

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

**N. 741-A/bis**

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE POLLEDRI)

Comunicata alla Presidenza il 24 luglio 2006

SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

Conversione in legge del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri**

**dal Ministro dell'economia e delle finanze**

**e dal Ministro dello sviluppo economico**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 LUGLIO 2006**

ONOREVOLI SENATORI. - Ci troviamo di fronte a due politiche ben diverse:

a) quella sostenuta dalla Casa delle Libertà, basata sulla riduzione della pressione fiscale sui cittadini e sulle imprese e mirata ad innestare l'avvio di un ciclo produttivo e virtuoso con potenzialità di investimento e crescita, che genera, nel medio periodo, un aumento del gettito fiscale - quanto, peraltro, vediamo oggi essere gli effetti delle manovre varate dalla CDL, in particolare l'ultima finanziaria per l'anno 2006, alla quale sono conseguiti incrementi di gettito fiscale (pari a circa 7 miliardi di euro) e aumento della produttività nell'ordine del 12 per cento.

- Si evidenzia che i moduli di riforma fiscale adottati dal Governo Berlusconi hanno creato più equità fra i contribuenti, nonché hanno ridotto il divario fiscale fra le famiglie;

b) quella sostenuta dal Governo Prodi rappresentata dalla manovra inserita nel decreto-legge all'esame, i cui effetti segneranno pesantemente il motore economico del Paese! E siamo solo all'inizio!

L'«allarme conti pubblici», relativo ai rilievi della «illegittima» Commissione Faini, si è rivelato un alibi per il Ministro dello Sviluppo economico per tassare le categorie produttive allo scopo di rifinanziare l'ANAS e le Ferrovie dello Stato, prelevando risorse dal settore immobiliare, sottostimate dal Governo, ma consistenti in circa 13-14 miliardi di euro effettivi, laddove il Governo ha stimato le maggiori entrate derivanti dalle norme fiscali proposte in soli 3.500 milioni di euro.

Grazie al ricorso alla decretazione d'urgenza il Governo Prodi ha imposto alle categorie produttive le nuove norme vessatorie senza concertazione alcuna.

Entrando nel merito della parte fiscale del provvedimento si evidenziano le criticità per settore di intervento.

### *Disposizioni fiscali*

Il decreto-legge Bersani dal punto di vista fiscale colpisce con effetto immediato quasi tutte le categorie economiche, formate da non probabili elettori del centrosinistra.

Contravvenendo, per quanto attiene alle novità fiscali proposte, al rispetto dell'articolo 3 dello Statuto del contribuente, divenuto ormai carta straccia, che vieta l'adozione di norme con effetti retroattivi, il Governo con i commi 8, 9 e 10 dell'articolo 35, ha stravolto completamente il set-

tore immobiliare, modificando il regime fiscale dell'IVA, nel senso dell'esenzione totale delle locazioni e cessioni di immobili, con conseguente pretesa a carico degli operatori del settore della restituzione delle quote dell'IVA già detratte dai medesimi con retroattività decennale!

L'intento di Bertinotti di introdurre la famosa «patrimoniale» sugli immobili è stato realizzato!

Il testo del decreto-legge prevede una tassazione pari al 10 per cento fra imposta di registro e imposte ipotecarie e catastali, che colpisce tutti i fabbricati, inclusi gli immobili anche ad uso abitativo. Ciò si tradurrà sia in un maggiore prelievo sulla ricchezza immobiliare delle famiglie italiane e sui risparmi dei contribuenti che hanno investiti nei fondi immobiliari, sia sugli operatori nel settore immobiliare, nonché sulle imprese che acquistano o hanno in locazione beni strumentali.

Molto si è detto sui giornali dell'inopportunità di tale repentina modifica, ma la risposta migliore ricevuta incassata dal Governo è stato il crollo in Borsa dei maggiori titoli di imprese immobiliari, bancarie, assicurative, con una perdita di risorse stimata in circa un miliardo di euro!

Il ripensamento del Governo, che ha presentato un emendamento meno incisivo sul nuovo regime IVA (si esclude la restituzione dell'Iva detratta sugli immobili posseduti alla data del 4 luglio, si esclude il nuovo regime almeno per le locazioni di fabbricati strumentali, è ridotta al 2 per cento l'aliquota dell'imposta ipotecaria e catastale per i fondi immobiliari...) è una ulteriore conferma che chi sta decidendo per lo sviluppo del Paese, rischia, invece, di affossarlo.

#### *Aumento della pressione fiscale*

Oltre al settore immobiliare, con effetto retroattivo, per «allargare la base imponibile», l'articolo 36 modifica le norme per il calcolo della base imponibile IRES con decorrenza già dal periodo di imposta in corso, creando disagio ed incertezza nelle imprese, le quali sono costrette, con aggravio di spese e tempo, a ricalcolare la base imponibile ai fini della determinazione dell'acconto d'imposta.

Sono stati colpiti da una maggiore pressione fiscale tutti i contribuenti a seguito dell'aumento dell'aliquota IVA dal 10 al 20 per cento sulle fonti energetiche diverse da quelle rinnovabili. Ciò si tradurrà in un aumento dei costi per consumi energetici delle famiglie italiane, oltre quelli che già sopportano per il continuo aumento del prezzo del petrolio.

Che dire poi dell'aumento dell'IVA sulla cioccolata e derivati, intesa a colpire una ben precisa schiera di imprese dolciarie italiane?

Fortunatamente le proteste intervenute hanno indotto il Governo a sopprimere la norma!

Altre norme che si segnalano a danno dei contribuenti sono le disposizioni dei commi 10-14 dell'articolo 37, con le quali il Governo chiede il versamento anticipato delle imposte! Dunque, non solo la pressione fiscale aumenta ed è destinata ad aumentare, ma dobbiamo anche pagare in anti-

cipo, a dispetto del fatto che gli esponenti del centro-sinistra hanno più volte contestato al nostro Governo Berlusconi che «le famiglie italiane non arrivano a fine mese!» Dunque, che versino con anticipo le imposte!

