di comunicazione del referto del controllo di gestione dovrà fornire le conclusioni, oltre ai soggetti già previsti dal T.U., anche alla Corte dei conti.

La RT afferma che l'impianto normativo previsto dalle accennate disposizioni contribuisce a realizzare i risparmi di spesa relativi all'acquisto di beni e servizi e quindi di consumi intermedi previsti nel provvedimento in esame (successivo comma 6) nell'ammontare di € 898 milioni per l'anno 2004.

Con riferimento alle modifiche apportate al presente comma dalla Camera dei deputati la RT aggiuntiva relativa all'emendamento del Governo evidenzia che le stesse non comportano variazioni in quanto la relazione tecnica originaria non ha calcolato effetti per gli enti interessati dalle relative disposizioni.

Al riguardo, appare opportuno che vengano evidenziati separatamente i risparmi conseguibili unicamente con il potenziamento del meccanismo della Consip e del sistema dei controlli sugli acquisti. In merito agli effetti finanziari connessi al ricorso alle convenzioni Consip, occorre brevemente rammentare che la RT relativa alla legge n. 448 del 2001, nel prevedere una razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi anche attraverso il ricorso a tali convenzioni, stimava effetti di minore spesa pari a circa € 345 milioni per il biennio 2003-2004. Successivamente, con il decreto-legge del 24 giugno 2003, n. 143 si prevedevano disposizioni meno vincolanti per il ricorso alle convenzioni Consip, ma la RT non faceva risalire alle disposizioni alcun effetto negativo in termini di risparmio.

Infine, con la legge finanziaria 2004 (art. 3, commi 166-170) la normativa sugli acquisti tramite la CONSIP Spa è stata ulteriormente rivista, riducendone l'applicazione. La RT relativa a tale ultimo provvedimento, a sua volta, non annetteva effetti finanziari alla modifica.

Sembrerebbe dunque emergere un quadro per cui, a fronte di disposizioni che rendono il ricorso alle convenzioni Consip obbligatorio si stimano effetti di risparmio, mentre, in presenza di disposizioni che ne allentano l'obbligatorietà o rendono facoltativo il ricorso alle suddette convenzioni, non viene stimato un effetto di minor risparmio.

Occorre evidenziare al riguardo che la Corte dei conti<sup>6</sup>, nella relazione sul rendiconto 2003, ha messo in luce la scarsa capacità delle amministrazioni di valutare i risparmi di spesa effettivamente realizzati con la gestione centralizzata degli acquisti e come le stime dei risparmi conseguiti si fondino su informazioni eterogenee e incomplete. Inoltre, da un'analisi di

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte dei conti - Sezioni riunite, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, pag. 191 e 192.

controllo effettuata sempre dalla medesima Corte dei conti, è stata rilevata "una sostanziale carenza di programmazione e di capacità progettuale nella politica degli acquisti, raramente ispirata a meditate e selettive politiche di individuazione degli obiettivi e dei correlati fabbisogni"<sup>7</sup>.

Ancora, il medesimo organo di controllo ha recentemente rilevato che le Amministrazioni hanno tendenzialmente impiegato il risparmio, in termini di un minor costo unitario, per l'acquisizione di un quantitativo maggiore di beni e servizi, utilizzando integralmente gli stanziamenti previsti in bilancio<sup>8</sup>.

Anche sulla base di tali considerazioni si ribadisce l'opportunità di una preventiva enucleazione dal novero dei risparmi complessivi di quelli derivanti dal potenziamento Consip, con l'indicazione della metodologia utilizzata per il calcolo, nonché di una attenta verifica della misura in cui attribuire *ex ante* alla disposizione effetti di minore spesa.

#### *Comma 6 - Riduzione autorizzazioni di spesa discrezionali*

Il **comma 6** dispone la riduzione delle autorizzazioni di spese discrezionali indicate nella Tabella 1 allegata al decreto. Nel contempo, riconosce la possibilità di effettuare le occorrenti variazioni compensative sugli stanziamenti, nei termini peraltro già dettagliatamente disciplinati dall'articolo 2, comma 4-*quinquies* della legge 5 agosto 1978, n. 468,

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte dei conti - Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, 1 luglio 2003, n. 26/G

<sup>8</sup> Cfr. Corte dei conti - Sezione controllo enti - Relazione relativa al controllo eseguito sulla gestione finanziaria della CONSIP S.p.A. per gli esercizi 2002 e 2003. La Corte, inoltre, afferma che "il programma di razionalizzazione della spesa può infatti far diminuire i prezzi unitari dei beni e delle forniture, ma non può incidere sulle quantità acquistate, che restano nella disponibilità discrezionale degli enti di gestione, ferma restando la facoltà di scegliere beni che, in ragione delle loro caratteristiche, non sono previsti nelle convenzioni. Solo l'assegnazione di minori risorse finanziarie, commisurate alle esigenze ed all'abbattimento dei costi, può dunque consentire di contenere effettivamente le spese e di commisurarle ai programmi ritenuti congrui".

dall'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 e dall'articolo 18, commi 10-11-12 della legge 24 dicembre 2003, n. 351.

In particolare, la tabella 1 del provvedimento provvede alla individuazione e quantificazione delle riduzioni di autorizzazioni di spesa, secondo i seguenti criteri:

- a) nella misura del 36% degli stanziamenti concernenti le spese aventi natura non obbligatoria dei ministeri;
- b) la riduzione del 30% degli stanziamenti concernenti gli investimenti fissi lordi dei ministeri (il 25% per la sola Difesa);
- c) la riduzione delle autorizzazioni connesse a leggi pluriennali di spesa, in misura pari al 50% dello stanziamento per il 2004;
- d) la riduzione dei trasferimenti ad Enti ed Organismi vari, parallelamente alla riduzione di beni e servizi intermedi per l'amministrazione statale, in misura pari al 4% degli stanziamenti iniziali, così come definiti in Tabella C della legge finanziaria 2004.
- e) interventi di riduzione sugli accantonamenti dei fondi speciali per il 2004;
- f) riduzione dei trasferimenti ad imprese pubbliche (segnatamente Poste e Ferrovie).

La quantificazione dei risparmi di spesa riservata ai singoli interventi è riassumibile nel seguente quadro:

mln di Euro

a) Consumi int. ministeri (-36%)	1.474
b) Investimenti fissi lordi min. (-30%)	858
c) Leggi di spesa (-50%)	1.501
d) Tras. agli enti pubblici su c.i. (-4%)	360
e) Riduzione tabelle A e B L.F. 2004	239
f) Riduzione trasf. imprese pubbliche	150
<b>Totale interventi comma 6</b>	<b>4.582</b>

Circa l'effettiva disponibilità di risorse non impegnate ai fini delle riduzioni di cui trattasi, occorre acquisire conferma della disponibilità residua degli stanziamenti rispetto alla loro dotazione iniziale, in termini di competenza (da assumersi al netto degli impegni sinora maturati), nonché assicurazioni sul grado di compatibilità della misura con l'esigenza di assicurare comunque - considerata la misura delle percentuali di riduzione - il regolare svolgimento dell'attività amministrativa nel secondo semestre 2004.

A tale riguardo, si segnala che nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento il Governo ha depositato una nota (già richiamata) nella quale, senza comunque fornire indicazioni in ordine alle disponibilità residue, ha fatto presente che la riduzione dei consumi intermedi e della spesa discrezionale "rappresenta un impegno sicuramente gravoso", per cui, con ogni probabilità, le amministrazioni si troveranno obbligate ad una "rivisitazione radicale" e ad una "razionalizzazione" dei programmi di spesa.

Nella medesima nota è stato rappresentato che non sarebbero da escludersi situazioni di "particolare criticità sotto il profilo dell'operatività minima delle amministrazioni"; ciò vale anche per gli effetti derivanti dalla riduzione del 30 per cento degli investimenti fissi. Comunque, per le ulteriori osservazioni in ordine alla sostenibilità amministrativa della riduzione in parola si rinvia ai successivi commi 8-11.

Sotto il profilo metodologico, da una prima ricognizione degli stanziamenti previsti per il 2004 destinati sia a consumi intermedi che ad investimenti fissi lordi - nei termini rilevabili dai dati riportati nel prospetto per categorie economiche allegato ai quadri generali riassuntivi di previsione - non risulta possibile, applicando le previste percentuali di riduzione, individuare l'aggregato di riferimento utilizzato per pervenire ai valori

assoluti rappresentati in RT. Sarebbe peraltro opportuno pervenire all'acquisizione anche di elementi di dettaglio, sia relativamente alle singole unità previsionali di base ed alle relative dotazioni che agli importi dei singoli capitoli oggetto di intervento. All'analogia richiesta formulata presso l'altro ramo del Parlamento, la R.G.S. si è riservata di fornire un puntuale riscontro.

Nell'ambito più generale della valutazione degli effetti del decreto nel suo complesso, sarebbero utili informazioni aggiuntive sull'impatto del provvedimento sulle dinamiche tendenziali dei saldi di finanza pubblica per il triennio 2004/2006, come rappresentate nella ricostruzione della tavola conclusiva allegata alla RT, aggiornata alle modifiche apportate nel corso della discussione presso la Camera dei deputati.

	SNF			Fabbisogno			Ind.to Netto		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Consumi intermedi	1.474			970	440	30	1.430	0	0
Investimenti fissi	858			300	340	200	300	340	200
Leggi di spesa agg.	1.501			285	340	225	285	340	325
Fondi Speciali	239			100	100	20	100	100	20
Trasferimenti imprese	360			80	200	300	80	220	330
Imprese pubbliche	150			150	0	0	150	0	0
<b>TOTALI</b>	<b>4.582</b>			<b>1.885</b>	<b>1.420</b>	<b>775</b>	<b>2.345</b>	<b>1.000</b>	<b>875</b>

Dai valori emerge come, a fronte di un impatto complessivo equivalente sul SNF del 2004, i valori corrispondenti riflessi sulle dinamiche di cassa (fabbisogno) e dell'indebitamento netto presentino andamenti sensibilmente differenziati per singole voci di spesa.

In particolare, in merito all'intervento relativo alle riduzioni nei consumi intermedi, la RT presenta un impatto sensibilmente differenziato sull'andamento di fabbisogno e sull'indebitamento netto, per il primo, con

l'evidenza di valori decrescenti nel triennio, e, per il secondo, con valori concentrati sulla prima annualità. Discorso analogo vale per quanto concerne il dato della riduzione sugli investimenti fissi, i quali presentano, nel triennio, un valore simmetrico, per quanto concerne l'impatto sia sul fabbisogno che sull'indebitamento netto.

Tenuto conto che il dato dell'impatto sull'indebitamento netto è da leggersi alla luce del criterio della competenza economica<sup>9</sup> e che il valore del taglio, in base alla competenza "giuridica", determinerebbe effetti concentrati nel primo anno sul saldo netto e differiti sul fabbisogno (di riflesso all'evoluzione sulla dinamica dei pagamenti), sembra potersi dedurre, ad esempio, che per i consumi intermedi il coefficiente di realizzazione riferito ai pagamenti oscilla intorno ai 2/3. Dal punto di vista metodologico la contabilizzazione tra i vari saldi comunque sembra sostanzialmente corretta, in quanto, ai fini della contabilità economica, i consumi intermedi sono stimati sulla base del criterio della competenza, mentre per gli investimenti fissi si è seguito il criterio della cassa<sup>10</sup>.

### *Comma 7 - Residui di stanziamento*

Il **comma 7** dispone una riduzione dei residui di stanziamento concernenti la spesa in conto capitale - così come determinati al 31 dicembre 2003 -, per un importo pari al 50 per cento del loro ammontare.

---

<sup>9</sup> Il Regolamento (CE) 2223/96 reca la nozione sia di consumi intermedi che di investimenti fissi, con i corrispondenti criteri di contabilizzazione. In particolare, per i consumi intermedi varrebbe il principio della registrazione "nel momento in cui entrano nel processo di produzione" mentre per gli investimenti fissi vale il criterio del "momento in cui la proprietà dei beni è trasferita".

