

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 741-A

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE RIPAMONTI)

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. - La manovra correttiva era attesa da molti. Reclamata dall'Europa, che vuole i conti pubblici a posto per cogliere pienamente la ripresa dell'economia; attesa dai mercati che, come è stato autorevolmente affermato, hanno sentito nelle scorse settimane «l'odore del sangue»; caldeggiata dalle agenzie di *rating*, che parlavano di rischio Italia e si apprestavano al declassamento. Del resto lo stato dei conti pubblici italiani, con avanzo primario ormai azzerato e debito pubblico, delle dimensioni che conosciamo, in crescita, non lasciano molto spazio a libere interpretazioni. Delle implicazioni strutturali di questa situazione e delle ricette di politica economica che il nuovo governo si propone per l'intera legislatura, si tratterà nella discussione, parallela a quella sulla manovra correttiva, sul DPEF, appena presentato.

Il decreto in discussione rappresenta il primo atto, la premessa dell'azione di risanamento dei conti pubblici e di rilancio dello sviluppo sostenibile, che si esplicherà pienamente, sul versante della finanza pubblica, con il DPEF di legislatura e la manovra per il 2007. Le cosiddette «manovre» sono in genere abbastanza grigie, agglomerati di misure finalizzate a cogliere il difficile obiettivo di modificare l'andamento dell'anno in corso, ingabbiato dagli andamenti tendenziali dell'entrata e soprattutto della spesa, che mal si prestano ad essere correnti in corso d'opera. Ma questa manovra-*bis* è diversa dalle altre. Il clamore che ha suscitato nel paese, i dissensi forti di alcune categorie. I consensi eterogenei, dal Manifesto alla confindustria. Gli apprezzamenti venuti anche dalle file della opposizione, nonostante il clima di forte contrapposizione che caratterizza quest'avvio di legislatura. Insomma. Un

sasso nello stagno è stato gettato e, a giudicare dalle reazioni fino ad ora manifestate, si può affermare che abbia rimbalzato molte volte sull'acqua.

I cittadini hanno apprezzato in particolare le misure di liberalizzazione. Una adesione, larga e trasversale, per azioni che iniziano a scuotere un paese ingessato, corporativo, complicato, talvolta bizantino. Nella foresta dei privilegi, piccoli e grandi, trionfano le inefficienze, i disservizi, che tutti, o quasi, si trovano a sperimentare nella quotidianità. Il taxi che non c'è, il treno pattumiera che ritarda, la banca che lucra sul conto corrente, l'assicurazione che aumenta. Su questi aspetti si cambia radicalmente. E non solo: i farmaci da banco al supermercato, con le garanzie necessarie, il passaggio di proprietà dell'automobile senza notaio, la semplificazione per l'apertura degli esercizi commerciali, e così via. La modernizzazione della società italiana è avviata e proseguirà, anche nei settori forti, energia e comunicazioni, con i provvedimenti dei prossimi mesi.

Aspetti innovativi sono riscontrabili anche nelle altre componenti della manovra-*bis*, quelle più tradizionali, di riduzione della spesa ed incremento delle entrate. Sul versante delle entrate le disposizioni sono finalizzate al contrasto dell'elusione fiscale ed al recupero di base imponibile agendo in particolare nel settore immobiliare, sulla fiscalità delle società e sull'IVA nel settore edilizio e delle professioni. Sul versante della spesa sono stati effettuati interventi ispirati alla sobrietà ed al rigore, riducendo le spese per consumi intermedi e, in particolare, quelle per consulenze, convegni e rappresentanza.

Infine, nella manovra-*bis* sono contenuti anche interventi di maggiore spesa (oltre ad

incentivi, sul versante delle entrate, per nuovi brevetti e spese per studi e ricerche); fondi per le ferrovie e l'Anas, per garantirne il funzionamento messo in seria discussione dai tagli delle ultime leggi finanziarie; risorse aggiuntive per il fondo per le politiche sociali, per ripristinare le decurtazioni del precedente governo e investimenti per Roma capitale, che consentiranno di completare la rete metropolitana.

Le modifiche apportate in commissione bilancio

Il testo del decreto è stato analizzato dalla commissione bilancio in modo molto approfondito e sono state apportate numerose modifiche, di cui si dà conto nel testo insieme alle norme originarie. Un giudizio complessivo sulla fase referente può essere sintetizzato in tre considerazioni.

Prima: l'impianto del decreto originario resta intatto e con esso i suoi obiettivi di fondo. L'impulso alla liberalizzazione del sistema economico permane, nonostante le semplificazioni giornalistiche. Gli effetti sul sistema non tarderanno a farsi sentire, a partire dai prossimi mesi. Un segno di discontinuità, utile ricostituente per l'azione del governo, impegnato ad attraversare da qui alla manovra per il 2007, lo stretto sentiero tra risanamento e sviluppo. Gli effetti di risparmio sono confermati. Dal complesso degli emendamenti, sia per l'effetto della nuova stima di alcune misure, sia per effetto delle nuove norme, si determina un ulteriore miglioramento netto dei saldi di finanza pubblica: nel 2006 155,2 milioni, nel 2007 510,3 milioni, nel 2008 469 milioni e nel 2009 699,2 milioni.

Seconda: il rispetto del parlamento. La posizione della fiducia avverrà sul testo della commissione, senza aggiunte dell'ultima ora. Il governo non modificherà il testo emerso dalla commissione referente, nonostante l'esiguo scarto tra maggioranza ed op-

posizione. È un segno di rispetto per il lavoro del parlamento, che non c'è stato nella scorsa legislatura, nonostante l'ampio margine tra i due schieramenti.

Terza: la concertazione con le parti sociali. Nel corso dell'esame parlamentare è stata intensa e articolata. A livello governativo, con momenti anche aspri, dai quali è scaturito l'importante accordo sui taxi. A livello parlamentare, nelle numerose audizioni effettuate dalla commissione. Nel definire le nuove regole il governo si è assunto la responsabilità di affermare una politica, che sarebbe probabilmente uscita fortemente depotenziata da un suo preannuncio. Subito dopo però il confronto con le parti è stato avviato, per sentire le ragioni dei soggetti interessati e confrontarle con l'interesse generale, che deve in ultima analisi sempre prevalere, superando corporativismi, strumentalizzazioni e qualche eccesso che pure si è verificato.

Le modifiche apportate al testo sono state numerose, frutto, oltre che della concertazione con le associazioni di categoria, anche del confronto tra maggioranza e opposizione parlamentare e della dialettica tra le varie componenti della maggioranza e il governo. Delle principali si dà conto nella relazione, mostrando le differenze rispetto al testo originario.

Da uno sguardo d'insieme sui più rilevanti cambiamenti traspare l'intenso lavoro parlamentare, che ha migliorato in molti casi il testo originario, pur mantenendo l'impostazione iniziale del provvedimento. È stata prorogata l'Iva agevolata al 10 per cento sulle ristrutturazioni edilizie dal 1° ottobre al 31 dicembre 2006; è stata confermata l'Iva agevolata per la cioccolata e i prodotti a base di zucchero; in tema di liberalizzazioni le norme riguardanti le professioni, il servizio taxi, il commercio, i panifici, la distribuzione di farmaci, le banche e le assicurazioni sono state riformulate oltre che sulla base del confronto con le associazioni di categoria anche con riguardo ad una maggiore tutela del consumatore; ai fini della lotta all'evasione è

stata introdotta la detrazione fiscale delle spese di intermediazione finanziaria legate all'acquisto di un'abitazione o di un locale per un importo massimo di 1.000 euro annui; è stato previsto un finanziamento permanente di 10 milioni di euro dal 2007 per la lotta contro gli incendi boschivi a favore del Corpo forestale dello Stato; sono stati esclusi dalla riduzione delle spese di funzionamento applicate agli enti pubblici le aree naturali protette; sono state introdotte importanti misure per contrastare il lavoro nero nel settore dell'edilizia e promuovere la sicurezza nei cantieri, temi tra loro strettamente connessi; sono state temperate le disposizioni relative ai registratori di cassa degli operatori commerciali mediante la concessione di gradualità e incentivi per l'adeguamento; in merito alla tracciabilità dell'attività dei professionisti è stato concesso una scaglionamento temporale per l'adozione dei nuovi tetti; con ri-

ferimento al c.d esodo dei lavoratori ultracinquantenni si sono fatti salvi gli incentivi riconosciuti sulla base di accordi già stipulati.

Dopo l'esame della commissione bilancio le norme del decreto-legge, profondamente innovative nella loro originaria versione, mantengono per intero questa caratteristica, cui si aggiungono significativi miglioramenti ed integrazioni.

La tabella riepiloga gli effetti delle varie componenti della manovra, illustrate nei paragrafi successivi, sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione. L'impatto, pari a mezzo punto di PIL, crea le condizioni per riportare, con la finanziaria per il 2007, l'indebitamento al disotto del 3 per cento. Molte disposizioni relative alle entrate, oltre a quelle sulle liberalizzazioni, non sono state quantificate, pur esplicando un notevole effetto positivo sui conti pubblici, che potrà essere rilevato a consuntivo.

MANOVRA-BIS PER IL 2006 - EFFETTI SULL'INEBITAMENTO NETTO (milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009
Maggiori entrate	3.771	5.740	5.225	5.941
Modifiche commissione bilancio (*)	-1,3	513,6	472,3	702,5
Minori spese	881	1.245	1.443	1.440
Maggiori oneri	3.251	506	688	553
Modifiche commissione bilancio	1,8	3,3	3,3	3,3
TOTALE	1.398	6.989	6.449	7.527

(*) L'effetto sul SNF nel 2006 è di 170,3 milioni

Le misure di liberalizzazione

La prima parte del decreto (articoli da 1 a 15) contiene le norme sulle liberalizzazioni. Si tratta di misure urgenti perchè attuano principi costituzionali nazionali ed europei, da troppo tempo disattesi. La necessità del decreto è in questo, ma anche nell'esigenza di contrastare comportamenti speculativi che una non tempestiva entrata in vigore delle norme avrebbe potuto innescare. Le regole non si concertano preventivamente, soprat-

tutto se si vuole dare una scossa al sistema e introdurre elementi discontinuità. Nella fase di conversione del decreto, attraverso le audizioni delle parti sociali ed il confronto con l'opposizione sono stati accolti importanti suggerimenti ed integrazioni. Non è stata però essere modificata la filosofia del provvedimento che si presenta all'esame del Parlamento, caso raro per le manovre di correzione dei conti, con il forte sostegno della pubblica opinione. Un sostegno forte perchè tutela i consumatori, il cui inte-

resse è anteposto a quello dei singoli gruppi di interesse.