Gravi sono anche gli interventi normativi diretti al contrasto dell'evasione ed elusione fiscale.

Le norme proposte inducono ad alterare il rapporto di collaborazione e fiducia fra contribuente e Fisco, che si sarebbe dovuto creare anche a seguito dell'approvazione dello Statuto del contribuente.

Il Governo, invece, trasforma l'Amministrazione finanziaria in una sorta di «Polizia finanziaria». Si pensi:

- alla norma che costringe i professionisti e lavoratori autonomi ad aprire apposito conto corrente su cui riversare le movimentazioni di risorse collegate alla propria attività imprenditoriale;

- all'obbligo per i medesimi di ricevere i compensi solo in assegni o bonifici se superiori a 100 euro;

- al nuovo obbligo per gli esercenti esercizi commerciali di inviare i corrispettivi giornalieri per via telematica;

- al nuovo obbligo per i contribuenti di trasmettere l'elenco clienti e fornitori;

- al potenziamento dell'applicazione degli studi di settore, mediante l'abrogazione della norma che prevedeva la sottoposizione ad accertamento delle imprese e degli esercenti arti e professioni in contabilità ordinaria solo se in almeno due periodi di imposta su tre l'ammontare dei ricavi e compensi risulta inferiore a quello derivante dagli studi di settore. La norma si applica già dall'anno d'imposta 2005;

- l'aumento del ricorso ai questionari da compilare e l'inasprimento delle sanzioni pecuniarie (da 258 a 2065 euro) in caso di mancata compilazione dei questionari inviati dalla guardia di Finanza e l'elenco non finisce qui. Inoltre, le norme suddette, oltre agli effetti devastanti di un pressante controllo, limitano la libertà individuale e la libertà di impresa tutelate dalla nostra Costituzione.

In particolare, nasce preoccupazione e sdegno per gli intenti del Governo di estendere le attività delle sale da gioco, incrementando la raccolta giochi, rilasciando nuove licenze, incrementando la raccolta giochi nelle Sale Bingo, trasformando l'Italia in un grande casinò al solo fine di fare cassa!

In Commissione bilancio, noi della Casa delle Libertà, al momento dell'esame delle norme fiscali, abbiamo abbandonato i lavori per protestare contro la chiusura totale del Governo nei confronti delle nostre richieste.

Non possiamo accettare che il contribuente, essere umano, diventi al pari dei prodotti e dei prezzi un elemento «tracciabile», grazie alla norma voluta dal Governo che impone agli operatori finanziari di trasmettere i dati dei clienti al Fisco!

Grave è il regime di controllo e la lesione delle libertà individuali e della *privacy*, che questo Governo ci impone!

*Libere professioni e ordini professionali*

Premesso la mancanza di qualsiasi «concertazione» con gli ordini professionali, l'articolo 2, comma 1, lettera *a*), abroga le disposizioni legislative e regolamentari che fissano «tariffe obbligatorie fisse o minime».

Va fermamente criticata la abolizione della inderogabilità dei minimi di tariffa, dato che la concorrenza sui prezzi comporterebbe uno scadimento della qualità della prestazione, a danno dei cittadini, in un mercato caratterizzato da asimmetria informativa fra avvocati e clienti, che non sono in grado di valutare la qualità dei servizi loro forniti. La violazione dei minimi, inoltre, metterebbe a rischio la dignità ed il decoro dell'avvocato, mentre l'introduzione del «patto di quota lite» non renderebbe più distinguibili gli interessi dell'avvocato da quelli del cliente.

La medesima disposizione prevede la possibilità di «pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti», ossia di derogare al divieto del patto di quota lite, che, unitamente ai minimi obbligatori, assicura l'indipendenza dell'avvocato rispetto agli interessi del cliente. La rimozione di tale divieto è causa di gravi ed imprevedibili conseguenze sul piano del rischio di compromissione della terzietà dell'avvocato rispetto all'oggetto della lite, che rappresenta la garanzia della sua oggettività e serenità nella gestione degli interessi del cliente.

Oltretutto in nome di una pretesa liberalizzazione del settore, il Governo si pone in contrasto con quanto stabilito a livello europeo. Vanno ricordate le risoluzioni 5 aprile 2001 e 26 marzo 2006 del Parlamento Europeo, le quali raccomandano regole specifiche per assicurare l'imparzialità, la competenza, e l'integrità dei professionisti, impedire commistioni o peggio conflitti d'interesse con il cliente o pubblicità ingannevole, esprimendosi in un ordinamento professionale democratico che attribuisca alle categorie professionali il compito di stabilire norme interne per garantire la qualità dei servizi, fissare *standard* di valore, assicurare l'osservanza delle norme medesime, tutte cose che giustificano una disciplina specifica, anche in tema di tariffe obbligatorie, perchè in questa materia l'obiettivo di promuovere la concorrenza va conciliato con il mantenimento di norme etiche.

L'emendamento del Governo 2.1000 abroga le disposizioni che prevedono «l'obbligatorietà di tariffe», mentre la versione originale parla di «fissazione di tariffe obbligatorie».

Con l'emendamento 2.2000 viene sancita la nullità dei patti tra avvocati e praticanti che stabiliscano compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, a meno che tali patti siano in forma scritta.

L'articolo 2, comma 1, lettera *b*), consente di pubblicizzare i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto ed il prezzo delle prestazioni.

Ma una informazione di questo genere sarebbe sicuramente mendace perchè: nell'ambito della professione forense non esistono specializzazioni, non è possibile predeterminare il prezzo del corrispettivo, non è

possibile definire le caratteristiche del servizio, soprattutto correlando la qualità dello stesso agli esiti delle controversie. Inoltre, la previsione è inutile sotto il profilo della competitività vista la peculiarità della professione dato che, determinando una concorrenza basata esclusivamente sul criterio del minor prezzo, non crea alcuna effettiva concorrenza tra i professionisti, incentivando soltanto le rendite di posizione a favore di chi già è titolare di cospicui patrimoni e ben può permettersi di affrontare i costi della nuova comunicazione pubblicitaria, con l'ulteriore rischio di assistere a campagne pubblicitarie, sicuramente incontrollabili, per non dire mendaci. Si crea il rischio, infatti, di promettere risultati, di vantarsi di specializzazioni non possedute, di forme pubblicitarie non chiaramente riconoscibili come tali eccetera...