<sup>10</sup> Per la parte relativa ai consumi intermedi (soprattutto) e agli investimenti fissi va rilevato che le stime iniziali sono state opportunamente ridotte (-148,35 mln) per tener conto della quota corrispondente ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

La base di computo indicata dalla norma dispone l'esclusione dai residui di stanziamento di quelli relativi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, alle aree sottoutilizzate, alla cooperazione allo sviluppo, alle calamità naturali, agli accordi internazionali, al federalismo amministrativo, all'informatica ed al Fondo per l'Occupazione.

La RT iniziale riporta un elenco dettagliato delle grandezze oggetto di intervento, in corrispondenza ai loro importi, secondo la seguente articolazione:

migliaia EURO

	Residui st. 2003.	Riduzione 50%
Ministero dell'Economia	427.381	213.691
Ministero Attività produttive	167.090	83.545
Ministero del Lavoro	11.320	5.660
Ministero della Giustizia	44.908	22.454
Ministero degli Affari Esteri	18.510	9.255
Ministero dell'istruzione	400	200
Ministero dell'Ambiente	12.648	6.324
Ministero delle Infrastrutture	331.279	165.640
Ministero delle Com.ni	2.270	1.135
Ministero della Difesa	47.398	23.699
Ministero Politiche Agricole	209.094	104.547
Ministero per i Beni Culturali	112.164	56.082
Ministero della Salute	140	70
<b>TOTALI</b>	<b>1.384.602</b>	<b>692.301</b>

L'effetto iniziale, erroneamente calcolato anche sul SNF e rettificato nel corso dell'esame in prima lettura, era quantificato in 692 mln di euro, ridotti poi a 602 mln, che, partendo da un volume lordo di residui di

stanziamento pari a 7.639 mln<sup>11</sup>, si riferiscono ad una base di 1.204 mln, che rappresenta solo il 16% dell'importo lordo: al riguardo, sarebbe opportuno avere conferma che il totale delle esclusioni ammonta all'84% dell'ammontare complessivo dei residui in questione.

In proposito, occorre osservare, come ha segnalato la Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2003, che il taglio con il decreto in esame interviene in un biennio in cui i residui di stanziamento risultano già essersi ridotti sensibilmente, essendo passati da complessivi 13.981 mln. di euro del 2002 ai 9.483 mln di euro del consuntivo del 2003<sup>12</sup>.

In ordine alla ricognizione degli effetti della misura sui saldi tendenziali del triennio 2004/2006, come rappresentati nella RT integrata dalle modifiche apportate alla Camera dei deputati, il taglio ai residui di stanziamento mostra una distribuzione dell'impatto su fabbisogno e indebitamento netto che si presenta crescente.

	SNF			Fabbisogno			Ind.to Netto		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Rid. Residui stanziamento	(602,3)			65	200	300	65	195	290

In proposito, premesso che la contabilizzazione in termini di contabilità economica è stata effettuata seguendo il criterio della cassa, trattandosi in larga prevalenza di residui di parte capitale (la percentuale è di circa 4/5, ad esempio, sui dati lordi complessivi), occorrerebbe acquisire

<sup>11</sup> Cfr. A.C. n. 5095: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato 2004", tab. 9A, pag. LII.

<sup>12</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sez. Riunite in sede di Controllo, "Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2003", pag.100.

chiarimenti circa i criteri e la metodologia utilizzati in merito agli effetti stimati sui saldi di cassa e in termini di contabilità economica: l'impatto pressoché equivalente ed in crescita nel biennio 2005-2006 scontrerebbe infatti tassi di smaltimento non diluiti in tutti gli esercizi di conservazione dei residui propri, ma concentrati invece nel periodo centrale di tale arco di tempo. E' evidente peraltro che a seconda della distribuzione di tale smaltimento variano gli effetti della misura nel triennio considerato. Sarebbe altresì opportuno avere informazioni sui motivi sottostanti all'ipotesi che tutti i residui in questione, oggetto di riduzione, sarebbero stati impegnati, il che ugualmente si riflette sull'effetto della misura sui saldi del triennio.

*Commi 8-9-10 - Riduzione di spese di funzionamento per consumi intermedi*

Il **comma 8** impone agli enti previdenziali pubblici la riduzione, in misura non inferiore al 30 per cento rispetto alle previsioni iniziali, delle spese di funzionamento per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria con esclusione delle spese connesse a prestazioni di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente. Gli importi prodotti da tali riduzioni sono accantonati in un apposito fondo e utilizzabili solo con decreto del Ministro dell'economia e finanze. Il **comma 9** prevede che, per l'anno 2004, le spese per studi ed incarichi di consulenza sostenute dalle Amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle università ed enti di ricerca, non devono superare la spesa media annua sostenuta nel biennio 2001-2002 ridotta del 15 per cento. Inoltre, gli incarichi in parola vanno affidati solo nei casi previsti dalla legge o per ipotesi straordinarie e, comunque, accompagnati da una adeguata motivazione. Gli affidamenti contrari alle predette disposizioni

comportano illecito disciplinare e configurano responsabilità erariale. Il **comma 10**, nel riferirsi alle spese per missioni all'estero e di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, prevede che le stesse per l'anno 2004 non siano superiori alla spesa media annua sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 15 per cento. Tale limite di spesa può essere superato in casi eccezionali previa motivazione da comunicare agli organi di controllo e di revisione.

La RT, in relazione ai commi 8, 9 e 10, associa risparmi per € 100 milioni limitatamente al fabbisogno e all'indebitamento netto, con esclusione di qualsiasi effetto per il saldo netto da finanziare.

Al riguardo, in riferimento al comma 8, nessun elemento è stato fornito per il riscontro della quantificazione dei risparmi derivanti dalla disposizione. In mancanza del dato relativo al preventivo per il 2004, si segnala che il conto consuntivo per l'anno 2002 dell'INPS, alla categoria IV - spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi - spese non obbligatorie, espone un valore di € 432,5 milioni. Considerato che l'INPS rappresenta solo una parte degli enti previdenziali e applicando a tale valore la percentuale di riduzione del 30%, appare ragionevole ritenere che le stime di risparmio attese siano da un punto di vista del mero calcolo complessivamente attendibili.

Sempre con riferimento al comma 8, si evidenzia che già in passato gli enti previdenziali pubblici sono stati oggetto di misure di razionalizzazione delle spese per consumi intermedi<sup>13</sup> e, di conseguenza, sarebbe utile che il Governo fornisse indicazioni in ordine alla reale sostenibilità di tali riduzioni

---

<sup>13</sup> Il comma 3, articolo 23, legge 27 dicembre 2002, n. 289 ha ridotto le spese di funzionamento per consumi intermedi degli enti previdenziali pubblici di una percentuale non inferiore al 10% rispetto al consuntivo 2001. La relativa RT quantifica in circa 100 milioni di euro la riduzione di spese per consumi intermedi a partire dal 2003.

di spesa da parte degli enti. Ciò anche perché non sono state fornite informazioni sulla distribuzione per singolo ente della stima della riduzione di spesa per i consumi intermedi, il che non consente di valutare se la quantificazione dei risparmi è stata calcolata sugli stanziamenti di spesa previsti nei bilanci preventivi al lordo di eventuali spese per consumi intermedi obbligatorie, che, invece, prudenzialmente andavano escluse da detto conteggio. Inoltre, circa l'entità della riduzione, si osserva che, essendo applicata nel secondo semestre dell'anno, nella pratica essa risulta, presupponendo una evoluzione della spesa lineare e una utilizzazione degli stanziamenti nella misura del 50%, superiore alla misura del 30% stabilita dalla norma.

*Comma 11 - Spesa per l'acquisto di beni e servizi negli enti territoriali*

Il **comma 11** coinvolge anche le regioni a statuto ordinario, le province e i comuni con più di 5000 abitanti nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica tramite la riduzione della "spesa per l'acquisto di beni e servizi".

Quest'ultima dizione è stata introdotta nel corso dei lavori alla Camera dei deputati e sostituisce la precedente definizione di "consumi intermedi", che non trova riscontro nel bilancio degli enti territoriali. È stabilito che tale spesa riferita all'anno 2004 non deve essere superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10 per cento.

La medesima riduzione si applica anche alla spesa per missioni all'estero e per il funzionamento degli uffici all'estero, alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni, alla spesa per consulenze.

Dalle riduzioni sono escluse le spese per l'acquisto di beni e servizi dipendenti dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente.

Nel corso dei lavori alla Camera dei deputati è stata aggiunta la disposizione che esclude l'applicazione della norma per le regioni e gli enti locali che hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2003 e fino al 30 giugno 2004, per la riduzione del 10% della spesa per acquisti di beni e servizi con riferimento alle spese che siano già state impegnate alla data di entrata in vigore del decreto-legge. La modifica interessa una percentuale di enti particolarmente cospicua. In base alla relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per gli esercizi 2002-2003 della Corte dei conti, le province ed i comuni che hanno rispettato il patto di stabilità per l'anno 2003 rappresentano una percentuale compresa tra il 92% ed il 95%. Per le regioni, la relazione sulla gestione finanziaria delle regioni esercizi 2002-2003 della Corte dei conti dà conto di una elevata quota di enti adempienti nel 2003 alle regole del patto.

La RT iniziale quantifica gli effetti positivi della disposizione sui saldi di finanza pubblica in € 600 milioni, così calcolati:

*(mld di euro)*

Spesa per l'acquisto di beni e servizi programmatica risultante dalla Relazione trimestrale di cassa al 31/12/2003	21,6
Spesa media sostenuta nel triennio 2001-2003 per l'acquisto di beni e servizi	21,0
Valore programmatico della spesa per l'acquisto di beni e servizi al netto della riduzione del 10%	18,9
Minore spesa per l'acquisto di beni e servizi quale differenza tra la spesa risultante dalla Relazione trimestrale di cassa e il nuovo valore programmatico della spesa	2,7
Effetto positivo sui saldi di finanza pubblica	0,6

La minore spesa per l'acquisto di beni e servizi dovrebbe compensare gli incrementi di spesa verificatisi dal lato del personale per effetto del rinnovo del contratto.

Il prospetto che segue mostra per il triennio 2001-2003 la spesa sostenuta dagli enti interessati dalla disposizione. I dati confermano l'attendibilità del valore della spesa media sostenuta nel triennio 2001-2003 per l'acquisto di beni e servizi indicato nella RT.

(mln di euro)

Impegni in c/competenza per acquisti di beni e servizi di Regioni, Province e Comuni (anni 2001-2003)*			
	2001	2002	2003
<b>Regioni</b>	2.353	2.887	3.607
<b>Province</b>	2.386	2.875	2.853
<b>Comuni</b>	15.121	14.916	20.146
<b>Totale</b>	19.860	20.678	26.606

Fonte: Corte dei conti - Deliberaz. N. 9/2004 - La gestione finanziaria delle regioni 2002-2003 - Deliberaz. N. 10/2004 - La gestione finanziaria degli enti locali 2002-2003

\* per l'anno 2003 sono stati utilizzati dati di cassa

Al riguardo, premesso che non viene fornito alcun elemento metodologico in ordine al passaggio dal risparmio ipotetico di 2,7 miliardi, quale differenziale tra i dati programmatici risultanti dalla citata *Relazione trimestrale di cassa* (21,6 mld) e il nuovo valore programmatico della spesa per l'acquisto di beni e servizi per l'anno 2004 (18,9 mld), a quello ultimo di € 600 milioni, ai fini dell'attendibilità dei dati occorre innanzitutto considerare che si tratta di aggregati di spesa che già risultano oggetto di razionalizzazione. In particolare, le disposizioni del patto di stabilità già

impongono a legislazione vigente percorsi di riduzione della spesa corrente<sup>14</sup> e, quindi, anche della spesa per l'acquisto di beni e servizi. Va infatti evidenziato il ridotto incremento della spesa per l'acquisto di beni e servizi degli enti territoriali fatto registrare tra il 2002 e il 2003 (3,7%)<sup>15</sup>. Nella citata nota della RGS depositata nel corso dell'esame in prima lettura, viene fatto rilevare che la norma si pone come ulteriore strumento a disposizione degli enti per il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. Ciò rafforza l'esigenza di chiarire quanta parte dei risparmi previsti sia già incorporato nei saldi a legislazione vigente e quanta invece possa essere considerata aggiuntiva.

