

**Ufficio legislativo**

**IL DECRETO LEGGE N. 185:  
*schede di lettura sul testo  
approvato alla Camera***

## **IL DECRETO-LEGGE N. 185:**

### **IL CONTESTO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA, GLI ASPETTI METODOLOGICI E DI MERITO, LE PROPOSTE DEL PD**

#### **Il quadro macroeconomico e di finanza pubblica**

La crisi economica in corso è in netto peggioramento. Nel 2009, per l'area euro, la Commissione europea prevede una contrazione di 1,9 punti percentuali. L'Italia somma alla crisi congiunturale problemi strutturali, che la portano ad avere una previsione di crescita per il 2009 del -2% dopo che il 2008 si è chiuso, secondo Bruxelles, con un calo dello -0,6%. Il rallentamento si farà sentire sul mercato del lavoro: se finora è stato visibile solo in termini di ore lavorate, nel 2009 si avrà un impatto fortissimo sul tasso di disoccupazione che è previsto passare dal 6,7% del 2008 all'8,2% (8,7% nel 2010). Alla luce degli ultimi dati Istat sulla produzione industriale (variazione annua: -12,3% a novembre, il peggior dato dal 1991) e INPS sulla cassa integrazione (variazione annua: +525% sull'ordinaria, espressione di una caduta della produzione), se ci sarà revisione delle stime e delle previsioni sarà, con ogni probabilità, in direzione di un peggioramento.

Nelle circostanze attuali non è scontato che la politica monetaria da sola riesca a contrastare la caduta della domanda aggregata. Se la stretta creditizia e la mancanza di fiducia riducono la spesa per investimenti e consumi, l'onere di sostenere l'economia dovrà prevedere anche politiche di bilancio espansive.

Eppure, nonostante le richieste del G20, i pressanti richiami del Fondo monetario internazionale, le raccomandazioni della Commissione europea, l'Italia non ha sin qui messo in atto una politica fiscale realmente espansiva in nessuno dei provvedimenti ad oggi varati.

Né tantomeno il Governo ha attuato finora una politica di bilancio davvero rigorosa: è stata smantellata tutta la politica di lotta all'evasione (innalzando l'importo massimo per rendere non trasferibili gli assegni, abolendo la tracciabilità dei compensi dei professionisti, la trasmissione telematica dei corrispettivi, l'obbligo di tenere un elenco clienti-fornitori e la co-responsabilità nel pagamento delle imposte tra committente, appaltatore e subappaltatore), i meccanismi principali della spesa non sono stati riformati, sono state introdotte con grande enfasi una serie di misure (una per tutte, la Robin Tax) che hanno un impatto finanziario molto aleatorio. I risultati sono ben visibili: nonostante il Governo abbia rifiutato di utilizzare la politica di bilancio in funzione anticiclica, come proposto dal PD, il deficit 2009 arriverà, sempre secondo la Commissione europea, al 3,8% del PIL. L'andamento del deficit si rifletterà inevitabilmente sul debito pubblico, destinato a balzare nel 2009 al 109,3% e nel 2010 al 110,3%. Secondo la Commissione, però, "le possibili ricapitalizzazioni bancarie potrebbero portare il debito anche oltre".

Inoltre, con questo provvedimento, così come avvenuto nei precedenti, le poche risorse stanziare sono state disperse in un'infinità di misure più o meno consistenti (bonus famiglia, mutui, credito per i nuovi nati, contributo per spese per latte artificiale e pannolini per neonati, incentivi per il rientro di ricercatori, ecc.) anziché concentrarle sulle questioni prioritarie, ossia: redditi, imprese, infrastrutture. Questo comporterà, peraltro, una difficoltà nel controllare la spesa e nel verificarne l'efficacia, con inevitabili ricadute sulle possibilità di ripresa e sull'andamento dei conti pubblici.

#### **Gli interventi negli altri paesi europei**

L'Italia è l'unico grande paese europeo a rimanere fermo di fronte a una recessione di queste dimensioni. La Germania ha appena varato il secondo piano di intervento, del valore di 50 miliardi di euro su due anni, che prevede investimenti pubblici per 18 miliardi da usare per scuole, strade e banda larga; la diminuzione dell'aliquota fiscale più bassa dal 15 al 14% (2,9 miliardi di euro nel

2009 e 6 miliardi nel 2010); l'incremento della no tax area da 7.664 a 8.004 euro; il versamento di un bonus una tantum di 100 euro a bambino, in aggiunta agli assegni familiari; un sussidio per i disoccupati con figli; l'incentivo di 2.500 euro alla rottamazione per l'acquisto di veicoli meno inquinanti; la diminuzione del contributo per l'assicurazione sanitaria dal 15,5 al 14,9% del salario lordo; la creazione di un Fondo da 100 miliardi, gestito dalla banca pubblica Kreditanstalt für Wiederaufbau, per garantire fino all'80% dei nuovi crediti bancari alle aziende in difficoltà.

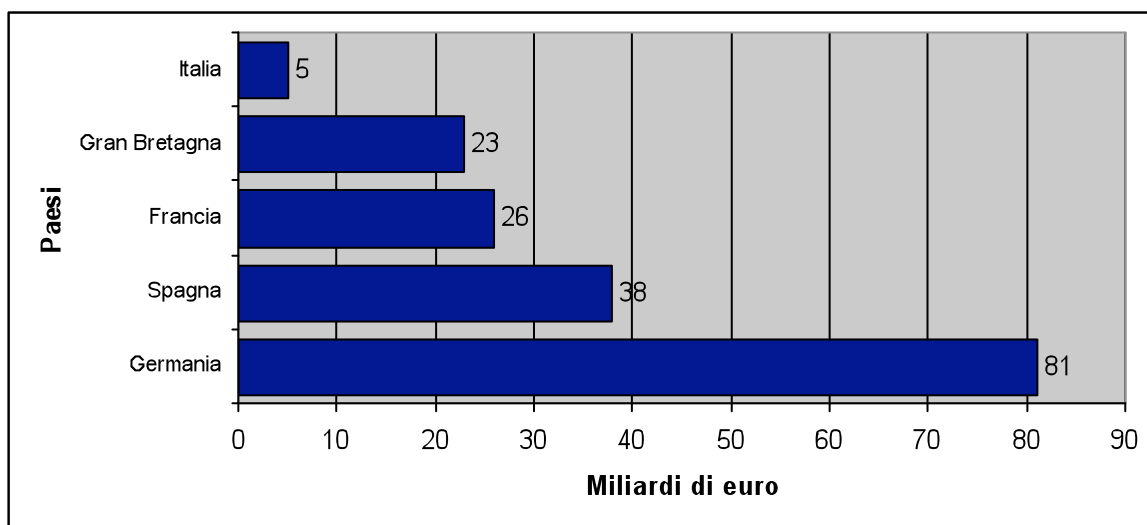
Ma la Germania aveva già varato un piano, in coerenza con "Il piano europeo di ripresa economica" che la Commissione europea ha presentato il 26 novembre scorso. Il Piano europeo identifica un insieme di misure volte al sostegno dell'economia reale e si fonda su due pilastri: (i) nell'immediato, un significativo rafforzamento del potere d'acquisto delle famiglie, attraverso la tempestiva adozione di un pacchetto fiscale dell'ammontare di 200 miliardi di euro (1,5 del PIL dell'Unione), 170 dei quali dovrebbero essere implementati dai paesi membri e 30 dalla Commissione; (ii) nel lungo periodo, il rafforzamento della competitività europea, grazie alla convergenza dei governi su una serie di priorità comuni di azioni volte a favorire lo "smart investment", nell'ambito della Strategia di Lisbona.

La Commissione, nel proporre che gli Stati membri prevedano, nei bilanci nazionali per il 2009, incentivi finanziari pari complessivamente a 170 miliardi di euro, richiede, tra l'altro, che essi siano tempestivi, mirati ad aumentare l'occupazione, sostenere le imprese e le famiglie vittime di restrizioni creditizie, combinino strumenti di reddito e di spesa, mediante possibili interventi concernenti: (1) la spesa pubblica con impatto sulla domanda a breve termine; (2) garanzie e prestiti agevolati; (3) incentivi fiscali opportunamente strutturati; (4) la riduzione delle imposte e dei contributi sociali versati dai datori di lavoro al fine di contribuire al mantenimento e alla creazione dei posti di lavoro; (5) riduzioni temporanee dell'aliquota IVA standard, per incentivare i consumi. Il Piano invita inoltre gli Stati membri ad incrementare gli investimenti in infrastrutture, nell'efficienza energetica degli edifici, nonché in materia di istruzione e di ricerca e sviluppo, al fine di stimolare la crescita e la produttività.

Ad avviso della Commissione, la concomitanza eccezionale della crisi finanziaria e della recessione giustifica un'espansione di bilancio coordinata nell'UE tale da causare in alcuni Stati membri un superamento del valore di riferimento del disavanzo (3 per cento del PIL).

I principali paesi europei hanno varato misure in linea con il Piano della Commissione: in Germania il Governo aveva già presentato un pacchetto di misure tra ottobre e novembre; nel Regno Unito il Pre-Budget Report presentato il 24 novembre prevede una serie di misure per sostenere i redditi, i consumi e gli investimenti; la Spagna ha presentato un Piano per stimolare l'economia e l'occupazione, con sgravi fiscali per le famiglie e le imprese per un totale di 16,5 miliardi di euro (deduzione sull'Irpef di 400 euro a famiglia, maggiori deduzioni per figli a carico e la riduzione dell'Ires), misure per sostenere l'occupazione (deduzioni per le imprese che assumono disoccupati con figli a carico o lavoratrici e aumento dell'indennità di disoccupazione per coloro che intraprendono un'attività propria); lo stanziamento 8 miliardi per la realizzazione di opere pubbliche e 3 miliardi per sostenere i settori, una moratoria temporanea sul 50% delle rate per i mutui contratti dai soggetti con redditi più bassi o disoccupati e l'introduzione di ulteriori deduzioni per i redditi fino a 33.000 euro; in Francia il Governo ha messo in campo 22 miliardi per agevolare il finanziamento delle piccole e medie imprese, 100.000 contratti sovvenzionati aggiuntivi per impieghi presso enti locali e associazioni culturali e umanitarie, la realizzazione di 30.000 alloggi.

## Le risorse stanziare dai principali paesi europei a sostegno dell'economia



Fonte: Il Sole 24 Ore

### Un decreto confuso e inadeguato

A fronte di questo massiccio intervento pubblico dei partner europei, il decreto-legge 185 solo sulla carta prevede il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e non è in linea con le indicazioni della Commissione europea, perché non restituisce alle scuole le risorse tagliate nei mesi passati, rende inefficaci proprio quelle misure fiscali che maggiori effetti hanno sulla ricerca, sulla crescita e sull'occupazione, come il credito d'imposta per la ricerca, riprogramma le risorse del Quadro strategico nazionale per interventi infrastrutturali senza prevedere nessun finanziamento addizionale (dopo l'improprio utilizzo dei mesi passati delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate per misure di dubbia utilità sociale ed economica).

Le risorse del decreto sono scarse e non c'è alcun sostegno alla domanda aggregata, in quanto le minori entrate e le maggiori spese sono formalmente compensate (alla maggiore spesa si fa fronte con minori spese e maggiori entrate). Ma lo sono solo formalmente perché è evidente una sovrastima delle entrate: il maggior gettito da accertamento, quasi 2 miliardi di euro nel 2009, è assolutamente irrealistico, così come quasi tutte le maggiori entrate e le minori spese (di nuovo, la Robin tax e i tagli orizzontali di spesa) utilizzate a copertura nei provvedimenti varati nel 2008 e i cui risultati sono evidenti a consuntivo.

Basti pensare al dato definitivo del fabbisogno annuo del settore statale del 2008, determinato in circa 52.900 milioni di euro rispetto ai 45.200 miliardi per il 2008 previsti a settembre dalla Relazione previsionale e programmatica. Secondo il comunicato del Ministero dell'economia il dato 2008 è stato influenzato dalla "combinazione tra ciclo economico negativo e politiche anticicliche mirate a lasciare e/o immettere liquidità nel sistema". Ma se, sulla carta, tutti i provvedimenti sin qui varati erano regolarmente coperti, come è possibile che in tre mesi la stima del fabbisogno 2008 sia peggiorata di 8,3 miliardi di euro? Ad esempio, il comunicato sostiene che "dal lato degli incassi si sono manifestati gli effetti della scelta operata per legge di consentire una riduzione della percentuale del secondo acconto IRES e IRAP, riduzione che si è aggiunta all'attenuazione del cuneo fiscale e all'esenzione Ici per la prima casa". Perché inserire il riferimento al cuneo fiscale, misura introdotta nella scorsa legislatura e i cui effetti erano sicuramente già noti a luglio, quando è stato approvato il Dpef, e soprattutto a settembre, quando è stata pubblicata la Relazione previsionale e programmatica?