La pubblicità deve essere unicamente di tipo informativo, con divieto di pubblicità comparata o comunque non adeguata alla dimensione etica della professione.

Tale previsione di pubblicità informativa è contenuta nell'emendamento del Governo 2.2000.

L'articolo 2, comma 1, lettera c), elimina il divieto di erogare servizi professionali di tipo interdisciplinare attraverso la forma di società di persone o di associazioni tra privati, fermo restando che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da professionisti previamente indicati, personalmente responsabili, in modo di fornire all'utenza servizi professionali interdisciplinari (architetti, notai, commercialisti, eccetera...). Siamo convinti che la possibilità di realizzare associazioni o società multidisciplinari tra professionisti permetterà agli iscritti di diverse categorie professionali di unire le proprie sinergie, ottimizzare i costi, fornire una risposta completa al cliente e di essere più competitivi di fronte agli studi internazionali dei colleghi europei e d'oltre Manica.

Ma da questo punto di vista, pur nella pluralità dei modelli organizzativi, devono essere salvaguardate le caratteristiche tipiche dell'agire professionale, dell'autonomia del giudizio tecnico, dell'indipendenza ed estraneità rispetto al bene oggetto della prestazione: tutte condizioni che non sono e non possono essere garantite con un semplice comma che pretende di introdurre una disciplina innovativa senza disegnarla in positivo, ma semplicemente attraverso l'abolizione di un divieto. L'emendamento 2.2000 del Governo prevede che l'oggetto sociale di tali società deve essere esclusivo, quindi le società non potranno occuparsi di tutto ma solo di una specifica materia.

### *Vertenza tassisti*

Forse il comparto dei trasporti è stato quello che nel corso dell'*iter* di questo decreto ha creato i maggiori ostacoli all'azione di Governo che, partita dalla liberalizzazione delle licenze dei taxi è arrivata, dopo giorni di dure proteste da parte dei tassisti, ad un aumento dei turni di lavoro.

Senza dubbio la possibilità di rendere più flessibili i turni di lavoro, prevedendo l'alternanza alla guida con un altro conducente, come peraltro proponeva l'emendamento 6.11 presentato dall'opposizione sulla norma contenuta nel testo originario del decreto, è utile ad aumentare l'offerta del servizio, ma questo ripensamento del Governo, che suona come una vera e propria marcia di ritirata, suscita alcune importanti riflessioni.

In realtà, ciò che emerge dalla vicenda - che fino ad ora ha avuto solo il pregio di causare un'infinità di disagi non solo per milioni di italiani che utilizzano il servizio di taxi soprattutto per svolgere il loro lavoro, ma anche ad un'infinità di turisti ai quali è stata offerta un'immagine del Paese di totale inefficienza e disorganizzazione - è che il Governo, piegandosi alle minacce e alle violenze di piazza, con riferimento anche all'aggressione subita da un cronista del Corriere della Sera, non ha avuto la forza e la determinazione di realizzare il processo di liberalizzazione del settore. Ciò rischia di creare un precedente nei confronti di tutte le altre categorie di lavoratori, interessate da processi di liberalizzazione, mettendo anche a repentaglio l'ordine e la sicurezza del Paese.

Oltretutto, il compromesso raggiunto tra il Governo e le Associazioni di categoria dei tassisti non trova né vinti né vincitori, dal momento che gli stessi tassisti hanno ammesso di non essere pienamente soddisfatti dell'accordo. Ancora una volta quindi a fare i conti con quella che alla fine si è rivelata una gran perdita di tempo, sono stati i cittadini e i molti turisti che affollando, in questo periodo estivo, gli aeroporti e le stazioni di tutta Italia hanno assistito ad una realtà che tutti vorremmo presto dimenticare.

Tra le novità introdotte con l'emendamento 6.1000 del Governo, che fornisce ai Comuni, soprattutto alla città di Roma, un aiuto a risolvere il problema della ridottissima offerta di taxi, intendiamo segnalare quelle relative all'utilizzo, in via sperimentale di veicoli sostitutivi o aggiuntivi a quelli attuali per svolgere servizi diretti a particolari categorie di utenti, avvalendosi di sostituti alla guida e quelle relative all'utilizzo di servizi «a chiamata» con tariffe differenziate per scuola, alberghi e pensionati. Tali servizi verranno svolti da coloro che sono già in possesso di una licenza e pertanto a svolgerli saranno prevalentemente cooperative e consorzi di taxi.

Con gli emendamenti 12.3 e 12.4 presentati dall'opposizione, in merito alla soppressione del sistema di rilevazione delle infrazioni mediante strumenti fotografici e telematici, senza la necessità della contestazione immediata, intendiamo segnalare la necessità che venga sempre garantita la tutela dei cittadini, necessità peraltro condivisa anche dal Governo, che modificando la norma, ha previsto il rispetto del principio di riservatezza nel trattamento dei dati personali.

### *Farmaci*

La liberalizzazione della vendita dei farmaci cosiddetti da banco, proposta dall'articolo 5 in discussione, solleva dubbi e preoccupazioni in me-

rito alle garanzie e alle tutele che verranno predisposte nei confronti degli utenti del servizio di distribuzione e commercio dei farmaci. In linea generale, pur comprendendo ed in parte condividendo le esigenze diffuse di liberalizzazione di un settore tradizionalmente caratterizzato da un forte corporativismo, è necessario tenere presente che il farmaco rappresenta non già un prodotto economico soggetto alla logica della domanda e dell'offerta, ma un bene sociale di fondamentale importanza ai fini della garanzia dell'irrinunciabile diritto alla salute. È proprio in questa ottica, che impone di guardare al cittadino non come consumatore o acquirente, ma come paziente, che la riforma proposta dalla maggioranza di centro-sinistra appare assolutamente carente e quindi profondamente insoddisfacente.

