

E. Gli investimenti pubblici

Il Governo francese ha destinato circa 18 miliardi alla realizzazione degli investimenti pubblici. In particolare, 8 miliardi finanziano i programmi eccezionali di investimento pubblico e gli investimenti delle imprese pubbliche; 2,5 miliardi supportano gli investimenti delle Amministrazioni locali attraverso il versamento anticipato del FCTVA (*Fonds de compensation de la TVA*); 6,0 miliardi sono allocati sul fondo strategico degli investimenti; 1,1 miliardi circa consentiranno, tra il 2008 e il 2010, la costruzione di alloggi e l'accesso sociale alla proprietà e, infine, 100 milioni finanzieranno la costruzione di asili e ricoveri per anziani.

In Spagna, il sostegno all'occupazione è attuato indirettamente attraverso il finanziamento di opere pubbliche. A tal fine, il *Plan E* ha introdotto misure di investimento che mobilitano 11 miliardi e consentono la creazione di 300.000 posti di lavoro. In particolare, 8 degli 11 miliardi alimentano il Fondo di investimenti pubblici e sono destinati al finanziamento di lavori immediatamente eseguibili per la realizzazione di nuove infrastrutture comunali e l'ammodernamento di quelle preesistenti; mentre i restanti 3 miliardi sono allocati sul Fondo speciale dello Stato per fornire un impulso immediato all'attività economica e all'occupazione attraverso il finanziamento di interventi di immediata attuazione in settori produttivi strategici.

In Germania si è investito per migliorare l'efficienza energetica degli edifici, per il miglioramento delle infrastrutture degli enti locali maggiormente sprovvisti, per le infrastrutture per il trasporto, e in asili, scuole, strade e ospedali. Non mancano finanziamenti nel settore IT, attraverso l'estensione della banda larga a tutto il paese entro il 2010 e l'uso di internet entro il 2018.

Nel Regno Unito è stato anticipato al biennio 2008-2009 un programma di investimenti in conto capitale inizialmente programmato per il 2010-2011 per un importo di 3,5 miliardi di euro.

Paesi	Descrizione delle misure	Periodo di validità
Francia	Investimenti nei settori strategici della difesa, università e ricerca, infrastrutture stradali, fluviali e ferroviarie. Investimenti nell'edilizia residenziale pubblica e rinnovo urbano.	2009-2010
Spagna	Utilizzo del Fondo di investimenti pubblici in ambito comunale per la realizzazione di nuove infrastrutture o l'ammodernamento di quelle esistenti e finanziamento di interventi in settori produttivi strategici tramite le risorse allocate sul Fondo speciale dello Stato per lo stimolo dell'economia e dell'impiego.	2009
Germania	Miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, delle infrastrutture degli enti locali maggiormente sprovvisti, delle infrastrutture per il trasporto. Investimenti in asili, scuole, strade e ospedali. Finanziamenti al settore IT, attraverso l'estensione della banda larga a tutto il paese entro il 2010 e l'uso di internet entro il 2018.	2009-2010
Regno Unito	Anticipato al biennio 2008 - 2009 un programma di investimenti previsto inizialmente per il 2010-2011.	2008-2009

Tabella 4.1.1.4-5 - Investimenti Pubblici

F. Il credito a imprese e famiglie

È questo il settore al quale il governo francese ha destinato la maggiore quantità di risorse, circa 25 miliardi (pari al 30% del totale delle risorse). Di questi, 22 miliardi finanziano i prestiti e le garanzie in favore delle piccole e medie imprese; 2 miliardi sono diretti a incentivare la concessione di prestiti agli acquirenti di automobili da parte delle società finanziarie delle case automobilistiche; mentre, i restanti fondi (1,2 miliardi) finanziano il raddoppio dei prestiti a tasso zero per l'accesso sociale alla proprietà e le PMI.

In Spagna, il supporto alle famiglie e alle imprese è realizzato anche mediante l'ampliamento degli strumenti di carattere finanziario diretti a facilitare l'accesso al credito. Alla realizzazione di tali misure sono destinati 29 miliardi che andranno sia ad alimentare due nuove linee di finanziamento dell'Istituto di Credito Ufficiale (ICO) sia a incrementare i fondi allocati su linee preesistenti di credito gestite dal medesimo Istituto.

La Germania ha stanziato 15 miliardi di finanziamenti alle PMI tramite nuovi strumenti implementati dalla KfW (Banca statale per il credito alle imprese), oltre a garanzie statali e accesso ai finanziamenti della KfW per imprese di grandi dimensioni, opportunamente capitalizzate, con difficoltà di accesso al credito.

Nel Regno Unito si sono stanziati circa 1,2 miliardi di euro in garanzie per favorire l'accesso al credito bancario dei piccoli esportatori.