Piuttosto, il peggioramento è da attribuire alla caduta del gettito derivante dal crollo della fedeltà fiscale. Come evidenziato dal Nens “Mese dopo mese, il tasso di crescita delle entrate si è ridotto progressivamente e ad ottobre lo Stato ha incassato in termini nominali meno dello scorso anno con una riduzione mensile dell’1,2 per cento. Con l’eccezione dell’IRPEF, che cresce a causa dei numerosi rinnovi contrattuali sottoscritti quest’anno (+ 6,6 per cento), tutte le maggiori imposte sono in calo rispetto a 2007.... La riduzione del gettito IVA sugli scambi interni è particolarmente indicativa. Mentre il gettito decresce, i consumi e le vendite al dettaglio, su cui si calcola l’IVA, infatti crescono e non possono quindi spiegare il calo del gettito: come succede? Semplicemente, non tutti stanno registrando le proprie vendite e il fenomeno sembra peggiorare nel tempo. Se si considerano gli ultimi quattro mesi (luglio-ottobre), l’IVA sugli scambi interni è diminuita di circa 1,2 miliardi, una riduzione del 3,7 per cento, mentre i consumi su cui si calcola l’IVA sono cresciuti nell’ultimo trimestre (luglio-settembre) del 3,3 per cento. Se si guarda all’intero anno e si considera l’andamento dei consumi, lo stato ha perso circa 3 miliardi di entrate (quasi 4 punti percentuali di crescita del gettito IVA) che in condizioni normali si sarebbero dovute incassare.”

Sempre sul piano fiscale, il fatto che il Governo si muova in maniera sbagliata, specie in una fase recessiva, è confermato dal sostanziale annullamento degli incentivi agli investimenti in ricerca ed innovazione. Ed è soltanto per le proteste sollevate dall’opposizione ma anche da cittadini e imprese che il Governo ha fatto marcia indietro sulla detrazione per le spese di riqualificazione energetica degli edifici.

Inoltre, non ci sono risorse addizionali per gli investimenti infrastrutturali. Tutto è affidato alla riprogrammazione del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate), già ampiamente decurtato per finanziare interventi impropri (abolizione dell’Ici per i contribuenti più ricchi, salvataggio del Comune di Catania, ecc.).

### **Maggioranza in confusione, si arrocca dietro l’ennesima fiducia**

La discussione alla Camera dei deputati delle misure contro la crisi varate dal Governo ha rappresentato l’occasione per il Gruppo del Partito Democratico di definire e presentare le sue proposte alternative in merito alla crisi in corso, permettendogli di conseguire un significativo successo in termini di credibilità come forza alternativa di governo al centrodestra. Nella fase di esame in sede referente del provvedimento, presso le commissioni congiunte Bilancio e Finanze, sono stati presentati numerosi emendamenti, tutti di merito. A tale proposito va segnalato che il PD ha portato avanti, in merito alle misure anticrisi, una doppia proposta:

- ✓ la prima corrisponde alla “contromanovra”, che corrisponde a una politica di bilancio anticiclica pari ad 1 punto percentuale di Pil (16 miliardi di euro) per sostenere la domanda interna ed affrontare le principali emergenze (ammortizzatori sociali, redditi, imprese, investimenti);
- ✓ la seconda è quella che si è sostanziata nell’azione parlamentare: a causa del rifiuto del Governo di attuare una vera politica di bilancio anticiclica e rivedere i saldi fissati a giugno con il DPEF, i nostri emendamenti si sono dovuti muovere all’interno dei limiti di bilancio fissati dal decreto legge, cercando di migliorare le misure in esso contenute e inserendone di nuove per colmare le assenze più significative.

Il Gruppo del PD ha tenuto un comportamento di grande responsabilità, con l’intento – ribadito più volte dai capigruppo in commissione Baretta e Fluvi - di migliorare e correggere le norme varate dall’esecutivo. Il contributo del Gruppo è stato molto importante, non solo sono state accolte alcune delle nostre proposte emendative, ma le nostre osservazioni, sempre puntuali, hanno fatto venire alla luce le gravi carenze delle misure governative. È stata evidenziata l’assoluta inadeguatezza delle disposizioni del Governo, che, in uno dei momenti più difficili della storia italiana recente, ha di fatto abbandonato le famiglie, le imprese, i lavoratori. Per non offrire nessun alibi al Governo per porre la fiducia, al termine dei lavori delle commissioni, il Gruppo ha immediatamente annunciato che avrebbe presentato, per l’esame in Aula, solo 10 emendamenti, finalizzati ad

attenuare l'impatto della crisi e a porre su basi nuove lo sviluppo del Paese (la copertura è stata individuata nel risparmio sugli interessi sul debito pubblico, conseguenza della discesa dei tassi di interesse). Già durante il lavoro delle commissioni erano emerse le contraddizioni della maggioranza, con il Governo costretto a dare parere contrario all'emendamento della Lega che proponeva il pagamento di 50 euro per il permesso di soggiorno agli immigrati, vista anche la reazione del Presidente della Camera, Gianfranco Fini. Mentre il Movimento per l'Autonomia (MPA) annunciava l'intenzione di votare contro la sua maggioranza, dopo aver visto tutti i suoi emendamenti respinti in commissione. In un incontro con il Presidente della Camera, prima dell'esame in Aula, il Presidente del Gruppo, Antonello Soro, ha chiesto un confronto reale sulla struttura della manovra, in modo da accogliere l'appello del Capo dello Stato, di fare della crisi un'occasione di sviluppo. Quando l'indomani il Governo ha posto la fiducia sul decreto per "blindarlo" non aveva alibi, lo ha fatto solo per coprire le divisioni all'interno della sua maggioranza. Non c'erano emendamenti ostruzionistici ad ostacolare l'iter del provvedimento: su un totale di 115 emendamenti, ben 63 erano della stessa maggioranza. Il PD, da parte sua, ha ribadito la volontà, con i suoi 10 emendamenti, di voler lavorare, nell'interesse generale per migliorare le norme in esame. La palese insussistenza delle motivazioni poste dal Governo a fondamento della richiesta di fiducia costringono il Presidente della Camera a intervenire a difesa del Parlamento, con una asprezza di toni che ha pochi precedenti nella vita delle Camere. I malumori delle diverse anime del centrodestra segneranno il proseguo dei lavori parlamentari. Un importante ordine del giorno presentato dal PD, sull'estensione delle deroghe al patto di stabilità interno a tutti i comuni virtuosi, viene approvato grazie all'astensione della Lega (231 voti favorevoli, 224 voti contrari, 36 astenuti), e al momento del voto finale l'MPA fa mancare i suoi voti.

### **I 10 emendamenti del PD al decreto anticrisi**

#### **1. Ammortizzatori sociali**

Anticipando i contenuti di quello che dovrà caratterizzare la riforma in senso universalistico degli ammortizzatori sociali, il PD propone di riconoscere da subito una serie di misure di sostegno del reddito dei lavoratori precari. In particolare si prevede l'estensione della cassa integrazione, dei trattamenti di mobilità e di disoccupazione a quei lavoratori, a tempo indeterminato e determinato, attualmente sprovvisti, nonché ai collaboratori a progetto, ai titolari di partita i.v.a con basso reddito, agli apprendisti e ai dipendenti del settore artigiano. Per tutti si prevede che l'entità e la durata minima dei trattamenti, non possa essere inferiore al cinquanta per cento di quanto previsto dalla legislazione vigente.

#### **2. Assegni familiari**

Si destina quota parte della minore spesa per interessi sul debito pubblico che si realizzerà nel 2009 all'incremento degli assegni al nucleo familiare.

#### **3. Fondo di garanzia PMI**

Si incrementa lo stanziamento per il Fondo destinato ad assicurare i crediti concessi alle PMI, stabilendo inoltre che almeno il 30% sia destinato agli interventi di controgaranzia sui Confidi.

#### **4. Crediti delle imprese nei confronti della PA**

Per risolvere i problemi dei crediti vantati dalle imprese fornitrici nei confronti della PA, si prevede che l'amministrazione, a richiesta dell'impresa, sia tenuta a "certificare" la validità della fattura emessa. Inoltre, si attribuisce il ruolo di "anticipatore" alla Cassa Depositi e Prestiti, che viene autorizzata a scontare le fatture "certificate" a prezzi di mercato.

#### **5. Cessione ramo d'azienda**

Si sopprime la misura che renderebbe strutturale e permanente il venir meno dell'attuale sistema di tutele per i lavoratori in caso di cessione di ramo d'azienda, misura già prevista in via esclusiva per Alitalia.

#### **6. Investimenti degli enti locali**

Si destina quota parte della minore spesa per interessi sul debito pubblico che si realizzerà nel 2009 alla copertura dell'esclusione dal patto di stabilità interno dei pagamenti a residui per investimenti effettuati dagli enti locali.

#### **7. Massimo scoperto**

Si ripristina l'originaria versione del DDL Bersani, più incisiva rispetto a quella inserita nel decreto anticrisi, stabilendo la nullità di qualunque clausola avente ad oggetto la commissione di massimo scoperto.

#### **8. Energia**

Si lega la possibilità di suddividere la rete di trasmissione nazionale in tre macro-zone al mantenimento del Prezzo Unico Nazionale per i clienti finali e al potenziamento della rete di trasporto.

#### **9. Credito d'imposta per la ricerca**

Si ripristina l'automatismo del credito d'imposta ricerca

#### **10. Visco-Sud**

Si ripristina l'automatismo del credito d'imposta per gli investimenti nelle aree sottoutilizzate

## **IL SOSTEGNO DEI REDDITI FAMILIARI PIÙ BASSI NEL PACCHETTO ANTI-CRISI**

Per il sostegno alle famiglie «Il piano europeo di ripresa economica» presentato dalla Commissione europea ha sollecitato la tempestiva adozione di un pacchetto fiscale dell'ammontare di 200 miliardi di euro (1,5 del prodotto interno lordo dell'Unione europea), di cui 170 a carico dei Paesi membri e 30 a carico della Commissione europea. A fronte di tali indicazioni, le risorse destinate dal Governo con il decreto legge 185/2008 per sostenere le famiglie con redditi bassi sono pari a circa 3,5 miliardi, i due terzi delle maggiori risorse derivanti dalle disposizioni contenute nel suddetto decreto. Si arriva a tale cifra attraverso le seguenti misure:

- un trasferimento monetario una tantum (bonus famiglie) ai nuclei a basso reddito;
- un alleggerimento delle rate dei mutui a tasso variabile mediante accollo da parte dello Stato degli interessi eccedenti un livello predefinito;
- un'integrazione al reddito in caso di disoccupazione per alcune categorie di lavoratori (per il relativo approfondimento di veda il capitolo sul lavoro);
- la proroga al 2009 della detassazione dei premi di produttività (per il relativo approfondimento di veda il capitolo sul lavoro);
- il blocco dell'adeguamento automatico delle tariffe relative ad alcuni servizi direttamente erogati dallo Stato.

Alle suddette misure ne sono state aggiunte altre nel corso dell'esame nelle commissioni di merito:

- un mini-aiuto per le famiglie consistente in uno stanziamento di 2 milioni di euro per l'acquisto di pannolini e latte artificiale per i bambini fino a 3 anni, riservato alle stesse famiglie beneficiarie della carta acquisti, ossia con reddito Isee fino a 6mila euro;
- un parziale rifinanziamento del fondo per gli affitti pari a 20 milioni di euro a fronte di una decurtazione fatta con i passati provvedimenti di ben 50 milioni di euro;
- l'istituzione del Fondo rotativo di credito per i nuovi nati per sostenere l'accesso al credito delle famiglie con figlio nato o adottato nel periodo 2009-2011 finanziato a valere sulle risorse del Fondo per le politiche della famiglia già stanziato dal Governo Prodi;
- infine, qualora non utilizzate, si prevede la possibilità di destinare le risorse accantonate per l'alleggerimento delle rate dei mutui a tasso variabile, pari a 350 milioni di euro, al fine di aumentare gli importi degli assegni al nucleo familiare.

### **Bonus famiglie (articolo 1)**

*Il bonus famiglie: come funziona*

Il bonus è un intervento una tantum, solo per il 2009, che consiste in una somma, che può variare da 200 fino a 1.000 euro (esentasse), che lo Stato verserà a cittadini residenti lavoratori dipendenti e pensionati, incluse le persone non autosufficienti, qualificati come "a basso reddito". Per averlo, bisogna non aver superato determinati limiti di reddito negli anni 2007 o 2008, esclusi i redditi fondiari (che, comunque, non devono superare 2.500 euro annui): nel primo caso si può presentare la domanda al proprio datore di lavoro o ente pensionistico entro il 28 febbraio 2009 (o, in via alternativa, entro il 31 marzo all'Agenzia delle Entrate); per chi si basa invece sul reddito 2008, c'è tempo fino al 31 marzo (fino al 30 giugno all'Agenzia delle Entrate).