Inoltre, ai fini della verifica della quantificazione e valutazione dell'impatto della misura, sarebbero opportuni chiarimenti circa la nozione di spesa dipendente dalla "prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente", esplicitamente esclusa dalla predetta riduzione di spesa.

Va anche considerato in linea generale che molti enti, in particolare le Amministrazioni provinciali, negli ultimi anni hanno visto aumentare le proprie competenze in virtù del trasferimento di deleghe dallo Stato e dalle Regioni, con un incremento delle spese di propria competenza. Verosimilmente, il taglio potrebbe dunque rivelarsi superiore qualora la spesa affrontata nel 2003 ecceda, per effetto delle nuove competenze, la media conseguita nel triennio 2001-2003.

Inoltre, i risparmi attesi nel corso del 2004 presentano l'ulteriore problematicità del loro conseguimento negli ultimi mesi dell'anno. Molte

---

<sup>14</sup> La legge n. 448/2001, art. 24, per l'anno 2002 prevede che il complesso degli impegni di competenza della spesa corrente non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo assunti nell'anno 2000 aumentati del 6%.

La legge n. 289/2002, art. 29, per l'anno 2003 prevede il miglioramento del saldo finanziario del 2001. Il saldo finanziario, espresso in termini di cassa e di competenza, è determinato come differenza tra le entrate finali e le spese correnti.

<sup>15</sup> Cfr. audizione in data 11 marzo 2004, presso la Commissione V Programmazione Economica, Bilancio del Senato della Repubblica, del Ragioniere generale dello Stato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sugli effetti e le tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale.

spese, infatti, presentano una distribuzione temporale non uniforme: per alcune di esse può già essersi integralmente manifestata la fase dell'impegno con il relativo esaurimento dello stanziamento sottostante e, per gli enti cosiddetti virtuosi, l'impossibilità di procedere alla riduzione prevista. Va evidenziata altresì che la riduzione prevista, incidendo sugli impegni assunti nel corso dell'anno, non consente di escludere risvolti onerosi suscettibili di ridurre i risparmi attesi dalla norma e dovuti alla eventualità della costituzione di situazioni di contenzioso tra i soggetti del rapporto contrattuale instaurato per l'acquisto e forniture di beni e servizi, in particolare modo, nel caso in cui la ditta fornitrice abbia già provveduto alla relativa fornitura. Altre spese, invece, si concretizzeranno unicamente verso la fine dell'esercizio finanziario e, in presenza della riduzione degli stanziamenti, potrebbero concorrere a dar luogo ad eventuali "rimbalzi di spesa" nell'esercizio finanziario successivo, come si è verificato a seguito del c.d. decreto "taglia spese" del dicembre 2002.

Come rappresentato infatti sia nella già citata *Relazione trimestrale di cassa*<sup>16</sup> che nella richiamata Relazione sull'esercizio 2003 dell'organo di controllo<sup>17</sup>, l'esercizio 2003 ha risentito dell'incidenza di alcune spese che le Amministrazioni non avevano potuto impegnare nel 2002 a causa della riduzione degli stanziamenti adottata ai sensi della legge n. 246 del 2002 e della riaffermazione, operata solo in prossimità della fine dell'esercizio, di un assoluto impedimento ad assumere formali impegni oltre il 31 dicembre. Tale circostanza ha determinato un "effetto rimbalzo" di crescita di tali spese nell'esercizio 2003.

---

<sup>16</sup> Pag 22.

<sup>17</sup> Pag. 22.

Infine, con riferimento alle modifiche apportate al presente comma dalla Camera dei deputati, si ricorda che la RT aggiuntiva evidenzia che le stesse non comportano variazioni in quanto la RT originaria non ha calcolato effetti per gli enti interessati dalle relative disposizioni. Sul punto si osserva che la RT originaria ha quantificato i risparmi in € 600 milioni portandoli in compensazione degli oneri del personale connessi al rinnovo del contratto collettivo. Sarebbe utile chiarire se la modifica apportata nei confronti degli enti territoriali rispettosi del patto di stabilità interno, anche in considerazione del numero elevato di tali enti, non comprometta una parte dei risparmi attesi e, con riferimento a questi enti, se possano sorgere problemi finanziari relativamente all'incremento della spesa del personale per il rinnovo del contratto che non potrebbe più trovare compensazione nei risparmi attesi. Andrebbe inoltre esplicitato se la modifica della definizione da "consumi intermedi" a "spesa per l'acquisto di beni e servizi" abbia un effetto sulla relativa quantificazione dei risparmi.

Per le norme afferenti i consumi intermedi occorre ribadire, comunque, che sarebbe utile conoscere i possibili effetti della riduzione della spesa per il 2004 sul "tendenziale" degli esercizi successivi e segnatamente sull'esercizio 2005. Come già accennato, il problema si pone anche per tutto il complesso del decreto.

*Comma 12 - Razionalizzazione della spesa per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni*

Il **comma 12** reca interventi di razionalizzazione concernenti la spesa per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni. Essa pone

l'obbligo, in capo Scuola superiore della pubblica amministrazione e alle altre scuole superiori pubbliche, dello svolgimento delle sue attività prioritariamente in favore dei dipendenti pubblici.

La norma conferma però la possibilità per le amministrazioni di operare autonomamente attività formative, anche mediante il ricorso a soggetti privati, ma solo allorché risulti la “documentata impossibilità” per le scuole pubbliche di fornire loro i corsi, e, comunque, nel rispetto di tutte le procedure in materia di appalti di servizi previste dalla normativa comunitaria e dall'ordinamento interno. In tal caso, la disposizione stabilisce un onere aggiuntivo, per cui, proprio al fine di assicurare la certificata economicità dell'affidamento ai privati, l'amministrazione contraente dovrà disporre che ciò sia solo a condizione che il prezzo pattuito risulti inferiore a quello praticato dalle scuole.

La RT ignora la disposizione.

Nulla da osservare per i profili di competenza. Con riguardo alla norma concernente l'attività formativa svolta da parte della P.A., sarebbe opportuno comunque acquisire chiarimenti in relazione all'onere della “documentata impossibilità” per le amministrazioni di ricorrere alle scuole pubbliche, ritenuto che il detto requisito sembra, ad una prima analisi, in contrasto con l'obbligo di operare il confronto tra il prezzo offerto dalla Scuola col prezzo convenuto con il privato contraente.

### *Comma 13 - Limiti di impegno*

Con il **comma 13** si precisa che i limiti di impegno iscritti nel bilancio dello Stato in relazione a specifiche disposizioni legislative possono essere

intesi, oltre che quale concorso statale al pagamento di una quota degli oneri derivanti dai mutui o da altre operazioni finanziarie, anche come contributo pluriennale per la realizzazione di investimenti e di azioni mirate a favorire il trasporto delle merci con modalità alternative, includendo nel costo degli stessi anche gli oneri derivanti dagli eventuali finanziamenti necessari.

La RT non considera la norma, che non sembra determinare effetti immediati in termini di finanza pubblica.

**Articolo 1-bis**  
*(Ulteriori interventi correttivi)*

*Commi 1-2- Istituzione di fondi nello stato di previsione del Ministero della difesa*

L'articolo in esame è stato introdotto dalla modifica apportata dalla Camera dei deputati. Il **comma 1** istituisce presso il Ministero della Difesa un fondo aggiuntivo da ripartire per far fronte alle spese di funzionamento, con una dotazione, per l'anno 2004, pari a 575 milioni di euro, individuando altresì la procedura di adeguamento delle unità previsionali di base interessate.

Analoga disposizione, al **comma 2**, concerne altresì le spese di investimento del Ministero della difesa, per cui viene individuato un fondo da ripartire la cui dotazione per il 2004 è indicata pari a 282,5 milioni di euro.

Per entrambe le misure, la procedura prevista impone, ai fini di provvedere all'adeguamento delle dotazioni delle u.p.b., un apposito decreto

del Ministro della difesa, da trasmettere al Ministro dell'Economia, nonché alle Commissioni parlamentari competenti ed all'organo di controllo.

Circa gli effetti d'impatto sui saldi tendenziali di finanza pubblica, riportati nella tabella che segue, riguardo ai dati distribuiti nel triennio sia per i consumi intermedi - per cui si riscontrano valori prossimi per il saldo netto da finanziare ed il saldo di contabilità nazionale ma limitati al solo 2004 - che per gli investimenti fissi, i quali presentano valori identici nel 2004 e 2005, sul fabbisogno di cassa e sull'indebitamento netto, occorrerebbe acquisire la conferma del fatto che ciò è dovuto ai diversi sistemi di contabilizzazione dei consumi intermedi rispetto agli investimenti in termini di contabilità economica, laddove nel primo caso si adotta il criterio della competenza giuridica e nel secondo quello della cassa.

In secondo luogo, mentre la stima circa il coefficiente di realizzazione per i consumi intermedi della Difesa sembra coerente con quella adottata in linea generale, andrebbe chiarito il motivo per cui, invece, per gli investimenti di tale comparto si prevedano pagamenti concentrati solo sui primi due anni, con analoghi effetti naturalmente in termini di indebitamento netto.

		mln. EURO								
		SNF			Fabbisogno			Ind.to Netto		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Consumi int. Difesa		575			350	200	20	560		
Inv. fissi Difesa		282,5			140	140		140	140	

*Comma 3-4-5- Incremento delle dotazioni di alcuni fondi*

Il **comma 3** incrementa la dotazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431. Per l'anno 2004 è autorizzata la spesa di € 110 milioni.

Il **comma 4** incrementa, per l'anno 2004, di € 50 milioni lo stanziamento del Fondo di solidarietà nazionale incentivi assicurativi, di cui all'articolo 15, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102.

Il **comma 5** aumenta lo stanziamento del Fondo per la protezione civile, per l'anno 2004, di € 15 milioni.

La RT afferma che le disposizioni sono rivolte ad incrementare gli stanziamenti di bilancio delle leggi di spesa indicate e l'aumento delle autorizzazioni di spesa è disposto nei limiti degli importi indicati.

Al riguardo, atteso che gli oneri sono limitati all'entità dello stanziamento, non vi è nulla da osservare sotto il profilo della quantificazione.

*Commi 6 e 9 - Imposta sostitutiva sui mutui immobiliari non concernenti la prima casa.*

Il **comma 6** innalza l'aliquota dell'imposta sostitutiva delle imposte di registro, bollo, ipotecarie e catastali sui finanziamenti concessi dal sistema bancario e finanziario (prevista dal DPR n. 601 del 1973 ed unificata con il decreto-legge n. 70 del 1998), portandola dall'attuale 0,25% al 2% per quei finanziamenti che non si riferiscono all'acquisto di prima casa di abitazione e delle relative pertinenze.

Tale modifica ha effetto sui contratti conclusi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Con il successivo **comma 9** viene previsto, invece, che per il primo anno di applicazione di tale aumento di aliquota, l'acconto relativo alle operazioni da effettuare nel secondo semestre del 2004 deve esser pari al 300% dell'imposta dovuta sul primo semestre a valere sul secondo.