Le professioni (art. 2), archetipo dell'Italia corporativa, dei mondi chiusi, impermeabili, dominati dal passaggio dal padre al figlio dello studio legale, notarile, o di commercialista, vengono intaccate. Il vento della liberalizzazione, quella buona, ha iniziato a soffiare. In particolare vengono abrogate quelle restrizioni che maggiormente costituiscono ostacolo alla concorrenza e quindi alla definizione di prezzi più equi per i cittadini, al fine di assicurare agli utenti un'effettiva capacità di scelta e di comparazione delle varie prestazioni sul mercato (sul lato dell'offerta ai giovani professionisti sono date maggiori possibilità e si rende possibile la competizione con le società di professionisti stranieri, oggi subita). Queste limitazioni sono state più volte riscontrate dalla autorità garante della concorrenza e del mercato e sono state segnalate più volte al governo e al parlamento. Le limitazioni alla concorrenza e alla libera circolazione delle persone e dei servizi che vengono abolite riguardano: la fissazione di prezzi minimi e di patti di quota-lite; il divieto di pubblicizzare i servizi offerti; il divieto di svolgere pratiche multidisciplinari, come quello di istituire società tra professionisti o esercitare la professione in forma societaria. Gli ordini professionali dovranno adeguarsi in fretta modificando le norme deontologiche e i codici di autodisciplina entro il 1° gennaio 2007 pena nullità delle stesse clausole.

Il testo uscito dall'esame della commissione bilancio, costituisce un buon punto di mediazione fra le diverse esigenze. In sostanza, si tende a recuperare l'istituto della tariffa professionale unicamente per le ipotesi in cui la totale eliminazione della medesima avrebbe potuto determinare problemi applicativi.

In particolare le modifiche sono volte a consentire al giudice di provvedere alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, sulla base della tariffa

professionale, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio; alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di assumere come riferimento nelle procedure di evidenza pubblica le tariffe professionali; a precisare la questione delle tariffe obbligatorie e l'ambito delle attività di pubblicità, che deve rispondere a criteri di trasparenza e veridicità; a stabilire le modalità con cui si interviene in materia di società di persone e associazioni tra professionisti, prevedendo la necessità della forma scritta, a pena di nullità, per i patti di quota-lite, tra avvocati e clienti.

Il commercio (art. 3) è investito da misure di liberalizzazione stimulate dalla necessità di ottemperare alle disposizioni europee in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi, al fine di garantire condizioni di pari opportunità per gli operatori e un livello minimo e uniforme di accessibilità all'acquisto di beni e servizi. L'azione dell'Unione in questa direzione è da sempre stata molto forte e, talvolta, anche criticabile, come nel caso della direttiva *Bolkenstein* o della tutela dei prodotti tipici. Ma la necessità di attivare un sistema regolatore fondato sulla semplificazione amministrativa, con un alleggerimento degli adempimenti che gravano sulle imprese, appare senza dubbio auspicabile e sconcorda che nella scorsa legislatura nulla sia stato attuato su questo fronte. La riforma della disciplina del commercio, che si è mossa nella direzione della liberalizzazione, risale, infatti, al 1998 (decreto legislativo n.114) e nulla è stato fatto nel quinquennio precedente, se non interventi di favore per il singolo operatore, come sanatorie e condoni basati sul principio «padroni in casa nostra».

Regolazioni inadeguate, rigide e burocraticamente onerose comportano incremento dei costi, ingiustificato aumento dei prezzi, irrazionale allocazione delle risorse, disincentivo all'innovazione. Gli interventi per rimuovere questi ostacoli devono tenere conto che la materia del commercio è di competenza re-

gionale. Deve trattarsi quindi di misure a tutela dell'equilibrio economico e dello sviluppo generale.

Le limitazioni e le prescrizioni che vengono rimosse allo svolgimento dell'attività commerciale sono: l'iscrizione a registri abilitanti ovvero possesso di requisiti oggettivi (sono fatti salvi quelli per la tutela della salute e igienico sanitaria degli alimenti); rispetto delle distanze limite; limitazioni quantitative all'assortimento merceologico; rispetto dei limiti quantitativi alle vendite; divieti di vendite promozionali (sono fatte salve le disposizioni in materia di vendite sottocosto e saldi di stagione).

In sede di esame in commissione sono stati apportati miglioramenti che oltre a chiarire la portata della norma, hanno risolto alcuni problemi sollevati dalle associazioni di categoria: è stato inserito un riferimento tecnicamente più preciso al settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande, per i quali restano comunque ferme tutte le vigenti disposizioni di carattere igienico-sanitario, individuando chiaramente le attività commerciali alle quali si applica la nuova normativa (quelle di cui al decreto legislativo n. 114 del 1998); viene meglio chiarito l'ambito delle vendite promozionali; sul consumo immediato di prodotti di gastronomia presso gli esercizi di vicinato, è stata concessa la somministrazione dei prodotti senza bisogno di autorizzazioni preventive, in linea con l'impianto generale del provvedimento, volto a ridurre al minimo la necessità delle autorizzazioni.

Con l'abrogazione della normativa, risalente a 50 anni fa, che assoggettava a contingentamento l'impianto di nuovi panifici e l'ampliamento di quelli esistenti, stabilendo una relazione diretta fra la densità degli impianti di produzione e il consumo teorico di pane da parte della popolazione residente nella località interessata, anche il settore della panificazione diviene oggetto di liberalizzazione (art. 4).

Le norme abrogate costituivano una barriera intollerabile alla crescita dei piccoli esercizi, oltre che distorsive della concorrenza e lesive degli interessi dei consumatori, la cui revisione era stata sollecitata dalle stesse organizzazioni di categoria. La liberalizzazione nell'impianto di nuovi panifici apre prospettive di un certo interesse anche a monte della filiera, laddove le imprese agricole cerealicole, ed in particolare gli agriturismi, possono avviare attività di trasformazione diretta della materia prima, con la panificazione per i propri clienti e per il pubblico, venendo meno i vincoli burocratici che hanno finora impedito il completo sfruttamento del ciclo aziendale.

Anche su questo articolo la commissione bilancio ha apportato modifiche importanti su temi cruciali per la categoria, accogliendo quasi tutte le richieste e, in particolare, quelle che rispondono alle aspettative di chiarezza e trasparenza, utili al mercato ed ai consumatori. Si tratta di emendamenti volti alla valorizzazione professionale dei panificatori, alla tutela del pane fresco artigianale e della denominazione di panificio, nonché alla possibilità di consumo immediato per i prodotti di propria produzione. Infine, in aggiunta alle prescrizioni di carattere igienico-sanitario, ambientali ed edilizie, è stata disposta l'individuazione del responsabile delle norme qualitative, igienico-sanitarie e di sicurezza per le attività del panificatore.

Le farmacie (art. 5) escono finalmente dal medioevo. Una delle disposizioni maggiormente corporative, la estensione postuma della proprietà all'erede che, pur non abilitato all'esercizio della professione, può mantenere la proprietà della farmacia fino al compimento del trentesimo anno di età o per i successivi 10 anni dalla morte del *de cuius* a condizione che si iscriva alla facoltà di farmacia, viene finalmente abrogata.

L'articolo del decreto prevede un insieme organico di misure urgenti nel campo della distribuzione dei farmaci, tutte finalizzate, ferma restando la garanzia della salute del

cittadino, a introdurre elementi di concorrenzialità in un settore fino ad oggi particolarmente chiuso. La prima disposizione, che ha trovato particolare favore nei cittadini è quella che consente la vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione (in generale di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica), presso i punti vendita della distribuzione organizzata. I farmaci da banco entrano quindi nel supermercato, con particolari cautele (un apposito reparto e l'assistenza di uno o più farmacisti) per garantire la salute dei consumatori.

Ciascun distributore può praticare liberamente lo sconto sul prezzo indicato dal produttore o dal distributore, purchè sia esposto chiaramente e praticato a tutti, con effetti positivi sul prezzo pagato dal consumatore. Il grossista non è più obbligato a detenere in magazzino una scorta pari al 90% dei farmaci da banco, ma, potrà adeguare l'offerta alla domanda, ferma restando la possibilità del rivenditore di rivolgersi ad un altro grossista. In altre parole, vengono introdotti elementi di concorrenzialità che dovrebbero riflettersi positivamente sui prezzi.

L'Autorità garante della concorrenza aveva auspicato l'introduzione di queste disposizioni, al fine di incidere positivamente sia sul livello dei prezzi, sia sulla libera circolazione delle merci e sulla possibilità per gli operatori di avere maggiori opportunità imprenditoriali.

Si elimina il vincolo tra l'albo provinciale di iscrizione del farmacista e la sede della farmacia, nonchè il divieto di assumere la titolarità di più farmacie o di partecipare a più società. Queste disposizioni, insieme a quella relativa alla trasmissione ereditaria di cui si è detto hanno procurato il deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia Europea in quanto ostacolano di fatto la concorrenza in tutta la filiera. La possibilità, per i farmacisti di costituire catene di farmacie private, al pari di quelle comunali, può rappresentare un'occasione di maggiore competitività oltre a ri-

solvere l'eccezione d'incostituzionalità per disparità di trattamento eccitata dalla Corte Costituzionale con sentenza n.275 del 2003.

In commissione sono state apportate significative modifiche migliorative: viene rafforzato il profilo dell'assistenza da parte di personale specializzato nella vendita dei farmaci, chiarendo che si dovrà prevedere la presenza di farmacisti abilitati per l'assistenza, personale e diretta, al cliente. Si precisano le categorie interessate dalla riforma. È stato riformulato il comma 6 dell'articolo 5 del decreto in materia di periodo di transizione, trovando una mediazione rispetto all'originale orientamento del governo sull'abrogazione delle norme relative alla ereditarietà delle farmacie. Viene infine indicato un tetto alla proprietà di farmacie e, in particolare, viene stabilito che ciascun titolare non può possedere più di quattro farmacie ubicate nella medesima provincia. Infine, ai fini di una mappatura degli esercizi di vendita dei farmaci si prevede, da parte dell'esercizio commerciale, la preventiva comunicazione, al Ministero della salute e alla regione.

L'introduzione di elementi di liberalizzazione nella concessione delle licenze di taxi (art. 6) ha fatto uscire la discussione sul decreto dalla cerchia degli addetti ai lavori, coinvolgendo la stampa e la pubblica opinione. Il conflitto, come ha ribadito da ultimo il presidente della camera, è un elemento positivo della democrazia, purchè sia pacifico e si svolga in un quadro di regole condivise. Dopo le intemperanze iniziali, che hanno evidenziato qualche eccesso, da censurare e non alimentare, come alcuni esponenti della destra hanno fatto, il confronto è stato avviato e ha prodotto dei risultati.