*Le risorse destinate al bonus famiglie sono insufficienti*



Le misure illustrate, pur essendo potenzialmente volte a contrastare la povertà e aumentare il reddito disponibile delle famiglie più bisognose, hanno colpito gli osservatori per la scarsità di risorse ad esse riservate, per il carattere temporaneo delle stesse e per le modalità applicative, e soprattutto nel caso del bonus famiglie, poco precise e confuse: tali caratteristiche ne limitano l'efficacia sia dal punto di vista dell'impatto sul reddito disponibile sia dal punto di vista del sostegno della domanda aggregata. In pratica si tratta di misure di supporto al reddito i cui importi risultano essere nella maggioranza dei casi poco più che un riconoscimento simbolico. Tanto per fare un esempio, il *bonus* raggiunge il suo valore massimo di 1000 euro solo per famiglie con 5 componenti e meno di 22.000 euro di reddito.

#### *Il bonus esclude le partite IVA*

Si ritiene un aspetto critico sotto il profilo dell'equità aver escluso dalla fruizione del bonus straordinario i redditi da lavoro autonomo anche di entità molto contenuta. Il dubbio è che tale iniquità sia il frutto di un mediocre compromesso con le categorie: più tolleranza dell'evasione, ma esclusione dal sistema del welfare.

#### *Basta un euro in più della soglia per essere esclusi dal bonus*

Il *bonus* prende in considerazione il reddito (e la sua fonte) e il numero delle persone nel nucleo convivente, indipendentemente dalla loro età. Si tratta di uno schema che lascia fuori ampi settori della popolazione a rischio di povertà economica e che esclude del tutto i redditi familiari che superino le soglie previste anche solo di un euro.

#### *Il bonus penalizza i giovani e i single*

Il testo del decreto sembra escludere dal bonus anche i single che non siano titolari di reddito da pensione. Se questa interpretazione è corretta, si tratta di una discriminazione di cui non sono chiare le motivazioni anche alla luce dell'attuale crisi economica a causa della quale moltissimi dei contratti a tempo determinato (che riguardano quasi sempre i giovani) non verranno rinnovati. Questi lavoratori, attualmente non abbastanza poveri per accedere agli interventi messi in campo dal Governo, il prossimo anno si troveranno senza alcun reddito. Solo alcuni potranno godere del sussidio di disoccupazione, e con importi assai miseri.

#### *L'incerta gestione amministrativa del bonus*

La gestione amministrativa del bonus presenta aspetti problematici ed incerti. In primo luogo l'erogazione non è automatica ma è "a domanda", ovvero è onere del cittadino sapere e capire se ha diritto alla misura di sostegno e, in caso affermativo, presentarsi nelle sedi adeguate per ottenerne il riconoscimento: si rischia di costituire, così, una barriera di ingresso all'accesso del beneficio. Poi, una volta presentata la domanda è il sostituto di imposta che eroga il bonus nei limiti del monte ritenute e contributi del mese di febbraio 2009 seguendo l'ordine di presentazione delle domande. Per i bonus non erogati perché eccedenti il monte ritenute di febbraio, gli interessati dovranno presentare domanda all'Agenzia delle Entrate entro il mese di giugno, ricevendo il bonus a data non specificata e sempre che il fondo stanziato dal Governo risulti sufficiente. In pratica mentre l'erogazione del bonus appare subordinata alle disponibilità degli enti erogatori del monte contributi e delle ritenute da portare a compensazione, in realtà esso si configura come un diritto soggettivo e, come tale, da soddisfarsi in ogni caso. Sul punto il Governo non ha fornito chiarimenti.

Inoltre poiché sembrerebbe che le coppie di conviventi possano presentare – a differenza delle coppie sposate che risultano un unico nucleo familiare – due richieste distinte e dunque godere di un doppio bonus, non è verificabile sulla base degli elementi forniti dalla relazione tecnica, se le disponibilità del Fondo per il finanziamento del bonus siano state correttamente determinate dalla stima di tutti i potenziali aventi diritto.

#### *Il bonus famiglie non è distribuito in maniera uniforme*

Come messo in rilievo dal Servizio Bilancio della Camera il bonus famiglie premia soprattutto i nuclei con una o due persone: l'82% dei beneficiari del provvedimento saranno infatti queste due categorie, mentre appena il 18% saranno nuclei familiari da tre componenti in su .

Tale concentrazione di risorse sembrerebbe derivare da una imperfetta parametrizzazione dei requisiti di reddito annuo a seconda dei componenti la famiglia in rapporto con la corrispondente soglia di povertà relativa. In pratica il tetto massimo dei primi due scaglioni (1 e 2 componenti il nucleo) è fissato ad un valore pari a circa il doppio della soglia di povertà corrispondente (a 15mila e a 17mila euro annui); il limite massimo di reddito annuo degli scaglioni successivi – quelli per le famiglie con 3 o quattro componenti – sale di pochissimo e si posiziona appena al di sopra della soglia di povertà. Addirittura, per famiglie di 5 o 6 componenti, solo i nuclei già al di sotto della soglia di povertà relativa usufruirebbero del bonus.

### **Tetto al 4% per i mutui prima casa (articolo 2, comma 1)**

Il decreto dispone che per i soli mutui a tasso variabile, stipulati o accollati entro il 31 ottobre 2008, per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione dell'abitazione principale, le rate da pagare nel 2009 non debbano essere composte da interessi superiori al 4 per cento, a meno che, nella stipula del mutuo, gli interessi fossero dovuti in misura inferiore. L'eccedenza rispetto al 4 per cento sarà versata alle banche dallo Stato, con l'attribuzione di un credito di imposta. La norma essendo relativa solo ai mutui a tasso variabile determina una disparità di trattamento inerente ai mutui a tasso fisso a cui essa rimane inapplicabile.

### **Assegni al nucleo familiare (articolo 2, comma 5-bis)**

Le eventuali minori spese a carico dello Stato per il 2009, rispetto al previsto importo di 350 milioni di euro, registrate a seguito dell'attività di monitoraggio dei flussi finanziari relativi all'assunzione da parte dello Stato di una quota delle rate dei mutui a tasso variabile, saranno destinate all'ulteriore finanziamento degli assegni al nucleo familiare.

Si ribadisce, anche in questo caso, la scarsità delle risorse dedicate ad uno strumento importante per il sostegno ai redditi quale gli assegni al nucleo familiare. La proposta del PD prevedeva un incremento degli assegni per oltre 3 milioni di famiglie con un incremento medio degli importi di 220 euro al mese (440 euro nel caso di due figli e crescente nel caso di famiglie numerose) del valore complessivo di circa un miliardo. La misura si sarebbe dovuta sommare al bonus famiglie nel tentativo di dare maggior sostanza all'impegno di salvaguardare le fasce meno abbienti.

Accanto all'aumento consistente degli assegni al nucleo familiare il PD ha presentato anche l'introduzione per i bambini da 0-3 anni della "dote fiscale", in sostituzione delle detrazioni e degli assegni al nucleo familiare ed estesa anche alle famiglie con redditi da lavoro autonomo, con significativi aumenti di reddito disponibile delle rispettive famiglie. Se ne prevede la graduale estensione, negli anni successivi, fino a sostituire detrazioni e assegni per tutti i minori fino a 18 anni.

### **Mutui portabili senza extracosti (articolo 2, comma 1-bis)**

Si modifica la disciplina della portabilità del mutuo prevedendo una procedura diversa rispetto a quella praticata fino ad ora. In particolare si dispone che:

- il consenso alla "surrogazione" (effettuato dalla vecchia banca) sia autenticato dal notaio senza l'applicazione di alcun onorario, ma solo con il rimborso delle spese;
- all'atto di surrogazione siano allegati la quietanza rilasciata dalla vecchia banca e il contratto di mutuo stipulato con la nuova banca;

- siano a carico del richiedente gli onorari per le attività aggiuntive non necessarie all'operazione richieste ai notai;
- le banche non applichino costi di alcun genere nei confronti dei clienti.

Alcuni osservatori hanno sollevato dei problemi in merito all'effettiva applicabilità delle nuove procedure rilevando come sia difficile ipotizzare che la nuova banca accetti di stipulare il nuovo mutuo con semplice scrittura privata, perché questa non è titolo esecutivo.

Inoltre è stato segnalato che la disposizione sembra creare un doppio binario nelle surroghe, perché appare applicabile solo ai mutui accesi per l'acquisto, ristrutturazione o costruzione dell'abitazione principale entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento da soggetti in favore dei quali è prevista la rinegoziazione obbligatoria.

Con una modifica in commissione bilancio è stata, infine, estesa l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie anche alle ipotesi di inosservanza delle disposizioni sulla portabilità dei mutui recate dal D-L n. 7 del 2007. L'ammontare di tali sanzioni è destinato ad incrementare il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa.

### **Mutui a tasso variabile indicizzato al tasso BCE (articolo 2, commi 2-4)**

Si prevede che dal 1° gennaio 2009 le banche e gli intermediari finanziari debbano offrire alla clientela la possibilità di stipulare mutui garantiti da ipoteca per l'acquisto dell'abitazione principale a tasso variabile indicizzato al tasso sulle operazioni di rifinanziamento principale della Banca centrale europea. Il tasso complessivo applicato deve essere in linea con quello praticato per altre forme di indicizzazione offerte.

### **Massimo scoperto (articolo 2-bis)**

La misura ripropone, in una versione meno incisiva, quanto era stato previsto nel terzo provvedimento Bersani sulle liberalizzazioni in tema di massimo scoperto in cui si stabiliva la nullità di qualunque clausola avente ad oggetto la commissione di massimo scoperto.

Il testo approvato dalla Camera invece dispone la nullità delle clausole contrattuali, aventi ad oggetto la commissione di massimo scoperto, solo se il saldo del cliente risulti a debito per un periodo continuativo inferiore ai 30 giorni, ovvero in caso di utilizzi in assenza di fido. Saranno nulle anche le clausole che prevedano una remunerazione per la banca per aver messo a disposizione fondi a favore del cliente titolare di conto corrente indipendentemente dall'effettivo prelevamento della somma, ovvero che prevedano una remunerazione all'istituto bancario indipendentemente dall'effettiva durata dell'utilizzo dei fondi. La nullità non opera in caso di predeterminazione per iscritto - non rinnovabile tacitamente - di alcuni elementi contrattuali, tra cui il compenso per la messa a disposizione dei fondi e il tasso debitore per le somme utilizzate, con specifica evidenziazione e rendicontazione al cliente, fatta salva la facoltà di recesso del cliente in ogni momento.

Inoltre, si dispone che gli interessi, le commissioni e le provvigioni derivanti dalle clausole contrattuali di remunerazione della banca, in relazione all'effettiva durata dell'utilizzo dei fondi, rilevino ai fini dell'applicazione delle norme del Codice civile in materia di interessi usurari, ai fini della configurazione del reato di usura disciplinato dall'articolo 644 del Codice penale, nonché ai fini delle disposizioni amministrative e penali nella stessa materia recate dagli articoli 2 e 3 della legge n. 108/1996.

### **Blocco e riduzione delle tariffe (articolo 3, comma 1)**

Si sospende, per tutto il 2009, l'efficacia delle norme statali che obbligano o autorizzano organi dello Stato ad effettuare l'adeguamento di diritti, contributi o tariffe in relazione al tasso di inflazione o ad altri meccanismi automatici, fatti salvi eventuali adeguamenti in diminuzione. Poiché la sospensione non si applica alle tariffe relative al servizio idrico ed ai settori dell'energia elettrica e del gas, di fatto si escludono proprio quei settori in cui un contenimento dei prezzi avrebbe potuto rivestire un ruolo importante per sostenere i redditi familiari. In realtà non è ben chiaro quali saranno gli effettivi risparmi per le famiglie derivanti dall'applicazione della norma in oggetto.

### **Bonus elettrico e Bonus gas (articolo 3, commi 8-9-bis)**

Si prevede che le tariffe elettriche agevolate siano estese anche ai clienti domestici presso i quali sono presenti persone in gravi situazioni di salute tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico terapeutiche alimentate da energia elettrica per la loro esistenza in vita.

Si introduce, inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2009 - un regime di compensazione della spesa sostenuta per la fornitura di gas che si affianca a quello già previsto per il settore elettrico. La compensazione deve essere tale da produrre uno sconto indicativamente del 15% per utente medio.

Sia il bonus elettrico che quello per il gas sono infine estesi alle famiglie con almeno 4 figli a carico e con ISEE non superiore a 20mila euro.