Al riguardo, la RT stima un incremento di gettito di competenza pari a 617,5 mln di euro a decorrere dal 2004, calcolato come prodotto tra l'ammontare stimato dei mutui in esame e l'incremento di aliquota pari all'1,75%. L'ammontare totale dei mutui coinvolti nella modifica in discorso, pari a 57 mld calcolati come il 37% del totale dei mutui erogati (stimati in 155 mld), viene ridotto di 19 mld (1/3 del totale) per tener conto della possibile flessione nel numero di mutui richiesti per effetto della normativa in parola e per effetto della minore IRES dovuta all'aumento della deducibilità dell'imposta sostitutiva in oggetto.

In termini di cassa, il maggior gettito stimato è di 407 mln di euro per il 2004, 438 mln per il 2005 e 618 mln per il 2006.

Con riferimento alla quantificazione proposta nella RT, sarebbe opportuno che il Governo fornisse chiarimenti in merito ai seguenti punti.

Dall'esame testuale della norma si evince che l'incremento dell'imposta sostitutiva in esame coinvolge, così come previsto dagli articoli 15 e 16 del citato DPR n. 601 del 1973, tutte le operazioni di credito a medio e lungo termine effettuate da aziende ed istituti di credito e da loro sezioni o gestioni che esercitano il credito a medio e lungo termine, nonché le operazioni relative ai finanziamenti effettuati nei seguenti settori:

- credito per il lavoro italiano all'estero;

- credito all'artigianato;
- credito cinematografico;
- credito teatrale;
- credito di rifinanziamento effettuato a norma degli articoli 17, 18, 33 e 34 della legge n. 949 del 1952;
- credito peschereccio d'esercizio.

Al riguardo, si segnala che nel corso del dibattito alla Camera dei deputati il relatore ha precisato che la disposizione in esame, compreso l'aumento dal 90% al 300% dell'acconto, riguarda i soli mutui immobiliari per le seconde case e non tutte le operazioni di finanziamento. Il rappresentante del Governo ha dichiarato avviso conforme<sup>18</sup>.

L'ammontare totale dei mutui stimati dalla RT (che nel titolo fa riferimento ai soli mutui immobiliari) è pari a 155 mld di mutui erogati nell'anno 2003, di cui il 63% riguardante l'acquisto delle prime abitazioni (quindi in valori assoluti per un importo pari a circa 98 mld).

Da dati di fonte Banca d'Italia<sup>19</sup> e UniCredit Banca per la Casa<sup>20</sup> risulta peraltro che l'ammontare dei mutui immobiliari erogati in totale in Italia alle famiglie consumatrici nel 2003 ammonterebbe a circa 42,9 mld di euro, dato di molto inferiore a quanto indicato in RT. Il dato di 155 mld sembrerebbe invece approssimarsi alla consistenza di fine periodo 2003 relativa ai mutui

---

<sup>18</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 22 luglio 2004, pag. 27. L'onorevole Giancarlo Giorgetti ha dichiarato: "Il secondo chiarimento concerne la modifica apportata al comma 6 dell'articolo 1-bis, che stabilisce nella misura del 2 per cento l'aliquota da applicare a titolo di imposta sostitutiva ai finanziamenti diversi da quelli relativi all'acquisto della prima casa di abitazione. Il tenore letterale della norma ha indotto taluno, in particolare i rappresentanti di diverse categorie produttive, ad interpretare la stessa nel senso che l'aumento si applicherebbe indifferentemente a tutti i finanziamenti erogati e non soltanto a quelli relativi all'acquisto di immobili. Su questo punto, allo scopo di evitare possibili equivoci, rilevo che gli orientamenti emersi chiaramente nel corso dell'esame in Commissione, così come gli ulteriori elementi forniti dalla relazione tecnica, consentono di escludere senza alcun margine di dubbio l'eventualità che la norma si riferisca alla generalità dei finanziamenti, piuttosto che esclusivamente a quelli per l'acquisto di case diverse da quelle di prima abitazione. D'altra parte, anche gli elementi informativi contenuti nella relazione tecnica con riferimento al successivo comma 9, che stabilisce che per il 2004 l'acconto dell'imposta sostitutiva per il secondo semestre, anziché essere pari al 90 per cento dovrà essere pari al 300 per cento di quella versata nel primo semestre, conferma tale interpretazione".

<sup>19</sup> *Relazione annuale 2003*, del 31 maggio 2004, pagg. 290-291, v. Tavola D15.

<sup>20</sup> Dati riportati da "Il Sole 24-ore" nell'articolo del 19 giugno 2004: "Mutui. Tassi ai minimi, volano i prestiti-casa".

per acquisto di abitazioni nell'ambito del credito bancario alle famiglie (11,8 % del PIL).

Si rende pertanto necessario un chiarimento in merito al dato preso a base della quantificazione in esame; è infatti chiaro che la quantificazione costruita su un dato che appare ridotto a circa 1/4 di quello dichiarato conduce ad una stima differente di gettito. Se infatti è da acquisire la interpretazione limitativa sopra riportata, occorrerebbero chiarimenti sulla base di dati utilizzata per la quantificazione, che fa riferimento ad un importo di mutui notevolmente superiore.

Tale osservazione condurrebbe a considerare inadeguata anche la quantificazione in termini di cassa dell'acconto che gli istituti di credito dovrebbero pagare; ed infatti, sempre ripercorrendo il ragionamento del Governo e considerando valida l'interpretazione per cui l'incremento di acconto si calcola sui soli mutui non riferibili a prime case, la quantificazione del maggiori gettito si attesterebbe su valori molto più limitati.

Inoltre, come già evidenziato, viene definita una riduzione di 1/3 dell'ammontare dei mutui interessati dalla normativa in esame; al riguardo, si evidenzia che non sono palesati i criteri oggettivi che conducono alla citata riduzione, così come non si evince la quantificazione di minore IRES che si verrebbe a verificare per effetto della disposizione in esame, presa in considerazione (abbastanza incongruamente) mediante un abbattimento forfetario del numero dei mutui stimati.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, va precisato innanzitutto che l'effetto negativo correlato alla deducibilità dell'imposta sostitutiva in oggetto riguarda non solo l'IRES (come indicato nella RT), ma anche l'IRPEF a carico degli imprenditori persone fisiche e società di persone. Vi è poi un

separato effetto negativo - non considerato dalla RT - da legare alla diminuita redditività per gli istituti finanziari, dovuta alla riduzione della richiesta di mutui, che la stessa RT prevede. Manca infine una specifica quantificazione da parte del Governo del decremento in termini di IRAP, che si avrebbe come risultante dei medesimi fattori.

Sarebbero pertanto opportune delucidazioni in merito.

Ulteriore elemento di chiarimento riguarda l'ipotizzato *trend* costante della base imponibile di riferimento; al riguardo, occorre sottolineare come la tipologia di finanziamenti sottoposti alla modifica in esame possa in realtà subire andamenti fortemente variabili e legati a fattori congiunturali, di cui una stima prudenziale dovrebbe tener conto.

#### *Commi 7 e 8 - Incremento del moltiplicatore su immobili non prima casa*

Il **comma 7** dispone la rivalutazione del 20 per cento (in luogo del 10 per cento previsto dalla legge finanziaria per il 2004), ai soli fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, a decorrere dalla data di conversione in legge del decreto-legge in esame, dei moltiplicatori del valore degli immobili e delle aziende, per i beni immobili diversi dalla prima casa di abitazione, come definita dal successivo **comma 8**.

La RT associa a tale disposizione un maggior gettito pari a 238 mln di euro in ragione di anno, nella misura di 208 mln in relazione ai fabbricati, 21 mln in relazione ai terreni non edificabili e 9 mln per le successioni; per il 2004 il maggior gettito è quantificato in 99 mln di euro, corrispondenti a 5/12 dell'importo a regime, in considerazione del fatto che la norma entrerebbe in vigore a partire dal mese di agosto.

Al fine della determinazione di tale importo sono stati utilizzati come base i valori delle registrazioni per l'anno 2003, per poi risalire agli importi imponibili<sup>21</sup>, dai quali è stata scorporata la percentuale di rivalutazione prevista dalla legislazione vigente; è stato poi effettuato un ricalcolo, considerando il nuovo moltiplicatore previsto dalla disposizione in esame.

Al riguardo, si sottolinea in primo luogo che la base di dati utilizzata per la quantificazione (registrazioni dell'anno 2003) non tiene conto degli effetti di disincentivo rispetto all'acquisto di immobili seconda casa, che possono conseguire all'inasprimento fiscale in questione, traducendosi in una contrazione della base imponibile.

In secondo luogo, si osserva che alla base della descritta metodologia è posto l'assunto che i prezzi dichiarati in sede di compravendita siano calcolati in misura pari alla rendita catastale moltiplicata<sup>22</sup>, piuttosto che sul prezzo effettivamente pagato. La quantificazione del maggior gettito derivante dall'aumento della percentuale di rivalutazione introdotta risulterà pertanto accurata nella misura in cui il presupposto di base corrisponda agli effettivi comportamenti degli operatori. Esistono infatti dei casi nei quali già attualmente vengono dichiarati valori superiori a quelli derivanti dalla rendita catastale rivalutata, per esempio perché il valore di mercato è talmente superiore a quello catastale che si ritiene opportuno collocarsi in una fascia intermedia, oppure nei casi in cui ci si serva di mutui per una percentuale molto alta rispetto al valore dell'immobile; paradossalmente, l'aumento dei moltiplicatori catastali potrebbe costituire, per taluni contribuenti, un incentivo a dichiarare non il prezzo effettivamente pagato, ma un importo

---

<sup>21</sup> Sempre riferiti, rispettivamente, ai fabbricati non agevolati prima casa, ai terreni non edificabili ed alle successioni.

<sup>22</sup> Si tratta del valore che mette al riparo da eventuali contestazioni dell'Amministrazione finanziaria, con riferimento ai contratti di trasferimento dei beni immobiliari.

pari alla rendita rivalutata. Non si può quindi escludere che, soprattutto con riferimento al gettito atteso in relazione agli immobili, che costituisce peraltro la quasi totalità delle maggiori entrate associate alla norma, si verifichino, per l'erario, effetti positivi più limitati di quanto previsto dalla RT.

In merito appare opportuno un chiarimento da parte del Governo.

#### *Comma 10 – Modifiche all'imposta di bollo*

Con l'emendamento presentato dal Governo è stata modificata l'attuale normativa in tema di imposta di bollo, nonché la relativa tariffa.

Al riguardo, infatti, le modifiche contenute nelle lettere a) e b) concernono le modalità di pagamento dell'imposta di bollo, prevedendo la possibilità di pagare l'imposta mediante intermediario convenzionato con l'Agenzia delle entrate, che provvederà a rilasciare, mediante strumenti telematici, apposito contrassegno sostitutivo della marca da bollo; le nuove modalità telematiche di riscossione dovranno però essere dettagliatamente definite attraverso un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate.

La successiva lettera c), n. 1), prevede che la nuova modalità di pagamento possa essere effettuata presso i tabaccai, gli ufficiali giudiziari e gli altri distributori che risultino già autorizzati al 30 giugno 2004 alla vendita di valori bollati, previa stipula da parte dei soggetti citati di convenzione disciplinante le modalità di riscossione stessa e di riversamento.

Il n. 2) conferma l'aggio attualmente previsto per i rivenditori tradizionali, mentre prevede alla lettera b) che i soggetti autorizzati a ricevere

il pagamento telematico introitino la misura dell'aggio stabilita dalla convenzione.