Il problema della mobilità, soprattutto nelle grandi città, è molto sentito dai cittadini e non potrà essere eluso a lungo. La norma in esame rappresenta rispetto a questo problema solo un avvio di soluzione, che dovrà essere integrato da ulteriori misure. La

domanda di mobilità nelle grandi città ha assunto proporzioni enormi: al tradizionale trasporto di persone si aggiungono nuovi bisogni, quali gli anziani in aumento, che non sempre possono servirsi dei mezzi pubblici; le famiglie che esprimono particolari esigenze; i lavoratori che raggiungono la città dall'esterno; i frequentatori di speciali eventi culturali. Il servizio tradizionale non può rispondere a questo, se non si trasforma radicalmente o, peggio, se si arrocca in battaglie di retroguardia. Il problema quindi resta aperto e la norma del decreto comincia a indicare un percorso, in ottemperanza alla segnalazione dell'Autorità della concorrenza che più volte ha affermato, fin dal 1995, le distorsioni della concorrenza che emergono nella prestazione del servizio taxi in particolare per quanto riguarda l'accesso al mercato e la determinazione delle tariffe.

La norma disponeva nel testo originario, che i comuni potessero bandire pubblici concorsi aperti a tutti i richiedenti, nonchè riservati ai titolari di licenza di taxi, per assegnare nuove licenze a titolo oneroso. I soggetti assegnatari delle nuove licenze non le avrebbero potuto cedere separatamente da quella originaria. Per compensare coloro che avessero mantenuto una sola licenza si prevedeva che i proventi derivanti dall'assegnazione delle nuove licenze venissero ripartiti in misura non superiore all'80 per cento e non inferiore al 60 per cento tra i titolari di taxi con una sola licenza. Veniva così superato il divieto di cumulo delle licenze previsto dalla normativa vigente, ferma restando la facoltà dei comuni di continuare a bandire concorsi per l'assegnazione a titolo gratuito di nuove licenze già programmate. Ai comuni è inoltre conferita la facoltà di rilasciare licenze temporanee non trasferibili per fronteggiare eventi e circostanze straordinarie.

Il nuovo testo, frutto del confronto con le categorie interessate, riformula la disposizione relativa al divieto di cumulo delle licenze, individuando strumenti alternativi

quali la turnazione integrativa, la possibilità di bandire concorsi straordinari da parte dei Comuni che lo ritengano necessario, la possibilità di tariffe predeterminate e di forme innovative di servizio all'utenza, nonchè l'istituzione di un comitato permanente di monitoraggio con finalità di controllo.

La realizzazione del passaggio di proprietà dell'automobile o della moto senza l'ausilio del notaio (art. 7) era stata tentata ben due volte dal precedente governo, senza successo. Un chiaro segno di incapacità, che viene risolto da una semplice disposizione in cui si dispone che l'autenticazione degli atti e delle dichiarazioni occorrenti per l'alienazione dei veicoli o la costituzione di garanzia dei medesimi può essere richiesta agli uffici comunali (o agli sportelli telematici dell'automobilista), i quali sono tenuti a rilasciarla gratuitamente e nella stessa data della richiesta.

L'assicurazione Rc auto viene adeguata (art. 8) ai principi comunitari, più volte richiamati dall'Autorità per la concorrenza. Si fa divieto alle compagnie assicurative e ai loro agenti di vendita di stipulare nuove clausole contrattuali di distribuzione esclusiva e di imporre prezzi minimi o sconti massimi per l'offerta di polizze relative all'assicurazione obbligatorie per la responsabilità civile auto. Si prende atto del sostanziale fallimento del processo di liberalizzazione avviato nel 1994, che poco ha inciso sul livello dei prezzi, le condizioni di contratto, la qualità dei prodotti offerti e le modalità distributive. Si agisce, pertanto di conseguenza, eliminando la relazione verticale di esclusiva tra produttori e distributori individuata dall'antitrust come la principale causa della ridotta tensione concorrenziale.

Le modifiche apportate in sede di esame in commissione bilancio migliorano il testo soprattutto nella parte riguardante la trasparenza del contratto, che dovrà indicare in modo evidenziato la provvigione dell'intermediario e lo sconto riconosciuto al sottoscrittore.

Al fine di garantire una più ampia e diffusa informazione ai consumatori circa i prezzi all'ingrosso dei prodotti agroalimentari, viene inserita una misura per migliorare il sistema informativo sui prezzi dei prodotti agroalimentari (art. 9), attraverso il collegamento di regioni e comuni al sistema informativo del consorzio obbligatorio infomercati, di cui al decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003.

Al consorzio obbligatorio infomercati spettano altresì funzioni di rilevazione dei prezzi al dettaglio dei prodotti trattati nei mercati locali all'ingrosso, previa richiesta dei comuni. Il capillare collegamento di regioni e comuni al sistema informativo testè descritto consentirà la fruizione di dati univoci ed omogenei, nonchè un accorto monitoraggio sulla variazione dei prezzi nel passaggio dall'ingrosso al dettaglio, di particolare rilievo nel comparto dei prodotti agroalimentari. Il comma 2-*quinquies*, aggiunto all'articolo 23 del citato decreto-legge n. 269 del 2003 stabilisce altresì che i dati aggregati raccolti vengano resi pubblici anche mediante la pubblicazione sul sito internet e la stipula di convenzioni gratuite con testate giornalistiche ed emittenti radiotelevisive.

Di particolare interesse risulta poi il comma 2 che, tra le attribuzioni del consorzio obbligatorio infomercati, inserisce altresì la possibilità di effettuare rilevazioni di prezzi al dettaglio dei prodotti agroalimentari.

Un altro tassello importante in difesa del consumatore è la disposizione relativa alle condizioni contrattuali dei conti correnti bancari (art. 10). Anche in questo caso l'*antitrust* ha espresso motivate critiche al sistema vigente, ritenendo la normativa del settore in contrasto con il codice del consumo e di ostacolo alla libera concorrenza tra gli operatori.

Nonostante la trasposizione nazionale della direttiva europea riguardante le clausole vessatorie sia meno penalizzante per

gli istituti bancari, cui è consentito di modificare le condizioni contrattuali qualora sussista un giustificato motivo, le clausole di preavviso al cliente con un termine congruo e la possibilità di recedere non sono applicate. Pertanto con la norma si introduceva nel testo originario: il giustificato motivo a sostegno delle variazioni sfavorevoli; l'obbligo di rendere comprensibili, mediate comunicazione scritta, le variazioni con un preavviso di almeno trenta giorni; un termine di 60 giorni a disposizione del cliente dal ricevimento della comunicazione delle variazioni per recedere dal contratto senza alcuna spesa di chiusura.

La modifica principale apportata dalla commissione bilancio provvede alla parziale riformulazione della disposizione in materia di condizioni nei contratti bancari ed in particolare in materia di tassi di interesse debitori e creditori, rafforzando tra l'altro la facoltà del cliente di recedere senza spese. In particolare la modifica sui tassi ha l'obiettivo di favorire la concorrenza tra le banche, obbligando gli istituti di credito a modificare i tassi di interesse, in relazione alle decisioni della Banca centrale europea, sia per quanto riguarda i tassi debitori, sia per quelli creditori. Conseguentemente è stata soppressa la norma, che imponeva alle banche la modifica dei tassi «contestualmente e in eguale misura» alle decisioni della BCE. In caso di modificazione dei tassi da parte della BCE spetterà alle aziende di credito la decisione sul se e sul quanto adeguarsi, nel pieno rispetto dei criteri di libera concorrenza richiamati dall'*antitrust*, con l'obbligo, in ogni caso, di tempestiva comunicazione all'utente. Le variazioni dei tassi d'interesse conseguenti a decisioni di politica economica dovranno essere applicate con modalità tali da non recare pregiudizio al cliente.

Viene data facoltà ai comuni (art. 12) di limitare l'esclusività del trasporto pubblico locale consentendo l'attivazione, secondo criteri di proporzionalità e sussidiarietà di linee

private complementari, gestite con criteri imprenditoriali, senza contributi pubblici.

La questione delle attività cosiddette «*in house*» svolte da società di diritto privato, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni servizi strumentali, oppure per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di competenza delle stesse amministrazioni viene affrontata da una specifica disposizione (art. 13).

Negli ultimi anni, gli enti territoriali hanno fatto sempre più spesso ricorso a questo tipo di società, anche per evitare – talora con intento manifestamente elusivo – il ricorso a procedure competitive di gara per l'affidamento di tali attività, in modo da mantenere il pieno controllo pubblico sulle stesse.

L'*in house* ha dispiegato tutte le sue potenzialità soprattutto nell'ambito dei servizi pubblici, ove l'assenza di regole precise ha talora dato luogo ad abusi, creando rendite di posizione incompatibili con il corretto funzionamento di una concorrenza efficiente.

La norma originaria prevedeva che le società *in house* avrebbero dovuto avere oggetto sociale esclusivo ed operare esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti; avrebbero potuto svolgere prestazioni in favore di altri soggetti pubblici o privati, nè in affidamento diretto nè con gara; non avrebbero potuto partecipare ad altre società o enti.

La finalità dell'intervento, sostanzialmente mantenuta, è quella di porre rigidi paletti all'appalto «*in house*» allo scopo di eliminare le alterazioni e distorsioni della concorrenza che questo strumento ha determinato negli ultimi anni, a tutela della parità degli operatori sul mercato, ma anche – e soprattutto – dell'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Esso è in linea con la recente giurisprudenza della Corte di giustizia europea, che negli ultimi anni – a partire dalla storica sentenza «*Teckal*» del 18 novembre 1999 (causa

C-107/98, Italia) – ha ripetutamente sottolineato che la vera natura della società *in house* è quella di un soggetto che opera dentro la pubblica amministrazione, ed è funzionale al perseguimento di interessi generali, ben diversi da quelli industriali e commerciali. Oggi si può parlare di affidamento *in house* solo per quei soggetti che si configurino come vera emanazione dell'amministrazione, anche se formalmente distinti, e siano privi di qualsiasi autonomia contrattuale e gestionale nei confronti dell'amministrazione di cui sono emanazione.

Le modifiche apportate in commissione sono volte, principalmente, a prevedere l'esclusione dei servizi pubblici locali (gas, acqua, luce) dai divieti. Questi restano circoscritti quindi alle società esterne che svolgono attività proprie degli enti (e in favore degli enti stessi). Si dispone inoltre l'allungamento del periodo transitorio, entro il quale queste ultime sono tenute a cessare le attività non consentite. Viene infine introdotta una clausola di salvaguardia che prevede la nullità solo per i contratti conclusi dopo l'entrata in vigore del presente decreto.

I poteri dell'antitrust sono potenziati (art. 14), in sintonia con la più recente disciplina comunitaria (Regolamento del Consiglio del 16 dicembre 2002). In particolare sono aggiunte nuove tipologie di azioni previste dal regolamento comunitario, tra cui i poteri cautelari e i relativi rimedi sanzionatori in caso di inottemperanza, nonchè le decisioni di accoglimento degli impegni da parte delle imprese in assenza di accertamento dell'illecito. Viene poi prevista, in caso di mancato rispetto degli impegni, la possibilità dell'antitrust di irrogare una sanzione e la possibilità di riaprire d'ufficio il procedimento. Allo stesso tempo viene prevista infine la possibilità dell'Antitrust di ridurre le sanzioni amministrative nel caso in cui l'impresa collabori all'accertamento delle infrazioni.