## IMPRESE

### **Deducibilità IRAP (articolo 6)**

Si prevede la deducibilità ai fini IRES e IRPEF del 10 per cento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) pagata a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008. Beneficiari della misura sono società di capitali ed enti commerciali, società di persone e imprese individuali, imprese esercenti arti e professioni. Da notare che della misura potranno fruire anche le banche, le società finanziarie e le imprese di assicurazione. Restano esclusi dal beneficio importanti categorie produttive – i produttori agricoli – e soggetti che hanno un ruolo assai rilevante nei servizi sociali. Tra questi, gli enti pubblici o privati diversi dalle società che non svolgono attività commerciali. Sono le ONLUS, le associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di formazione extrascolastica della persona. Inoltre, poiché la deduzione, fissata in misura forfetaria pari al 10 per cento, è riferita ad oneri deducibili parzialmente ai fini IRAP (costo del lavoro dipendente e interessi passivi) anche tra i soggetti sicuramente beneficiari potrebbero risultare esclusi soggetti che non sostengono tali oneri (per esempio, i piccoli artigiani o i professionisti che non hanno dipendenti o imprese senza dipendenti che non hanno una percentuale anche minima di interessi passivi al netto degli interessi attivi o di altri proventi finanziari). Da notare che, ai fini della deduzione IRAP prevista dal decreto il costo del lavoro deve essere considerato al netto delle c.d. “deduzioni straordinarie”<sup>1</sup>.

In sostanza, si potrà beneficiare della deduzione dell'IRAP dal reddito d'impresa solo in presenza di una componente anche minima di interessi o di lavoro al netto di tali deduzioni.

Nota la Confederazione Nazionale degli Artigiani (CNA) che per le imprese di più piccole dimensioni, la norma potrebbe essere inapplicabile: non solo perché in questo caso la componente interessi è pressoché assente ma anche perché per tali soggetti le deduzioni forfetarie applicabili - in particolare la c.d. franchigia da 9.500 euro - possono anche determinare l'annullamento della componente lavoro dalla base imponibile IRAP.

### **Pagamento dell'IVA dopo l'incasso del corrispettivo (articolo 7)**

Oggi l'IVA, incassata al momento della consegna o spedizione del bene stesso (per i beni immobili, al momento della stipulazione del contratto) deve essere versata dal contribuente entro il giorno 16 del mese successivo a quello cui si riferisce la liquidazione dell'imposta, al netto dell'IVA detraibile (ossia di quella pagata dal contribuente sugli acquisti di beni o servizi).

Con le nuove norme del DL 185 la possibilità di versare l'IVA dopo l'incasso del corrispettivo, ora limitata alle sole operazioni effettuate nei confronti di enti pubblici, sarà estesa anche ad altre operazioni.

Ma attenzione: la norma condiziona l'applicazione a un'autorizzazione della Commissione europea. In realtà, il Trattato prevede solo un obbligo di notifica (e non un'autorizzazione). Inoltre, a seguito della moratoria temporanea (prevista dal Piano europeo di novembre) delle norme UE sugli aiuti di Stato sembrerebbe superflua anche la notifica.

---

<sup>1</sup> Sono “deduzioni straordinarie”, ad esempio, le deduzioni previste per gli apprendisti, per gli assunti con contratto formazione lavoro, per gli assunti disabili nonché per le spese dei soggetti utilizzati per la ricerca e sviluppo; tra queste anche la deduzione forfetaria a partire da 9.500 euro per le imprese individuali e società di persone con base imponibile IRAP inferiore a circa 180 mila euro; la deduzione forfetaria di 1850 euro per dipendente fino a 5, per i soggetti con valore della produzione inferiore a 400 mila euro, etc...

L'agevolazione sull'IVA è condizionata anche all'emanazione di un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze il quale, nel limite delle risorse stanziato dal decreto, dovrà individuare il volume d'affari limite dei contribuenti beneficiari. Se, come previsto nella relazione tecnica del Governo, tale limite sarà pari a 200 mila euro gran parte dei contribuenti saranno esclusi. Non è stato fissato un termine per l'emanazione di tale decreto (*il che è particolarmente grave per un DL che introduce norme che hanno "necessità ed urgenza"... e che quindi dovrebbero essere immediatamente attivabili*)

La relazione di accompagnamento al decreto chiarisce che così come l'obbligo di versamento dell'imposta sorge al momento dell'incasso, il diritto alla detrazione per chi sostiene il costo sorge al momento del pagamento del corrispettivo. Questo, secondo la CNA, ha indiscutibili vantaggi, in particolare per le piccole imprese. Sono infatti le grandi imprese che ritardano i pagamenti, forti della loro capacità contrattuale, mentre in modo speculare, sono le PMI che, indirettamente, finanziano a breve le grandi, ricevendo i pagamenti in ritardo. Il vincolo, introdotto indirettamente dalla norma, a detrarre l'imposta sul valore aggiunto solo al momento del pagamento della fattura, ha l'effetto di creare un incentivo alla velocizzazione dei pagamenti<sup>2</sup> (si dovrà comunque versare l'Iva, anche se il corrispettivo non è stato ancora incassato, decorso un anno dall'operazione, a meno che il cessionario o il committente sia stato assoggettato a procedura concorsuale esecutiva nel corso dell'anno. In questo caso l'IVA si potrà versare dopo l'effettivo incasso del corrispettivo). *Anche questa agevolazione è condizionata alla preventiva autorizzazione UE e all'emanazione di un decreto attuativo*<sup>3</sup>.

Sono escluse dal beneficio del versamento differito le operazioni effettuate nei confronti dei privati consumatori, per le quali la mancanza di una documentazione dalla quale emergano i dati del cliente farebbe nascere notevoli incertezze applicative<sup>4</sup> Sono esclusi anche i soggetti che si avvalgono di regimi speciali IVA e quelli che applicano il regime dell'inversione contabile (c.d. *reverse charge*).

### **Studi di settore (articolo 8)**

La disciplina attuale (l'articolo 1, comma 1, del D.P.R. n. 195/1999) stabilisce che gli studi di settore si applicano a partire dagli accertamenti relativi al periodo d'imposta nel quale entrano in vigore, purché i relativi decreti ministeriali di approvazione siano pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* entro il 30 settembre dell'anno in cui entrano in vigore. L'articolo 8, invece, prevede che, anche successivamente ai termini stabiliti dalla normativa vigente, gli studi di settore possano essere integrati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di tener conto degli effetti della crisi economica e dei mercati.

Morale: la norma del decreto non migliora in alcun modo il "trattamento fiscale" delle imprese; fa solo presumere "più tolleranza" (e quindi più larghi margini di evasione) perché "c'è la crisi".

---

2 Con un vantaggio "certo" per le tutte le PMI subfornitrici ma con effetti incisivi sui bilanci delle grandi imprese che acquisiscono subforniture, perché dovranno prima pagare, e non solo mettere in contabilità la fattura, per poter detrarre i costi...

3 Occorre notare che estendere l'esigibilità differita dell'IVA al momento dell'incasso del corrispettivo, cioè estendere a tutti i soggetti ed a tutte le operazioni il regime previsto per le sole operazioni nei confronti di enti pubblici potrebbe risultare incompatibile con la VI direttiva comunitaria, che consente di derogare alla regola solo per "*talune operazioni*" o "*talune categorie di soggetti passivi*". Inoltre per la VI Direttiva l'imposta relativa ad ogni prestazione posta in essere deve essere versata comunque entro due mesi dal termine di presentazione della dichiarazione relativa al periodo cui si riferisce, la quale non può assolutamente andare oltre l'anno di effettuazione dell'operazione: il decreto dice che l'IVA è esigibile "nel termine entro cui l'operazione si ritiene comunque incassata". Da tener conto, nota la CNA, che con le nuove disposizioni sul regime IVA si potrebbero determinare oneri amministrativi aggiuntivi per i soggetti che operano sia con consumatori finali che con altri soggetti titolari di partita Iva. In questo caso, infatti, al fine di determinare la liquidazione periodica dell'imposta e la compilazione della dichiarazione occorrerà tenere contabilità separate.

4 Quindi per queste se il consumatore richiederà fattura ci sarà una ragione di più per non farla: l'IVA in questo caso si dovrà versare anche prima dell'effettivo pagamento.

Meglio sarebbe dare puntuale e rigorosa attuazione alle norme della circolare 23 gennaio 2008, N. 5, del Governo Prodi (disposizioni di attuazione del DL 81/2007 e della Finanziaria 2008) che ha “fissato” alcune principi fondamentali e che è stata condivisa con le Associazioni che rappresentano le categorie produttive. In particolare, alla stima dei maggiori ricavi o compensi derivanti dall’applicazione degli indicatori di normalità economica non viene riconosciuta, dalla Circolare 5, la capacità di rappresentare adeguatamente l’effettiva situazione produttiva del contribuente; la stima può essere utilizzata, in sede di accertamento, solo con modalità da considerare “sperimentali”. I maggiori ricavi o compensi desumibili dagli indicatori costituiscono “presunzione semplice”, che assume valore probatorio ed efficacia persuasiva in giudizio se vi sono i requisiti della gravità, precisione e concordanza (esistenza di gravi incongruenze tra i ricavi, i compensi e i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dagli studi di settore). Le stime operate dagli studi di settore nell’ambito dell’accertamento analitico-presuntivo sono utilizzabili in quanto da esse sia “fondatamente desumibile” l’ammontare dei ricavi, compensi e corrispettivi effettivamente conseguiti nel periodo d’imposta considerato. La stima effettuata sulla base degli indicatori di normalità economica non legittima, pertanto, l’emissione di atti di accertamento “automatici”. Automatico non è neppure l’accertamento che impiega gli studi, dato che il suo contenuto dipende dall’esito, imprevedibile a priori, del contraddittorio.

È infatti evidente – in tutte le disposizioni dettate dal Governo Prodi, di contenuto normativo o amministrativo - l’intento di attribuire alle stime operate dagli studi di settore la qualità di presunzione semplice.

Occorre, tra l’altro, sottolineare, che già la circolare 5 teneva conto della necessità di valutare quanto la situazione del singolo contribuente fosse riferibile a quella di “normalità economica” con un’accurata valutazione dei fattori interni ed esterni all’impresa.

La necessità di evitare accertamenti “automatici”, basati sugli studi di settore, veniva infatti chiaramente esclusa anche da precedenti interventi del Governo Prodi (circolari n. 31 del 22 maggio 2007 e n. 38 del 12 giugno 2007).

In conclusione: basterebbe che l’amministrazione applicasse, alla lettera, le circolari del Governo Prodi per affrontare, in modo saggio e ed equilibrato, il mutato contesto economico-produttivo delle imprese coinvolte dalla crisi.

Il PdL – e, in particolare la Lega, - detta norme di mera propaganda politica invece di collaborare con tutte le categorie economiche e con le parti sociali per un’equilibrata politica fiscale ispirata a principi di sano realismo “già scritti” nel nostro ordinamento e ad una effettiva “fiducia” e “collaborazione” tra fisco e contribuente.

### **Rimborsi fiscali ultradecennali e velocizzazione dei pagamenti da parte della P.A. (articolo 9)**

Per sostenere le imprese nell’attuale fase di crisi e risolvere l’annoso problema dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione nei confronti dei suoi fornitori di beni e di servizi (60 miliardi di euro di forniture – e di relative fatture – che le Pubbliche Amministrazioni onorano in tempi biblici, con imprese costrette ad attendere il pagamento anche 600 giorni) il Governo ha disposto norme poco chiare di cui occorrerà in concreto valutare la portata quando verrà varato il dispositivo attuativo.

Per provvedere all’estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2007<sup>5</sup>, il Governo ha previsto che, per gli anni 2008 e 2009, le risorse inizialmente destinate a

---

<sup>5</sup> L’articolo 9 in questione specifica: “il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare è accertato con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze,”

rimborsare i contribuenti per effetto la sentenza per l'IVA sulle auto aziendali<sup>6</sup> siano destinate ad un fondo per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni e organismi vari.

Peccato che nel bilancio di previsione per il 2009, il capitolo 3084 relativo al Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi risulti soppresso perché privo di risorse. La relazione tecnica chiarisce che la nuova disposizione prevede l'integrazione del fondo per i debiti pregressi sia per accelerare il piano dei rimborsi ultradecennali, sia per estinguere i debiti dei Ministeri. *Ma resta il fatto che il decreto non provvede a tale urgente rifinanziamento, che risulta così rinviato a data da destinarsi.*

Un altro dispositivo previsto dal DL 185 per accelerare il pagamento dei debiti della PA è tutt'altro che chiaro: si prevede l'intervento di imprese di assicurazione e della SACE s.p.a nella prestazione di garanzie finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Oggi la Società per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE) ha la funzione di assumere in assicurazione e in riassicurazione la garanzia sui rischi (di carattere politico, economico, commerciale e dei cambi, ovvero per eventi eccezionali, come le catastrofi) ai quali sono esposti gli imprenditori italiani che esportano all'estero. Non appare chiaro, dal disposto della norma, quale sarà il ruolo delle imprese di assicurazione (private) e della SACE s.p.a nell'erogazione di garanzie per agevolare la riscossione dei crediti dei fornitori della Pubblica Amministrazione. La norma potrebbe anche configurare un ulteriore costo per le Pubbliche Amministrazioni – tra le quali vi sono anche enti locali e territoriali – che potrebbero essere vincolate a garantire il pagamento delle forniture - assicurandosi con SACE e imprese di assicurazione private. Con ulteriori costi per le pubbliche amministrazioni e un cospicuo affare per SACE e assicurazioni private.