La successiva lettera d) provvede a modificare la tariffa ad oggi in vigore allegata al DPR n. 642 del 1972; in particolare:

- l'attuale bollo di euro 10,33 (sostitutivo delle vecchie lire 20.000) passa ad euro 11,00; al riguardo, la RT allegata al presente emendamento stima il maggior gettito riveniente da tale modifica in 101 mln;
- la vigente imposta fissa di lire 320.000, corrispondente ad euro 165,27, passa ad euro 176; a tale variazione la RT ascrive un maggior gettito pari a 16,1 mln di euro;
- l'attuale imposta fissa di euro 41,32 per ciascuna domanda presentata telematicamente al registro delle imprese da parte dei soggetti interessati (società di capitali, di persone e ditte individuali), prevista dall'articolo 1, comma 1-ter, si modifica a seconda del soggetto richiedente la registrazione stessa; nello specifico per le società di capitali l'imposta subisce un incremento di 8,68 euro passando a 50,00 euro ad atto, per le società di persone l'incremento ad atto è di 3,68 euro passando quindi a 45,00 euro, mentre per le ditte individuali il costo diminuisce di euro 9,32 ad atto passando a 32,00. La RT stima per tale modifica un maggior gettito pari a 10,6 mln, derivante dalla sommatoria dell'incremento di gettito per gli atti presentati dalle due tipologie di soggetti suddetti ed il decremento di gettito ascrivibile agli atti presentati dalle ditte individuali;

- le attuali imposte proporzionali previste dall'articolo 6, commi 1, lettera a) e b), e commi da 3 ad 8; dall'articolo 10, comma 1, lettere a) e b), e comma 2; e dall'articolo 29, comma 1, lettera c), vengono parametrare alla conversione lira/euro; inoltre, nell'attuale articolo 14, comma 1, si modifica l'imposta fissa pari a lire 1.000, attualmente prevista per le somme non superiori a 100.000 lire e quella pari a 2.000 lire, per le somme comprese nell'intervallo tra le oltre 100.000 e le 250.000 lire e diviene un'unica imposta pari a 1,29 euro per tutti gli atti che non superano i 129,11 euro. A tali modifiche la RT non ascrive alcuna variazione di gettito.

Vengono infine abrogati gli articoli 8, 15 e 29, comma 1, lettera a), della tariffa in discorso, riguardanti rispettivamente i duplicati e le copie di cambiali, i buoni di acquisto e altri simili titoli in circolazione, gli assegni circolari provenienti dall'estero.

Per tale modifica viene quantificata una perdita di gettito pari a 9 mln di euro.

Complessivamente si ha una variazione di gettito a regime pari ad un incremento di 118,7 mln di euro che, nel 2004, si attesta a 5/12 dell'ammontare totale, corrispondenti a 50 mln (nell'ipotesi che le norme trovino applicazione dal mese di agosto 2004).

Con riferimento alla quantificazione contenuta nel provvedimento in esame occorre sottolineare alcuni punti di riflessione. In primo luogo, si sottolinea come l'aggio previsto per i pagamenti effettuati in via telematica venga rimesso alla convenzione stipulata tra i soggetti e l'Amministrazione finanziaria; ciò potrebbe implicare la possibilità che si abbiano aggi di importo differente, con possibile aggravio di spesa per l'Amministrazione,

che potrebbe essere escluso stabilendo in norma un limite massimo per l'aggio stesso.

La seconda osservazione concerne la stima di maggior gettito derivante dall'incremento ad euro 11,00 dell'attuale bollo di euro 10,33.

Infatti, stimando nel 40% i versamenti di tale ultimo importo sul totale di gettito per imposta di bollo di 3.600 mln, si ha come risultato un valore di 1.440 mln e non 1.561 mln come indicato nella RT; ripercorrendo il calcolo effettuato si ha che il maggior gettito si attesterebbe su un valore di 93 mln a fronte degli stimati 101 mln. La stima complessiva di maggior gettito sarebbe quindi di 46,12 mln per il 2004 e 110,6 mln per i successivi anni.

Con riferimento invece a tutte le altre quantificazioni di maggior e minor gettito, la RT non esplicita le ipotesi seguite per arrivare alle stime indicate; in particolare, occorre sottolineare come appaia non più attuale la stima utilizzata per il calcolo dell'incremento dell'imposta derivante dalle modifiche di cui all'articolo 1, comma 1-*ter*, della tariffa.

Infatti, la RT dichiara di aver utilizzato i dati 2001 tratti dalle statistiche di Unioncamere; al riguardo, sarebbe pertanto opportuno disporre di dati più aggiornati, considerando anche che le procedure informatizzate presso le Camere di Commercio hanno preso pienamente avvio dal 2003.

#### *Comma 11 - Copertura finanziaria commi 1-2-3-4-5*

Il **comma 11** provvede alla copertura degli oneri delle disposizioni contenute nei commi 1, 2, 3, 4 e 5.

A tal fine si provvede, quanto a euro 553,3 mln (lettera a)) con le maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui ai commi 6, 7, 8, 9 e 10.

Quanto a euro 479 mln per l'anno 2004 si provvede (lettera b)) mediante corrispondente riduzione del Fondo speciale di parte corrente a valere sull'accantonamento del Ministero del lavoro.

Il prospetto aggiornato agli effetti sui saldi di finanza pubblica, in relazione alla riduzione degli accantonamenti dei fondi speciali, espone effetti, sul fabbisogno e l'indebitamento identici e così articolati:

	SNF			Fabbisogno			Ind.to Netto		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Fondi speciali	718	0	0	579	100	20	579	100	20

Va preliminarmente precisato che l'importo di 579 relativo all'annualità 2004 è quindi composto, quanto a 479 mln di euro, dalla predetta lettera b) del comma 11 e quanto a 100 mln di euro dalla riduzione già prevista dalla citata tabella 1 allegata al provvedimento.

A tale ultimo riguardo andrebbero chiariti i criteri in base ai quali si è provveduto a prevedere effetti sul fabbisogno e simmetricamente sull'indebitamento concentrati in massima parte sull'esercizio finanziario in corso, potendosi comunque presumere che il motivo sia da ricondurre, quanto ai primi 479 mln, all'ipotesi che tali stanziamenti sarebbero stati utilizzati per provvedimenti da approvare e da attuare in corso d'anno ed in quanto tali inseriti già nei "tendenziali". Sarebbe comunque utile una conferma sul punto, data la forte discrezionalità di una tale ipotesi. Per le restanti quote, al netto dunque, dei 479 mln relativi al ministero del lavoro, andrebbe esplicitato il motivo per cui, sulla base degli effetti attribuiti sui tre

saldi nel triennio, sembra che si sia escluso a priori che le leggi che sarebbero state approvate con tale copertura non avrebbero avuto durata triennale.

Infatti, nella calibrazione degli effetti dell'utilizzo del fondo globale per ciascuno dei tre anni del triennio considerato, si è scelto un profilo discendente, che può trovare giustificazione nella predetta ipotesi di esclusione.

## Articolo 2

*(Disposizioni in materia fiscale)*

Il **comma 1** del presente articolo reca disposizioni modificative dalla vigente normativa in materia di imposizione fiscale delle società ed enti che esercitano attività assicurativa.

Alla lettera a) le modifiche riguardano la possibilità, per i soggetti citati, a far data dal 1° gennaio 2007, di compensare ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 241 del 1997<sup>23</sup> l'eccedenza risultante dalla differenza tra le somme a titolo di ritenute d'imposta e l'imposta sostitutiva prelevate annualmente sui capitali corrisposti agli assicurati, e l'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita (dovuta ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 209 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 265 del 2002).

Nello specifico occorre che le indicate imposte sostitutive e le ritenute da versare in ciascun anno siano di importo inferiore all'imposta calcolata e versata sulle riserve matematiche per il quinto anno precedente.

---

<sup>23</sup> Cioè la possibilità di compensare nel modello di versamento unificato F24 con altre imposte e contributi, anche oltre il limite dei 516.497,9 euro.

E' previsto inoltre che si possa effettuare la cessione infragruppo dell'eccedenza risultante dal confronto tra le citate imposte sui redditi di capitale e l'imposta sulle riserve matematiche, ai sensi dell'art. 43 del DPR n. 602 del 1973.

La successiva lettera b) eleva, a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2004, l'aliquota della citata imposta sulle riserve matematiche di specifiche assicurazioni del ramo vita, portandola dall'attuale 0,20% allo 0,30%.

Viene inoltre previsto, per l'anno 2004, che il versamento sia effettuato a titolo di acconto e avvenga entro il 30 novembre c.a. in misura pari allo 0,25% delle riserve iscritte nel bilancio dell'esercizio per il quale il termine di approvazione scade anteriormente al 12 luglio 2004; l'eccedenza dovrà invece esser versata entro il termine di versamento a saldo delle imposte sui redditi.

Giova ricordare che, ai sensi della normativa vigente, le imposte sulle indicate riserve matematiche costituiscono credito di imposta da utilizzare a decorrere dal 1° gennaio 2005.

La stima, in termini di cassa, delle variazioni di gettito associate alle descritte modifiche consiste in un aumento di 690 mln nel 2004 e 340 mln nel 2006, mentre negli anni 2005 e 2007 si verificherebbe una perdita, rispettivamente, di 380 mln e 155 mln.

La RT allegata al disegno di legge in esame riporta in parte i dati presentati in sede di quantificazione del provvedimento originario istitutivo dell'imposta sulle riserve matematiche (il citato decreto-legge n. 209 del 2002); in particolare, si stima invariato l'ammontare complessivo dell'imposta sulle riserve di competenza 2002 e 2003 che sarà assorbito,

sotto forma di credito di imposta, nei versamenti per il 2005 delle ritenute e dell'imposta sostitutiva sui redditi di capitale. Infatti la RT lo pone pari a circa 450 mln di euro per il 2005.

La RT stima invece un *trend* di crescita delle riserve matematiche dei rami vita differente rispetto a quello ipotizzato nella citata relazione originaria.

Nello specifico tali riserve sono stimate pari a 188,4 mln per il 2001; 207,3 mln per il 2002; 275,9 mln per il 2003; 310,4 mln per il 2004; 341,5 mln per il 2005 e 375,5 mln per il 2006.

Al riguardo, occorre segnalare che l'evidenziato *trend* di dette riserve matematiche sconta un tasso di crescita che passa dal 10% calcolato per la stima dell'ammontare delle riserve del 2002<sup>24</sup>, al 33% per il 2003, al 12,5% per il 2004, fino a tornare ad un incremento pari al 10% per gli anni 2005 e 2006.

La RT non esplicita le variabili oggettive che fanno ipotizzare un così elevato tasso di crescita delle riserve accantonate per l'anno 2003, che rappresentano la base per la stima del maggior gettito atteso per l'anno 2004.

Ovviamente, se si applicasse un tasso di crescita inferiore a quello stimato dal Governo (pari al 33%), si avrebbe un maggior gettito inferiore rispetto a quanto evidenziato nella RT. Un chiarimento sul punto appare dunque necessario.

Ulteriore osservazione riguarda la citata invariata quantificazione delle somme relative all'imposta sostitutiva ai sensi del DPR n. 600 del 1973 e alle ritenute a titolo di imposta di cui alla legge n. 482 del 1985, stimate nella RT in esame in 450 mln per il 2005 e 496 mln per il 2006. Al riguardo, occorre

---

<sup>24</sup> La RT si basa su valori forniti a consuntivo dagli F24 versati a novembre 2002 e nel corso del 2003.

sottolineare come sia poco verosimile che ad una crescita stimata delle riserve del ramo vita superiore a quella determinata in sede di RT allegata al citato decreto-legge n. 209 del 2002 corrisponda invece un medesimo importo di ritenute e imposte sostitutive compensabili con l'imposta sulle riserve in questione.

Ad un incremento delle riserve matematiche come evidenziato nei dati di *trend* (legato alla crescita delle sottoscrizioni delle assicurazioni sulla vita, oggetto di tale provvedimento) dovrebbe corrispondere, quasi automaticamente, un incremento delle imposte sui redditi di capitale (quantomeno per la probabilità che i soggetti intenzionati a sottoscrivere nuove assicurazioni sulla vita lo facciano anche perché incentivati dalla prospettiva di aumentare il reddito da capitale ad esse connesso).

Da ciò deriva che potrebbe risultare sottostimato l'importo di imposte e ritenute compensabili già a partire dal 2005.