Paesi	Descrizione delle misure	Periodo di validità
Francia	Finanziamento dei prestiti e delle garanzie in favore delle piccole e medie imprese; incentivazione alla concessione di prestiti agli acquirenti di automobili da parte delle società finanziarie delle case automobilistiche; raddoppio dei prestiti a tasso zero per l'accesso sociale alla proprietà.	n.d.
Spagna	Sostegno alle imprese e alle famiglie attuato attraverso l'integrazione dei fondi allocati sulle linee di finanziamento dell'Istituto di credito ufficiale e l'istituzione, nell'ambito di questo, di due nuove linee di finanziamento.	2008-2009
Germania	15 miliardi di finanziamenti alle PMI tramite nuovi strumenti implementati dalla KfW (Banca statale per il credito alle imprese). Garanzie statali e accesso ai finanziamenti della KfW per imprese di grandi dimensioni.	2009-2010
Regno Unito	Adottate misure per favorire l'accesso al credito dei piccoli esportatori.	2008-2009

Tabella 4.1.1.4-6 - Credito

4.1.2. L'INTERVENTO PUBBLICO IN ITALIA

Le prospettive economiche del 2008, già difficili a inizio anno, sono progressivamente peggiorate nel corso dell'anno fino a deteriorarsi anche per il 2009 in seguito all'acuirsi della crisi finanziaria. Il Governo italiano è intervenuto, inizialmente, con provvedimenti specifici (quale il decreto legge n. 93/08; cfr. Tabella 4.1.2.1-1) e soprattutto anticipando, per la prima volta, a giugno l'approvazione di una manovra triennale definita da un organico provvedimento normativo (decreto legge n. 112/08) e finalizzata a dare attuazione agli obiettivi del DPEF, presentato contestualmente. A settembre, quando la crisi finanziaria si è rivelata nella sua gravità, è stata presentata la Legge Finanziaria (legge n. 203/08) e tre disegni di legge collegati, che, pur prevedendo alcuni interventi sostanziali, non hanno alterato gli effetti finanziari delineati con la manovra.

La manovra, volta al risanamento dei conti pubblici e al pareggio di bilancio entro il 2011, soprattutto mediante il contenimento della spesa, ha consentito di contrastare il deterioramento dello scenario macroeconomico in un'ottica di equilibrio tra sostegno

economico e rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. I decreti legge varati dall'autunno, in linea con le raccomandazioni contenute nel Piano di rilancio dell'economia europea⁶², realizzano un corposo pacchetto di misure anti-crisi a beneficio di imprese, settori produttivi maggiormente colpiti e famiglie, di stimolo all'occupazione e agli investimenti.

I quattro principali (per dimensione e vastità degli interventi) provvedimenti adottati - il decreto legge n. 112/08, la legge n. 203/08, il decreto legge n. 185/08 a sostegno dell'economia reale e il decreto legge n. 5/09⁶³ per i settori industriali in crisi - consentono di utilizzare risorse per circa 40 miliardi⁶⁴ nel triennio 2009-2011 concentrate per più del 42 per cento nel 2009, anno in cui gli effetti della crisi si risentiranno maggiormente (cfr. Riquadro *Le risorse e le misure dei principali provvedimenti normativi*).

Riquadro: Le risorse e le misure dei principali provvedimenti normativi

1. Il decreto legge n. 112/08 – Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica e primi interventi di sostegno all'economia

La manovra triennale (2009-2011) di correzione dei conti pubblici definita con decreto legge n. 112/08 - convertito in legge n. 133/08 – in linea con gli impegni assunti in sede europea è finalizzata al raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011 e alla riduzione del rapporto debito/PIL al 97,2 per cento. Essa si basa in gran parte sulla riduzione della spesa pubblica, con tagli ai principali capitoli di spesa corrente (pubblico impiego, sanità, previdenza, enti territoriali). Nel triennio, con la manovra vengono reperite risorse per 76,8 miliardi: da maggiori entrate per 17,4 miliardi e da minori spese per 59,4. Le risorse reperite sono destinate in misura crescente alla riduzione dell'indebitamento: 9,9 miliardi nel 2009, 17,1 nel 2010, 30,9 nel 2011 (58 miliardi circa nel triennio). La quota restante delle risorse è impiegata per il finanziamento soprattutto di maggiori spese per 16,6 miliardi nell'arco temporale considerato, di agevolazioni fiscali e altre minori entrate per oltre 2,2 miliardi (Tabella 4.1.2-1).

2. La Legge finanziaria per il 2009

L'anticipo della manovra di bilancio per il triennio 2009-2011 prima dell'estate ha fatto sì che la Legge finanziaria per il 2009 presentata a settembre e approvata a dicembre (legge n. 203/08) recasse limitate modifiche al contesto normativo vigente e, soprattutto, non intervenisse a correzione dell'indebitamento netto.

Gli oneri derivanti dalle disposizioni della legge (2,8 miliardi circa nel triennio) trovano copertura, in larga parte, dai risparmi di spesa derivanti dal decreto legge n. 112/08 (in particolare, dalle ridotte risorse del Fondo di proroga delle agevolazioni fiscali) e, in misura più limitata, nei proventi delle maggiori entrate disposte dalla stessa Legge finanziaria che ammontano a 0,7 miliardi nel triennio.

