

10 dicembre 2008

n. 5

Sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e ridisegno del quadro strategico nazionale

D.L. 185/2008 - A.C. 1972

Elementi di valutazione per la compatibilità comunitaria

Numero dell'atto	A.C. 1972
Titolo	Conversione in legge del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale
Iniziativa	Governativa
Iter:	
<i>sede</i>	Referente
<i>esame al Senato</i>	Presentato al Senato come S. 1247 e restituito il 2 dicembre 2008
Commissione competente	V (Bilancio, tesoro e programmazione) e VI (Finanze)
Pareri previsti	Comit. leg. (ex art. 96-bis r.), I (Aff. costit.), II (Giustizia, ex art. 73 reg.), IV (Difesa), VII (Cultura), VIII (Ambiente), IX (Trasporti), X (Att. prod.), XI (Lavoro, ex art. 73 r.), XII (Aff. Soc.), XIV (Pol. UE), Quest. reg.

Contenuto

Il provvedimento in esame (C. 1972) è diretto a convertire in legge il D.L. 29 novembre 2008, n. 185, recante *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*.

Il citato decreto si compone di **5 Titoli** e **36 articoli**.

Il **Titolo I** reca **misure di sostegno** alle famiglie. Le nuove norme sono volte ad assegnare un *bonus* straordinario ai nuclei familiari a basso reddito (art. 1), a contenere gli oneri dei mutui bancari a tasso variabile per l'acquisto dell'abitazione principale (art. 2), a ridurre gli aumenti delle tariffe (art. 3) e ad istituire un Fondo per l'accesso al credito per le famiglie con figli nati nel periodo 2009-2011 (art. 4).

Il **Titolo II** detta norme per il **sostegno all'economia**. Si prevedono, infatti, agevolazioni fiscali per i dipendenti del settore privato legate a incrementi della produttività (art. 5), si introduce la deducibilità dell'IRAP ai fini IRES e IRPEF (art. 6), si interviene in materia di liquidazione IVA differita (art. 7), si modifica la disciplina degli studi di settore (art. 8), si dettano norme per la velocizzazione dei pagamenti delle P.A. (art. 9), si riduce di tre punti percentuali l'acconto 2008 IRES e IRAP (art. 10), si provvede al potenziamento finanziario dei Confidi (art. 11), si autorizza il Ministero dell'economia a sottoscrivere obbligazioni bancarie speciali (art. 12), si interviene sulle misure di difesa delle società oggetto di offerta pubblica di acquisto (art. 13) e si recepisce la disciplina comunitaria sulla partecipazione dell'industria nelle banche (art. 14).

Specifiche norme riguardano anche l'applicazione dei principi contabili internazionali (art. 15), i costi amministrativi per le imprese (art. 16) e le misure per il rientro di docenti e ricercatori dall'estero (art. 17).

Il **Titolo III** è diretto al **ridisegno in funzione anticrisi del quadro strategico nazionale**. In particolare, si riprogrammano le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (art. 18), si introducono misure in materia di ammortizzatori sociali e tutela del reddito (art. 19), si prevedono norme straordinarie per la velocizzazione di investimenti pubblici (art. 20), si rifinanzia il Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla cd. legge "obiettivo" (art. 21), si estendono le competenze della Cassa depositi e prestiti (art. 22) e si consente a gruppi di cittadini organizzati di formulare proposte operative per l'esecuzione di opere di interesse locale (art. 23).

Il **Titolo IV** è dedicato ai **servizi pubblici**. In questo campo, si ridefiniscono le procedure per il recupero degli aiuti di Stato in favore delle c.d. ex municipalizzate (art. 24), si istituisce un Fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato (art. 25) e si stanziavano i fondi per la privatizzazione della Tirrenia spa (art. 26).

Il **Titolo V** reca **disposizioni finanziarie**, intervenendo sulla disciplina degli accertamenti fiscali (art. 27), sull'escussione delle garanzie a favore della pubblica amministrazione (art. 28), sul monitoraggio dei crediti di imposta (art. 29), sull'applicazione del regime fiscale agevolato per gli enti associativi (art. 30), sul regime IVA relativo ai canoni di abbonamento alla diffusione radiotelevisiva effettuata in forma digitale a mezzo di reti via cavo o via satellite (art. 31) e sulle procedure di riscossione dei tributi (art. 34). Da ultimo, si definiscono la copertura finanziaria e l'entrata in vigore del provvedimento (artt. 35 e 36).