Inoltre, a partire dal 2007, la RT stima una perdita di gettito pari a 531 mln, derivante dal confronto tra il gettito di competenza del 2002 per riserve matematiche (pari a 1.078 mln) e l'importo delle ritenute e dell'imposta sostitutiva compensabile nell'anno stesso (pari a 547 mln).

Al riguardo si nota che, se l'interpretazione della norma è quella per cui si assume come ammontare del credito d'imposta la somma delle imposte sulle riserve matematiche versate dal 2003 al 2006 (tale interpretazione è supportata da quanto esposto nella relazione illustrativa al disegno di legge in esame, in cui si fa esplicito riferimento alla "somma delle imposte sostitutive dello 0,20 per cento complessivamente versate sino al periodo d'imposta precedente a quello in corso al 31 dicembre 2004 e di quelle dello 0,30 per cento versate a partire dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2004")

e se l'importo che si può assumere in compensazione è dato per differenza tra detto ammontare e le ritenute e le imposte sostitutive sui redditi da capitale come prima definiti, si avrebbe come risultato un valore compensabile pari a 1.442 mln.

Tale importo è di gran lunga maggiore rispetto a quello indicato nella RT, pari a 531 mln, che sembra non tener conto dell'effetto di cumulo dovuto al continuo versamento dell'imposta sulle riserve matematiche dal 2003 al 2006. Tale interpretazione porterebbe a considerare, nell'intervallo di tempo dal 2003 al 2006, un ammontare di imposta sulle riserve matematiche pari a 2.934 mln, parzialmente utilizzato come credito di imposta per il pagamento delle imposte sostitutive e ritenute sui redditi di capitale, pari a complessivi 1.492 mln.

Il confronto tra i due dati offre l'ammontare massimo di credito d'imposta, pari a 1.442 mln di euro, che può essere richiesto in compensazione ai sensi del citato d.lgs n. 241 del 1997 o esser ceduto in tutto o in parte a società ed enti appartenenti al gruppo secondo quanto previsto dal DPR n. 602 del 1973.

E' evidente che se così fosse si avrebbe per il 2007 un elevato valore negativo nel totale di cassa, pari a circa 860 mln di euro.

Sarebbe opportuno pertanto che il Governo fornisca chiarimenti in merito all'interpretazione circa la portata della nuova norma sulla compensabilità delle eccedenze.

Ultima osservazione riguarda l'estensione che, con il recente decreto-legge n. 269 del 2003 (articolo 41-*bis*), ha coinvolto le compagnie assicurative estere al pagamento dell'imposta sostitutiva sulle riserve matematiche, allineandone la disciplina alle compagnie assicurative residenti.

Al riguardo, si chiede di conoscere se la quantificazione indicata nella RT tenga in debito conto tale estensione e come essa si rifletta in termini di variazioni di gettito (con particolare riferimento all'ammontare del credito d'imposta ed alla compensabilità derivante dalla nuova normativa).

In sede di esame presso la Camera dei deputati è stato aumentato l'ammontare di acconto da versare da parte dei soggetti in discorso dell'imposta sulle riserve matematiche per l'anno 2004. Sulla base dell'emendamento, è previsto che l'acconto sulle riserve esistenti alla chiusura dell'esercizio 2003 sia pari allo 0,30%.

Tale modifica comporta una variazione del gettito in termini di cassa, che subisce un'anticipazione al 2004; infatti, l'incremento per il 2004 è pari a 138 mln di euro, mentre si ha una diminuzione di pari importo per il 2005.

Al riguardo, la RT allegata al maxiemendamento approvato in prima lettura sembrerebbe contenere un errore materiale che non inficia però la quantificazione in termini di gettito incrementale di cassa (anche perché la tabella finale riepilogativa assume i valori corretti), ma riguarda solo l'ammontare di gettito totale stimato.

Infatti, l'ammontare dell'acconto è pari a 828 mln di euro e non a 838 mln, come riportato nella tabella riepilogativa. Pertanto, il gettito totale atteso dal provvedimento è pari a 1.380 mln di euro per l'anno 2004 e a 347 mln di euro per l'anno 2005.

Alla luce dell'emendamento, il provvedimento produce quindi nel complesso un incremento di gettito per il 2004 pari a 828 mln e una diminuzione di 518 mln per il 2005, mentre restano invariati i saldi per i successivi anni 2006 e 2007.

I successivi **commi 2 e 3** contengono modifiche in tema di IRAP dovuta da banche ed altri enti e società finanziarie indicate nell'articolo 1 del d.lgs. n. 87 del 1992, modificato dall'articolo 157 del testo unico di cui al d.lgs. n. 385 del 1993; nello specifico, il comma 2 intende eliminare dalla base imponibile IRAP alcune componenti sia positive che negative di reddito.

In particolare si elimina, tra le componenti positive, quella riguardante le riprese di valore su crediti verso la clientela, mentre tra le componenti negative si eliminano le rettifiche di valore sui crediti alla clientela, gli accantonamenti per rischi su crediti nonché le rettifiche di valore su crediti impliciti relativi ad operazioni di locazione finanziaria.

Il comma 3 prevede l'applicazione della nuova normativa a partire dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame. Da ciò consegue che gli acconti relativi al periodo di imposta 2004 (da versare entro il 20 giugno o il 16 luglio c.a. e entro il 30 novembre c.a.) dovranno tener conto delle disposizioni in esame.

La RT allegata fornisce una stima del maggior gettito in termini di cassa applicando, alla base imponibile risultante dalle dichiarazioni relative al periodo di imposta 2002 (UNICO 2003) presentate dalle società di capitali e dagli enti commerciali (si sottolinea a riguardo che tali importi risultano in linea con quanto riscontrato nei dati a disposizione e relativi ad UNICO 2001, redditi 2000), modificata dalle variazioni proposte con il presente disegno di legge, un'aliquota IRAP pari al 4,6% per tener conto sia dell'aliquota statale prevista per il 2004 (pari al 4,25%) che di eventuali modifiche per norme regionali, nonché un acconto pari all'85% del gettito di competenza stimato.

L'incremento di gettito risultante è di 371,5 mln di euro per il 2004, 437 mln per il 2005 e per gli anni successivi.

Al riguardo, si evidenziano due osservazioni; la prima riguarda l'ammontare della percentuale di acconto stimata per quantificare la variazione di gettito in termini di cassa.

Infatti, si sottolinea come nelle precedenti relazioni tecniche si sia sempre stimato un acconto pari al 75% dell'ammontare del gettito di competenza. Non a caso, l'acconto viene considerato pari al 75% anche nella quantificazione del gettito di cui ai successivi commi 4 e 5 dell'articolo in esame.

Tale considerazione fa supporre non del tutto prudente un acconto sulla competenza pari all'85%, così come stimato in RT; se al maggior gettito di competenza per il 2004 si applicasse la percentuale del 75%, si avrebbe un maggior acconto per il 2004 di 328 mln circa, a fronte dei 371,5 mln stimati in RT.

A supporto di tale considerazione interviene anche il fatto che una parte degli acconti (in particolare quelli relativi alla prima rata) sono già stati calcolati e pagati da quei contribuenti che hanno effettuato il versamento entro il termine del 20 giugno. Infatti, lo slittamento del termine di versamento entro i trenta giorni successivi rappresenta un ritardo nel pagamento non sanzionato dall'Amministrazione finanziaria, che vi applica solo un interesse per il ritardato versamento (pari allo 0,4%).

La previsione che il conguaglio debba esser effettuato in sede di versamento della seconda rata ovvero del saldo non serve ad ovviare all'osservazione prima riportata, in quanto con riferimento al termine di versamento della seconda o unica rata di acconto (30 novembre c.a.) vi è un

lasso di tempo sufficiente per far sì che i soggetti destinatari delle norme in esame possano adottare le opportune decisioni che consentano di eludere l'aggravio fiscale (ad esempio, incrementando gli accantonamenti per altre tipologie di costi o perdite, o effettuando differenti aggregazioni di componenti negative che incidono sulla base imponibile IRAP).

La seconda osservazione riguarda il fatto che le componenti escluse dal calcolo IRAP sono fortemente correlate ad andamenti variabili di natura congiunturale<sup>25</sup>; in particolare, nell'anno 2003 le banche, per effetto di diverse situazioni di difficoltà finanziaria, hanno effettuato rilevanti svalutazioni di crediti che, verosimilmente, non dovrebbero riproporsi nell'immediato futuro, mentre sarà più probabile che si possano avere delle riprese di valore su crediti precedentemente svalutati<sup>26</sup>.

Questi andamenti tra loro contrastanti danno come risultante un possibile andamento diminutivo del gettito IRAP, a scomputo dunque dell'importo quantificato in sede di RT.

Su tali circostanze sarebbe opportuno acquisire chiarimenti da parte del Governo, per verificare che la stima dell'incremento di gettito atteso dalle modifiche in discorso sia ispirata a criteri prudenziali.

I seguenti **commi 4 e 5** modificano la vigente normativa in tema di agevolazioni IRES per alcuni enti non commerciali: le fondazioni ex-bancarie di cui all'articolo 12 del d.lgs. n. 153 del 1999. In particolare, si abroga la disposizione agevolativa che prevede la riduzione dell'IRES (ex IRPEG) al 50% dell'aliquota vigente. E' previsto che la citata abrogazione abbia effetto dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del

---

<sup>25</sup> Valga come esempio quanto è stato evidenziato dalla stampa specialistica, come dato rilevato dalla UBM (Unicredit Banca Mobiliare), in riferimento alle perdite di valore dei crediti legati al *crack* della Parmalat.

<sup>26</sup> Si consideri ad esempio quanto prevede il piano di recupero crediti della Parmalat.

provvedimento in esame; pertanto, le fondazioni determinano l'acconto IRES applicando l'aliquota del 25%. Qualora i termini di versamento degli acconti siano già scaduti alla data di entrata in vigore delle disposizioni, il conguaglio deve essere effettuato in sede di versamento della seconda rata ovvero del saldo. La RT così quantifica gli effetti in termini di gettito: per il 2004 un incremento pari a 220 mln, per il 2005 pari a 78 mln e per il 2006 pari a 170 mln.

Al riguardo, una prima osservazione concerne la mancata coerenza fra il recupero di gettito stimato in termini di competenza (170 mln) e in termini di cassa a titolo di acconto (circa 220 mln di euro: acconto calcolato nella misura del 75% su un ammontare totale di incremento teorico di imposta di competenza 2003 pari a 295 mln di euro). La RT non riporta infatti una stima articolata del maggior gettito di competenza annuo a decorrere dal 2004, primo anno d'imposta interessato dalla modifica, ma si limita a fornire una stima di cassa, basata su dati delle dichiarazioni UNICO 2003 (relativi all'anno d'imposta 2002) che non risultano verificabili.

Nella risposta alle osservazioni formulate nel corso del dibattito in prima lettura, il Governo ha evidenziato che “la differenza in termini di ammontare tra l'acconto 2004 e la competenza 2004 trova spiegazione sia nelle differenti modalità di simulazione che con riferimento al diverso reddito imponibile, di ammontare tendenzialmente maggiore nel caso del periodo di imposta 2003 a causa anche della concorrenza alla formazione dello stesso del credito di imposta sui dividendi”; inoltre, si afferma che “la legislazione vigente 2004 risente sia degli effetti derivanti dai precedenti periodi di imposta che, soprattutto, delle numerose modifiche introdotte dalla riforma fiscale IRES”.

Tali osservazioni, che chiariscono il differente ammontare di competenza su cui è stato calcolato l'acconto, non considerano peraltro che in sede di esame degli effetti finanziari prodotti dal provvedimento di introduzione dell'IRES sono già stati stimati gli effetti sul gettito delle modifiche che il Governo sostiene influiscano sulla quantificazione in discorso.