Stravolgendo una utile proposta del PD il testo iniziale è stato dal Relatore integrato per prevedere “la possibilità” da parte di regioni ed enti locali (perché non un obbligo?) di certificare, ai creditori che ne facciano istanza, l'esigibilità di crediti relativi a somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, nel rispetto delle norme del Patto di stabilità (il richiamo al Patto appare inopportuno: il credito chiaramente deriva da impegni “regolarmente assunti” su risorse disponibili, altrimenti non sarebbe nella contabilità dell'Ente). Tale certificazione, che deve essere emanata entro il termine di 20 giorni dalla data di ricevimento dell'istanza del creditore (cosa succede se non emanata entro tale termine? Il credito non è riconosciuto?) consente che il credito dichiarato certo, liquido ed esigibile possa essere ceduto *pro soluto* (liberando quindi il creditore PA) a banche o intermediari finanziari che anticiperanno, scontato, il valore del credito. Per conoscere le norme di attuazione di tale disposizione bisognerà comunque attendere un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che dovrebbe essere emanato entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

### **Riduzione dell'acconto IRES ed IRAP (articolo 10)**

All'articolo 10 del DL viene disposta la riduzione del 3% dell'acconto Ires e Irap dovuto per il 2008 dai soggetti Ires (società di capitali, enti pubblici e privati diversi dalle società che esercitano attività commerciali, altri soggetti assimilati). I soggetti che alla data del 29 novembre 2008 – entrata in vigore del Decreto legge n. 185/2008 - avessero già provveduto per intero al pagamento dell'acconto possono beneficiare di un credito di imposta di valore equivalente a tale riduzione, da utilizzare in compensazione di altri tributi da versare alla prima scadenza utile (poiché è chiaro che gran parte dei contribuenti il 29 novembre aveva già versato l'acconto che doveva essere pagato

---

<sup>6</sup> Si tratta di fondi stanziati dal Governo Prodi a seguito della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 14 settembre 2006 che, per ragioni di armonizzazione fiscale comunitaria, ha escluso limitazioni da parte degli Stati membri alla detraibilità dell'IVA sugli autoveicoli utilizzati nell'attività d'impresa.



entro il 1° dicembre, di fatto hanno quasi tutti utilizzato il credito d'imposta equivalente con i versamenti in scadenza il 16 dicembre).

La norma rinvia ad un DPCM la individuazione delle modalità e dei termini per il versamento del minore acconto IRES e IRAP pagato dai contribuenti: in ogni caso – nella prima versione del decreto - l'acconto doveva essere restituito entro l'anno 2008 (!!)

Si è cercato, goffamente, di porre rimedio all'inutile beneficio con il decreto legge n. 207 del 2008 (c.d. decreto milleproroghe) disponendo la proroga al 31 marzo 2009 del termine per l'emanazione di tale decreto, ma non è stato prorogato il termine per la restituzione del minore acconto. Tra l'altro per la norma, a cui la Relazione Tecnica al DL 185 non collegava alcun effetto finanziario, il decreto milleproroghe (che prevede lo slittamento al 31 marzo 2009 del termine per il DPCM) prevede un onere e una copertura di 1.730 milioni di euro per il 2008.

Tale norma, oltre ad avere effetti nulli in termini di alleggerimento del carico fiscale (pur avendo un onere considerevole in termini di fabbisogno per il bilancio dello Stato) poiché beneficia solo i soggetti IRES, determina una discriminazione per le imprese individuali e le società di persone che rappresentano la parte prevalente (oltre il 43%) del sistema produttivo italiano.

### **Finanziamento Confidi (articolo 11)**

Il sistema produttivo italiano è in gran parte costituito da piccole e medie imprese e da microimprese. Nell'attuale situazione di crisi occorre creare le condizioni perché le imprese abbiano agevole accesso al credito e possano beneficiare della riduzione dei tassi di interesse.

I Consorzi di Garanzia Collettiva Fidi (Confidi) favoriscono il credito alle imprese perché ad esse offrono garanzie "mutualistiche" o "collettive" finanziate con fondi costituiti su base del tutto volontaristica dagli imprenditori, che possono così ottenere finanziamenti bancari senza dover offrire a garanzia dei prestiti immobili o altri beni patrimoniali.

Le garanzie dei Confidi hanno sempre offerto efficace sostegno al sistema industriale italiano e alle PMI in particolare, soprattutto in situazioni di crisi congiunturale (basti ricordare le crisi petrolifere degli anni '70 - che causarono, tra l'altro, un severo razionamento del credito).

Il DL 185 ha destinato 450 milioni (quale limite massimo) al rifinanziamento del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese, c.d. "Bersani", che fornisce garanzie sui crediti concessi dalle banche e dagli intermediari finanziari alle piccole e medie imprese, e controgaranzie sulle garanzie prestate dai consorzi di garanzia collettiva fidi (Confidi). Le risorse per il rifinanziamento (fino a 450 milioni) derivano dalla revoca totale o parziale delle agevolazioni previste dalla legge n. 488 del 1992 per il mezzogiorno. A sostegno delle garanzie prestate dai Confidi è destinato solo il 30% di tali risorse; questo vincolo del 30% penalizza seriamente i Confidi: a marzo 2007, su un totale di 248 soggetti richiedenti, le operazioni di controgaranzia (essenzialmente a favore di Confidi) costituivano ancora la parte prevalente delle garanzie concesse dal Fondo (l'85,28% del totale); le richieste di garanzia diretta (da parte delle banche) rappresentavano invece solo il 14% del totale.

E' importante sottolineare che le risorse impiegate per il rifinanziamento sono quelle recuperate dalle revoche per le agevolazioni della L.488/92: poiché non si parla di risorse "accertate" è chiaro che la copertura è aleatoria e dipende – in termini quantitativi e temporali - dalle risorse effettive che sarà possibile recuperare con le procedure di accertamento e revoca, che sono lunghe e complesse. E' positivo il fatto che lo stesso articolo 11 estenda gli interventi di garanzia del Fondo "Bersani" alle imprese artigiane. Gli interventi di garanzia del Fondo sono assistiti dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza, secondo criteri, condizioni e modalità da stabilire con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze (il termine per l'emanazione del decreto non è stato fissato).

La dotazione del Fondo di garanzia potrà anche essere incrementata mediante versamento di contributi da parte delle banche, delle Regioni ed di altri enti e organismi pubblici, ovvero con l'intervento della SACE S.p.a., secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

## LAVORO E AMMORTIZZATORI SOCIALI

La disposizione del **comma 2 dell'articolo 4**, è particolarmente delicata in quanto modifica la **disciplina pensionistica** dei periodi di **servizio civile** svolti come volontario, prevedendo che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, questi non siano più a carico del Fondo nazionale per il servizio civile, ma siano, in tutto o in parte, riscattabili, su domanda, con oneri a carico dell'interessato. Si introduce, dunque un sistema di **contribuzione volontaria** che rischia di trasformarsi in un vero e proprio disincentivo per i giovani che avevano intenzione di svolgere il servizio civile. Tutto ciò in aggiunta al taglio già previsto dalla legge finanziaria per il servizio civile che, a fronte di una previsione di spesa che la finanziaria del Governo Prodi aveva stabilito pari a 253.997.000 per l'anno 2009, è stato ridotto a 82.560.000 con un taglio di risorse di ben 128.151.000.

Il **comma 3** dello stesso articolo riguarda, invece, il **personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico**, ai quali riconosce una **riduzione d'imposta** sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali **sul trattamento economico accessorio** nel limite di 60 milioni di euro. Il decreto del Presidente del Consiglio per l'applicazione di tale disposizione dovrà essere emanato entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione

Nel corso dell'esame in Commissione sono stati aggiunti i **commi 3-bis, 3-ter** con i quali si destinano le risorse complessive del Fondo per il servizio antincendi negli aeroporti, di cui il 40% indirizzati attuazione dei **"patti per il soccorso pubblico"**, stipulati annualmente tra il Governo e le associazioni sindacali del Corpo, e nella misura del 60 % delle risorse complessive per istituzione di una **speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno**

I **commi 4 e 5**, infine, novellano l'art. 7, comma 3 della legge 53/2000 al fine di estendere ai pubblici dipendenti l'anticipazione del trattamento di fine rapporto prevista per i dipendenti privati.

L'**art. 5** proroga all'anno 2009 il regime di **agevolazione fiscale** per i lavoratori dipendenti del settore privato per quanto riguarda i **premi di produttività**. Il beneficio ha dei limiti: il reddito non può essere superiore a 35 mila euro e l'ammontare della remunerazione trova il limite in 6 mila euro, inoltre non è automatico, ma il lavoratore deve avanzare specifica richiesta.. Il Ministro Sacconi ha recentemente specificato che la norma riguarda anche gli straordinari purché siano correlati ad incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa. Al riguardo anche la relazione tecnica evidenzia che il deteriorarsi delle condizioni macroeconomiche indurranno le imprese a un minor ricorso di straordinari e premi e dunque la logica conclusione sarebbe stata quella di investire queste risorse in interventi strutturali e produttivi. La relazione tecnica stima comunque, un minor gettito per il prossimo anno pari a 400 ml di euro, mentre per il 2010 un minor gettito per le addizionali regionali e comunali rispettivamente pari a -37 mln e -11 mln.

Il sistema delle tutele del lavoro viene di nuovo compromesso dal Governo con la previsione dell'esclusione delle garanzie offerte dal nostro ordinamento in caso di trasferimento di azienda, di ramo o di parti dell'azienda. Con la disposizione dell'**articolo 14, comma 5**, si prevede infatti che per le grandi imprese in crisi (con almeno 500 lavoratori subordinati e debiti per un ammontare complessivo non inferiore a 300 milioni di euro), sottoposte alle procedure previste dalla così detta legge Prodi-bis e successive modificazioni, non trovi applicazione l'articolo 2112 del codice civile. Tale disposizione del codice assicura ai lavoratori il mantenimento dei diritti, degli inquadramenti e delle retribuzioni maturate, anche nel caso di trasferimento della proprietà della struttura produttiva a cui si appartiene. La soluzione applicata al caso Alitalia viene così estesa a tutte le imprese che dovessero essere sottoposte all'amministrazione straordinaria prevista dalla legge Prodi. Al riguardo, non mancano i dubbi circa la coerenza con la direttiva 2001/23/CE, la quale prevede la possibilità di derogare al principio del mantenimento delle tutele dei lavoratori, purché il cedente sia oggetto di una procedura fallimentare o di una procedura di insolvenza analoga e tale procedura sia aperta in vista della liquidazione dei beni del cedente stesso.

**L'art. 18** indica le forme di copertura finanziaria di intereventi riferiti a due ambiti “nevralgici” del decreto: infrastrutture e ammortizzatori sociali. L'articolo, infatti, indirizza le risorse del **Fas**, il Fondo per le aree sottoutilizzate verso due Fondi, appositamente costituiti, il **Fondo sociale per occupazione e formazione** e il **Fondo infrastrutture**, istituito dall'art. 6-quinquies del D.L. 112/2008, per il quale, però il CIPE non ha ancora emanato la delibera per l'attuazione. Nel primo Fondo affluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione nonché qualsiasi altra risorsa destinata al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria alla formazione. Nel corso dell'esame in Commissione è stato aggiunto un'ulteriore lettera b-bis) che prevede che le risorse del Fas vengono assegnate anche al **Fondo per la competitività delle imprese** per il sostegno degli investimenti in ricerca sviluppo e innovazione. Altre modifiche: laddove era previsto che le risorse fossero destinate in via prioritaria per **attività di apprendistato**, ora il termine è stato modificato in **apprendimento** ed è stato aggiunto una ulteriore disposizione che prevede che con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con quello dell'Economia, siano definite le modalità di utilizzo delle ulteriori risorse rispetto a quelle già assegnate al Fondo sociale per l'occupazione, per le diverse tipologie di rapporti di lavoro. La lettera b) del comma 1 stabilisce, comunque, che il Fondo per le infrastrutture, di cui all'art. 6-quinquies del decreto 112/2008, verrà utilizzato anche per la **messaggio in sicurezza** delle scuole, per l'edilizia carceraria, per l'innovazione tecnologica, le infrastrutture strategiche e la mobilità, fermo restando il vincolo 85/15, cioè 85% per le regioni del Mezzogiorno e 15% per il Centro Nord. .

Per la individuazione delle quote da attribuire ai tre Fondi il comma 1 prevede che il CIPE sia presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Attualmente le risorse disponibili presso il FAS (fonte - dossier del Servizio Studi), per il periodo 2007-2013 sono state rideterminate dal CIPE in 52,768 miliardi di euro. Sulla base di tale ricognizione il CIPE fornisce la quantificazione delle fonti di alimentazione del Fondo per le infrastrutture strategiche, istituito appunto dall'art. 6-quinquies del D.L. 112/2008, per cui, per il periodo di programmazione 2007-2013, per il **Fondo per le infrastrutture strategiche** la dotazione è pari a 12.773 miliardi di euro: **11,477 mld** di euro per il Mezzogiorno e **1,297 mld** per il Centro-Nord.