Al di là delle normali logiche commerciali, che pure ne caratterizzano il funzionamento, la vendita al pubblico dei farmaci deve infatti garantire che l'acquisto da parte dei cittadini sia adeguatamente informato e commisurato alle reali esigenze e condizioni sanitarie del singolo individuo, evitando quella cultura del «farmaco-subito» e del «farmaco-comunque» che un sistema di vendita *self service* potrebbe favorire. La vendita dei farmaci richiede, in sostanza, competenze ed attenzioni superiori alla media di qualsiasi attività commerciale in termini di assistenza ai consumatori e responsabilità nella corretta conservazione dei medicinali. Per queste ragioni, è fondamentale che anche per i farmaci più leggeri o da banco sia garantito nello scaffale del supermercato lo stesso livello di qualità e conservazione della farmacia, obiettivo questo che l'attuale maggioranza non sembra tenere in minima considerazione.

Per ovviare a tali problematiche diffuse, la proposta dell'opposizione è nel senso di limitare la liberalizzazione dei farmaci da banco e di automedicazione solo ad una lista di medicinali, elaborata dall'AIFA, che per la loro forma farmaceutica, per il contenuto in principio attivo, per il dosaggio della singola unità posologica o il numero di unità posologiche contenute in una singola confezione non possano comportare rischi nella loro utilizzazione. In particolare, è necessario evitare la liberalizzazione di quei farmaci che presentino particolari limitazioni all'utilizzo da parte delle categorie di pazienti più deboli e fragili, quali i bambini e gli anziani.

La proposta dell'opposizione, insomma, va nel senso di una liberalizzazione leggera, limitata a farmaci innocui per piccole patologie, acquistabili anche senza il farmacista nei supermercati, negli autogrill, nelle stazioni ferroviarie o in aeroporto, in soluzioni monodose più pratiche e vicine alle esigenze degli utenti, al fine di evitare qualsiasi abuso nel consumo.

È evidente, sotto un altro profilo, che solo attraverso tale riformulazione della liberalizzazione del settore farmaceutico si riesce ad evitare il collasso della farmacie rurali che, soprattutto nelle zone disagiate e distanti da altre strutture sanitarie, spesso costituiscono l'unico presidio sanitario sempre accessibile, contribuendo in tal modo alla garanzia della capillarità del nostro SSN su tutto il territorio nazionale.

Anche in relazione alle altre disposizioni in materia di gestione delle farmacie, la riforma proposta dal Governo di centro-sinistra presenta numerosi profili di incongruenza, che ne evidenziano la natura intrinsecamente asservita a diffusi interessi di parte. Il riferimento è, nello specifico, alle disposizioni di cui al comma 6, che, autorizzando senza limiti di sorta il cumulo nella gestione di più farmacie da parte di uno stesso farmacista, consentono che il servizio di distribuzione dei farmaci sia fatto oggetto di sfruttamento economico da parte di catene di società e cooperative, a danno della trasparenza del settore e della qualità del servizio all'utente finale.

Analoghe considerazioni valgono anche in riferimento alla disposizione di cui al comma 7, come riformulata dalle modifiche proposte dal Governo che, contraddicendo quanto rilevato sul punto dalla stessa Corte Costituzionale, reintroduce la possibilità di cumulare le attività di vendita al dettaglio e distribuzione all'ingrosso nel settore farmaceutico. È evidente come tale disposizione tenda a favorire la creazione di conflitti di interesse che rischiano di penalizzare, in ultima istanza, gli interessi dei consumatori e quella responsabilità nella vendita di un bene di fondamentale impatto sia sulla tutela della salute dei cittadini che sulla tenuta della spesa sanitaria a carico del SSN, che tutte le farmacie dovrebbero possedere.

Per queste ragioni, la Casa delle Libertà è compatta e solidale nel ribadire l'assoluta incompatibilità tra le attività di distribuzione all'ingrosso e di vendita dei medicinali in farmacia, anche se svolte da società formalmente differenti, ma riconducibili ad uno stesso gruppo economico imprenditoriale.

#### *Concorrenza e piccole e medie imprese*

Le norme contenute nel decreto pur comportando rilevanti ed immediate modifiche sia delle regole concernenti lo svolgimento dell'attività d'impresa, che delle regole fiscali, sono state introdotte senza nessuna forma di preliminare confronto e discussione con le associazioni di impresa e, dunque, senza nessuna reale «concertazione», fondata sul diritto/dovere delle parti sociali di recare il proprio contributo alla formazione di scelte rilevanti in materia economica e sociale, in ragione di ciò che esse rappresentano nell'economia reale del Paese.

In particolare, per quanto concerne le regole generali di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale, contenute nel provvedimento, si ricorda che pur traendo spunto da segnalazioni in merito a talune scelte operate dalle Regioni in materia di disciplina del commercio, tale impostazione non è esente dal rischio dell'innescarsi di ricorsi alla Corte Costituzionale, da parte delle Regioni, per violazione della loro competenza costituzionale in materia di commercio. Sarebbe stato piuttosto opportuno far ricorso alla via dell'intesa interistituzionale tra Governo, Regioni ed Enti locali.

L'articolo 3 ha previsto che le attività economiche di distribuzione commerciale, ivi comprese la somministrazione di alimenti e bevande, siano svolte senza l'iscrizione a registri abilitanti e senza il possesso di requisiti professionali soggettivi, fatti salvi quelli riguardanti la tutela della salute e la tutela igienico-sanitaria degli alimenti. Conseguentemente non è più richiesta l'iscrizione al Rec ed è stato abolito il requisito del superamento dell'esame di idoneità.

Si cancellano i divieti per l'effettuazione di vendite promozionali scontate senza autorizzazioni preventive e senza limitazione di ordine temporale, «tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione», fatta eccezione per i saldi o le vendite sottocosto.