Esame del provvedimento in relazione alla normativa comunitaria

Le disposizioni che maggiormente investono i profili comunitari sono contenute negli articoli 7, 9, 12, 13, 14, 15, 24, 26 e 31 del decreto-legge.

L'**articolo 7**, nel prevedere per il triennio 2009-2011 la facoltà di **liquidazione dell'IVA** in base ai criteri di esigibilità differita, subordina l'efficacia di tale norma alla preventiva autorizzazione comunitaria di cui alla direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

L'**articolo 9** stabilisce che le risorse non utilizzate per i **rimborsi IVA sulle auto aziendali**, relativamente agli anni 2008 e 2009, siano destinate a un apposito fondo finalizzato a estinguere i debiti pregressi delle amministrazioni statali. Si tratta delle risorse stanziare a seguito della sentenza della Corte di Giustizia del 14 settembre 2006 (causa C-228/05) che ha escluso limitazioni alla detraibilità dell'IVA sugli autoveicoli impiegati nell'attività d'impresa.

In merito all'**articolo 12**, relativo alla sottoscrizione pubblica di speciali obbligazioni bancarie, si fa presente che la Commissione europea ha adottato il 5 dicembre scorso la comunicazione C(2008)8259, volta a garantire la compatibilità comunitaria delle misure di ricapitalizzazione delle società bancarie.

L'**articolo 13** rende applicabili le norme di cui agli artt. 104, 104-bis e 104-ter del Testo unico sulla finanza, che disciplinano le modalità di difesa delle **società oggetto di offerta pubblica di acquisto**, soltanto ove adottate dagli statuti di dette società. Le citate disposizioni sono state introdotte dal D.Lgs. 229/2007 in attuazione della direttiva 2004/25/CE, concernente le offerte pubbliche di acquisto. L'art. 12 della stessa direttiva consente tuttavia agli Stati membri di rendere opzionale l'applicazione di tali norme da parte delle società interessate.

L'**articolo 14** definisce, tra l'altro, una nuova disciplina in materia di assunzione di partecipazioni in istituti di credito da parte di soggetti che svolgono in misura rilevante attività d'impresa in settori non bancari né finanziari. Secondo la relazione illustrativa, la nuova disciplina dovrebbe dare anticipata attuazione alla direttiva 2007/44/CE, che riscrive le regole procedurali e i criteri per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni nel settore finanziario. Al riguardo, si segnala l'opportunità di indicare espressamente la citata direttiva con i corretti riferimenti normativi sia nella rubrica sia nel testo della norma.

Specifiche norme sono dettate poi in materia di amministrazione straordinaria delle **grandi imprese in crisi**. In particolare, si stabilisce che le operazioni effettuate dal commissario straordinario nell'ambito del programma di salvataggio (inclusa la cessione di complessi aziendali), in vista della liquidazione dei beni del cedente, non costituiscono trasferimento di azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c., che regola la prosecuzione dei rapporti di lavoro in capo al cessionario in caso di trasferimento d'azienda. Al riguardo, la direttiva 2001/23/CE, concernente la tutela dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, prevede, all'art. 5, che le disposizioni volte al mantenimento dei diritti dei lavoratori non si applicano (salvo che gli Stati membri dispongano diversamente) nel caso in cui il cedente sia oggetto di una procedura fallimentare o analoga aperta in vista della liquidazione dei beni del cedente sotto il controllo di un'autorità pubblica. Secondo la Corte di Giustizia, la direttiva 2001/23/CE si applica anche "allorché, nell'ambito di un complesso di leggi come quelle che disciplinano l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, il proseguimento dell'attività dell'impresa è stato deciso e finché quest'ultima decisione rimane in vigore"

(sent. 25 luglio 1991, C-362/89). Si ricorda, infine, che una norma parzialmente simile è contenuta nell'art. 3-*bis* del D.L. 162/2008, in corso di esame alla Camera (C. 1936).