**L'art. 19**, concerne gli **ammortizzatori sociali** e costituisce senz'altro il “cuore” del provvedimento, anche a fronte della crisi macroeconomica che, secondo stime concordi, farà sentire i suoi effetti negativi nei prossimi due anni. In particolare, a valere sulle disponibilità del Fondo per l'occupazione vengono destinati **289 mln di euro per l'anno 2009, 304 mln per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e 54 mln a decorrere dal 2012**. Uno stanziamento che appare a prima vista fortemente inadeguato a fronte degli ultimi dati che indicano un aumento del ricorso alla cassa integrazione nel mese di dicembre del 526%. Sarebbero circa un miliardo le risorse a disposizione del fondo per l'occupazione, comprensivi, dei 600 milioni del decreto.

La norma modifica in maniera consistente la legislazione vigente in tema di ammortizzatori sociali. Per quanto riguarda gli istituti di tutela del reddito in caso di sospensione del lavoro, il provvedimento stabilisce che questi vengano erogati a tre diverse situazioni: **indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali e indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti ridotti**. In tutti e due i casi all'indennità sono apportate le seguenti modifiche: riguarderà solo i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, verrà erogata **subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali** previsti dalla contrattazione collettiva, **compresi** quelli di cui all'articolo 12 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 27690; avrà una **durata massima che non può superare novanta giornate di indennità nell'anno solare; non sarà sottoposta a specifiche limitazioni di spesa**. L'ultimo periodo, introdotto in Commissione, specifica che fino all'entrata in vigore del decreto di attuazione previsto al successivo comma 3, l'intervento integrativo degli enti bilaterali può essere eventuale.

Per quanto riguarda gli apprendisti la lettera c) introduce **trattamento sperimentale integrativo per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista**. E' subordinato a un **intervento integrativo** pari almeno alla **misura del 20%** a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, in caso di **sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento**, ed è **pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista** con almeno **tre mesi di servizio** presso l'azienda interessata da trattamento, per una **durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendista**.

E veniamo alla norma che riguarda i **lavoratori coordinati e continuativi** - la cui definizione peraltro, è ormai superata dalla modifica operata dal D.Lgs 276/2003, che per il settore privato prevede la figura del **lavoro a progetto**, - per i quali il provvedimento prevede, in via sperimentale, misure parziali ed una tantum.

Il comma 2 stabilisce, infatti, **solo nel caso di fine lavoro, un contributo pari al 10% del reddito percepito l'anno precedente**, erogabile in un'unica soluzione, dalla quale sono esclusi i titolari di partita IVA.

I requisiti per accedere al beneficio devono essere, **congiuntamente** i seguenti: **operare in regime di monocommittenza (lettera a)**; **conseguimento, nell'anno precedente** al periodo di riferimento, di un **reddito superiore a 5.000 euro e pari o inferiore al minimale di reddito**, circa 13.280 euro nel 2008, nonché **accreditamento** presso la predetta Gestione separata di un **numero di mensilità non inferiore a tre (lettera b)**; **accreditamento, nell'anno di riferimento**, presso la predetta Gestione separata, di un **numero di mensilità non inferiore a tre (lettera c)**; **non risultino accreditati** nell'anno precedente **almeno due mesi** presso la richiamata Gestione separata (**lettera e**); l'obbligo di **svolgimento, nell'anno di riferimento, dell'attività** in zone dichiarate in stato di **crisi** ovvero in settori dichiarati in crisi (**lettera d**) è stato soppresso nel corso dell'esame in Commissione

L'introduzione del comma 7.bis, è finalizzato a realizzare una mobilità delle risorse versate ai fondi interprofessionali per la formazione continua da parte di datori di lavoro aderenti ai fondi stessi che passino ad un nuovo fondo. Anche il comma 8 è stato riformulato nel senso di prevedere che i **decreti di concessione delle misure di tutela del reddito** possono **prevedere la compartecipazione finanziaria a livello locale o regionale**, purché rimanga inalterato l'ammontare complessivo dell'indennità percepita dal lavoratore. Il comma 9-bis, invece, prevede che, in sede di prima assegnazione delle risorse previste per l'anno 2009 per la concessione di trattamenti di **cassa integrazione guadagni straordinaria**, nelle more della definizione degli accordi delle regioni, una parte dei fondi disponibili vengono assegnati direttamente alle regioni ed eventualmente alle province. Rimane il principio che qualsiasi trattamento a sostegno del reddito deve essere subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale. Il comma seguente stabilisce che per i lavoratori collocati in mobilità, ma privi del diritto all'indennità può essere erogato un trattamento dell'ammontare equivalente all'indennità stessa. Agli stessi lavoratori la disciplina in materia di disoccupazione si applica con riferimento ai periodi di contribuzione figurativa. 12 milioni sono, invece, destinati in favore di alcune categorie di **lavoratori portuali** per i quali il beneficio consiste in un'indennità rapportata al trattamento massimo mensile di integrazione salariale straordinaria. Seguono una serie di emendamenti che sono stati aggiunti del tutto estranei alla materia in rubrica dell'articolo, mentre una nuova disposizione è stata inserita riguardo all'INPGI, ente previdenziale dei giornalisti, che stabilisce che gli oneri per i trattamenti di pensione anticipata a carico dell'ente previdenziale, pari a 10 mln di euro per l'anno 2009, siano posti a carico dello Stato limitatamente al periodo intercorrente tra l'ingresso al trattamento anticipato ed il conseguimento dell'età prevista per il trattamento di vecchiaia. Estremamente grave, inoltre, la disposizione contenuta all'**art. 19-bis** che trasforma le disposizioni di cui all'art. 1, comma 72 della legge di attuazione del Protocollo welfare, originariamente previsto come un fondo a sostegno dell'attività intermittente per i lavoratori iscritti

alla gestione separata Inps, al fine di erogare un microcredito di 600, rimborsabili in 24 36 per i periodi in assenza di contratto, in un generico fondo a favore dei giovani di età inferiore ai 35 anni, peraltro, istituito presso il Dipartimento della gioventù in luogo del Ministero del lavoro.

Le proposte del nostro gruppo sugli ammortizzatori sociali sono state, invece, specifiche e chiare: di fronte ad una crescente crisi che nel corso del 2009 e 2010, farà sentire i suoi effetti in maniera più acuta, è necessario sostenere le categorie di reddito a rischio, ed in particolare i lavoratori precari. La nostra proposta è dunque stata quella di raddoppiare le risorse destinate agli ammortizzatori sociali, di fronte ad un ampio e documentato ricorso alla cassa integrazione ordinaria cui stiamo assistendo ormai da diversi mesi e che tutti gli analisti sono concordi nel fatto che aumenterà, ed estendere le attuali tutele anche alle categorie che al momento ne risultano sprovviste ed in particolare, lavoratori a progetto e titolari di partita Iva a basso reddito. L'intervento degli enti previdenziali, è eventuale al fine di permettere l'accesso agli ammortizzatori anche alle categorie di lavoratori che ne sono sprovvisti. Queste proposte, se accolte, sarebbero state una risposta seria e organica all'attuale crisi al fine di sostenere le categorie più a rischio, in luogo di interventi cosiddetti "a pioggia" che non incidono in alcun modo in maniera strutturale. La nostra richiesta di aumentare in maniera significativa gli stanziamenti a favore delle diverse forme di sostegno al reddito, nonostante in più occasioni il Governo abbia annunciato la presentazione di emendamenti in tal senso, sono state completamente disattese: non un euro in più, al momento è previsto per fra fronte alla crescenti richieste di cassa integrazione, mobilità, disoccupazione.

Gli ultimi articoli riguardanti le norme sul lavoro: **l'art. 33** dispone l'erogazione, sullo stipendio di dicembre dell'anno in corso in unica soluzione, di una somma corrispondente **all'indennità di vacanza contrattuale** riferita al primo biennio 2008-2009, pari al 30% del tasso di inflazione programmata elevabile al 50% dopo sei mesi di vacanza contrattuale. Sono interessati a tale misura il personale dell'amministrazione dello Stato, destinatari di procedure negoziali (vigili del fuoco, carriera diplomatica e prefettizia) mentre **l'art. 34** prevede un'ulteriore proroga, per il 2009, del finanziamento delle attività volte a favorire la stabilizzazione occupazionale dei soggetti impegnati in **lavori socialmente utili presso le scuole**, autorizzando al riguardo la spesa di 110 milioni di euro.

## AMBIENTE, INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

### **Pedaggi autostradali (articolo 3, commi 2-7)**

I commi da 2 a 7 dell'art. 3 – che reca disposizioni finalizzate a contenere i costi per i cittadini e le imprese - riguardano la materia delle tariffe autostradali e incidono profondamente sui meccanismi di determinazione dei pedaggi a vantaggio dei concessionari e a danno degli utenti della rete autostradale a pagamento. Il comma 2 prevede la sospensione fino al 30 aprile 2009 degli incrementi tariffari.

Il comma 3 stabilisce misure per accelerare la realizzazione dei piani di investimento, mentre il comma 4 sospende alla stessa data del 30/4/2009 anche la riscossione dell'incremento del sovrapprezzo, istituito con la legge Finanziaria 2007, mentre i commi successivi (da 5 a 7) introducono una serie di modifiche sostanziali al regime della Convenzione Unica e al sistema di adeguamento dei pedaggi autostradali. Modifiche che costituiscono un danno per gli utenti e per lo Stato e un ulteriore regalo per i concessionari. Nei commi da 5 a 7 dell'art. 3 del decreto-legge si compiono una serie di modifiche normative finalizzate a rafforzare la posizione di rendita e gli introiti delle concessionarie autostradali, sostanzialmente ai danni dell'interesse pubblico e dei clienti della rete autostradale. In particolare: il comma 5 introduce la possibilità di una formula semplificata del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio e l'eliminazione di meccanismi di controllo e di verifica nei confronti della società concessionarie; il comma 6 modifica la norma sulle variazioni tariffarie, per il cui adeguamento si prevedono procedure più celeri; con il comma 7 viene attribuita alle convenzioni – non più ad un decreto – l'individuazione dei requisiti di solidità patrimoniale.

### **Velocizzazione procedure e contenzioso amministrativo (articolo 20)**

L'art. 20 si occupa della velocizzazione delle procedure dei progetti di competenza statale finanziati con fondi pubblici *con particolare riferimento* a quelli programmati nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (e, quindi, con le risorse derivanti dai Fondi FAS oggetto della ripartizione di cui all'art. 18).

Il comma 1 prevede l'individuazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, degli investimenti pubblici di competenza statale giudicati prioritari per lo sviluppo economico del territorio e per le implicazioni di ordine occupazionale e sociale.

I commi da 2 a 4 istituiscono la figura di commissari straordinari a cui vengono affidati, tra l'altro, i compiti di vigilare sul rispetto dei tempi di realizzazione degli interventi individuati, di monitorare sull'adozione degli atti necessari per l'esecuzione degli investimenti, di vigilare sull'espletamento delle procedure e di dare l'impulso per assicurare il coordinamento degli interventi. Ai commissari straordinari - che possono avvalersi degli uffici delle amministrazioni interessate e del soggetto competente in via ordinaria - sono attribuiti anche poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni regionali e locali. La vigilanza e il coordinamento dell'operato dei commissari straordinari è affidata al ministro competente. Durante l'esame in commissione è stata introdotta una norma per il mantenimento del divieto di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle acque del golfo di Venezia in attesa degli accertamenti sui rischi di subsidenza delle coste.

Un aspetto di particolare rilievo del nuovo quadro normativo riguarda l'introduzione di una disciplina speciale sotto il profilo amministrativo, sia per quanto riguarda la comunicazione, che può essere fatta con mezzi tecnologicamente più avanzati di comunicazione, sia per quanto riguarda l'accesso agli atti, per il quale si introducono delle limitazioni di carattere temporale, sia per quanto

riguarda il ricorso amministrativo, anch'esso sottoposto a limitazioni rispetto alla disciplina ordinaria, a cominciare dal termine per il ricorso che viene ridotto a 30 giorni.

Per la realizzazione delle infrastrutture e delle opere strategiche si applicano le norme di cui alla Parte II, Titolo III, Capo IV, del d.lgs. 163 del 2006. Inoltre, secondo una novella intervenuta durante l'esame in commissione, nella progettazione esecutiva relativa ai progetti definitivi di infrastrutture strategiche, approvati precedentemente all'entrata in vigore del DPR 30 marzo 2004, n. 142 (sulla prevenzione dell'inquinamento acustico causato dal traffico veicolare) si applicano i limiti acustici previsti dall'allegato 1, ma non il comma 2 dell'articolo 11 del citato decreto che fa salve eventuali prescrizioni più restrittive inserite nei provvedimenti di approvazione dei progetti definitivi delle opere.