Sarà poi più facile aprire un esercizio commerciale, visto che non bisognerà più rispettare le distanze minime tra esercizi, né i requisiti professionali, con le conseguenze che tutti possono immaginare. La soppressione delle Commissioni dà la possibilità a qualunque persona di inventarsi o improvvisarsi in una nuova professione: chiunque potrà fare il parrucchiere, aprire il proprio salone senza nessuna limitazione sulle distanze minime, sarà *deregulation* totale, senza nessuna sicurezza e tutela verso il cittadino. Sono cinque i punti fermi indicati, rivolti ad eliminare altrettante potenziali barriere: eliminazione di requisiti professionali intesi a rendere più difficile l'accesso al mercato di nuove imprese; soppressione delle distanze minime tra esercizi commerciali; libertà di definire l'assortimento, per evitare un ritorno alle tabelle merceologiche (vendita limitata ad alcune tipologie di prodotto); eliminazione dei divieti e limitazioni di vario genere alle attività promozionali (fatti salvi quelli che riguardano le vendite sottocosto e i saldi); divieto di fissare limitazioni alle quote di mercato a livello sub-regionale.

Va notato, in particolare, che l'effetto combinato del divieto di stabilire distanze minime e limitazioni di quote di mercato per aree sub-regionali rende di fatto impossibile stabilire contingenti per nuove aperture, pratica adottata da molte Regioni.

Se a ciò si aggiunge la «libertà di assortimento», si toglie alle Regioni una parte molto rilevante degli strumenti che hanno usato per rallentare nuove aperture di grandi punti vendita. Sulla base delle regole stabilite dal decreto, la valutazione di nuovi investimenti commerciali non potrà che essere fatta su considerazioni di carattere urbanistico.

È facile prevedere che le nuove norme, a cui gli enti locali dovranno adeguarsi entro il 1° gennaio 2007, porteranno alla creazione di contenzioso, anche per qualche ambiguità che può nascere dalla lettura del testo del decreto. Ma un punto importante è stato stabilito: lo Stato rivendica con forza la propria competenza in materia di tutela della concorrenza e del consumatore e stabilisce dei «paletti» per le Regioni.

L'articolo 4 del decreto ha anche liberalizzato l'attività di produzione di pane prevedendo che l'apertura di un nuovo panificio ed il trasferimento o la trasformazione di panifici esistenti sono soggetti a dichiarazione di inizio attività da presentare al comune competente per territorio. Si è posto parziale rimedio a questo scempio grazie all'approvazione in

Commissione di una norma che ben definisce la denominazione di «panificio» ed inoltre viene specificato tecnicamente che cosa si intende per «pane fresco».

Si continua inoltre a sottovalutare, proprio ai fini del miglioramento del servizio reso ai consumatori, la centralità dei processi di formazione professionale.

Analizzando l'articolo 11 si evince come in una politica di apprezzamento della professionalità e di contrasto dell'abusivismo questo Governo avrebbe dovuto consigliare un approccio più meditato alla soppressione di Commissioni consultive in materia di pubblici esercizi, di agenti di affari in mediazione, di agenti e rappresentanti di commercio, nonché all'esclusione dei rappresentanti delle categorie economiche dai Comitati tecnici per la rilevazione degli usi commerciali, istituiti presso le Camere di Commercio.

L'articolo 14 viene sottovalutato ma racchiude in sé un effetto dirompente: pur con l'attenuazione della proposta emendativa del Governo, lascia un potere enorme nelle mani dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato basti ricordare come «nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove constati ad un "sommario" esame la sussistenza di un'infrazione, deliberare l'adozione di misure cautelari». Ed inoltre: «L'Autorità, quando le imprese non adempiano a una decisione che dispone misure cautelari, può infliggere sanzioni amministrative pecuniarie fino al 3 per cento del fatturato.» Vogliamo pensare a quanto ammonta il 3 per cento del fatturato di una impresa? Che ricadute può avere sull'economia della stessa, sui dipendenti e sugli azionisti, piccoli o grandi che siano?

Sarebbe poi utile che l'Autorità vigilasse anche sulle «soffiate» di Borsa.

A dire il vero, soffiata non sembra nemmeno coprire bene l'ampiezza semantica dispiegata da *insider trading*, che include sia l'idea della soffiata da parte di un «insider interno» a beneficio di un esterno (si legga a questo proposito l'esempio d'uso relativo alla vicenda dell'ex governatore della Banca d'Italia Antonio Fazio: Fazio *insider* a favore di Fiorani, secondo l'ipotesi dei magistrati), sia l'idea - se vogliamo esprimerci sempre in lessico colloquiale - della «spiata fatta dall'interno» a proprio vantaggio, sia infine l'idea del conseguente comportamento, ritenuto illegale da tanta giurisprudenza e sanzionato da molte leggi e normative nazionali e sovranazionali, dell'affarone procacciato ad altri o a se stessi utilizzando le informazioni privilegiate di cui si è in possesso.

Basti ricordare come grazie a queste «attività» negli ultimi anni da parte di alcuni individui, non solo i «furbetti di quartiere», si siano accumulati ingenti patrimoni anche a danno di piccoli azionisti, nocendo inoltre ai patrimoni societari.

Con l'approvazione dell'articolo 14 del decreto-legge Bersani sull'integrazione dei poteri dell'*Antitrust* sono state poste, di fatto, le basi per nuovi tonfi in Borsa ed episodi di *insider trading*. Con la semplice apertura di un procedimento per una possibile infrazione si obbligheranno i

campioni nazionali Enel, Eni e Snam Rete Gas ad adottare provvedimenti, cessioni e ristrutturazioni aziendali. In pratica, con una semplice minaccia, aziende che rappresentano milioni di italiani e grandi fondi di investimento all'estero, dovranno accorrere, col cappello in mano, per non incappare nella mannaia del malandrino di turno.

Il potere, infatti, starà tutto nelle mani delle varie *Authority*, in questo caso l'*Antitrust*. Il Presidente dell'Autorità potrà disporre, d'imperio, in misura cautelativa, il sequestro fino al 3 per cento del capitale dell'azienda. Questo in barba al principio di legalità, della possibilità di difesa e dell'interesse nazionale. Quindi poche persone potranno influenzare il mercato senza controlli e senza contraddittorio». Mentre nel resto del mondo - conclude - valgono le leggi della giungla e si sostengono nel campo dell'energia i campioni nazionali, il Governo Prodi gioca alla crocossina e massakra i campioni e gli azionisti.