Infine, l'ultimo articolo che compone il capitolo delle liberalizzazioni proroga di do-

dici mesi il termine previsto dai commi 15-*bis* e 15-*ter* del decreto legislativo n.267 del 2000 (T.U. Enti locali) in materia di gestione ed affidamento del servizio idrico integrato (art. 15). Tali norme sono state introdotte dal decreto legge n.269 del 2003 e modificati dalla legge Finanziaria per il 2004, che ha dato la facoltà agli Enti Locali di affidare direttamente i servizi anche a S.p.A. pubbliche, disciplinandone le condizioni. Attualmente novantuno ambiti territoriali ottimali sono gestiti dalle regioni, mentre quarantotto non hanno ancora concluso le procedure per gli affidamenti, pari a circa il quaranta per cento del totale. Le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica potranno quindi continuare ad operare fino al 31 dicembre 2007, evitando così, alla fine dell'anno in corso, la cessazione automatica degli affidamenti del servizio effettuati senza gara, con riflessi negativi immediati sull'erogazione e l'organizzazione del servizio stesso. Anche alla luce del fatto che sono attualmente in corso esperienze di

gestione tra loro differenti sul territorio nazionale, la proroga appare opportuna per concedere alle regioni un lasso di tempo sufficiente a definire lo stato degli affidamenti e valutare le ricadute degli investimenti realizzati e gli eventuali effetti tariffari rilevanti. La proroga consentirà inoltre di procedere all'indispensabile coordinamento tra le procedure di affidamento dei servizi e le norme sul servizio idrico integrato contenute nel decreto legislativo n. 152 del 2006 in materia ambientale, decreto attualmente al vaglio della Corte Costituzionale e in fase di modifica, integrazione e correzione ai sensi della legge delega n. 308 del 2004.

Le riduzioni di spesa

Le riduzioni di spesa rappresentano la parte più tradizionale della manovra correttiva ed incidono per 0,9 miliardi nel 2006, 1,2 nel 2007, 1,4 nel 2008 e 1,4 nel 2009, come mostra la tabella.

MINORI SPESE

Descrizione	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
Misure contenimento bilancio	20	5	650	770	780	790
Enti e organismi pubblici non territoriali	22	-	100	200	300	300
Modifiche commissione bilancio (enti parco)	21	-	-1,8	-3,3	-3,3	-3,3
Spese di giustizia	21	-	50	100	200	200
Modifiche commissione bilancio	21	-	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Autonomie locali	30	-	16	52	52	52
Editoria	20	1	0	50	50	50
Organismi collegiali e razionalizzazione istituzioni pubbliche	29	-	10	30	30	30
Consulenze, convegni, rappresentanza	27	-	5	10	10	10
Diaria missioni all'estero	28	-	4	8	8	8
Protezione civile (riduzione tabella C)	20	3	30	9	0	0
Utilizzo/riduzione fondo cofinanziamento politiche comunitarie	37	57	16	16	13	0
TOTALE	-	-	879	1.241	1.439	1.436

La parte più rilevante del risparmio di spesa è data dalla riduzione degli stanziamenti di bilancio relativi a varie unità previsionali concernenti, in prevalenza, le spese di funzionamento dei vari ministeri, nonché stanziamenti connessi a fattori legislativi (il cui dettaglio è indicato in un elenco allegato al provvedimento). Per il 2006 le somme sono accantonate e rese indisponibili. Successivamente, entro il 30 novembre 2006 sono versate all'entrata del bilancio dello stato. Per gli stanziamenti relativi al triennio 2007 - 2009 sono indicate invece le riduzioni che saranno apportate al bilancio di previsione. Per motivate esigenze gestionali il ministro può modificare questi accantonamenti, fermo restando l'effetto complessivo sui saldi e le amministrazioni possono richiedere una diversa distribuzione delle riduzioni in sede di manovra finanziaria.

Si rileva che una riduzione di 650 milioni degli stanziamenti relativi all'anno in corso costituisce un intervento molto impegnativo, che induce nelle amministrazioni un forte impulso restrittivo destinato ad incidere anche sull'impostazione del bilancio annuale e pluriennale 2007 - 2009.

Nella stessa direzione si muove la riduzione delle spese per consumi intermedi degli enti ed organismi pubblici non territoriali, pari al 10 per cento nel limite delle somme non impegnate per il 2006 (che saranno versate, entro il mese di ottobre 2006 all'entrata del bilancio statale). Per gli anni 2007 - 2009, la riduzione passa al 20 per cento (anche in questo caso è previsto il versamento all'entrata del bilancio statale entro il 30 giugno). La decurtazione è significativa e si giustifica con la situazione di emergenza dei conti pubblici che spinge il legislatore ad incidere sull'autonomia di bilancio degli enti pubblici.

Nell'esame in commissione, all'iniziale esclusione degli enti e organismi sanitari e scolastici si è aggiunta, con un emendamento del governo, che ha accolto le richieste di molti gruppi parlamentari, quella degli enti

e organismi gestori delle aree naturali protette. Si è ritenuto necessario concedere la deroga poichè a fronte di un aggravio modesto nel quadro generale della spesa pubblica, vengono garantiti servizi primari e insostituibili per la tutela ambientale.

Della stessa natura le riduzioni delle spese per consulenze, convegni, diarie all'estero (con esclusione delle missioni di pace): si cerca di contrarre al massimo gli stanziamenti non essenziali, per contribuire al risanamento dei conti pubblici.

Va considerata infine la norma che riduce le spese di tutti gli organismi della pubblica amministrazione del 30 per cento, introdotta per rinforzare precedenti disposizioni finalizzate alla razionalizzazione, che non hanno avuto applicazione concreta. Questa norma pone un tetto alla spesa per organi collegiali ed altri organismi operanti nella pubblica amministrazione, pari al 70 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2005. Le amministrazioni devono adeguare gli stanziamenti entro 30 giorni, mentre per le amministrazioni statali si procede entro 120 giorni al riordino degli organismi secondo criteri predeterminati. Le amministrazioni non statali provvedono entro lo stesso termine con propri regolamenti. Gli organismi non individuati dai provvedimenti sono sciolti e, scaduti i termini senza che si sia provveduto, è fatto divieto alle amministrazioni di corrispondere compensi ai componenti degli organismi. Le disposizioni costituiscono per gli enti territoriali disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

La norma è stata ulteriormente rafforzata in sede di esame della commissione, con l'approvazione di un emendamento volto ad abolire le commissioni e gli organismi a tempo indeterminato fissando una durata massima di tre anni, oltre la quale devono intendersi automaticamente soppressi, a meno che la Presidenza del Consiglio non ne valuti l'utilità.

La modificazione del meccanismo di pagamento, che prevede la eliminazione delle anticipazioni da parte degli uffici postali per le spese di giustizia (ad eccezione dei procedimenti penali e, con modifica apportata dalla commissione bilancio, anche dei procedimenti civili di espropriazione quando i relativi oneri siano a carico dell'erario) dovrebbe contenere la formazione di eccedenze di spesa che attualmente, in base alla lettera *i-quater* dell'art. 11 della legge 468/78, sono definite in sede di manovra finanziaria. Conseguentemente lo stanziamento di bilancio viene ridotto di 50 milioni di euro nel 2006, 100 nel 2007 e 200 a decorrere dal 2008. Per compensare gli effetti del nuovo meccanismo di pagamento si prevede un contributo unificato fisso per i processi davanti ai TAR e al Consiglio di Stato (pari a 500 euro, ridotto a 250 per i processi cautelari). Si introduce infine una sanzione per l'omesso pagamento del tributo, anch'esso destinato alle spese di giustizia.

La nuova formulazione approvata dalla commissione bilancio perfeziona la norma prevedendo il trattamento agevolato di 250 euro per i procedimenti relativi ai diritti di cittadinanza, di residenza, di soggiorno e di ingresso nel territorio dello Stato. Vengono invece esentati dal contributo le istanze di sospensione (cosiddette cautelari) e i ricorsi avverso il diniego di accesso alle informazioni ambientali e comunque nel caso di inerzia della pubblica amministrazione (c.d. diniego tacito), a garanzia della trasparenza e imparzialità della PA. Viene, infine, soppressa la responsabilità solidale del difensore in caso di mancato pagamento del contributo da parte del ricorrente.

L'istituzione di un tavolo tecnico per la verifica del rispetto delle norme di contenimento della spesa di personale degli enti territoriali, indicate nella legge finanziaria per il 2006, e il divieto di nuove assunzioni a qualsiasi titolo, per quegli enti che non rispettano gli obiettivi, o non inviano la documentazione, dovrebbe produrre il recupero della

quota di economie a rischio considerate nel tendenziale nella misura indicata nella tabella.

Un emendamento approvato dalla commissione precisa che, per i soli enti locali virtuosi, che hanno registrato negli ultimi tre anni bilanci in avanzo, non concorrono nel computo delle spese rilevanti ai fini dell'applicazione del blocco delle assunzioni stabilite dalla finanziaria 2006, quelle relative al personale a tempo determinato, anche in forma di collaborazione coordinata e continuativa, contrattualizzato entro l'anno 2005.

Si riducono le provvidenze all'editoria (di 1 milione di euro nel 2006 e 50 dal 2007) e alla protezione civile (39 milioni per il 2006). La riduzione a regime delle risorse destinate all'editoria (con decreto saranno determinate le nuove quote spettanti ai soggetti beneficiari) è legata al completamento dell'azione di razionalizzazione del settore. Questa prevede da un lato un ridimensionamento quantitativo dei contributi, rivedendo sia i requisiti soggettivi per l'accesso, sia le modalità di calcolo degli stessi.

Nel corso del dibattito in commissione bilancio è stata focalizzata la questione relativa alle modalità d'erogazione delle provvidenze per gli anni 2002 e 2003 alle imprese editoriali. Dal 2002 sono stati applicati criteri di calcolo difformi rispetto alla legislazione vigente di cui alla legge 250 del 1990, in quanto espressamente riferiti a disposizioni di rango secondario a loro volta riconducibili ad un disegno di legge presentato alla Camera dall'allora presidente del consiglio e mai giunto all'approvazione definitiva. In particolare si è determinata un'attribuzione delle provvidenze da parte del dipartimento dell'editoria della presidenza del consiglio in misura eccedente rispetto agli importi previsti dalla normativa vigente, di cui è stato chiesto il rimborso, attuato attraverso la decurtazione nel 2006 delle provvidenze riconosciute per gli anni successivi al 2002. Per risolvere questa incresciosa situazione, non ascrivibile in alcun modo alle imprese

editoriali beneficiarie delle provvidenze, il governo si è impegnato, con l'accoglimento di un ordine del giorno, a prevedere, nella finanziaria 2007, misure correttive, volte a consentire alle citate imprese il pieno recupero degli importi decurtati nel 2006, per effetto di una difforme applicazione della legge vigente.