⁶² Commissione europea (2008), *European Economic Recovery Plan*, COM(2008)800 final, 26 novembre.

⁶³ Si fa presente che, in sede di conversione, nel decreto legge sono state inserite le disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, già contenute nel D.L. n. 4/09 poi ritirato.

⁶⁴ Calcolate come somma tra maggiori spese e minori entrate disposte dai provvedimenti.

Le risorse reperite sono utilizzate per il 66,5 per cento (1,85 miliardi) per il finanziamento delle minori entrate derivanti, in gran parte, dalle agevolazioni fiscali a favore dei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'autotrasporto; la restante parte a copertura di interventi in materia di spesa.

Si ricorda, infine, che alla Legge Finanziaria sono collegati altri tre testi normativi in fase di approvazione (cfr. Riquadri su A.S. 1167 e 1195).

3. Il decreto legge n. 185/08 – Misure di sostegno alla domanda interna e all'occupazione

Il provvedimento, più di altri, è stato definito con lo scopo di sostenere l'economia reale. Le misure previste non sono finanziate in disavanzo, bensì ricorrendo a una rimodulazione di alcune voci di spesa e a incrementi di entrate. A tal fine, si reperiscono risorse (maggiori entrate e minori spese) per oltre 15,4 miliardi nel triennio 2009-2011, la maggior parte delle quali (il 66% circa) provengono da interventi in materia di entrate (per esempio, dal riallineamento e rivalutazione volontaria dei valori contabili iscritti nei bilanci delle imprese stimato per oltre 2,8 miliardi e dal potenziamento delle attività di accertamento e di riscossione per circa 4 miliardi). Le minori spese sono assicurate dalla riprogrammazione e riassegnazione delle risorse finanziarie del Fondo aree sottoutilizzate ad altri programmi di intervento, nonché dalla riduzione degli stanziamenti per i crediti d'imposta su investimenti e occupazione, a seguito del loro non pieno utilizzo da parte dei contribuenti. Gli impieghi disposti dal provvedimento sono costituiti principalmente da maggiori spese correnti per circa 6 miliardi (pari al 38,6% delle risorse reperite).

Tra gli interventi per lo sviluppo, si prevede l'accelerazione dei meccanismi di spesa in materia di investimenti pubblici, mentre le minori entrate (oltre 5,8 miliardi nel triennio) derivano principalmente da agevolazioni fiscali.

4. Il decreto legge n. 5/09 – Misure di sostegno ai settori industriali in crisi

Il decreto, l'ultimo varato dal Governo in ordine di tempo convertito in legge n. 33/09 il 9 aprile, contiene misure di sostegno mirate ai settori industriali maggiormente colpiti dalla crisi. Come per il provvedimento precedente, le risorse reperite (più di 2 miliardi nel triennio) sono destinate essenzialmente a coprire gli oneri derivanti dagli interventi decisi in favore di questi settori, in termini sia di maggiori spese sia di minori entrate. In questo provvedimento, le maggiori spese sono essenzialmente di parte capitale e si concentrano nel 2009.

Provvedimenti e principali interventi	2009	2010	2011
D.L. n. 112/08			
Minori entrate (Proroga agevolazioni fiscali)	1.103	555	580
Maggiori spese	6.101	5.269	5.222
Maggiori spese correnti (Abolizione divieto cumulo pensioni reddito e del ticket assistenza specialistica; fondo politiche sociali; interventi strutturali pol. economica)	5.301	5.159	5.102
Maggiori spese c/capitale (Fondo promozione e sostegno TPL; fondo occupazione)	800	110	120
Utilizzo risorse	7.204	5.824	5.802
Riduzione indebitamento netto	9.893	17.137	30.925
Legge Finanziaria 2009			
Minori entrate (Agevolazioni fiscali)	925	530	397
Maggiori spese	340	306	291
Maggiori spese correnti (Credito d'imposta)	302	280	269
Maggiori spese c/capitale (Fondo occupazione)	38	26	22
Utilizzo risorse	1.265	836	688
D.L. n. 185/08			
Minori entrate (Detassazione salario produttività; agevolazioni fiscali; iva di cassa)	2.175	1.597	2.076
Maggiori spese	4.179	2.307	2.682
Maggiori spese correnti (Bonus famiglie; mutui; contratti servizio Trenitalia; blocco e riduzioni tariffe)	3.677	1.213	1.058
Maggiori spese c/capitale (Investimenti Ferrovie dello Stato SpA; finanziamento legge obiettivo; fondo occupazione)	502	1.094	1.624
Utilizzo risorse	6.354	3.904	4.758
D.L. n. 5/09			
Minori entrate (Incentivi auto e moto, mobili ed elettrodomestici; distretti produttivi e reti d'impresa; agevolazioni aggregazioni imprese)	22	232	407
Maggiori spese	1.962	226	241
Maggiori spese correnti (Agevolazioni contributive agricoltura; addestramento GDF)	165	4	0
Maggiori spese c/capitale (Incentivi auto e moto; fondo PdCM; fondo garanzia imprese)	1.797	222	241
Utilizzo risorse	1.984	458	648
Totale utilizzo risorse	16.807	11.022	11.896