### *Servizi pubblici locali*

Uno degli articoli del decreto che ha creato un'enorme confusione tra gli operatori economici è l'articolo 13, che ha imposto alle società a capitale interamente pubblico o misto, costituite dagli enti locali e dalle regioni per svolgere attività di servizi strumentali a tali enti, di operare esclusivamente per gli enti che le hanno costituite. A quali servizi pubblici locali è rivolta la disposizione? Purtroppo né il testo del decreto, né la relazione introduttiva sono stati in grado di chiarire se siano coinvolti anche tutti i settori economici delle ex municipalizzate, in via di privatizzazione, come quelli dell'energia, gas, servizi idrici, rifiuti, trasporto pubblico locale. Peraltro, com'è possibile, nel caso dei servizi idrici, imporre con l'articolo 13 la cessazione delle attività entro il 3 luglio 2007 e con l'articolo 15 prorogare le gestioni esistenti fino al 31 dicembre 2007? Certo, non si tratterebbe né della prima né dell'ultima incongruenza o ripensamento del Governo, in questo esame parlamentare. Tant'è che in Commissione 5<sup>a</sup> sono giunti numerosi emendamenti, sia dall'opposizione che dalla maggioranza, per sopprimere l'articolo, per escludere espressamente i settori economici più rilevanti dei servizi pubblici locali, che sono disciplinati dalla normativa dei singoli settori, per chiarire l'ambito di applicazione delle disposizioni, per permettere alle società già costituite di poter lavorare fino alla naturale scadenza dei contratti già stipulati.

Anche il Governo, tornando indietro sui suoi passi, ha voluto restringere l'applicazione della norma ai servizi pubblici di minore rilevanza economica, come quelli ad esempio dell'informatica, specificando con l'emendamento 13.1000 che per servizi strumentali all'attività degli enti si devono intendere i servizi «a favore degli enti e in funzione della loro attività». In verità si tratta di definizioni improvvisate che non trovano reale riscontro nella letteratura che, tuttavia, nell'ultima formulazione della Commissione, escludono espressamente dall'applicazione dell'articolo i servizi pubblici locali. A questo punto sarebbe utile chiarire quali siano

i reali destinatari della norma e se i servizi pubblici locali «non di rilevanza economica» restano interessati dalla nuova disciplina.

La nostra posizione resta comunque favorevole ad escludere espressamente tutti i settori dei servizi pubblici locali disciplinati dalle norme dei singoli settori, in primo luogo per evitare confusione e contraddizioni con le singole discipline e in secondo luogo perché si tratta di divieti rigidi e limitativi della libera attività di una società di capitale, costituita secondo le regole del diritto societario nazionale e comunitario. Occorre tuttavia distinguere le società che hanno avuto in affidamento diretto la gestione dei servizi, da quelle che hanno partecipato a gare pubbliche di rilevanza europea. Occorre limitare le società partecipate da enti pubblici in misura superiore al 50 per cento, in quanto sono potenzialmente quelle ad alterare il mercato e distorcere la concorrenza. Occorre soprattutto prevedere un vero periodo transitorio e permettere alle società già costituite di poter lavorare fino alla naturale scadenza dei contratti stipulati. I nostri emendamenti presentati in Aula intendono correggere il testo in tal senso.

### *Lavoro e previdenza*

Il paradosso della campagna di liberalizzazione e semplificazione burocratica lanciata dal Governo Prodi e dal ministro Bersani con questo provvedimento, è tutto riscontrabile nelle scelte politiche in materia pensionistica e di pubblico impiego.

L'articolo 33 del decreto-legge, infatti, elimina la possibilità per i dipendenti pubblici di permanere in servizio fino al compimento del 70° anno di età, facoltà introdotta nel 2004 (v. articolo 1-*quater* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione) dalla allora maggioranza di centrodestra per il perseguimento dell'obiettivo di innalzamento dell'età pensionabile. La Cdl sì che si è battuta per una reale liberalizzazione, quella dell'età pensionabile, finalizzata ad elevare il tasso di partecipazione al lavoro dei soggetti più anziani, per avvicinarsi alla soglia europea.

L'attuale Governo, invece, liberalizza le professioni e il commercio, ovvero promuove una fittizia liberalizzazione destinata a colpire – è chiaro a tutti oramai – quelle categorie che non costituiscono l'elettorato del centro-sinistra. Se così non fosse, perché allora non accogliere l'emendamento di Forza Italia teso alla liberalizzazione dell'attività di patronato e di assistenza sociale, nel senso di consentire tali attività anche alle associazioni di consumatori, di liberi professionisti di consulenti del lavoro, di quadri e dirigenti, nonché ai consorzi di cooperative e mutue.

Sempre con riguardo alle norme di cui agli articoli dal 32 al 34 del provvedimento, nella relazione si legge che tali misure si inquadrano in una logica di contenimento della spesa pubblica. Se fossero realmente questi gli intenti del Governo, perché allora non accogliere gli emendamenti aggiuntivi all'articolo 33, da noi proposti e finalizzati ad eliminare la doppia pensione per i sindacalisti in aspettativa, che usufruiscono di

contributi figurativi a carico dell'Inps e, in aggiunta, di un versamento sindacale extra, e per quelli distaccati. Ricordiamolo pure che grazie ad una legge voluta dall'Ulivo - decreto legislativo n. 564 del 1996, articolo 3 - e «partorita» dal Governo Prodi - quello del '96 - abbiamo circa 4.000 sindacalisti privilegiati!

### *Settore agricolo*

Tra le disposizioni recate dal presente provvedimento interessano il settore agricolo quelle di cui all'articolo 9 relative alle «prime misure per il sistema informativo sui prezzi dei prodotti agro-alimentari».