È stato inoltre approvato un emendamento che ripristina i contributi a favore dei quotidiani di lingua italiana editi e diffusi all'estero che, altrimenti, sarebbero destinati alla chiusura. In questo caso non solo è stata chiesta la restituzione delle provvidenze erogate in eccedenza, ma anche il reintegro dei finanziamenti da cui questi erano stati esclusi con la legge finanziaria per il 2006.

Viene inoltre stabilita una riduzione di 39 milioni di euro nel 2006 della dotazione, come determinata dalla tabella C, relativa al Servizio nazionale della Protezione Civile.

Con emendamento è stata inserita dalla commissione una nuova disposizione volta a ridurre, di almeno il 10 per cento, le spese complessive derivanti dagli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, al fine di ridurre i costi della pubblica amministrazione. Inoltre sono state introdotte norme volte ad accelerare la riforma sanitaria, con particolare riferimento all'attività intramuraria. In questo modo si aprono nuovi spazi a prestazioni specialistiche migliori e trasparenti, con possibili effetti positivi sulle lunghe liste di attesa. Per realizzare questo intento è stata prorogata di un solo anno (rispetto alla iniziale previsione triennale) la possibilità di svolgere la libera professione negli studi privati, agendo in controtendenza rispetto alle misure della precedente legislatura. Si stabilisce un tempo massimo in cui l'azienda sanitaria è tenuta ad attrezzare i relativi spazi, e si limita il periodo in cui il medico può praticare privatamente. Le regioni potranno sanzionare le ASL inadempienti, anche con il commissariamento.

Gli interventi di sostegno degli investimenti

Non è nuovo che all'interno di provvedimenti finalizzati al miglioramento dei saldi finanziari si ritrovino disposizioni di maggiore spesa. In questo caso le risorse stanziare sono determinate dalla necessità di garantire la funzionalità di alcuni comparti nel settore dei trasporti che, per le decurtazioni intervenute con le ultime leggi finanziarie, si trovavano al limite della paralisi dei cantieri. Vengono previsti stanziamenti aggiuntivi a favore di FS e ANAS per complessivi 2.8 miliardi di euro. Relativamente al contributo ANAS è stata approvata una modifica che precisa che tali risorse aggiuntive saranno utilizzate esclusivamente per i cantieri aperti, in linea con il DPEF che, nel capitolo relativo alle infrastrutture, recita «Occorre in particolare dare attenzione, in primo luogo, alle opere per le quali i cantieri sono già stati aperti; poi.....». Il contributo a favore delle FS, nel limite di 1,8 miliardi nel 2006, è finalizzato alla prosecuzione degli interventi al sistema alta velocità-alta capacità. Occorrerà a tal riguardo prevedere che tali interventi sia riferiti a progetti in corso d'opera in particolare alle tratte TO-MI-NA e relativi nodi nonchè assicurarsi che la manutenzione ordinaria e l'adeguamento tecnologico della rete esistente al fine di garantire il miglioramento del servizio e l'incremento della sicurezza sia garantita da sufficienti risorse finanziarie proprie di Ferrovie SpA.

Altri stanziamenti ripristinati per compensare le decurtazioni operate dal precedente governo sono quelli relativi al fondo per le politiche sociali, fondo unico per lo spettacolo e fondo per il servizio civile.

Vengono infine istituiti tre fondi per interventi destinati alle politiche della famiglia, a quelle giovanili e alle pari opportunità.

La commissione ha inoltre approvato emendamenti che prevedono ulteriori finanziamenti a favore del settore portuale, in particolare viene aumentato da 30 a 60 milioni di euro per il biennio 2006 e 2007 il tetto

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sotto il quale non viene applicato il limite di spesa previsto dalla finanziaria 2006, calcolato sulla spesa dell'anno precedente più il 2 per cento.

In sede di esame della commissione bilancio è stata rafforzata l'azione di contrasto de-

gli incendi boschivi mediante uno stanziamento di risorse da destinare alle esigenze operative del Corpo Forestale dello Stato. Viene autorizzata la spesa di 4 milioni di euro nel 2006 e di 10 milioni a decorrere dal 2007.

MAGGIORI SPESE

Descrizione	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
Esclusione dal Patto di stabilità interno di Roma Capitale	16	2	50	120	300	500
FS: Finanziamento alta velocità alta capacità	17	1	1.800	0	0	0
ANAS	17	2	1.000	0	0	0
Servizio civile	18	1	30	0	0	0
Fondo Politiche Sociali	18	2	300	300	300	0
FUS	18	3	50	50	50	0
Politiche della famiglia, giovanili, pari opportunità	19	-	5	20	25	30
TOTALE	-	-	3.235	490	675	530

Le disposizioni in materia di entrata

Le disposizioni di entrata rappresentano la parte più importante della manovra. I principi di fondo posti alla base delle numerose disposizioni sono il contrasto della elusione e della evasione fiscale e il recupero di base imponibile nei settori che hanno negli ultimi anni goduto di maggiori benefici, come quello edilizio.

1. Gli immobili

L'intervento sugli immobili rappresenta uno degli aspetti più qualificanti, in termini di gettito, della manovra sotto il profilo del recupero di base imponibile, contrasto dell'evasione e dell'elusione.

Il gruppo di norme più importanti sotto il profilo finanziario è quello riportato nell'articolo 35 (commi 8, 9, 10).

La prima norma, nel suo testo originario, prevedeva l'esenzione dall'IVA per le cessioni e le locazioni di fabbricati indipendentemente dalla tipologia effettuate da due soggetti diversi: i costruttori e gli intermediari di immobili (i cosiddetti immobiliareisti). A questa esenzione ai fini IVA si sostituiva l'applicazione delle imposte di registro ipotecaria e catastale sulle cessioni. Inoltre l'esenzione dall'IVA determinavano come conseguenza la indetraibilità, assolta all'atto degli acquisti. Tali modifiche della normativa relativa alla cessione dei fabbricati determinavano effetti di segno opposto: perdita di gettito IVA sulle cessioni non più imponibili e contestuale recupero dell'IVA sugli acquisti, che non poteva essere più detratta; perdita di gettito sulle imposte dirette a causa dell'indetraibilità dell'IVA; maggior gettito derivante dalle imposte di registro, ipotecaria e catastale sulle cessioni immobiliari.

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La stessa revisione del regime fiscale veniva introdotta per gli immobili dati in locazione finanziaria e non, con la mitigazione di una imposta di registro in misura fissa pari a 168 euro.

REVISIONE REGIME FISCALE IVA E IMPOSTA DI REGISTRO SUI FABBRICATI

Testo iniziale (INDN)	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
IVA: registro cessione fabbricati .	35	8	826,0	1.363,6	1.080,9	1.256,0
IVA: registro rettifica detrazione ex articolo 19-bis2	35	9	160,0	160,0	160,0	0,0
IVA: registro costruttori con patrimoni invenduto 2006	35	9	217,0	217,0	217,0	0,0
IVA: registro costruttori con patrimoni invenduto 2007	35	9	0,0	43,0	43,0	43,0
IVA: registro locazioni immobiliari	35	10	212,4	317,0	214,0	279,0
TOTALE . . .			1.415,4	2.100,6	1.714,9	1.578,0
Testo commissione bilancio (SNF)	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
Applicazione registro sul residenziale	35	8, lett. a) - e) e 10-ter	321,3	530,0	296,8	476,4
Immobili costruttori «nuovi» meno di 4 anni	»	»	169,2	330,1	176,1	180,7
Costruttori 4% aggiuntivo	»	»	59,8	138,4	131,1	132,8
Immobili strumentali cessione IVA	»	»	571,7	1.133,1	902,2	1.021,6
TOTALE . . .	»	»	1.122,0	2.131,6	1.506,2	1.811,5
Locazione immobili civile abitazione da costruttore			1,3	0,9	-1,3	0,1
Locazioni non finanziarie di immobili strumentali			150,8	289,3	219,2	263,3
Leasing beni strumentali	35	8, lett. c)	108,5	208,6	158,6	190,0
Rettifica detrazione	35	9	31,3	48,8	28,5	27,6
TOTALE CESSIONI IMMOBILIARI . . .			1.413,9	2.679,2	1.911,2	2.292,5
DIFFERENZE RISPETTO AL TESTO INIZIALE (SNF)			170,3	578,6	196,3	714,5

Nel corso dell'esame in commissione la disciplina dell'imponibilità IVA sulle compravendite immobiliari è stata modificata. La principale innovazione consiste nella facoltà concessa al locatore o al soggetto ce-

dente di optare per il regime precedente, con il pagamento di una percentuale a titolo di imposta di registro e di imposta ipotecaria e catastale. La modifica va incontro alle richieste che, in sede di audizione, le categorie

interessate avevano manifestato. La nuova stima degli effetti produce un maggiore gettito pari a 170,3 milioni nel 2006, 578,6 milioni nel 2007, 196,3 nel 2008, e 714,5 a decorrere dal 2009. Parte di questo maggiore gettito è utilizzata per dare copertura a alcune modifiche al testo originario (aliquota IVA sul cioccolato, che resta al 10 per cento; incentivazione dell'esodo, che non viene abrogata per i rapporti di lavoro cessati o per accordi intervenuti prima della entrata in vigore del decreto; *stock option* che, rispetto alla originaria totale considerazione come reddito da lavoro dipendente, sono parzialmente assoggettate all'imposta sostitutiva del 12,5 per cento). Il testo licenziato dalla commissione, non prevede inoltre la retroattività e la restituzione delle somme già dedotte dalle immobiliari sugli acquisti dei fabbricati avvenute dal 1998 al 2005.

Il provvedimento contiene un significativo nucleo di norme antielusive relative al settore edilizio.

L'art. 39 ripristina il pagamento dell'ICI per gli enti ecclesiastici e le Onlus relativamente agli immobili in cui vengono svolte attività esclusivamente commerciali. La stima prudenziale è di 100 milioni.

Un'importante disposizione, che non è stata quantificata, è quella relativa all'introduzione della responsabilità solidale a carico dell'appaltatore (art. 35, comma 28), per le ritenute e i contributi dovuti dal sub-appaltatore. Per liberarsi di questa responsabilità il primo deve verificare la regolarità dei versamenti del secondo. Il fenomeno della evasione in questo settore è molto elevato e spesso gli appaltatori e subappaltatori non hanno sufficiente possibilità di offrire garanzie patrimoniali. Il comportamento deviante falsa inoltre la concorrenza rendendo meno competitive le imprese regolari. Il metodo richiamato da questa norma è quello del conflitto d'interessi, molto usato nel sistema fiscale americano.