Sempre durante l'esame in commissione è stata introdotta una norma che modifica i meccanismi autorizzativi della conferenza dei servizi sui progetti di opere di interesse statale e con la quale viene attribuito alle decisioni assunte dalla Conferenza dei Servizi, anche se a maggioranza, il potere di sostituire ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, i permessi di costruire, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti dalla legislazione regionale e statale. La norma in pratica istituisce il meccanismo delle "posizioni prevalenti" in sede di conferenza dei servizi, cancellando ogni forma di garanzia procedurale e dando vita ad una sorta di "controriforma" del percorso federalista intrapreso dal nostro Paese.

Inoltre, ancora durante l'esame in commissione, è stato disposto lo stanziamento di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010 per l'attività della struttura tecnica di missione prevista dal d.lgs. n. 163 del 2006, nonché forme di collaborazione con la Banca europea per gli investimenti per il finanziamento di alcune tipologie di opere infrastrutturali, il cui elenco, selezionato nell'ambito del programma allegato al DPEF, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si impegna a comunicare annualmente alla stessa Bei.

Infine viene modificato nuovamente il Codice ambientale con l'obiettivo di escludere dal novero dei rifiuti – sulla base di una interpretazione della nuova direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE - il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso dell'attività di costruzione, ove sia certo che il materiale sarà utilizzato ai fini di costruzione allo stato naturale nello stesso sito in cui è stato scavato.

### **Finanziamento della legge obiettivo (articolo 21)**

L'articolo 21 provvede al rifinanziamento del programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge 443 del 2001 attraverso la concessione di mutui quindicennali per un importo pari a 60 milioni di euro a decorrere dal 2009 e 150 milioni di euro a decorrere dal 2010.

### **Trasporti (articoli 25 e 26)**

In materia di **trasporti**, si prevedono interventi finanziari in favore delle società Ferrovie dello Stato e Tirrenia. Per quanto concerne il settore ferroviario si prevede:

- a) uno stanziamento di 960 milioni per il 2009, che alimentano un apposito fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato, la cui ripartizione è rinviata ad un successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con quello delle infrastrutture e dei trasporti;
- b) la spesa di 480 milioni per gli anni 2009, 2010 e 2011 per la stipula dei nuovi contratti di servizio dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia s.p.a.. Si dispone, inoltre, che l'erogazione di tali risorse sia subordinata all'effettiva stipula di contratti di servizio



rispondenti a criteri di efficientamento e razionalizzazione delle spese, al fine di evitare aumenti tariffari e per l'incremento e il miglioramento del materiale rotabile.

Anche in questo caso, le risorse sono tratte dal FAS e le Ferrovie dovranno dimostrare di averle utilizzate nel rispetto della proporzione 15% al nord e 85% al sud, tuttavia, va rilevato che gran parte dello stanziamento finalizzato ai contratti di servizio sono da annoverare come spese di parte corrente.

Per un significativo intervento di investimenti finalizzati ad un profondo rinnovamento del materiale rotabile, il nostro gruppo ha proposto l'istituzione di una minitassa di scopo di un centesimo per litro di carburanti. In un arco di cinque anni si potrebbe così realizzare il progetto di acquisto di mille nuovi treni.

La norma riguardante la società Tirrenia prevede uno stanziamento di 65 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 (sempre a valere sul FAS) al fine di consentire l'attivazione delle procedure di privatizzazione della Società Tirrenia e delle società da questa controllate e la stipula delle convenzioni, previa verifica da parte della Commissione Europea della compatibilità della convenzione con il regime comunitario.

## FISCO

### **Evasione, accertamento, riscossione**

Con il decreto 85 viene completato lo smantellamento delle principali misure anti-evasione e la sostanziale abolizione delle sanzioni per le imposte evase avviato con il decreto 112. Infatti, se con il decreto 112 è stata concessa ai contribuenti oggetto di verifica fiscale la possibilità di aderire integralmente ai rilievi contenuti nel processo verbale di constatazione, mediante il pagamento delle maggiori imposte dovute e delle relative sanzioni ridotte alla metà rispetto al normale accertamento con adesione (un ottavo anziché un quarto), con il decreto 185 vengono ridotte alla metà le sanzioni dovute nel caso di ravvedimento operoso e di adesione ai contenuti dell'invito a comparire emesso dal competente ufficio dell'Agenzia delle entrate.

L'obiettivo di queste norme è formalmente quello di accelerare la riscossione delle imposte accertate: in realtà, anche nell'ipotesi che le nuove norme determinino qualche un incremento di gettito (ma non certamente quello previsto dalla relazione tecnica), esse determineranno maggiore evasione in termini di adempimento spontaneo, ossia quello che fornisce la parte principale del gettito tributario, poiché l'evasione cresce al diminuire delle sanzioni. Di seguito, le misure nel dettaglio.

#### **Riduzione dei costi amministrativi a carico delle imprese (Articolo 16)**

Si dispone l'abrogazione di alcuni adempimenti tributari, quali:

1. la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei corrispettivi giornalieri da parte delle imprese esercenti il commercio;
2. la comunicazione delle compensazioni effettuate dai titolari di partita IVA;
3. la memorizzazione su supporto elettronico delle operazioni di cessione di beni e prestazioni di servizi tramite distributori automatici.

Si dispone, inoltre, una riduzione, in caso di ravvedimento del contribuente, delle sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, così determinate:

- ✓ un dodicesimo (anziché un ottavo) del minimo nei casi di mancato pagamento del tributo o di un acconto, se esso viene eseguito nel termine di 30 giorni dalla data della sua commissione;
- ✓ un decimo (anziché un quinto) del minimo, se la regolarizzazione avviene entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro un anno dall'omissione o dall'errore;
- ✓ un dodicesimo (anziché un ottavo) del minimo di quella prevista per l'omissione della presentazione della dichiarazione, se questa viene presentata con ritardo non superiore a 90 giorni ovvero a dodicesimo (anziché un ottavo) del minimo di quella prevista per l'omessa presentazione della dichiarazione periodica prescritta in materia di IVA, se questa viene presentata con ritardo non superiore a 30 giorni.

#### **Accertamenti (Articolo 27)**

Ampliate la possibilità per il contribuente di usufruire dell'istituto dell'accertamento con adesione: è possibile prestare adesione anche ai contenuti dell'invito a comparire innanzi al competente

ufficio dell'amministrazione finanziaria, per le imposte dirette e l'IVA. L'adesione all'invito a comparire attiva un meccanismo premiale, grazie a cui sono ridotte alla metà (un ottavo) le sanzioni.

Una modifica introdotta in Commissione estende l'ambito dell'adesione alle altre imposte indirette, diverse dall'IVA. Anche in tal caso, la misura delle sanzioni è ridotta ad un ottavo del minimo (anziché a un quarto).

Inoltre, vengono limitate ulteriori attività di accertamento presuntivo nei confronti dei contribuenti che aderiscono agli inviti a comparire emessi in relazione degli studi di settore, per i periodi d'imposta dal 2006 in poi, qualora l'ammontare delle attività non dichiarate dal contribuente, con un massimo di 50.000 euro, sia pari o inferiore al 40 per cento dei ricavi o compensi definiti.

Il maggior gettito è stimato in base agli incassi relativi agli ulteriori 17.500 accertamenti che l'Agenzia farà utilizzando le risorse (297.000 ore) occorrenti per la gestione della fase del contraddittorio che, in virtù delle nuove norme, non sarà necessario per 33.000 accertamenti che saranno definiti sulla base del solo invito al contraddittorio. Il percorso adottato ed i numeri utilizzati per giungere a tale risultato sono frutto di pura fantasia e contraddittori. Inoltre, non vengono considerate le minori entrate conseguenti al dimezzamento delle sanzioni per i 67.000 accertamenti che saranno definiti con le regole ordinarie.

Per quanto riguarda le imprese di grandi dimensioni, sempre l'articolo 27 dispone che l'Agenzia delle entrate attivi un controllo sostanziale sulle dichiarazioni dei redditi e IVA delle imprese con un volume d'affari o ricavi non inferiori a 300 milioni di euro (gradualmente diminuito fino a 100 milioni di euro entro il 31 dicembre 2011). La misura è stimata dalla relazione tecnica fornire un maggior gettito di 900 milioni per il 2009. Come sottolineato dal Servizio bilancio, è tutto da dimostrare che "la più intensa attività di controllo da parte degli uffici renda possibile fin dal primo esercizio di attuazione delle disposizioni cospicui risultati netti in termini di maggiori accertamenti e di maggiori incassi" e che essendo la tax compliance "un effetto determinato dal comportamento e, quindi, dalle convenienze dei singoli contribuenti e non disponendo di alcun dato oggettivo relativo a precedenti analoghi comportamenti ascrivibili ai medesimi soggetti, risponderebbe a criteri più cautelativi rinviare la valutazione di tali effetti a consuntivo". Inoltre, non vengono considerate le ore che l'Agenzia dovrà impegnare per effettuare il maggior numero di controlli nei confronti dei soggetti di rilevante dimensione che dovrebbero determinare il maggior gettito stimato.

### **Riscossione (Articolo 32)**

Modificate le norme in tema di remunerazione dell'attività di riscossione: l'aggio sarà determinato in una percentuale fissa pari al 9% delle somme iscritte a ruolo e dei relativi interessi di mora.

Sono previste disposizioni in materia di transazione fiscale effettuata in sede di concordato preventivo. In particolare, si dispone che nel piano di concordato preventivo possa essere formulata una proposta di pagamento dei tributi e dei contributi amministrati dagli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie non solo in forma parziale, ma anche in forma dilazionata (per l'IVA la proposta può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento e non il pagamento parziale).

Introdotte deroghe alla disciplina ordinaria della riscossione tramite ruolo, finalizzate al recupero delle somme dovute dai soggetti che hanno usufruito dei condoni della legge finanziaria 2003 ma che non hanno effettuato i relativi versamenti. Di conseguenza, viene abbassato a 5000 euro (da 8000) il limite di importo al di sotto del quale l'agente non può procedere all'espropriazione immobiliare. Inoltre, l'agente della riscossione può avviare direttamente l'espropriazione senza

bisogno della preventiva iscrizione di ipoteca, anche ove il credito non superi il limite del 5 per cento del valore dell'immobile.

## **La soppressione dell'automatismo dei crediti d'imposta**

### **Crediti d'imposta (articolo 29)**

Si tratta di una delle norme più criticabili del provvedimento, specie nella versione originaria del decreto, che prevedeva l'estensione della procedura delle prenotazioni e dei tetti di spesa, già applicata al credito d'imposta per gli investimenti nelle aree sottoutilizzate, al credito d'imposta sulla ricerca e alla detrazione per le spese per la riqualificazione energetica degli edifici. L'abbandono dell'automatismo in favore del ritorno alla vecchia e fallimentare logica discrezionale e ai pesanti adempimenti amministrativi del passato rende l'incentivo incerto e un incentivo incerto è inevitabilmente inefficace. Nonostante il decreto sia finalizzato al sostegno delle famiglie, del lavoro, dell'occupazione e dell'impresa si agisce in direzione esattamente opposta.

A seguito dell'esame in Commissione, è stata soppressa la nuova procedura relativamente all'ecobonus: rispetto alla normativa previgente, quindi, si aumenta a 5 (da 3) anni la ripartizione in quote annuali della detrazione. La formulazione approvata, pertanto, non prevede alcun tetto di spesa, disponendo che i contribuenti interessati sono solo tenuti ad inviare all'Agenzia delle entrate apposita comunicazione. Quindi, non è vanificato il meccanismo; certo non è entusiasmante dover rilevare che il maggior miglioramento apportato al decreto nel lavoro parlamentare ci porta ad una condizione peggiore di prima del decreto.

Per quanto riguarda il credito d'imposta per le spese per le attività di ricerca, a decorrere dal 2009 si applicherà il sistema dei tetti di spesa e delle prenotazioni. Anche se le Commissioni hanno, correttamente, sostituito il meccanismo del silenzio rifiuto da parte dell'Agenzia delle entrate, previsto dal decreto varato dal Governo, con quello del silenzio assenso, il giudizio rimane invariato: si completa l'opera di smantellamento dei principali incentivi fiscali (per investimenti nelle aree sottoutilizzate e per la ricerca) finalizzati alla crescita, con una logica incomprensibile specie in una fase recessiva. Va ricordato che il piano europeo si basa su quattro settori prioritari tra cui quello della ricerca e innovazione. Nei quattro settori ci sono dieci azioni, di cui tre nel settore ricerca e innovazione. Una di queste azioni è aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo, innovazione e istruzione. Secondo l'Unione europea questi investimenti dovrebbero anche essere un modo per incrementare gli investimenti nel settore privato, in materia di ricerca e sviluppo, fornendo ad esempio incentivi, sovvenzioni e/o aiuti finanziari. A questo serviva il credito d'imposta, avevamo già uno strumento idoneo e ora il Governo lo cancella.