L'**articolo 15** introduce 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. I principi contabili internazionali sono regole di redazione del bilancio adottate ai sensi del regolamento (CE) n. 1606/2002 (attuato con il D.Lgs. 38/2005) finalizzate, tra l'altro, ad armonizzare l'informazione finanziaria e a garantire trasparenza e comparabilità dei bilanci. Con successivi regolamenti la Commissione europea ha definito i criteri da applicare per la valutazione delle voci da iscrivere in bilancio (IAS/IFRS). L'applicazione di tali criteri è obbligatoria per alcuni soggetti (società quotate diverse dalle compagnie di assicurazione e società appartenenti a gruppi bancari) ed è opzionale per altri. Va tuttavia rilevato che le società che applicano per la prima volta gli IAS determinano dei disallineamenti di valore tra il bilancio chiuso nell'esercizio precedente (redatto sulla base dei principi fiscali italiani) e il bilancio di apertura del primo anno di applicazione degli IAS. Su tale aspetto – oggetto delle disposizioni in esame – il legislatore è già intervenuto con la legge finanziaria per il 2008, che ha stabilito una specifica disciplina fiscale diretta a ridurre i disallineamenti contabili.

L'**articolo 24** modifica le procedure per il recupero degli **aiuti di Stato** di cui alla decisione 2003/193/CE, limitatamente agli aiuti consistenti nell'esenzione dall'imposta sul reddito in favore delle c.d. **ex municipalizzate**. Le modifiche sono dirette a rendere più efficace l'azione di recupero da parte dell'Agenzia delle entrate. La norma rinvia poi alle disposizioni di cui al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 per il calcolo degli interessi sulle somme da restituire, secondo i criteri definiti dalla Commissione UE.

L'**articolo 26** prevede che le risorse stanziare per la stipula della nuova convenzione con la società **Tirrenia spa**, volta ad assicurare i collegamenti marittimi essenziali, siano erogate previa verifica della compatibilità comunitaria della convenzione stessa da parte della Commissione europea, al fine di evitare effetti distorsivi della concorrenza. La citata Convenzione è ora al vaglio della Commissione.

L'**articolo 31**, intervenendo sul D.P.R. 633/1972 (n. 123-*ter* della parte terza della Tabella A), dispone, con decorrenza 2009, l'applicazione dell'aliquota **IVA** ordinaria in luogo dell'aliquota ridotta (10 per cento), sui canoni di abbonamento alle radiodiffusioni circolari trasmesse in forma codificata nonché alla **diffusione radiotelevisiva** con accesso condizionato effettuata in forma digitale a mezzo di reti via cavo o via satellite, ivi comprese le trasmissioni televisive punto-punto. Al riguardo, si ricorda che l'art. 98 della direttiva 2006/112/CE consente agli Stati membri di applicare una o due aliquote ridotte IVA. A tal fine, l'allegato III alla citata direttiva individua le cessioni di beni e le prestazioni di servizi per le quali è ammessa la riduzione dell'aliquota. In particolare, il n. 8) dell'allegato III prevede la possibilità di applicare l'aliquota ridotta alle operazioni relative a "ricezione di servizi radiotelevisivi". A livello nazionale, la tabella A, parte terza, del D.P.R. 633/1972 reca l'elenco delle operazioni soggette all'aliquota ridotta. La relazione illustrativa afferma che il testo del n. 123-*ter* della predetta tabella A "pone problemi di disparità di trattamento relativi a servizi simili". Poiché quindi l'applicazione dell'aliquota ridotta costituisce solo una facoltà attribuita agli Stati membri, la disposizione in esame "rende omogeneo il trattamento dei dati IVA dei servizi di radiodiffusione", collocandoli tutti tra le operazioni soggette all'aliquota ordinaria.