La misura quindi è finalizzata a contrastare il lavoro nero e le frodi fiscali, come

nel caso in cui il sub-appaltatore non versa l'imposta che ha addebitato al committente e si rende irreperibile. Anche il committente ha una responsabilità con l'appaltatore in quanto dovrà provvedere al pagamento del corrispettivo solo se questo dimostra con la relativa documentazione di avere provveduto ai versamenti delle ritenute fiscali e contributive. Le sanzioni amministrative previste vanno da 5.000 a 200.000 euro per l'appaltatore e il sub-appaltatore.

A rafforzare la norma appena descritta, in deroga alle regole ordinarie in materia di Iva (art. 35 commi 5 e 6), si dispone, che il debitore dell'imposta è il destinatario del servizio, in genere il costruttore o il *general contractor*, che, garantisce maggiormente l'effettuazione degli adempimenti fiscali. Per rendere effettivamente cogente la norma si dovrà aspettare il nulla osta dell'Unione Europea che dovrà concedere l'autorizzazione in deroga.

Di grande rilevanza sono le disposizioni relative alla compravendita di immobili (art. 35, commi 21 - 23) che si pongono l'obiettivo di fare emergere il valore reale delle abitazioni e il peso dell'intermediazione immobiliare. Per rendere cogenti le norme sono fissate delle sanzioni (tra il 50 ed il 100 per cento della differenza d'imposta evasa rispetto al valore effettivo dell'immobile e da 500 a 10.000 euro per l'omessa indicazione del mediatore) e vengono dati più penetranti poteri di controllo all'amministrazione finanziaria (gli stessi di cui dispone per l'accertamento delle imposte dirette).

All'atto della cessione degli immobili le parti sono obbligate a certificare l'indicazione analitica delle modalità di pagamento del corrispettivo e a dichiarare la spesa sostenuta per la mediazione con le relative modalità di pagamento. L'impatto finanziario a regime è di 222 milioni.

Viene abolita l'agevolazione, introdotta dalla finanziaria per il 2001 (e successivamente modificata in senso eccessivamente estensivo, fino a stravolgerne la ratio della

legge finanziaria per il 2002) secondo cui i trasferimenti di immobili appartenenti ad aree soggette a piani urbanistici approvati sono assoggettati ad un'imposta di registro nella misura dell'1 per cento e ad imposta ipotecaria e catastale in cifra fissa, par a 168 euro (in assenza di agevolazione la normativa prevede l'8 per cento per l'imposta di registro e il 3 per cento, per l'imposta ipotecaria e catastale). Il gettito recato da questa norma è rilevante: a regime l'impatto è di 235 milioni.

Un importante articolo introdotto dalla commissione introduce disposizioni per contrastare il lavoro nero nel settore dell'edilizia. Il contrasto dell'evasione contributiva si intreccia, in questo caso con un tema ancora più rilevante, quello della insicurezza sui luoghi di lavoro, che il regime di precarietà accentua e favorisce. La norma, che anticipa alcune disposizioni in attesa dell'adozione di un testo unico in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, rende possibili provvedimenti di sospensione dei lavori nei cantieri edili qualora il personale addetto non risulti registrato in misura pari o superiore al 20 per cento oppure nei casi in cui siano state registrate ripetute violazioni della disciplina sui tempi di lavoro e di riposo. Le

imprese che incorrono in questa sanzione vengono anche inibite dal partecipare a gare pubbliche. Per la revoca del provvedimento è necessaria la regolarizzazione dei lavoratori e il ripristino delle regolari condizioni di lavoro. Sono inoltre previsti adempimenti a carico dei lavoratori e sanzioni in caso di inadempienza. A fronte dei più stringenti adempimenti cui sono chiamate le imprese edili viene aumentata da 63 a 87 milioni di euro la quota delle risorse del fondo per l'occupazione destinate alla cassa integrazione speciale in caso di cessazione dell'attività.

Un'altra disposizione, importante per la tutela dei lavoratori e la legalizzazione del comparto delle costruzioni, che non viene quantificata, è quella che modifica il regime agevolativo della detrazione IRPEF del 41 per cento subordinando la sua applicazione alla specificazione, nella fattura emessa dall'impresa edile, del costo della manodopera.

Infine va considerata la norma antielusiva (art. 35, comma 38) che, in caso di donazione di immobile e successivo trasferimento entro 5 anni, rende imponibile le plusvalenze realizzate dal momento di acquisto da parte del donante.

ALTRE NORME FISCALI RELATIVE AGLI IMMOBILI

Descrizione	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
ICI - esenzione enti ecclesiastici e Onlus	39	1	100,0	100,0	100,0	100,0
IVA: subappalto in edilizia	35	28	0,0	0,0	0,0	0,0
Compravendite immobiliari: registro	35	21-23	36,4	186,3	282,1	222,0
Registro terreni edificabili: abolizione aliquota agevolata	36	15	117,5	235,0	235,0	235,0
Detrazione 41% Irpef	35	19	0,0	0,0	0,0	0,0
Plusvalenze derivanti da cessioni di immobili da donazione	37	38	0,0	26,0	15,0	15,0
TOTALE	-	-	253,9	547,3	632,1	572,0

2. L'IRPEF

Le misure relative all'Irpef sono di relativo impatto finanziario e rivolte essenzialmente al recupero di base imponibile tra categorie di contribuenti ad alto reddito.

La norma più rilevante è quella relativa alla attenuazione del beneficio fiscale per le *stock option*. La norma originaria, successivamente mitigata in commissione, prevedeva che le assegnazioni di azioni effettuate dal 4 luglio, data di entrata in vigore del decreto, anche se facenti parte di programmi deliberati in precedenza, sarebbe state sottoposte alla ritenuta da lavoro dipendente. Inoltre l'eliminazione del beneficio fiscale avrebbero avuto effetto anche sul versante contributivo, il cui onere è in gran parte a carico del datore di lavoro.

L'utilizzo delle *stock option* si fonda sulla convinzione che tale strumento legghi il management alle sorti dell'azienda. Ma l'esperienza concreta, anche di altri paesi dove ne è stato fatto grande uso (ad esempio gli Stati Uniti) ha dimostrato in molti casi il contrario. L'attenzione del management era infatti spesso attratta più dal corso delle azioni nel breve periodo che dall'andamento strutturale dell'azienda.

Il testo unico per le imposte dirette prevedeva un'imposta del 12,5 per cento sulle plusvalenze ottenute al momento dell'esercizio dell'opzione. Con la nuova normativa la plusvalenza sarà tassata come il reddito di lavoro dipendente.

Nell'esame in commissione bilancio la disposizione è stata modificata consentendo l'applicazione del vecchio regime di tassazione nei casi in cui il consiglio di amministrazione della società ha deliberato il piano

azionario prima del 4 luglio. Resta inoltre la vecchia tassazione se il dipendente ha tenuto i titoli per almeno 5 anni e se il valore delle azioni assegnate non supera la retribuzione lorda dell'anno precedente.

Viene abrogata la disposizione che stabiliva una tassazione agevolata (pari al 50 per cento di quella applicata per la tassazione degli importi relativi al trattamento di fine rapporto) per le somme erogate al fine di incentivare l'esodo dei lavoratori di età superiore a 55 anni per gli uomini e 50 anni per le donne. L'abrogazione della norma è stata indotta da una sentenza della Corte di Giustizia europea (C-207/04), che ha ravvisato in essa una discriminazione di genere, incompatibile con la normativa comunitaria.

Nell'esame in commissione è stata mantenuta l'incentivazione per i rapporti di lavoro cessati prima dell'entrata in vigore del decreto e per quelli relativi all'attuazione di atti o accordi, aventi data certa precedente al decreto.

L'esclusione della *no-tax area* per i soggetti non residenti risponde essenzialmente ad un criterio di equità. La finalità della esenzione risponde infatti alla esigenza di garantire un minimo vitale per i cittadini meno abbienti, mentre il reddito percepito dal non residente costituisce il più delle volte soltanto una parte del reddito complessivo, che è concentrato nel luogo di residenza. L'esclusione della deduzione è estesa anche agli oneri di famiglia, in coerenza con quanto stabilito in occasione della dichiarazione dei redditi per il 2006.

Il maggiore gettito a regime è di 25 milioni.

IRPEF						
Descrizione	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
Stock option	36	25	55,0	137,5	152,5	152,5
Modifiche commissione bilancio .	-	-	-3,0	-7,0	-8,0	-8,0
Abrogazione ed incentivazione per esodo	36	23	71,0	171,0	171,0	171,0
Modifiche commissione bilancio .	-	-	-7,0	-9,0	-0,0	-0,0
Esclusione no tax area	36	22	0,0	43,0	25,0	25,0
Redditi diversi: obblighi di fare, non fare e permettere	36	24	10,0	15,0	0,0	0,0
Tfr	37	40	0,0	-20,0	-20,0	-20,0
Perdite di lavoro autonomo ed im- prese minori	36	27	0,0	216,0	32,0	-20,0
TOTALE	-	-	126,0	546,5	352,5	300,5

La tabella riepiloga l'impatto delle disposizioni legate all'Irpef. Oltre a quelle sopra descritte, che danno consistenti incrementi di gettito a regime, sono indicate altre disposizioni che, pur non esplicitando un significativo impatto in termini di gettito, sono finalizzate al recupero di base imponibile.

L'applicazione della ritenuta di acconto anche ai compensi che costituiscono redditi diversi, si propone di introdurre elementi di fiscalità in zone fino ad ora completamente escluse, come quelle relative agli obblighi di fare, non fare e permettere.

Una specifica norma, di natura semplificatrice e che incrementa la capacità dell'amministrazione finanziaria, riguarda il ripristino del termine di quattro anni (successivi alla presentazione delle dichiarazioni del sostituto di imposta) per l'iscrizione a ruolo delle somme dovute a seguito della liquidazione del TRF e di indennità equipollenti. Inoltre, con riferimento alle indennità corrisposte nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2003 e il 31 dicembre 2005 si prevede di non procedere all'iscrizione a ruolo se l'imposta è inferiore a 100 euro. Alla perdita di 20 milioni di gettito corri-

spondono minori costi amministrativi e burocratici.

Con specifica disposizione si uniformano i criteri di imputazione e di deducibilità delle perdite tra le imprese soggette a contabilità ordinaria e quelle derivanti da attività di lavoro autonomo.

Nel corso dell'esame in commissione è stata introdotta una ulteriore detrazione Ire relativa ai compensi per gli intermediari immobiliari nel caso di acquisto di abitazione principale per un importo non superiore a 1.000 euro annui a partire da 1° gennaio 2007. La misura oltre a favorire l'acquirente della prima casa, rafforza l'obiettivo di contrasto dell'evasione fiscale nel settore immobiliare.