In particolare, già in sede di esame del d.lgs. n. 344 del 12 dicembre 2003, concernente la “Riforma dell'imposizione sul reddito delle società, a norma dell'articolo 4 della legge 7 aprile 2003, n. 80”, sono state considerate in termini di variazione di gettito le modifiche riguardanti gli enti non commerciali (e pertanto anche i soggetti in esame), con riferimento alla diminuzione dell'aliquota ordinaria dal 34% al 33%, al regime dei dividendi e alla connessa eliminazione del credito d'imposta sugli stessi, alla indeducibilità delle minusvalenze iscritte sulle partecipazioni immobilizzate.

Da ciò discende che, se la quantificazione proposta per la norma in esame considera anche gli effetti diretti provenienti dalla modifica della normativa in tema di IRES, potrebbero esser stati considerati due volte gli effetti incrementali di gettito concernenti le fattispecie in esame; risulta pertanto opportuno che il Governo fornisca chiarimenti in merito.

Ulteriore dubbio nasce dalla constatazione che, considerando il gettito stimato di competenza pari a 170 mln di euro, non risulta in ogni caso spiegabile un maggior acconto 2004 nella misura di 220 mln.

Se, infatti, nella tabella contenuta nella RT per gli anni successivi al 2004 fosse stimato un acconto pari al 75% di 295 mln di euro, ciò darebbe luogo per gli anni successivi al 2004 a importi superiori a quelli

effettivamente indicati, che implicitamente sottendono un maggior gettito annuo di competenza di 170 mln e non di 295 mln.

Al riguardo, è opportuno che il Governo fornisca un chiarimento sugli importi effettivi da prendere in considerazione, atteso che l'importo stimato per il 2004 sembrerebbe eccessivo e sicuramente non prudenziale.

In base al **comma 6** le tabelle di ripartizione dei prezzi di vendita al pubblico delle sigarette verranno determinate - a decorrere dal 1° luglio 2004 - con cadenza semestrale<sup>27</sup> invece che annuale; il **comma 7** individua la data di riferimento per l'anno in corso nel 1° luglio 2004. Il parametro per la ripartizione continua ad essere costituito dalle sigarette della classe di prezzo più richiesta.

La RT non prende in considerazione la norma; la relazione illustrativa afferma che le disposizioni introdotte costituiscono il necessario supporto per il raggiungimento delle previsioni di bilancio fissate dalla legge finanziaria per il 2004.

Atteso che la maggiore dinamicità introdotta dalla disposizione va nella direzione di un aumento di gettito, sarebbe comunque utile disporre di una previsione relativa alle maggiori entrate ottenibili con la modifica in esame, pur essendo queste ultime finalizzate a garantire le previsioni a legislazione vigente.

Il **comma 8** stabilisce che l'imposta di consumo dovuta per le sigarette vendute ad un prezzo inferiore a quello delle sigarette della classe di prezzo più richiesta sia pari, anche successivamente al 31 dicembre 2004, all'importo di base individuato ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 76 del

---

<sup>27</sup> Sulla base dei dati rilevati il 1° gennaio ed il 1° luglio di ogni anno.

1985, modificando così quanto stabilito dall'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 24 del 2004<sup>28</sup>.

La RT non prende in considerazione la norma; la relazione illustrativa asserisce che si intende proteggere il livello delle entrate erariali da dinamiche al ribasso dei prezzi di vendita al pubblico delle sigarette, rendendo meno remunerativo il posizionamento dei prodotti in fasce di prezzo basse.

Anche in questo caso, sarebbe utile una stima presuntiva delle maggiori entrate rispetto agli andamenti tendenziali.

### **Articolo 3**

*(Disposizioni in materia di finanza regionale)*

*Comma 1 - Ricorso all'indebitamento per finanziare contributi agli investimenti di privati*

Il **comma 1** introduce una deroga al vincolo di indebitamento imposto dalla "finanziaria" 2004 per le regioni e province autonome consentendo la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare i contributi agli investimenti a privati.

La disposizione è volta a salvaguardare gli impegni assunti in passato e nel corso dell'anno 2004 che risultino da apposito prospetto allegato alla legge di assestamento bilancio 2004 per gli impegni al 2003 e al bilancio 2004 per gli impegni sorti nel corso del 2004.

I finanziamenti possono essere concessi dall'istituto solo se compresi nei suddetti prospetti.

---

<sup>28</sup> Tale disposizione prevedeva che a partire dal primo gennaio 2005 l'imposta sul consumo per le sigarette con prezzo inferiore alla classe più richiesta sarebbe stata pari al 98 per cento del valore dell'imposta minima.

La RT afferma che la deroga non incide sui saldi di finanza pubblica. La deroga transitoria è stata stimata dalle regioni in € 4 miliardi, € 2 miliardi per gli impegni a tutto il 2003 e € 2 miliardi per gli impegni 2004.

Al riguardo, andrebbero forniti chiarimenti circa i possibili effetti che le disposizioni potrebbero produrre sul debito della P.A. e sul disavanzo complessivo. In particolare, va evidenziato che il ricorso all'indebitamento può aumentare i rischi correlati alla spesa per interessi.

*Comma 2 - Modifiche al d.lgs n. 18 febbraio 2000, n. 56 in materia di finanza regionale*

Il **comma 2** dispone una serie di adeguamenti alla disciplina del sistema di finanza regionale previsti dal decreto legislativo del 18 febbraio 2000, n. 56. Viene prorogata per gli anni 2003 e 2004 la determinazione delle aliquote e compartecipazioni regionali all'irpef e all'iva (originariamente prevista solo per l'anno 2002) in modo da provvedere alla copertura del fabbisogno determinato per il finanziamento della spesa sanitaria corrente. È trasferito al 2005 il termine per la determinazione delle aliquote definitive di compartecipazione regionale che, oltre a compensare la riduzione dei proventi Irap, dovranno tener conto anche delle risorse finanziarie che vengono meno dal 1 gennaio 2005 e destinate a coprire gli oneri connessi alle funzioni attribuite alle regioni a statuto ordinario, di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59.

La RT afferma che la proroga del regime transitorio delle aliquote e compartecipazioni e la loro rideterminazione per l'anno 2004 non comporta maggiori oneri. La disposizione è volta ad accelerare l'attribuzione delle

risorse finanziarie alle regioni utili a coprire il tetto di spesa in materia sanitaria ai sensi dell'accordo dell'8 agosto 2001. Si precisa, inoltre, che le risorse finanziarie in parola sono già iscritte nel bilancio dello Stato.

Al riguardo, non vi è nulla da osservare, se non il fatto che andrebbe eventualmente chiarito se la disposizione non abbia effetti sul fabbisogno del settore statale a seguito dell'accelerazione dell'attribuzione delle risorse alle regioni, pur dovendosi tener conto di fenomeni di segno opposto a livello regionale, con un saldo in termini di P.A., quindi, da chiarire.

### *Comma 3 - Esenzione fiscale del conferimento del patrimonio disponibile delle regioni*

Il comma 3 rende fiscalmente esenti le operazioni di conferimento del patrimonio disponibile delle regioni e delle province autonome effettuate a favore di enti o società possedute, anche indirettamente, dalle regioni e province autonome stesse per almeno il 51%; tale esenzione riguarda l'imposta di registro, l'imposta di bollo, le imposte ipotecarie e catastali, nonché ogni altro tributo o diritto.

La RT non prende in considerazione la norma; al riguardo, sarebbe opportuno che il Governo chiarisse se tali tipologie di esenzione generano variazione di gettito e di quale entità rispetto ai saldi a legislazione vigente.

## Articolo 4

*(Misure per agevolare la costituzione di fondi d'investimento immobiliare con apporto di beni pubblici)*

Le disposizioni in esame sono finalizzate, come specificato nella relazione illustrativa, al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2004, in relazione alla privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Esse prevedono principalmente:

- a) la possibilità che la costituzione dei fondi comuni di investimento immobiliare, di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 351 del 2001, possa avvenire anche attraverso il trasferimento di beni immobili pubblici, laddove la legislazione previgente individuava solo la fattispecie del conferimento di tali beni a detti fondi di investimento immobiliare;
- b) un privilegio speciale sugli immobili trasferiti o conferiti ai fondi in oggetto, a favore dei crediti per finanziamenti o rifinanziamenti concessi ai fondi stessi<sup>29</sup> (i decreti ministeriali volti ad individuare gli immobili da conferire o trasferire al fondo possono prevedere la misura in cui i canoni delle locazioni siano destinati prioritariamente al rimborso di tali finanziamenti);
- c) la concessione in locazione all'Agenzia del demanio degli immobili in uso governativo trasferiti o conferiti ai fondi e l'assegnazione dei suddetti immobili ai soggetti che li hanno in uso per periodi di durata non superiore a 9 anni, rinnovabili secondo canoni e condizioni fissate

---

<sup>29</sup> In virtù di tale privilegio, i suddetti crediti sono preferiti ad ogni altro credito, anche ipotecario, acceso successivamente.

dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base di parametri di mercato;

- d) la possibilità di destinare quota parte delle entrate derivanti dalla norma in esame all'incremento del fondo già esistente<sup>30</sup>, destinato a provvedere alla spesa per canoni di locazione degli immobili;
- e) l'esenzione dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale e da ogni altra imposta indiretta, nonché ogni altro tributo o diritto, delle operazioni connesse agli apporti, conferimenti e trasferimenti di immobili, nonché alle operazioni di provvista e finanziamento connesse a tali apporti e trasferimenti.

L'articolo non è corredato di RT, né risulta riportato alcun effetto, in relazione ad esso, nel prospetto riepilogativo del decreto-legge in esame sui saldi di finanza pubblica; il Governo ha fornito una documentazione sull'argomento nel corso della discussione presso la Camera dei deputati, contenente i seguenti dati e chiarimenti:

- 1) conferma delle previsioni complessive contenute nella RT relativa all'articolo 29 del decreto-legge n. 269 del 2003 (riguardante le cessioni di immobili adibiti ad usi pubblici), con riferimento agli esercizi 2005 e 2006;
- 2) anticipazione all'esercizio 2004 dell'intero incasso dell'operazione, indicato in circa 3,4 mld di euro;
- 3) valore degli immobili pubblici adibiti ad uso uffici che si prevede di trasferire ed apportare al costituendo Fondo, sulla base della stima dell'Agenzia del demanio: 4 mld di euro;

---

<sup>30</sup> A tale fondo, previsto dal comma 1, quinto periodo, dell'articolo 29 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, è stata attribuita una quota delle entrate derivanti dall'articolo 29 stesso.

- 4) entità dello sconto su tale valore, al fine di garantire un'appetibilità dell'investimento per i privati sottoscrittori delle quote del fondo: 15 per cento;
- 5) canoni di locazione in relazione al valore degli immobili: 7 - 7,5 per cento;
- 6) valore assoluto degli affitti: 280-300 mln di euro per 15 anni;
- 7) tipologia delle spese che resterebbero, in via definitiva, a carico dello Stato, in quanto locatario: manutenzione ordinaria degli immobili affittati;
- 8) spese di manutenzione straordinaria, che spetterebbero, dopo un periodo transitorio, al Fondo, in quanto proprietario: 2 per cento del valore degli immobili, quantificato in 80 mln di euro;
- 9) affermazione che a regime la riduzione dei costi di gestione degli immobili ottenibile tramite la costituzione del Fondo sarà superiore al maggior costo prodotto dai canoni di locazione, e che la manutenzione straordinaria per lo Stato sarebbe pari a circa il 3 per cento del valore degli immobili a fronte di un costo medio del debito al 5 per cento;
- 10) agevolazioni fiscali previste dalle disposizioni (imposta di registro, ipotecaria, catastale): viene chiarito che si intende rinunciare al gettito che sarebbe stato altrimenti acquisito.