Tabella 4.1.2-1 - Utilizzo delle risorse per provvedimento (valori in milioni di euro)

Fonte: elaborazioni su dati RGS - Servizio Studi Dipartimentale (2009), *La manovra di bilancio per il triennio 2009-11*, febbraio e dati sulle modifiche apportate al D.L. n. 5/09 in sede di conversione.

4.1.2.1. Il sostegno all'economia reale

I provvedimenti adottati da maggio 2008 (Tabella 4.1.2.1-1) dispongono una molteplicità di misure lungo l'arco del triennio di riferimento. Le misure mirano a dare supporto ai gruppi sociali maggiormente esposti alla crisi, nell'intento di azionare meccanismi compensativi della minore tutela degli stabilizzatori automatici rispetto agli altri Paesi, nonché a riattivare i consumi, sostenere il sistema produttivo mediante agevolazioni fiscali e meccanismi di finanziamento, a finanziare gli investimenti in infrastrutture e a integrare e modificare il meccanismo degli ammortizzatori sociali.

Tipologia	Titolo	Legge di conversione
D.L. n. 27 maggio 2008, n. 93	Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie	Legge 24 luglio 2008, n. 126
D.L. n. 25 giugno 2008, n. 112	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria	Legge 6 agosto 2008, n. 133
D.L. n. 23 ottobre 2008, n. 162	Interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997	Legge 22 dicembre 2008, n. 201
D.L. n. 3 novembre 2008, n. 171	Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare	Legge 30 dicembre 2008, n. 205
D.L. n. 29 novembre 2008, n. 185	Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale	Legge 28 gennaio 2009, n. 2
Legge 22 dicembre 2008, n. 203	Legge Finanziaria 2009 e collegati: i) AS 1167 Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali; ii) AS 1195 Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia; iii) AC 1441-bis B Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile	
D.L. n. 30 dicembre 2008, n. 208	Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente	Legge 27 febbraio 2009, n. 13
D.L. n. 30 dicembre 2008, n. 207	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti	Legge 27 febbraio 2009, n. 14
D.L. n. 10 febbraio 2009, n. 5	Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi	Legge 9 aprile 2009, n. 33

Tabella 4.1.2.1-1 - Principali provvedimenti adottati

Di seguito si sintetizzano le principali misure suddivise in categorie.

A. SOSTEGNO AI REDDITI DELLE FAMIGLIE E DEI LAVORATORI

In una situazione di debole congiuntura e di un'economia prevista prima in forte rallentamento, poi in recessione, sono indispensabili interventi mirati a favore dei redditi. In tal modo si riattiva la spesa per consumi e si ristabilisce un clima di fiducia positivo per le famiglie.

Il governo è intervenuto, in primo luogo, con l'abolizione totale dell'ICI prima casa (art. 1 della legge n. 126/08) che ha consentito, a partire dal 2008, di non pagare più l'imposta sulla prima casa, ad eccezione delle case di lusso⁶⁵. Il costo della misura è stato stimato in 1 miliardo e 700 milioni. Altre misure adottate con legge n. 133/08 e legge n. 2/09 includono:

- bonus famiglia compreso tra 200 e 1.000 euro per famiglie, lavoratori dipendenti e pensionati che hanno un reddito compreso fra 15mila e 22mila euro;
- carta acquisti ("social card") di 80 euro al bimestre per sconti sulle bollette e acquisto di generi di prima necessità per pensionati ultra 65enni e famiglie con figli piccoli e a basso reddito;
- fondo di credito per i nuovi nati: si tratta di garanzie bancarie offerte a genitori⁶⁶ e agevolazioni fiscali⁶⁷;
- tre misure in materia di mutui. In base a un'intesa raggiunta dal Governo con l'Associazione bancaria italiana, i cittadini che hanno contrattato un mutuo a tasso variabile possono tornare alla rata media del 2006, senza alcun costo aggiuntivo. Possono, inoltre, restituire il finanziamento ottenuto in un tempo più lungo di quello precedentemente concordato. Più recentemente (art. 2 della legge n. 2/09) si è disposto che nel 2009 lo Stato si farà carico, a beneficio di titolari di mutui a tasso variabile sulla prima casa, della parte di rata eccedente il tasso del 4 per cento. Per i mutui contratti da quest'anno, si può utilizzare un tasso variabile indicizzato al tasso di sconto della Banca centrale europea;

⁶⁵ È previsto che la perdita di gettito sia rimborsata ai Comuni con un acconto del 50 per cento entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione.