L'articolo 31 interviene, inoltre, sul D.Lgs. 273/2003 al fine di prorogare al 31 dicembre 2009 il regime transitorio IVA in materia di determinazione del luogo delle prestazioni relative a servizi di radiodiffusione e di televisione e ai servizi resi tramite mezzi elettronici. La norma appare diretta ad adeguare la normativa interna alle proroghe disposte a livello comunitario. La disciplina in materia di **territorialità ai fini IVA**, contenuta nella direttiva 2006/112/CE, è stata infatti modificata da ultimo dalla direttiva 2008/8/CE, che ha differito il termine di applicazione del suddetto regime transitorio al 31 dicembre 2009. Il regime transitorio prevede che il luogo delle prestazioni fornite a destinatari stabiliti fuori della Comunità o stabiliti nella Comunità ma fuori del Paese del prestatore, è quello in cui il destinatario ha stabilito la sede dell'attività economica o dispone di una stabile organizzazione o, ancora, il luogo di domicilio o residenza abituale.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Piano europeo di ripresa economica

Il 26 novembre 2008 la Commissione europea ha presentato la comunicazione "**Un piano europeo di ripresa economica**", indirizzata al **Consiglio europeo** dell'11 e 12 dicembre 2008.

Il Piano prevede un incentivo finanziario di **200 miliardi di euro (1,5% del PIL dell'UE)**, costituito da risorse aggiuntive pari a 170 miliardi di euro (circa 1,2% del PIL dell'UE), che gli Stati membri dovrebbero stanziare nei bilanci nazionali per il **2009**, e da un finanziamento del **bilancio dell'UE** a favore di azioni immediate pari a **30 miliardi di euro** (circa 0,3 % del PIL dell'UE).

La Commissione sottolinea l'esigenza che gli incentivi finanziari a carico dei bilanci nazionali siano tempestivi, temporanei, mirati, coordinati; combinino strumenti di reddito e di spesa; siano affiancati da

riforme strutturali che sostengano la domanda e migliorino la capacità di adeguamento siano attuati nell'ambito del **patto di stabilità e di crescita**, come rivisto nel 2005. Ad avviso della Commissione, alla luce del patto riveduto, la concomitanza eccezionale di una crisi finanziaria e di una recessione giustifica un'espansione di bilancio coordinata nell'UE, che potrebbe causare in alcuni Stati membri un **superamento del valore di riferimento del disavanzo** (3% del PIL). Il Piano ricorda che gli Stati membri che adottano misure anticicliche devono presentare un **programma aggiornato di stabilità o di convergenza entro la fine di dicembre 2008**, specificando le misure che saranno adottate per ovviare al deterioramento di bilancio e garantire la sostenibilità a lungo termine.

Il Piano di ripresa propone che l'incentivo finanziario europeo e nazionale sia destinato a 10 azioni relative ai **quattro settori prioritari della Strategia di Lisbona** (persone, imprese, infrastrutture e energia, ricerca e innovazione).

Con riferimento all'**articolo 9** del D.L. in esame, il **piano europeo di ripresa economica** prevede, tra l'altro, che le **autorità pubbliche paghino le fatture** per le forniture e i servizi entro un mese, **comprese le piccole e medie imprese**, per alleviare i problemi di liquidità; anche tutti gli arretrati dovuti da enti pubblici dovrebbero essere ugualmente liquidati.

Con riferimento all'**articolo 16**, il piano chiede che l'UE e gli Stati membri assicurino che, ovunque nell'UE, l'avvio di un'attività di impresa richieda un **massimo di tre giorni** e nessun costo e che le formalità per l'assunzione del primo dipendente possano essere espletate tramite un punto di accesso unico.

Servizi radiotelevisivi (articolo 31)

Il 7 luglio 2008 la Commissione ha presentato una **proposta di direttiva** che modifica la direttiva 2006/112/CE con riguardo alle **aliquote** ridotte dell'imposta sul valore aggiunto. La proposta include tra le prestazioni di servizi che possono essere assoggettate alle aliquote ridotte i "**servizi radiotelevisivi**", mentre la normativa vigente prevede "la **ricezione servizi radiotelevisivi**". Tale modifica è giustificata dalla Commissione europea, in quanto soggetti all'aliquota sono i servizi, non la loro ricezione.

Procedure di contenzioso

Recupero aiuti illegittimi (articolo 24)

Il **31 gennaio 2008** la Commissione europea ha inviato all'Italia un **parere motivato** ex art. 228, Trattato CE per non avere dato attuazione alla sentenza della Corte di giustizia del 1° giugno 2006 (causa C-207/05). Con la sentenza la Corte aveva constatato che l'Italia non ha adottato entro i termini prescritti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari gli aiuti dichiarati illegittimi dalla decisione della Commissione 5 giugno 2002, 2003/193/CE (relativa alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi dall'Italia in favore di imprese di servizi pubblici a prevalente capitale pubblico).