In proposito si rileva che:

- non è chiaro l'impatto finanziario della nuova norma, in quanto il maggior incasso derivante allo Stato per il 2004 grazie alle disposizioni in esame è già previsto dalla legislazione vigente e gli oneri per i canoni di locazione non vengono quantificati;

- se le disposizioni non determinano maggiori entrate rispetto alla legislazione vigente, la possibilità di destinare una quota-parte delle entrate all'alimentazione del citato fondo spesa per canoni di locazione rappresenta un onere;
- in relazione agli oneri di locazione occorre verificare l'adeguatezza della quantificazione a suo tempo fornita, in particolare per gli esercizi 2005 e 2006<sup>31</sup>, sia per il loro carattere permanente sia perché il relativo ammontare è modificabile solo in sede contrattuale<sup>32</sup>;
- in relazione ai punti 1) e 2) si sottolinea che l'elaborato governativo quantifica le entrate complessive del triennio in 3,4 mld di euro, interamente concentrati nel 2004, laddove la RT allegata all'articolo 29 del decreto-legge n. 269 preventivava 1,5 mld per il 2004 e 1 mld per ciascuno degli anni 2005-2006 (totale: 3,5 mld). Esistono quindi due elementi di differenza: I) per il triennio 2004-2006 sono quantificati 100 mln di euro in meno, senza che venga chiarito se essi siano già stati acquisiti attraverso vendite effettuate ovvero si tratti di una diversa valutazione delle entrate ottenibili; II) per gli esercizi 2005 e 2006, non è prevista alcuna entrata e potrebbero quindi configurarsi profili di copertura finanziaria;
- non viene comunque specificato sulla base di quali motivazioni si ritenga ottenibile già nel primo anno un'entità di entrate così come quantificata, a maggior ragione se si considera che la residua parte dell'anno in corso consta di pochi mesi. In relazione al punto 3),

---

<sup>31</sup> Con riferimento all'esercizio 2004 tali oneri risulteranno presumibilmente limitati, in quanto le operazioni di trasferimento avranno luogo in una data prossima alla fine dell'esercizio.

<sup>32</sup> Si ricorda che il prospetto riepilogativo degli oneri del decreto-legge n. 269 indicava, nel quadro di copertura triennale, l'importo di 50 mln di euro destinato al fondo per i canoni di locazione degli immobili da dismettere e che, a decorrere dal 2005, la determinazione dell'importo del fondo era rinviata alla legge di bilancio.

non viene chiarito se il valore indicato sia quello catastale o quello di mercato;

- in relazione al punto 8), si rileva che non vengono specificate la durata e le caratteristiche della fase transitoria della quale la documentazione parla a proposito del trasferimento degli oneri legati alla manutenzione straordinaria del fondo, in quanto proprietario; ciò appare rilevante ai fini della suddivisione dei costi tra il Fondo, in quanto proprietario, e lo Stato in quanto locatario;
- in relazione al punto 9), dovrebbe essere chiarito quando si prevede che l'onere legato alla gestione straordinaria, dalla quale lo Stato verrebbe sollevato, si possa considerare a regime, assumendo quindi la misura del 3 per cento; tale elemento risulta rilevante in quanto l'importo per i canoni di locazione verrebbe coperto solo attraverso un risparmio di tale entità in relazione alla gestione straordinaria, stante l'ipotesi del Governo di un tasso medio del 5 per cento<sup>33</sup>.

Dato che la disposizione è finalizzata a rendere possibile l'acquisizione all'erario di entrate che risultano già iscritte nelle previsioni di bilancio per il triennio 2004-2006, dovrebbe essere precisato sulla base di quali considerazioni la nuova normativa renderebbe più appetibili gli immobili in questione, superando gli elementi di criticità della normativa previgente che ne hanno determinato la mancata alienazione. Esistono infatti alcuni elementi di rigidità che potrebbero scoraggiare i possibili acquirenti, legati per esempio all'imposizione da parte dello Stato venditore - pur se sulla base di parametri di mercato - della misura dell'affitto, il quale costituirebbe di

---

<sup>33</sup> Sulla base di tale ipotesi il risparmio legato al servizio del debito sarebbe quantificabile in 170 mln di euro; il risparmio associato ai due elementi sopra citati (minori oneri per il servizio del debito e per la manutenzione straordinaria) sarebbe di 250 mln di euro nell'ipotesi di una percentuale del 2 per cento - legata probabilmente, anche se ciò non viene esplicitato in modo chiaro, ad un periodo transitorio - e di 290 mln a regime, a fronte di un importo per i canoni di locazione pari, come sopra ricordato, a 280 - 300 mln di euro.

fatto il rendimento dell'operazione per il Fondo<sup>34</sup>. D'altra parte, se i canoni venissero stabiliti in base ad una contrattazione, potrebbe determinarsi, per lo Stato, un costo tale da non rendere vantaggiosa la cessione degli immobili adibiti ad ufficio. Inoltre, così come si considera - correttamente - che lo Stato trarrebbe un vantaggio economico dal mancato pagamento delle spese di gestione straordinaria, è altrettanto vero che di queste dovrebbe farsi carico il Fondo, con una conseguente riduzione di profitto.

Sui punti richiamati appare opportuno acquisire chiarimenti da parte del Governo.

## Articolo 5

*(Esecuzione di sentenza della Corte Costituzionale in materia di definizione di illeciti edilizi)*

L'articolo 5, in esecuzione della sentenza n. 196 del 28 giugno 2004 della Corte Costituzionale, modifica i termini per la presentazione delle domande di regolarizzazione in materia di illeciti edilizi, di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

Il **comma 1** prevede la possibilità per le Regioni di emanare la disciplina di dettaglio di cui ai commi 26 e 33 dell'articolo 32 del citato decreto-legge n. 269 del 2003, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

La lettera a) prevede la definizione, nell'intervallo tra l'11 novembre e il 10 dicembre 2004, del termine per la presentazione della domanda di

---

<sup>34</sup> Sembra di non poter escludere, tra l'altro, che l'elemento della limitata entità prevista per gli affitti abbia costituito un elemento di freno rispetto alla realizzazione delle cessioni in base all'articolo 29 del decreto-legge n. 269.

cessione dell'area appartenente al demanio o al patrimonio disponibile, ovvero per il riconoscimento del diritto al mantenimento dell'opera sul suolo appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato. Proroga inoltre il termine per la presentazione della denuncia in Catasto dell'immobile e del relativo frazionamento al 30 aprile 2005.

Alla lettera b) è prevista la proroga al 31 maggio 2005 del termine entro il quale la filiale dell'Agenzia del demanio territorialmente competente è chiamata ad esprimere la disponibilità alla cessione dell'area appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato.

Alla lettera c) è stabilito nell'intervallo tra l'11 novembre e il 10 dicembre 2004, il termine entro il quale presentare la domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio.

La lettera d) proroga al 30 giugno 2005, il termine per il pagamento degli oneri concessori, per la presentazione della documentazione di cui al comma 35 del citato articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, della denuncia in catasto, della denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili (ICI), nonché ove dovute delle denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'occupazione del suolo pubblico.

Il **comma 2** proroga rispettivamente al 20 dicembre 2004 e al 30 dicembre 2004 i termini previsti per il versamento della seconda e terza rata dovute per il saldo degli oneri di concessione e dell'oblazione.

Il **comma 2-bis**, inserito dalla Camera dei deputati, fa salve, a tutti gli effetti di legge, le domande di definizione degli illeciti edilizi presentate sino alla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della citata sentenza n. 196 del 2004, ferme restando diverse statuizioni delle leggi regionali.

Il successivo **comma 2-ter**, sempre inserito dalla Camera, fa salve, ai soli effetti penali, le domande di definizione degli illeciti presentate, tra la data di entrata in vigore del presente decreto-legge e la data di entrata in vigore della legge di conversione dello stesso, fatta salva una più favorevole statuizione delle leggi regionali.

Il **comma 2-quater** prevede che le somme versate a titolo di terza rata entro il 30 dicembre 2004, debbano essere riversate da parte degli intermediari della riscossione alla tesoreria dello stato entro il 31 dicembre 2004.

Il **comma 2-quinquies** proroga infine al 30 ottobre 2004 il termine di cui al comma 22 dell'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, relativo alla rideterminazione dei canoni demaniali marittimi.

La RT non associa effetti finanziari alla disposizione in esame.

Al riguardo, considerando che le leggi di dettaglio che dovranno essere emanate dalle regioni potrebbero anche restringere di molto gli ambiti di applicazione della sanatoria medesima, sarebbe opportuno che il Governo fornisse una valutazione ufficiale circa gli importi introitati e quelli attesi per la seconda metà dell'esercizio finanziario, a fronte delle quantificazioni di gettito operate nella RT allegata al decreto-legge n. 269 del 2003. Ove infatti fattispecie sanabili a norma dell'articolo 32 di tale decreto-legge non fossero più tali a seguito dell'emanazione di tale normative regionali più stringenti, si produrrebbe una contrazione del numero delle domande potenziali, con conseguenti effetti negativi sul gettito stimato. Poiché la RT al decreto-legge in esame nulla afferma in merito, appare opportuno un chiarimento al fine di verificare la possibilità di ottenere entrate complessivamente in linea con le quantificazioni effettuate in sede di provvedimento originario.

Riguardo al differimento temporale dei termini di presentazione delle domande e di versamento della seconda e della terza rata, se è vero che la proroga dei termini produce effetti finanziari positivi dovuti al fatto che ulteriori soggetti possano decidere di aderire al condono edilizio utilizzando i quattro mesi di rinvio del termine, è vero pure che gli indicati slittamenti temporali producono, in termini finanziari, un differimento nei versamenti delle entrate originariamente preventivate, dando luogo - quanto meno in termini teorici - a effetti di cassa, a parità di flussi di competenza<sup>35</sup>.

Si segnala poi che la definizione del termine per la presentazione delle domande di definizione dell'illecito, fissato dalla lett. c) come un intervallo di un mese, prevedendo quale termine iniziale l'11 novembre 2004, blocca di fatto i termini fino a tale data, e non fino alla data di entrata in vigore delle normative delle singole regioni, che in base al comma 1 dispongono di quattro mesi di tempo per l'emanazione della rispettiva disciplina, come era stato richiesto dalla Corte Costituzionale, ma che, in ipotesi, potrebbero intervenire antecedentemente. Il comma 2-ter, infatti, fa salve, ai soli effetti penali, le domande presentate tra la data di entrata in vigore del presente decreto e la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso. Si aprirebbe dunque un intervallo di incertezza fra la data di conversione in legge del decreto e l'eventuale emanazione della legge regionale prima del termine dell'11 novembre.

Al riguardo, risulta rilevante in termini finanziari chiarire se in questo intervallo si possa o meno procedere alla presentazione delle domande di condono, in considerazione degli effetti penali e amministrativi che potrebbero conseguire in caso di autodenunce. Va inoltre osservato che

---

<sup>35</sup> Si veda quanto precedentemente rilevato nell'ED. n. 24, in relazione alla proroga dei termini al condono edilizio già operata dal decreto-legge 31 marzo 2004, n. 82.

alcune regioni potrebbero confermare le discipline già emanate, adeguandosi così al dettato della norma in esame con largo anticipo rispetto al termine dell'11 novembre. Il tempo guadagnato non sarebbe in tale ipotesi integralmente fruibile per la presentazione di nuove domande di condono. Tale situazione potrebbe implicare una riduzione dei termini utili per presentare le domande, e dunque produrre un minore afflusso delle stesse, con conseguenti effetti negativi sul gettito preventivato.

Si segnala infine che in base a quanto stabilito dalla lettera d) del comma 1 del decreto-legge in esame, il termine previsto per la presentazione delle denuncia ICI è prorogato al 30 giugno 2005, in luogo dell'originario termine del 30 settembre 2004. Questa previsione implica inevitabilmente uno slittamento, in termini di cassa, degli introiti originariamente stimati in relazione al versamento dell'imposta comunale sugli immobili. Pertanto sarebbe opportuna una ridefinizione delle stime originarie che tenga presente che i maggiori versamenti ICI a seguito della regolarizzazione degli illeciti edilizi, inizialmente stimati e non avvenuti nel 2004, slitteranno all'esercizio 2005.