3. L'IRES

L'Ires gioca un ruolo importante nella manovra correttiva. I numerosi interventi possono essere raggruppati in tre categorie: gli incentivi, gli aumenti e la lotta all'elusione.

La norma di maggiore impatto finanziario è quella relativa all'ammortamento dei beni

immateriale, che si compone di due misure di segno opposto: l'aumento da un terzo alla metà della deducibilità delle quote di ammortamento dei diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno e dei brevetti industriali sviluppate negli ultimi 5 anni; la diminuzione della deducibilità dei marchi, che passa da un decimo ad un diciottesimo, come previsto per l'avviamento, oggetto di recenti modifiche.

La norma relativa ai brevetti costituisce un incentivo alla ricerca ed agli investimenti in nuove tecnologie delle imprese. Il saldo tra le due misure è positivo e consente un maggiore gettito a regime di 1.350 milioni.

L'altra norma di incentivo prevede la deducibilità extracontabile delle spese relative a studi e ricerche di sviluppo per l'intero costo sopportato nell'esercizio civilistico, anche se tali spese sono state capitalizzate ed imputate in quote. In tal modo vengono agevolate quelle spese finalizzate ad assicurare una maggiore competitività alle imprese.

Una specifica disposizione introduce il principio della non ammortizzabilità dei terreni e delle aree occupate dai fabbricati strumentali, in linea con i principi contabili nazionali ed internazionali, secondo i quali le imprese devono scorporare dal valore del fabbricato il costo dell'area o del terreno e sottoporre ad ammortamento solo l'importo relativo all'edificio. La norma inoltre presuppone un valore delle aree convenzionale, pari al 30 per cento per i fabbricati industriali ed al 20 per cento per tutti gli altri fabbricati strumentali. La misura incide oltre che sull'IRES (per 290 milioni), anche sull'Irap (per 51 milioni).

Le auto aziendali sono escluse dagli ammortamenti anticipati, al fine di ostacolare la consuetudine di dedurre l'acquisto di auto di lusso per uso personale. Un'altra misura simile è quella tendente a contrastare il fenomeno, di dimensioni elevate, relativo alla immatricolazione di auto di lusso come autocarri da lavoro, per ottenere la totale detraibilità dell'IVA (relativa all'acquisto ed

alla manutenzione, riparazione e carburante). La norma in esame prevede di assoggettare questi autoveicoli al regime ordinario, ai fini, sia delle imposte dirette, sia dell'IVA, poichè questi veicoli, pur adattati, non impediscono il trasporto privato di persone. Secondo la RT il 15 per cento delle immatricolazioni di veicoli speciali, pari a 4.575 unità, potrebbero ricadere nella norma, con un maggiore gettito di 122,8 milioni a regime.

Viene intensificata l'azione di contrasto delle attività delle società non operative attraverso molteplici misure, derogabili dall'intervento discrezionale dell'amministrazione finanziaria per tenere conto di particolari situazioni contingenti. Le misure introdotte per fare emergere le società di comodo sono: elevazione delle percentuali utilizzate per stabilire se una società possa rientrare nel novero delle società non operative; aumento delle percentuali utilizzate per stabilire l'entità del reddito minimo che deve essere obbligatoriamente dichiarato; inammissibilità dell'IVA a credito e divieto di compensazione tra credito e debito IVA. Il maggiore gettito a regime è di 239 milioni.

Un'altra importante misura antielusiva, che comporta un rilevante incremento di gettito, che abolisce la possibilità di effettuare svalutazione con rilevanza fiscale per le rimanenze finali di opere, forniture e servizi di durata ultra annuale per rischio contrattuale. In base alla normativa previgente tale deducibilità extracontabile era possibile, dal 2004, nella misura forfetaria del 2 per cento per lavori eseguiti in Italia e del 4 per cento per quelli eseguiti all'estero. Il maggiore gettito a regime è di 127 milioni.

Carattere antielusivo ha anche la norma che limita l'utilizzo delle perdite generate in corso d'anno, nelle fusioni e nelle scissioni con effetti retroattivi. La possibilità di compensare perdite e profitti di società diverse, nelle operazioni di fusione e scissione, rende infatti possibili comportamenti elusivi, tendenti a ridurre l'utile e conseguentemente

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'imposta da versare all'erario. Il maggiore gettito a regime è di 55 milioni.

Analoga alla precedente è la norma che restringe la possibilità riportare illimitatamente le perdite dei tre periodi d'imposta precedenti. Vengono fissati due paletti: la data della costituzione della società, che condiziona la possibilità di riportare le perdite rea-

lizzate; e il riferimento ad una nuova attività produttiva, con esclusione di modiche fittizie che non incidono sull'effettiva attività svolta.

Per garantire gli effetti di gettito nel 2006 si dispone (art 36, comma 34), in deroga allo statuto del contribuente, di commisurare l'acconto per l'esercizio in corso alle disposizioni previste dal decreto.

IRES

Descrizione	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
Ammortamento beni immateriali .	37	45-46	186,0	245,0	951,0	1.350,0
Spese relative a studi e ricerche .	37	47	0,0	0,0	-763,0	-241,0
Ammortamento terreni (IRES/IRAP)	36	7	261,0	341,0	341,0	341,0
Ammortamento automobili	36	5	51,0	67,0	67,0	67,0
Autocarri ed autovetture uso ufficio (IVA/ILDD)	35	11	18,2	80,2	102,7	122,8
Società non operative	35	14	124,7	222,3	209,3	239,0
Opere e servizi di durata ultra annuale	36	20	92,2	119,4	133,4	127,0
Fusione (scissione) con effetti retroattivi	35	17	41,0	55,0	55,0	55,0
Perdite illimitatamente riportabili.	36	12a	0,0	26,3	15,0	15,0
Limiti riporto delle perdite controllo società e cambio attività.	36	12b	0,0	3,5	2,0	2,0
TOTALE	-	-	774,1	1.159,7	1.113,4	2.077,8

4. *Elusione estera*

Nonostante il relativo impatto finanziario particolare rilievo, sotto il profilo del contrasto all'elusione attuata attraverso holding estere, assumono alcune disposizioni del decreto.

Con una norma di interpretazione autentica in materia di lavoro dipendente prestato all'estero, si dispone il riproporzionamento delle imposte estere per tenere conto della circostanza che il reddito effettivamente prodotto all'estero, su cui vengono conteggiate

le imposte assolate all'estero, concorre solo parzialmente alla tassazione in Italia.

Si ripristina la disciplina precedente alla modifica recata dal decreto legislativo 247 del 2005. La tassazione integrale dei dividendi riguarderà non solo le somme distribuite direttamente dalla partecipata estera ubicata nel paese a fiscalità privilegiata, ma anche quelli percepiti indirettamente in quanto provenienti dalla partecipata estera per il tramite di altra partecipata situata in paesi diversi da quelli a fiscalità privilegiata. In altre parole saranno tassate anche le

somme prodotte in società della *black list* che giungono in Italia attraverso partecipate interposte, domiciliate in stati a tassazione ordinaria.

In questo modo non sarà possibile aggirare il regime di tassazione integrale, interponendo nella catena societaria un altro soggetto estero residente in un paese a regime fiscale non privilegiato.

La norma sulle società cosiddette esterovestite interviene per ridurre la possibilità per i contribuenti italiani di utilizzare *holding* con sede legale all'estero con lo scopo di azzerare il carico fiscale sulle plusvalenze da partecipazioni conseguite in Italia. Questo fenomeno è tornato ad essere di grande diffu-

sione da quando il decreto-legge 203 del 2005 (finanziaria 2006) ha ridotto le percentuali di esenzione della Pecs (attualmente al 91 per cento e dal primo gennaio 2007 all'84). La norma introduce una sostanziale inversione dell'onere della prova sulla residenza estera di società in cui operano prevalentemente soggetti di nazionalità e residenza italiana. A riguardo si presume, salvo prova contraria, che siano domiciliate in Italia le società che detengono partecipazioni di controllo le quali, a loro volta, siano controllate, anche indirettamente, da soggetti italiani, o che abbiano un organo amministrativo composto prevalentemente da persone che risiedono in Italia.

ESCLUSIONE ESTERA

Descrizione	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
Reddito di lavoro dipendente prestato all'estero	36	30	0,0	0,0	0,0	0,0
Esterovestizione delle società . . .	35	13	0,0	0,0	0,0	0,0
Esclusione dal reddito degli utili provenienti dai paesi a fiscalità privilegiata	36	3	0,0	0,0	0,0	0,0

5. L'IVA

L'IVA sulla cioccolata e le altre preparazioni alimentari contenenti cacao in confezioni non di pregio nonché sui francobolli da collezione è stata, durante l'esame in commissione, mantenuta al 10 per cento. Questa decisione è stata determinata dall'esigenza di non compromettere la competitività di un settore di punta dell'industria alimentare, caratterizzato da una alta presenza di artigiani e da una forte esportazione. Vengono esclusi dall'applicazione dell'aliquota IVA agevolata i servizi telefonici resi attraverso posti telefonici pubblici.

Inoltre, con un emendamento della commissione, si riammettono anche le fonti «as-

similate» e non solo quelle rinnovabili a beneficiare dell'aliquota del 10% ai fini IVA nel contratto di servizio energia di cui al DPR 412 del 1993, garantendo così le fasce più deboli della popolazione che avrebbero dovuto sopportare un maggior per la fornitura e distribuzione di calore-energia.

Una rilevante modifica apportata in commissione bilancio introduce la proroga, dal 1° ottobre al 30 dicembre 2006, delle agevolazioni sulle ristrutturazioni in particolare le detrazioni ai fini della imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di una quota del 36 per cento delle spese sostenute per la realizzazione degli interventi edilizi nonché la riduzione al 10 per cento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) per le ristruttura-

zioni edilizie Queste agevolazioni considerate nella globalità dei loro effetti, oltre a contribuire al rafforzamento delle politiche di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio, hanno determinato, negli anni un maggiore gettito ai fini IVA, con recupero di aree di evasione o di elusione fiscale, maggiori introiti per il sistema previdenziale e per gli oneri sociali collegati, incremento di fatturato nel settore delle costruzioni. Nonostante il bilancio di queste misure sia stato indiscutibilmente positivo, nella legge finanziaria per il 2006 si è previsto di prorogare solo l'agevolazione ai fini Irpef, mantenendo per l'iva l'aliquota ordinaria del 20 per cento senza considerare che la detrazione delle spese sostenute per le ristrutturazioni ai fini IRPEF, non accompagnata alla riduzione dell'IVA, risulta inidonea a garantire l'emersione del lavoro e del reddito sommerso e un incremento dei lavori di ristrutturazione edilizia medesima.

Con un emendamento della commissione i trasferimenti degli immobili di edilizia residenziale convenzionata pubblica non sono assoggettati all'imposta di registro e mantengono quindi l'agevolazione prevista dalla legge finanziaria per il 2001 e abrogata dal decreto legge.