Servizi radiotelevisivi (articolo 31)

Secondo fonti informali, la Commissione europea avrebbe chiesto al Governo italiano, con una lettera del **18 ottobre 2007**, chiarimenti in merito alla compatibilità del combinato disposto dell'articolo 16 e della tabella A-III del D.P.R. 633 del 1972 - che assoggetta all'aliquota ridotta del **10%** i "canoni di abbonamento alle radiodiffusioni circolari trasmesse in forma codificata, nonché alla diffusione radiotelevisiva con accesso condizionato effettuata in forma digitale a mezzo di reti **via cavo o via satellite** ivi comprese le trasmissioni televisive punto - punto..." - con il combinato disposto dell'articolo 98 e della categoria 8 dell'allegato III della direttiva 2006/112/CE (che consente di assoggettare ad aliquota ridotta la "**ricezione dei servizi radiotelevisivi**").

In particolare, la Commissione europea avrebbe osservato che in base alle richiamate disposizioni del D.P.R. 633/72 sono soggetti all'aliquota del 10% soltanto l'**abbonamento alla TV via cavo (DVB-C) e via satellite (DVB-S)** mentre sarebbero **esclusi i programmi codificati trasmessi su richiesta via antenna (DVB-T, digitale terrestre)**. Conseguentemente la Commissione, ritenendo che le trasmissioni *pay-per-view* su piattaforma DVB-T sono qualificate come trasmissioni televisive a tutti gli effetti e sono in concorrenza con le altre trasmissioni codificate, avrebbe chiesto al Governo italiano il **motivo di esclusione dei servizi pay-per-view** dall'ambito di applicazione dell'aliquota ridotta. Ad avviso della Commissione, la direttiva IVA non fa riferimento alla piattaforma tecnica dalla quale il servizio è prestato o al metodo di pagamento come possibile base per l'esclusione di taluni servizi dall'ambito della categoria 8 dell'allegato III. Di conseguenza i **servizi radiotelevisivi rientrerebbero** tutti nel citato allegato.

Nella medesima lettera la Commissione avrebbe sottolineato di avere ricevuto un reclamo in cui si lamentava un trattamento IVA iniquo dei servizi di trasmissione televisiva in funzione della piattaforma tecnica.

Sempre secondo fonti informali, il Governo italiano avrebbe inviato l'**8 febbraio 2008** una lettera di risposta alle osservazioni della Commissione europea. L'**11 aprile 2008**, la Commissione avrebbe quindi

inviato una nuova lettera al Governo italiano nella quale, riprendendo le osservazioni precedentemente espresse, avrebbe formulato due osservazioni puntuali in merito alla normativa italiana:

- in primo luogo, ad avviso della Commissione, le trasmissioni **via etere (DVB-T, digitale terrestre)** dovrebbero essere soggette ad un'aliquota IVA identica a quella applicata alle stesse trasmissioni trasmesse utilizzando piattaforme tecniche **via cavo (DVB-C) e via satellite (DVB-S)**.

- in secondo luogo, la Commissione avrebbe rilevato che l'aliquota ridotta, in base al DPR 633/72 si applicherebbe esclusivamente **agli abbonamenti** ai servizi di diffusione televisiva mentre ai **servizi pay-per-view** si applicherebbe un'aliquota normale. Conseguentemente la Commissione avrebbe chiesto al Governo di fornirle le motivazioni di tale trattamento differenziato.

Il **15 maggio 2008** il Governo italiano avrebbe risposto alla Commissione chiedendo una proroga per la presentazione delle proprie osservazioni e comunicando l'orientamento dell'amministrazione finanziaria ad operare un allineamento dell'ordinamento italiano a quello comunitario, applicando la medesima aliquota IVA per tutti i servizi con il primo strumento normativo utile.

Da ultimo, la Commissione europea con lettera del **3 ottobre 2008** avrebbe chiesto alle autorità italiane di fornire **entro il termine di due mesi** (quindi entro il **3 dicembre 2008**) copia dei provvedimenti normativi previsti per l'adeguamento della normativa nazionale a quella comunitaria e l'eventuale calendario per l'entrata in vigore degli stessi.