⁶⁶ Con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento, che chiedono un prestito.

⁶⁷ Va a regime la proroga della detrazione IRPEF, nella misura del 19 per cento delle spese sostenute dai genitori per il pagamento di rette per la frequenza di asili nido. Il limite di spesa su cui calcolare la detrazione è di 632 euro annui per figlio. La detrazione IRPEF massima è quindi di 120 euro a figlio.

- per i titolari di conto corrente bancario si prevede la nullità sia della clausola di massimo scoperto, nel caso in cui il conto sia in rosso per meno di un mese o non si utilizzi il fido, sia di tutte clausole, comunque denominate, che pongono le banche in una posizione di forza nei confronti dei clienti;
- fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti (articolo 81, commi 29 e 30, della legge n. 133/08)⁶⁸.

Sono stati varati interventi di riduzione del costo di alcuni beni e servizi per le famiglie economicamente svantaggiate⁶⁹. Ad alcune di tali misure è destinata una quota del fondo alimentato dagli importi di conti correnti e rapporti bancari cosiddetti dormienti all'interno del sistema bancario e finanziario.

Diverse le misure che rispondono a esigenze primarie delle famiglie, quali il possesso di un alloggio. A tal fine è stato predisposto un "Piano casa" (art. 11 della legge n. 133/08) che prevede sia il recupero del patrimonio abitativo esistente, sia l'offerta di nuovi alloggi da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati. Diversi i destinatari (nuclei familiari e giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; studenti fuori sede; immigrati regolari, etc.). Il Piano viene finanziato mediante un nuovo Fondo, nel quale confluiscono risorse già destinate a interventi nel settore⁷⁰.

Alle medesime finalità risponde sia l'incremento del patrimonio residenziale pubblico disposto dall'art. 13 della legge n. 133/08 attraverso la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP (Istituti autonomi per le case popolari), sia l'istituzione di un Fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa⁷¹ da parte di coppie o nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelle i cui componenti non

⁶⁸ Il finanziamento del Fondo avverrà principalmente tramite le somme riscosse in eccesso dagli agenti della riscossione da soggetti iscritti a ruolo; le somme conseguenti al recupero dell'aiuto di Stato concernente incentivi fiscali a favore di taluni istituti di credito oggetto di riorganizzazione societaria, dichiarato dalla decisione C(2008)869 def. dell'11 marzo 2008 della Commissione europea incompatibile con il mercato comune; le somme versate dalle cooperative a mutualità prevalente.

⁶⁹ Interventi relativi a tariffe agevolate per l'energia elettrica e gas, al blocco dei pedaggi autostradali previsto fino al 30 aprile 2009; allo sconto fiscale (detrazione del 19%) per le spese sostenute per gli abbonamenti ai mezzi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale; al blocco delle tariffe per i treni regionali a beneficio dei lavoratori pendolari; all'abolizione ticket sanitari da 10 euro; alla riduzione del costo dei libri scolastici.

⁷⁰ Si prevede di attrarre investitori privati mediante la costituzione di fondi immobiliari e di incrementare il patrimonio abitativo di edilizia sociale con le risorse derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo. La norma prevede infine la concessione di agevolazioni, anche di tipo amministrativo, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi in esame. La dotazione del Fondo è stata incrementata di 100 milioni in sede di conversione del D.L. n. 5/09 (art. 7 *quater*, comma 12, lettera c).

⁷¹ La dotazione del Fondo è di 4 milioni per l'anno 2008 e 10 milioni per ciascuno degli anni 2009 e 2010.

risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Per chi, invece, è un affittuario viene istituito un Fondo per il sostegno di nuclei familiari a basso reddito nel pagamento dell'affitto. Sono previste, infine, agevolazioni fiscali per chi effettua lavori di ristrutturazione degli edifici realizzando miglioramenti in termini di efficienza energetica: è confermata la detrazione IRPEF del 55 per cento da spalmare in 5 anni dal 2009.

Un altro blocco di misure è indirizzato al sostegno dei redditi dei lavoratori: la detassazione degli straordinari e dei premi produzione per i lavoratori con reddito fino a 35.000 euro; sconto IRPEF prolungato al 2009 (aliquota secca del 10% anziché le aliquote ordinarie) per il salario di secondo livello⁷². Nel prevedere l'aumento delle risorse per gli assegni familiari, si è provveduto all'estensione del contributo ai lavoratori autonomi.

Una delle misure fiscali adottabili a sostegno del reddito è il contenimento e, ove possibile, la riduzione della pressione fiscale. A questa finalità risponde la sospensione del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti fiscali⁷³, nonché la lotta all'evasione fiscale, attraverso disposizioni di efficientamento dell'Amministrazione finanziaria (art. 83 della legge n. 133/08) cui si aggiungono le disposizioni sugli "accertamenti" contenute nel piano anti-crisi.

B. SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE E MISURE DI POLITICA SOCIALE

Per il 2009, si prevede un incremento sostanziale del tasso di disoccupazione. Per contrastare l'impatto negativo della crisi economico-finanziaria sul mercato del lavoro, il Governo ha istituito il Fondo per il sostegno all'occupazione e all'imprenditoria giovanile, al posto dei 3 fondi attualmente previsti⁷⁴. È stato innalzato a 35 anni il limite di età per accedere ai finanziamenti agevolati e semplificata la procedura per l'adozione della normativa di attuazione.

Per contrastare il lavoro irregolare tra i giovani, si è reintrodotta il lavoro intermittente abolito dal Protocollo sul welfare del 23 luglio 2007 e si è potenziata un'altra forma di contratto occasionale, la *job on call*, estendendone l'applicazione rispetto a quanto previsto

⁷² La soglia di reddito per beneficiare dello sconto viene innalzata da 30.000 a 35.000 e l'ammontare del salario agevolato sale da 3.000 a 6.000 euro.

⁷³ Di tributi, di aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi attribuiti con legge dello Stato. Il blocco non varrà per le Regioni con deficit sanitari e per gli enti che non hanno rispettato i vincoli del Patto di stabilità interno.

⁷⁴ Si tratta del Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei lavoratori a progetto iscritti alla gestione separata, del Fondo microcredito per il sostegno all'attività dei giovani e del Fondo per il credito ai giovani lavoratori autonomi.

dal Protocollo che lo limitava ad alcuni settori (commercio, turismo e servizi; art. 22 della legge n. 133/08). Sempre a tale scopo, la manovra triennale approvata a giugno incentiva le imprese ad assumere con forme contrattuali più semplificate. E' stata, ad esempio, sostanzialmente rivista la disciplina dell'apprendistato (art. 23 della legge n. 133/08) innalzando il limite di durata a sei anni. Le parti sociali, tuttavia, sono libere di determinare una durata anche inferiore, se funzionale alle esigenze del settore o alle caratteristiche del percorso formativo.

Riquadro: Gli ammortizzatori sociali in Italia

I principali strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori, in caso di difficoltà delle imprese, sono la Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIG) o straordinaria (CIGS) nei casi di sospensione del lavoro e l'indennità di disoccupazione e la mobilità nei casi di cessazione del rapporto di lavoro. Si può ricorrere alla CIG in situazioni di crisi temporanea dell'azienda; la CIGS può essere chiesta nel caso di processi di ristrutturazione, riconversione o di crisi dell'impresa che conducono a procedure concorsuali⁷⁵. Il pagamento dell'integrazione salariale⁷⁶, per la CIG e la CIGS, è pari all'80 per cento della retribuzione complessiva del lavoratore fino a quaranta ore settimanali, ridotto di un'aliquota del 5,84 per cento.

La CIG è prevista per sei categorie di lavoratori⁷⁷ e per le aziende che appartengono al settore industriale⁷⁸ indipendentemente dal numero di lavoratori occupati. La durata è di tre mesi continuativi per ogni lavoratore e può essere prorogata al massimo di dodici mesi.

Oltre alle imprese industriali e alle cooperative, la CIGS interessa anche le aziende artigiane e commerciali con più di cinquanta dipendenti, o che forniscono servizi di mensa o di pulizia in appalto, con prestazioni ridotte per la crisi dell'impresa appaltante che già risulti in cassa integrazione ordinaria o straordinaria⁷⁹. La durata della CIGS è di due anni nel caso di ristrutturazioni, riorganizzazioni o riconversioni aziendali e, in casi eccezionali, può essere prolungata per altri due anni. Nel caso di procedure concorsuali, la CIGS non può superare i dodici mesi ed è prorogabile di altri soli sei mesi.

La mobilità, a differenza della Cassa integrazione guadagni, è un sostegno economico ai lavoratori licenziati e attiva i meccanismi per promuoverne la rioccupazione. Sono ammesse alla mobilità le aziende con più di quindici dipendenti⁸⁰ già in Cassa integrazione o che cessano

⁷⁵ Per procedure concorsuali si intendono il fallimento, la liquidazione coatta amministrativa o l'amministrazione straordinaria.

⁷⁶ L'importo ha un limite mensile rivalutato con l'indice mensile dei prezzi dell'ISTAT.

⁷⁷ I lavoratori interessati sono gli operai, gli intermedi, gli impiegati, i quadri, i soci di cooperative di produzione e lavoro, i lavoratori a tempo indeterminato di cooperative agricole e i lavoratori assunti con benefici contributivi.

⁷⁸ Oltre alle imprese del settore industriale tra cui quelle del settore edile e lapideo, rientrano in questa categoria le imprese che operano nei settori forestale e del tabacco, della distribuzione e noleggio di film o che sviluppano e stampano pellicole, degli impianti elettrici e telefonici; cooperative e consorzi che trasformano prodotti agricoli di propria produzione, addetti alla frangitura delle olive per conto terzi.