C'è una contraddizione evidente: si vara un decreto anti-crisi dopo il piano europeo, che pretende di ispirarsi a quel piano, e poi alcune delle misure di questo provvedimento vanno in senso contrario agli orientamenti definiti dal piano europeo. C'è, infine, un'altra contraddizione: se si cancellano i crediti d'imposta perché le richieste sono superiori alle risorse stanziare, allora significa che le misure sono efficaci e che proprio per questo occorre trovarne di nuove piuttosto che cancellare le misure.

## **Altre misure fiscali**

### **Imposta provinciale di trascrizione sulle ipoteche sugli autoveicoli (Articolo 3, comma 13-bis)**

Ridotta a 50 euro (da 150,80 euro).

### **Riallineamento e rivalutazione volontari di valori contabili (Articolo 15)**

Introdotte:

- ✓ la facoltà, per le società che applicano i principi contabili internazionali (IAS/IFRS), di optare per il riallineamento dei valori contabili, con riferimento alle divergenze determinate dall'applicazione di diversi criteri fiscali;
- ✓ disposizioni in materia di riallineamento delle divergenze che emergono a seguito delle aggregazioni aziendali (fusione, scissione e conferimento) relativamente agli avviamenti, ai marchi d'impresa, alle altre attività immateriali, con applicazione di un'imposta sostitutiva. Tali disposizioni sono applicabili ad altri cespiti: in tal caso è previsto un assoggettamento dei maggiori valori ad aliquota ordinaria;
- ✓ la possibilità di indicare il valore risultante dall'ultimo bilancio approvato o, se disponibile, dall'ultima relazione semestrale per i titoli iscritti in bilancio che non costituiscono investimenti durevoli.

### **Incentivi per il rientro di ricercatori scientifici. Credito d'imposta alle ricerche fatte per un committente estero (Articolo 17)**

I redditi di lavoro dipendente o autonomo dei medesimi ricercatori sono imponibili al 10% ai fini delle imposte dirette, e non concorrono alla formazione del valore della produzione netta, ai fini IRAP.

Interpretazione autentica del credito d'imposta per investimenti e costi sostenuti dalle imprese per la ricerca e l'innovazione, specificando che esso spetta anche alle ricerche effettuate in Italia su incarico di un committente estero.

### **Controlli sui circoli privati (Articolo 30)**

Si subordina l'applicabilità del regime fiscale agevolato previsto per gli enti di tipo associativo alla trasmissione all'Agenzia delle entrate per via telematica di dati e notizie rilevanti a fini fiscali per l'esecuzione degli opportuni controlli. Sono escluse dall'applicazione della norma le organizzazioni di volontariato se qualificabili come onlus (ossia quelle che non svolgono attività commerciali), alcune fattispecie di associazioni pro-loco, gli enti associativi dilettantistici iscritti al registro del CONI se non svolgano attività commerciali.

Previste anche agevolazioni fiscali in favore delle ONLUS relative alle imposte catastali.

### **Disposizioni fiscali in materia di giochi (Articolo 30-bis)**

Introdotte disposizioni relative alla determinazione del prelievo erariale unico (PREU) sulle somme giocate con apparecchi per il gioco lecito collegati alla rete telematica dei Monopoli di Stato. In particolare si determina l'ammontare del PREU relativamente ai singoli soggetti d'imposta, applicando differenti aliquote (dal 12,6% all'8%) decrescenti al crescere della raccolta delle somme giocate rispetto alla raccolta effettuata nel 2008: si introduce, quindi, una sorta di tassazione premiale, fondata sulla presunzione che il "più si dichiara meno si paga" serva a favorire l'emersione in un settore che nel 2008, secondo quanto riportato dal Sole 24 ore, avrebbe avuto una raccolta di quasi 47 miliardi a fronte di incassi per l'erario di 8 miliardi.

**IVA servizi televisivi e addizionale sul materiale pornografico e su trasmissioni televisive volte a sollecitare la credulità popolare (Articolo 31)**

Dal 2009, applicazione dell'aliquota ordinaria IVA (20%) anziché dell'aliquota ridotta 10% sui canoni di abbonamento per la pay tv satellitare e via Internet.

Introdotta un'addizionale alle imposte sul reddito dovuta sui ricavi o compensi derivanti dalla produzione, distribuzione, vendita e rappresentazione di materiale pornografico e di incitamento alla violenza e dalle trasmissioni televisive volte a sollecitare la credulità popolare e che si rivolgono al pubblico attraverso numeri telefonici a pagamento.

## ALTRE MISURE

### **Utilizzo del risparmio per interessi degli enti locali (articolo 2-ter)**

L'articolo, aggiunto durante l'esame in Commissione grazie a un emendamento del PD, prevede la possibilità, per i comuni che abbiano rispettato il Patto di stabilità interno nel triennio 2006-2008, di escludere dai saldi rilevanti ai fini del Patto per l'anno 2009, le somme destinate a investimenti infrastrutturali o al pagamento di spese in conto capitale relative a impegni già assunti, qualora tali spese siano finanziate da risparmi derivanti:

- ✓ dai minori oneri per interessi che derivano dalla riduzione dei tassi di interesse sui mutui ovvero dalla rinegoziazione dei mutui stessi, se tale minore onere non risulti già conteggiato nei bilanci di previsione;
- ✓ dai minori oneri per interessi registrati a seguito dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile per la rinegoziazione di mutui e prestiti.

La disposizione agevola, pertanto, la realizzazione degli investimenti infrastrutturali degli enti locali sottoposti al Patto di stabilità interno.

Da segnalare che, nonostante il parere contrario del Governo, è stato approvato un ordine del giorno del PD finalizzato ad escludere dai saldi utili del Patto di stabilità interno degli enti locali i pagamenti a residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti. La possibilità per gli enti locali di spendere quelle risorse che sono già in loro possesso per gli investimenti tramite l'attenuazione dei vincoli del Patto di stabilità determinerebbe effetti economici anticongiunturali importanti poiché inciderebbero direttamente nelle situazioni di contesto in cui le imprese operano e ne rappresenterebbero un fattore importante per il rilancio della competitività e della produttività mediante nuova liquidità inserita nel sistema.

### **Disposizioni per Roma capitale (articolo 18, commi 4-quater-4-quinquies)**

La norma appare finalizzata ad escludere il comune di Roma dall'applicazione del Patto di stabilità interno negli anni 2009 e 2010, con riferimento alla gestione ordinaria. La disposizione è la conseguenza alla nomina del Sindaco a Commissario straordinario del Governo e della predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento del comune realizzata con il DL 112. Alla gestione ordinaria del comune di Roma si applicherebbero, pertanto, le disposizioni relative agli enti di nuova istituzione nell'anno 2008, che prevedono l'applicazione del Patto di stabilità interno soltanto a decorrere dall'anno 2011.

Secondo il comma 4-quater, gli oneri derivanti dall'esclusione dal Patto sono posti a carico del piano di rientro. Per garantire la neutralità finanziaria in termini di saldi di finanza pubblica si dispone che la tempistica prevista per le entrate e le spese del piano di rientro venga rimodulata attraverso un apposito accordo tra il Ministero dell'economia e il Commissario straordinario del Governo.

La norma contenuta in questo decreto-legge, infatti, è stata formulata dal Governo in modo che non abbia nessun impatto sui saldi di finanza pubblica. Come è possibile che ciò avvenga? Perché prevede che il costo venga caricato sul piano di rientro della gestione commissariale, che deve pagare, secondo il decreto-legge n. 112, tutte le passività del comune fino al 30 aprile del 2008. Il PD ha fortemente criticato quel piano di rientro, sostenendo che è stato gonfiato e che contiene troppe poste incerte e flessibili che comunque lo Stato ha accettato di finanziare. Il fatto che oggi il piano di rientro possa contenere il contributo del comune di Roma al patto di stabilità, a parità di importo complessivo, dà ragione alla nostra tesi secondo cui il piano di rientro non serviva a coprire

l'indebitamento pregresso ma piuttosto a camuffare un contributo straordinario all'amministrazione di Roma. Pertanto, è importante l'approvazione di un ordine del giorno del PD che prevede che gli atti della gestione commissariale vengano pubblicati in allegato agli atti del bilancio ordinario del comune con apposite tabelle che rendicontino l'andamento delle spese, in particolare quelle relative ai grandi progetti di investimento, come le metropolitane, cofinanziati dallo Stato.

### **Energia (art. 3, commi 10-13)**

Si interviene in materia di disciplina del mercato elettrico. In particolare, si prevede che il Ministero dello sviluppo economico intervenga entro tre mesi relativamente alle procedure di determinazione del prezzo dell'energia, modificando i criteri sin qui adottati (simili a quelli degli altri Paesi Europei) con quello dell'asta pura, e all'attuazione della riforma del mercato dei servizi di dispacciamento. Inoltre, si consente al Ministro dello sviluppo economico di suddividere, entro 24 mesi, la rete di trasmissione nazionale in non più di tre macro-zone.

Preliminarmente, va stigmatizzata la scelta del Governo di modificare le regole in un settore economico cruciale come quello del mercato dell'energia mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza, determinando una situazione di incertezza fra gli operatori del settore che certamente penalizza gli investimenti.

Sebbene sia condivisibile la finalità di favorire il migliore funzionamento del mercato elettrico – con auspicabili benefici su famiglie e imprese - criticabile è, invece, l'ipotesi di passare dall'attuale sistema di determinazione dei prezzi ad un sistema di formazione del prezzo destinato a penalizzare gli operatori più deboli (e quindi a non favorire maggiore competizione) e a danneggiare gli impianti più rigidi (particolarmente contraddittorio con la volontà del Governo di sviluppare la produzione di energia nucleare, per definizione la più rigida).

Inoltre, la possibile suddivisione in tre macro-zone potrebbe condurre a prezzi differenziati e alla penalizzazione del Mezzogiorno, confondendo gli effetti con le cause. Allo stato attuale, infatti, sul prezzo unico nazionale incidono le carenze infrastrutturali, ragione per cui, in alcune regioni del Sud, penalizzate dalla mancanza di infrastrutture energetiche di sostegno, il costo dell'energia risulta più alto rispetto ad altre zone del Paese. La suddivisione in tre macro-zone senza il preventivo potenziamento della rete di trasporto non risolverebbe il problema, ed anzi penalizzerebbe ulteriormente, nel momento in cui i maggiori costi si trasferissero sui prezzi, zone del Paese di per sé già svantaggiate.

## **Banche e finanza**

### **Finanziamento dell'economia attraverso la sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali e relativi controlli parlamentari e territoriali (articolo 12)**

Si autorizza il Ministero dell'economia a sottoscrivere, su richiesta delle banche interessate, strumenti finanziari privi dei diritti di voto, computabili nel patrimonio di vigilanza ed emessi da banche italiane o da società capogruppo di gruppi bancari italiani le cui azioni sono negoziate su mercati regolamentati, convertibili in azioni ordinarie su richiesta dell'emittente. Il Ministero dell'economia e delle finanze può sottoscrivere gli strumenti finanziari a condizione che l'operazione risulti economica nel suo complesso, tenga conto delle condizioni di mercato e sia funzionale al perseguimento delle finalità indicate dalla legge, nonché l'emittente assuma impegni, in un protocollo con il Ministero dell'economia, in ordine al livello e alle condizioni del credito da assicurare alle piccole e medie imprese e alle famiglie, a politiche dei dividendi coerenti con



l'esigenza di mantenere adeguati livelli di patrimonializzazione, all'adozione di un codice etico contenente, tra l'altro, previsioni in materia di politiche di remunerazione dei vertici aziendali, all'impegno di garantire adeguati livelli di liquidità per i creditori delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, anche attraverso lo sconto di crediti certi e senza alcun onere a carico per la finanza pubblica.

### **OPA (articolo 13)**

Modificato il testo unico della finanza (TUF), prevedendo che le regole in esso contenute relative alle difese delle società oggetto di offerta pubblica di acquisto siano applicabili soltanto qualora siano previste dagli statuti delle società.

### **Attuazione della Direttiva europea sulla partecipazione dell'industria nelle banche; disposizioni in materia di fondi comuni di investimento speculativi (cd. hedge fund) (articolo 14)**

Definita una nuova disciplina riguardante i soggetti che, anche attraverso società controllate, svolgono in misura rilevante attività d'impresa in settori non bancari né finanziari.

Fino al 31 dicembre 2009, il regolamento dei fondi comuni di investimento speculativi può prevedere che, nel caso di richieste di rimborso complessivamente superiori (in un dato giorno o periodo) al 15% del valore complessivo netto del fondo, la società di gestione del risparmio (SGR) può sospendere il rimborso delle quote eccedente tale ammontare. Il regolamento può inoltre prevedere che nei casi eccezionali in cui la cessione di attività illiquide del fondo, necessaria per far fronte alle richieste di rimborso, possa recare pregiudizio all'interesse dei partecipanti, la SGR può deliberare la scissione parziale del fondo, trasferendo le attività illiquide in un nuovo fondo di tipo chiuso.