La necessità di realizzare un efficiente sistema informativo sui prezzi dei prodotti agro-alimentari è stata più volte considerata anche nella precedente legislatura, al fine di assicurare la cosiddetta «tracciabilità» dei prezzi che, specie per i prodotti, ove è più forte il peso della grande distribuzione organizzata (ortofrutta e, più in genere, prodotti agro-alimentari di base) ha determinato significative «forbici» a danno, sia degli agricoltori (i cui prezzi alla produzione sono andati progressivamente decrescendo), sia dei consumatori (che, specie dopo l'avvento dell'euro, hanno patito gli effetti di forti e spesso ingiustificati aumenti).

Ciò premesso, vi è da rilevare che le misure proposte appaiono largamente insufficienti rispetto alle esigenze e si riducono, di fatto, al semplice coordinamento delle fonti informative disponibili presso i Ministeri competenti, alla maggiore diffusione degli stessi dati, ed alla possibilità per il Consorzio per la realizzazione del sistema informativo dei mercati agroalimentari (istituito con legge n. 321 del 1996) di effettuare rilevazioni su richiesta delle pubbliche amministrazioni interessate. Mancano del tutto disposizioni relative ai fini per cui tale sistema informativo dovrebbe essere utilizzato e, quindi, rispetto a quella che dovrà essere l'utilità per i produttori agricoli e per i consumatori.

Così come non appare per niente chiaro come tali nuove fonti informative dovrebbero o potrebbero essere utilizzabili ai fini di iniziative, da tempo annunciate e auspiccate come la doppia indicazione dei prezzi (di produzione e di vendita) dei prodotti agroalimentari, o dell'attuazione di disposizioni già vigenti come quelle in favore dell'istituzione di centrali d'acquisto da parte delle regioni.

Alla luce di quanto sopra abbiamo presentato emendamenti che, da un lato, erano volti a finalizzare la fruizione del sistema informativo sui prezzi in funzione delle esigenze dei consumatori e, dall'altro lato, ad introdurre l'indicazione del doppio prezzo (alla produzione e di vendita) per i prodotti agro-alimentari e, quindi, a realizzare la cosiddetta tracciabilità dei prezzi.

Per quanto riguarda gli altri gruppi della Casa delle libertà si evidenzia l'emendamento presentato da Forza Italia, finalizzato a rendere fruibili ai singoli cittadini i dati sui prezzi per via telefonica.

Nel complesso, vista l'assenza di interventi del Governo sull'articolo 9, rimangono le perplessità riguardo all'effettivo significato delle disposizioni da esso recate che, rispetto al contesto rappresentato dall'intero decreto, appaiono non solo irrilevanti, ma anche sostanzialmente avulse rispetto ai contenuti del decreto medesimo.

### *Politiche sociali*

Siamo a ridosso dei primi cento giorni del Governo Prodi e, con onestà intellettuale, non possiamo fare a meno di constatare la sua ignavia politica.

Certamente non è facile governare con una maggioranza così esigua e così disomogenea. Conciliare la linea programmatica e politica, senza se e senza ma dell'estrema sinistra o quella laicista anticlericale dei rosapugni-sti con quella d'ispirazione dossettiana della margherita, è un compito arduo.

L'importante quindi è trovare la quadra distribuendo a tutti briciole di potere, esautorando il Parlamento e soprattutto attaccando esclusivamente quelle categorie di cittadini che certamente non hanno votato a sinistra, anche attraverso il massiccio ricorso alla normativa d'urgenza sempre e comunque da convertire poi a colpi di fiducia.

È una strategia perversa ma nel breve periodo, senza ombra di dubbio, paga.

Gli esponenti politici di maggioranza e i titolari dei ministeri con il fine ultimo ed esclusivo di tenere alto il consenso dei propri elettori, rilasciano quotidianamente dichiarazioni nelle quali affermano tutto e il contrario di tutto. In questo *mare magnum* d'ipocrisia è praticamente impossibile comprendere in modo chiaro quelle che realmente sono le linee programmatiche e politiche che questo Governo vuole adottare. In particolar modo sulle politiche sociali si brancola nel buio.

La Casa delle libertà, da sempre in modo coerente, è convinta che la politica di solidarietà deve essere inquadrata in un'azione ampia, finalizzata a garantire la coesione sociale come condizione stessa dello sviluppo.

Per questo motivo riteniamo che sia necessario mettere in moto una politica diretta a dare un segno decisivo di cambiamento, volta innanzi tutto a far sì che la nostra società si riappropri di quei principi e valori insiti nella tradizione religiosa, etica e culturale del nostro Paese.

Riappropriarsi dei valori fondanti della nostra società, significa in primo luogo riaffermare la forza insita nell'istituzione della famiglia, volano delle generazioni future e pilastro su cui si fondano le comunità locali, il sistema educativo, le strutture di produzione di reddito ed il contenimento delle forme di disagio sociale. In questi ultimi anni la famiglia è stata vittima di numerosi attacchi da parte di una politica tesa alla sua disgregazione e alla concretizzazione di una struttura di famiglia aperta.

Di quale famiglia parliamo è semplice, quella che la nostra Costituzione riconosce come tale, «una società naturale fondata sul matrimonio»,

ex articolo 29. È giusto, infatti, che ogni società civile che si rispetti debba salvaguardare quei nuclei familiari che consci dell'importanza del ruolo pubblico oltre che privato della loro unione s'impegnano e si vincolano davanti allo Stato a adempiere ai doveri legati alla loro decisione.

Per noi è irrinunciabile l'esigenza di difendere la famiglia, quella con la F maiuscola, non a parole, ma con atti e scelte politiche chiare.

Difendere la famiglia rappresenta salvaguardare la nostra identità e la nostra cultura, propria del mondo occidentale.