⁷⁹ Queste imprese devono aver occupato più di quindici dipendenti nel semestre precedente la richiesta.

⁸⁰ Aziende industriali con almeno 15 dipendenti, aziende commerciali e agenzie di viaggio con oltre 50 dipendenti, imprese di vigilanza, cooperative agricole e artigianato dell'indotto con più di 15 dipendenti. Con D.L. n. 249/04 (convertito con L. n. 291/04) l'indennità di mobilità e la CIGS è stata estesa anche con riferimento ai dipendenti dei vettori aerei e delle società da questi derivanti.

l'attività. La durata dell'indennità è stabilita in base all'età del lavoratore e alla collocazione geografica e può variare da un minimo di dodici mesi ad un massimo di quarantotto mesi. L'indennità per i primi 12 mesi è pari al 100 per cento del trattamento di Cassa integrazione straordinaria percepito o che sarebbe spettato nel periodo immediatamente precedente il licenziamento, per i periodi successivi la stessa indennità è pari all'80 per cento del predetto importo.

L'indennità di disoccupazione riguarda la generalità dei lavoratori dipendenti del settore privato⁸¹ nel caso di perdita di lavoro. La durata massima della prestazione è pari a 8 mesi per i soggetti con età inferiore a 50 anni e a 12 mesi per i soggetti con età pari o superiore a 50 anni. L'importo della prestazione è pari al 60 per cento della retribuzione percepita nei tre mesi precedenti la cessazione dal lavoro per i primi 6 mesi, al 50 per cento per i successivi due mesi e al 40 per cento per gli ulteriori mesi⁸².

Accanto agli strumenti di tutela connessi a diritti soggettivi annualmente vengono finanziati in relazione alle specifiche esigenze occupazionali di settore e/o aree geografiche i c.d. ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente. Questi strumenti possono essere riconosciuti secondo lo schema concessorio e pertanto nei limiti delle risorse previste:

- a) anche se non soddisfatti i requisiti di lavoro previsti dalla normativa vigente per gli ammortizzatori sociali ordinari;*
- b) anche a lavoratori dipendenti per i quali non è prevista a normativa vigente l'assicurazione per gli ammortizzatori sociali ordinari;*
- c) anche in deroga ai requisiti di non ripetitività degli ammortizzatori sociali ordinari.*

Nel corso del 2008, per far fronte alle ripercussioni della crisi economica, il Governo ha adottato diversi provvedimenti a sostegno del mercato del lavoro con particolare riferimento al potenziamento delle risorse da destinare ai c.d. ammortizzatori in deroga e/o interventi aggiuntivi rispetto agli istituti comportanti diritti soggettivi, per i quali il soddisfacimento della relativa domanda è comunque assicurato dalla legislazione vigente.

A livello finanziario, a giugno con il decreto legge n. 112/08 sono stati stanziati, per il 2009, 700 milioni per il Fondo per l'occupazione⁸³. A novembre, anche a seguito dell'adozione del Piano di rilancio dell'economia europea, il governo ha approvato il decreto legge n. 185/08 che attribuisce per il 2009 una somma complessiva di 289 milioni a favore del Fondo per l'occupazione, di 304 milioni per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e di 54 milioni a decorrere

⁸¹ Il lavoratore deve possedere almeno due anni di assicurazione per la disoccupazione involontaria e almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro.

⁸² E' prevista anche la c.d. indennità di disoccupazione a requisiti ridotti per coloro che hanno lavorato almeno 78 giornate l'anno precedente. L'indennità giornaliera, pagata in un'unica soluzione, è pari al 35 per cento per i primi 120 giorni e al 40 per cento per i successivi giorni della retribuzione media giornaliera. Il numero di giornate indennizzate corrisponde alle giornate effettivamente lavorate nell'anno precedente, e comunque per un periodo non superiore a 156 giornate.

⁸³ Cfr. D.L. n. 112, art. 63, cc. 6 e 7 convertito con L. n. 133/08.

dall'anno 2012⁸⁴. Per il triennio 2009-2011 sono quindi stati stanziati nel complesso circa 900 milioni⁸⁵ al fine di finanziare: (i) un'indennità di disoccupazione della durata di novanta giorni per i lavoratori che non dipendono da aziende che possono beneficiare della Cassa integrazione, anche in caso di sospensione temporanea dell'attività lavorativa per crisi aziendale o occupazionale ed estesa anche ai lavoratori apprendisti; (ii) in via sperimentale un'indennità *una-tantum* per i collaboratori a progetto, per ciascuno degli anni 2009-2011 nel caso di fine lavoro, tenuto conto della specificità del rapporto di lavoro.