Un importante elemento di semplificazione, è introdotto con la disposizione che esclude dagli obblighi IVA, e dal versamento relativo, i contribuenti con volume d'affari non superiore a 7.000 euro (art. 37, comma

15). La norma agevola sia il contribuente, sia l'amministrazione, che non deve effettuare i controlli.

La commissione bilancio ha, inoltre, riformulato l'articolo relativo all'attribuzione della partita IVA, con l'abolizione della originaria previsione di riscontri e controlli preventivi tendenti a verificare l'operatività del soggetto destinatario. Resta demandata ad un provvedimento dell'Agenzia delle entrate l'individuazione di contribuenti per i quali la possibilità di effettuare acquisti intracomunitari è vincolata ad una polizza fidejussoria per 3 anni e per un importo non inferiore a 50.000 euro. Viene infine abolita la possibilità, introdotta dal decreto, di ottenere una partita Iva provvisoria utilizzabile per gli acquisti di beni e servizi.

Si introduce una nuova modalità di certificazione dei corrispettivi che dovrà essere effettuata dall'invio telematico degli importi all'agenzia delle entrate. Per agevolare gli operatori del settore, in particolare i titolari di piccoli esercizi, in commissione bilancio tale obbligo è stato prorogato di sei mesi (luglio 2007 anziché gennaio 2007) ed è stato previsto un contributo pubblico di 100 euro per ogni registratore che verrà abilitato all'invio telematico per incentivare l'adeguamento.

Una disposizione antielusiva è quella che impone l'IVA al 20 per cento sulle consumazioni obbligatorie nei locali da ballo, che utilizzano questo stratagemma per eludere l'imposta sul prezzo del biglietto di ingresso.

IVA

Descrizione	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
Innalzamento aliquota IVA dal 10 al 20 per cento	36	1	140	280	280	280
Esclusione della soggettività tributaria soggetti minimi	37	15	0	-14	-14	-14
Aliquota IVA per consumazioni obbligatorie sale da ballo	35	1	0	0	0	0

6. *Giocchi e dogane*

L'intervento sui giochi è rivolto all'introduzione di nuove modalità di gioco, al riordino dell'attuale rete di vendita dei giochi ippici con la contestuale revisione delle modalità di determinazione dell'aliquota d'imposta unica sulle scommesse, nonché alla razionalizzazione della rete distributiva degli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro che, modificando il quadro di regolazione, determinerà effetti positivi sulle entrate erariali.

Le disposizioni in materia di giochi hanno l'obiettivo di contrastare il gioco illegale, di tutelare il giocatore e di consentire agli operatori regolarmente operanti di accrescere i proventi, con beneficio anche per l'erario.

Al fine di migliorare le attività di accertamento, prevenzione e contrasto delle frodi e delle violazioni tributarie in sede di importazione vengono potenziati i poteri di accertamento dell'amministrazione doganale ren-

dendo più facile l'acquisizione delle informazioni necessarie per determinare il valore imponibile effettivo delle merci. Viene previsto un maggior gettito di 220 milioni di euro annui.

Per potenziare l'attività di riscossione al fine del recupero delle somme iscritte a ruolo, agli agenti di riscossione vengono attribuiti strumenti più efficaci quali il riconoscimento della facoltà di accedere ai dati rilevanti detenuti dalle pubbliche amministrazioni pubbliche, (tra cui quelli di cui dispone l'Agenzia delle entrate) e di soggetti privati, tra cui le banche. Secondo la RT la norma produrrà sia un effetto di deterrenza nei confronti dei debitori, con un conseguente incremento del tasso di pagamento volontario, sia una maggiore capacità di conseguire il credito a seguito dell'accesso alle banche dati. I maggiori introiti a regime sono stimati in 300 milioni di euro annui.

GIOCHI E DOGANE

Descrizione	Articolo	Comma	2006	2007	2008	2009
Giocchi	38		367	262	290	290
Dogane	35	35	92	220	220	220
Rafforzamento riscossione	35	25-26	100	300	300	300
TOTALE			559	782	810	810

7. *Gli studi di settore.*

Per potenziare l'efficacia degli studi di settore per la generalità dei contribuenti si dispone che gli accertamenti relativi ai contribuenti in contabilità ordinaria e ai professionisti si applicano le medesime disposizioni che regolano gli accertamenti nei confronti dei contribuenti a contabilità semplificata. In questo modo dovrebbe emergere una percentuale, pari al 25 cento, di contribuenti non adeguati. La disposizione dovrebbe inol-

tre incentivare i contribuenti ad una più consistente dichiarazione di ricavi. La disposizione a regime stima un maggiore gettito di 298 milioni di euro.

8. *Altre norme di contrasto all'elusione e all'evasione*

Vi sono poi un insieme di norme che, nonostante non abbiano alcun effetto finanziario dichiarato rappresentano anch'esse misure importanti ai fini del contrasto di com-

portamenti elusivi e evasivi delle imposte in settori ormai troppo avvezzi a queste pratiche. Al fine di facilitare l'amministrazione finanziaria in sede di accertamento del gettito Iva, nonché del debito d'imposta delle persone fisiche derivante da transazioni immobiliari, vengono stabiliti criteri più adeguati per la determinazione del valore degli immobili (art. 35, commi 2-4). Per rafforzare le misure dirette a contrastare l'evasione Iva si introducono (art. 35 comma 7), inoltre, due nuove fattispecie delittuose per omesso versamento di Iva e indebita compensazione.

Altro settore interessato dalle norme antielusive e di contrasto all'evasione è quello che fa riferimento alla categoria dei professionisti che, con la norma introdotta all'articolo 35 comma 12, avranno l'obbligo di tenere uno o più conti correnti bancari o postali ai quali far affluire ogni operazione, inclusi naturalmente i compensi, attinenti l'esercizio dell'attività, ad eccezione, nel testo iniziale, di quelli di importo inferiore a 100 euro che possono essere riscossi in contante.

La commissione bilancio ha accolto le richieste delle categorie con una modifica che ha diluito i tempi di applicazione prevedendo una graduazione della soglia oltre la quale si determina l'obbligo del versamento tramite bonifico, assegno o moneta elettronica, che viene fissata a 1.000 euro per il 2006, a 500 euro nel 2007, per arrivare solo nel 2008 ai 100 euro previsti dalla norma originaria.

Nella lotta all'elusione e all'evasione vi sono inoltre norme dirette ad estendere i poteri di controllo in materia di accertamento delle imposte sui redditi anche ai fini dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale (art. 35 comma 24). Al fine del controllo del flusso degli importi liquidati dalle compagnie assicurative sono disposti nuovi adempimenti (art. 35 comma 27) per tutti gli operatori assicurativi che dovranno comunicare al sistema informativo dell'anagrafe tributaria l'ammontare delle somme liquidate, i dati relativi ai beneficiari e ai soggetti

le cui prestazioni sono state valutate ai fini della quantificazione della somma liquidata.

Alcune disposizioni (art. 37, commi da 4 a 7) rafforzano la possibilità di effettuare indagini economiche e finanziarie, imponendo agli operatori finanziari di comunicare all'anagrafe tributaria l'elenco dei soggetti con cui operano. Le medesime informazioni sono inoltre acquisite in anagrafe tributaria, in una specifica sezione, e potranno essere utilizzate ai fini della riscossione mediante ruolo in presenza di debitori morosi. L'anagrafe tributaria infine viene messa in condizione tramite l'invio di questionari di acquisire informazioni utili all'attività di controllo. Con un emendamento della commissione è stata limitata la retroattività al solo anno 2005, rispetto alla originaria previsione del 1 gennaio 2001, limitando così la quantità di dati che le banche e le poste sono tenute ad inviare all'amministrazione finanziaria.

Sono eliminate le condizioni di favore di cui hanno beneficiato fino ad oggi i cittadini di Campione d'Italia, basate su un tasso di cambio convenzionale favorevole tra lira italiana (e quindi l'euro) e franco svizzero. Il divario tra il costo della vita della Svizzera e dell'Italia, alla base dell'agevolazione, è oggi venuto meno e con esso le ragioni del trattamento differenziato.

Tra le modifiche apportate al testo originario va sottolineata una disposizione in base alla quale gli agenti della riscossione che potranno accedere alle banche dati contenenti informazioni riservate sui contribuenti dovranno essere previamente selezionati dal ministero delle finanze. Viene così introdotto un ulteriore elemento di cautela finalizzato a tutelare la privacy dei cittadini.

Un altro emendamento approvato in commissione volto a contrastare l'evasione e l'elusione riguarda le società di calcio professionistiche che saranno obbligate a inviare all'agenzia delle entrate, copia dei contratti di ingaggio dei calciatori con le indicazioni dei relativi compensi.

Una nuova disposizione prevede l'apertura di un canale telematico per i bilanci di esercizio e per gli altri atti del registro delle imprese che, entro il 31 marzo 2007, dovranno essere trasmessi in formato elettronico.

Le minori entrate

La norma più significativa è che sopprime l'istituto della programmazione fiscale, introdotto dal precedente governo. La norma è, infatti, in contrasto con la filosofia del decreto che, anziché sulla contrattazione tra amministrazione e contribuente, si fonda sulla convinzione che ciascun contribuente debba pagare all'erario quanto dovuto. Il minore gettito per l'erario, che rileva esclusivamente sul saldo netto del bilancio è quantificato in 1.930 milioni per il 2006, 990 nel 2007, 990 nel 2008 e 60 nel 2009.

Conclusioni

Con questo provvedimento complesso, dopo le integrazioni apportate dall'intenso lavoro parlamentare, con l'apporto dei rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione, il governo Prodi introduce un impor-

tante segno di discontinuità nella politica economica. Nonostante sia composto da norme necessarie ed urgenti, per definizione congiunturali, si intravede un disegno chiaro, riaffermato con maggiore respiro programmatico nel DPEF di legislatura, che stiamo discutendo in parallelo. «Crescita, risanamento, equità» non sono generiche affermazioni, come ha sostenuto l'ex ministro Tremonti, e differiscono radicalmente da obiettivi quali «Meno tasse, meno spesa corrente, più investimenti pubblici in condizioni di equilibrio finanziario», che caratterizzavano il piano del centrodestra del 2001. L'Unione crede nella funzione progressiva del mercato, e lo ha dimostrato con questo decreto avviando azioni di liberalizzazione che hanno trovato consensi significativi anche negli elettori del centrodestra, ma pensa anche che debba coesistere al suo fianco un poderoso intervento pubblico, alimentato dalla fiscalità, per proteggere i più deboli, per garantire uno sviluppo sostenibile, per ridurre le disuguaglianze e far prevalere l'interesse generale. Molto resta ancora da fare, ma il provvedimento che ci apprestiamo ad approvare è sicuramente un buon inizio.

Per il testo del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, si veda lo stampato n. 741 ed il relativo errata corrige.