Il comma 2 *ex* articolo 18 provvede ad integrare il Fondo nazionale per le politiche sociali di 300 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2006-2008. Nulla da obiettare, considerato che il presente Fondo è il principale strumento di finanziamento delle politiche sociali italiane. Il FNPS va a finanziare un sistema articolato di Piani Sociali e Piani di Zona nel rispetto di una concezione degli interventi di politica sociale come azioni integrate che descrivono per ciascun territorio una rete di servizi alla persona rivolti all'inclusione dei soggetti in difficoltà e all'innalzamento del livello di qualità della vita. È evidente però che non si può da una parte fare cassa mettendo a repentaglio ad esempio le società familiari che gestiscono piccole attività commerciali e dall'altra aumentare le risorse da destinare ai servizi. È un cane che si morde la coda. È indispensabile prima di procedere a integrazioni finanziarie che gravano, inevitabilmente, sulle tasche dei cittadini intraprendere un cammino complessivo di riorganizzazione dello stato sociale.

L'articolo 19 istituisce tre Fondi pari ciascuno a 3 milioni di euro per l'anno 2006 e 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007 per interventi destinati alla tutela della famiglia, a favore dei giovani e delle attività sportive e per le pari opportunità.

In linea di principio nulla da obiettare anche se è doveroso evidenziare che sarebbe certamente più incisivo ripartire le risorse economiche previste per i tre Fondi seguendo un diverso criterio proporzionale. Andando quindi ad aumentare le risorse destinate alle politiche di tutela della famiglia e a favore dei giovani e di conseguenza diminuendo quelle dirette a finanziare il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità.

È utile, infatti, osservare che la definizione generale di «diritti» lascia spazio ad innumerevoli interpretazioni. Basti pensare che nel programma dell'Unione dietro la formula apparentemente asettica di «diritti civili» si cela in realtà il progetto del riconoscimento pubblico del matrimonio omosessuale.

#### *Editoria e spettacolo (articolo 20 e articolo 18)*

L'articolo 20 è teso a tagliare i fondi all'editoria (attualmente di circa 450 milioni di euro annui) di 1 milione di euro per il 2006 e di 50 milioni di euro annui a partire dal 2007. Questi tagli vanno a colpire un settore che dovrebbe invece essere rilanciato e valorizzato. Gli editori dei giornali

riuniti (Fieg), i piccoli editori (F.I.P.Ed.), il mondo cooperativo rappresentato da Mediacoop, denunciano un grave colpo al pluralismo dell'informazione che è garantito dalle imprese editrici di quotidiani e periodici a mezzo stampa ed è già insidiato dal pesante duopolio radiotelevisivo. I tagli comporterebbero, soprattutto per le piccole imprese, riduzioni di personale se non la chiusura delle imprese stesse. Il mercato editoriale vive già una situazione piuttosto difficile, anche a causa dello squilibrio della raccolta pubblicitaria e dell'aumento dei costi di produzione, nonché della forte riduzione, con l'ultima legge finanziaria, delle forme di sostegno congiunturale.

Abbiamo avanzato la proposta di non toccare i fondi destinati all'editoria, chiedendo l'abrogazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 20. Per coprire la spesa, si proponeva la contemporanea abrogazione del comma 3 dell'articolo 18 di questo stesso provvedimento, in cui si integra la dotazione del Fondo Unico per lo Spettacolo di 50 milioni di euro annui. Le dotazioni del FUS ammontano, come dai dati dell'ultima finanziaria, a circa 400 milioni di euro annui. Non si capisce in base a quale ordine di priorità l'editoria debba essere danneggiata (da 450 a 400 milioni) e lo spettacolo valorizzato (da 400 milioni a 450).

Il fine dovrebbe essere quello di dare le provvidenze alle imprese editoriali che davvero lavorano, evitando gli usi impropri e gli abusi di questi contributi statali, problema che non può essere risolto tagliando fondi. Una soluzione a questo problema è stata proposta da Forza Italia: per gli anni di competenza dal 2002 al 2005, erogare i contributi sulla base del solo bilancio di competenza invece che sulla media dei costi risultanti dai bilanci degli ultimi due esercizi. Così, si sarebbe evitato di distribuire fondi su valutazioni di previsione e non si sarebbero danneggiate le imprese che effettivamente svolgono il lavoro di informazione. La CDL ha espresso la volontà di trovare soluzioni alternative all'unica soluzione che ha proposto il Governo e cioè al taglio dei fondi: forse soluzioni più impegnative e articolate, ma sicuramente più attente alle reali necessità di un settore che ha bisogno di sostegno e valorizzazione.

### *Università (articolo 23)*

Il Governo propone l'abrogazione dell'articolo 14, comma 4, del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164, ai sensi del quale il Consiglio Nazionale Universitario «esprime parere di legittimità sugli atti delle commissioni nelle procedure preordinate al reclutamento dei professori ordinari e associati e dei ricercatori, nonché alla loro conferma in ruolo (...)».

Tale competenza, introdotta dall'ex maggioranza di centro destra, garantisce la presenza di «un terzo» che valuta con serenità e trasparenza la legittimità delle procedure concorsuali. La decisione dell'attuale esecutivo di «svalutare» l'organismo più autorevole dell'Università a vantaggio, più probabilmente, della Conferenza dei rettori, è in conflitto peraltro con quel

principio di trasparenza, che normalmente dovrebbe ispirare l'andamento della Pubblica Amministrazione.

Né appaiono convincenti le esigenze legate all'economicità delle «spese», in quanto in sede di approvazione del provvedimento concernente il «riordino del CUN», la Commissione Bilancio in ordine all'ampliamento delle competenze attribuite al CUN ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 16 gennaio 2006, n. 18, ha rilevato la mancanza di nuovi o maggiori oneri, potendovi far fronte con gli ordinari stanziamenti a legislazione vigente.

Concludendo la rassegna delle motivazioni per cui siamo fortemente contrari a questo provvedimento, invitiamo il Governo a diagnosticare diversamente i mali che affliggono il nostro Paese, ed in particolare l'evasione fiscale e il sommerso, che devono essere combattute nei settori e nei territori davvero interessate al fenomeno, con azioni mirate e non adottando norme fiscali «punitive» generalizzate a tutti i contribuenti ed alle imprese.

POLLEDRI, *relatore di minoranza*