Il 12 Febbraio 2009 è stato altresì siglato l'Accordo Stato-Regioni che prevede 8 miliardi da erogarsi nel biennio 2009-2010 per il sostegno al reddito, ivi incluso il riconoscimento della contribuzione figurativa, e per le politiche attive del lavoro. Lo Stato contribuirebbe per 5,35 miliardi, di cui circa 1,35 miliardi derivanti dalle risorse destinate dalla Legge finanziaria 2009 e dal decreto legge n. 185/08, e circa 4 miliardi derivanti dalla legge n. 113/08 e dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) - quota nazionale⁸⁶, in base a quanto previsto dall'articolo 18 della legge n. 2/09. Le Regioni contribuirebbero per circa 2,65 miliardi provenienti dal Fondo Sociale Europeo (FSE)⁸⁷. Nel complesso, i fondi disponibili per interventi di sostegno al reddito e per politiche attive aggiuntivi rispetto a quanto riconosciuto nell'ambito degli istituti comportanti diritti soggettivi, in seguito alle complessive misure descritte, ammonterebbero a circa 8 miliardi per il biennio 2009-2010. Nella seduta del 13 marzo 2009, il Consiglio dei Ministri ha varato un pacchetto di misure a beneficio dei lavoratori sospesi e poi licenziati, contenute nell'articolo 7-ter aggiunto in sede di conversione del decreto legge n. 5/09⁸⁸.

⁸⁴ Cfr. D.L. n. 185/08, art. 19, c. 6, convertito con L. n. 2/09.

⁸⁵ Limitatamente al 2009, l'art. 19, c. 11 dispone trattamenti di CIGS e di mobilità ai dipendenti delle imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti, delle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti, delle imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti, nel limite di spesa di 45 milioni per l'anno 2009, a carico del Fondo per l'occupazione.

⁸⁶ Cfr. L. n. 203/08, art. 2, c. 36; L. n. 113/08, art. 6-quater.

⁸⁷ Nella seduta del 6 Marzo, il CIPE ha deliberato l'assegnazione di 4 miliardi al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, cfr. Delibera CIPE, 6 marzo 2009.

⁸⁸ Le misure sono finalizzate principalmente a dimezzare i tempi di erogazione di tutti gli ammortizzatori per il biennio 2009-2010, a incentivare la riassunzione di lavoratori beneficiari di sussidi straordinari in deroga e di ammortizzatori ordinari, a consentire ai lavoratori destinatari di ammortizzatori di svolgere nel 2009 lavori occasionali per un massimo di 3 mila euro l'anno a obbligo dei centri per l'impiego e le agenzie private a divulgare settimanalmente le opportunità di lavoro al fine di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In seguito al processo di privatizzazione di Alitalia, misure sono state adottate anche in favore di società di gestione aeroportuale e di società da queste derivate⁸⁹.

Altri interventi settoriali includono:

- l'erogazione di un indennizzo, pari alla pensione minima, per gli operatori del commercio in crisi. Si tratta di una forma di sostegno al reddito degli operatori che cessano l'attività prima di aver maturato i requisiti per la pensione⁹⁰;
- la cassa integrazione per i giornalisti delle aziende in crisi estesa anche ai periodici (art. 41-bis del decreto legge n. 207/08). Sono stati stanziati 10 milioni, dal 2009, per i prepensionamenti del settore;
- l'incremento di 300 milioni per l'anno 2009 del Fondo per le politiche sociali (art. 63, comma 7 della legge n. 133/08);
- il divieto di cumulo dei redditi da lavoro e da pensione dal 1° gennaio 2009.

C. SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

I costi indiretti che discendono dagli adempimenti burocratici, dalla loro complessità e dai tempi di attesa fanno sì che la Pubblica amministrazione costituisca un freno allo sviluppo economico. I provvedimenti adottati finora contribuiscono a semplificare gli adempimenti formali in vari ambiti. In primo luogo, nel rapporto di lavoro (articoli 39 e 40 della legge n. 133/08) attraverso misure di semplificazione degli adempimenti obbligatori di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro e in materia di tenuta di libri e documenti del personale dipendente. Nel primo caso, è prevista l'istituzione del libro unico del lavoro in sostituzione di sei registri (paga, matricola, presenze, lavoro a domicilio, d'impresa/agricoltura, autotrasportatori); nel secondo, si modifica la disciplina delle informazioni e comunicazioni che i datori di lavoro sono tenuti a fornire ai lavoratori all'atto dell'assunzione.

⁸⁹ Il Ministro del Lavoro è autorizzato a concedere, a decorrere dal 1° gennaio 2009, in deroga alla normativa vigente, ed entro il limite di spesa di 20 milioni a carico del Fondo per l'occupazione, trattamenti di CIGS per la durata di 24 mesi e trattamenti di mobilità al personale dipendente di tali società.

⁹⁰ Devono mancare tre anni alla pensione. I commercianti devono i) avere più di 62 anni di età (57 anni se donne); ii) essere iscritti da almeno cinque anni nella gestione INPS; iii) cessare definitivamente l'attività commerciale e riconsegnare la licenza cancellandosi dal registro degli esercenti e dal registro delle imprese.

Altre misure prevedono:

- la semplificazione di alcune norme relative all’orario di lavoro, che dando piena attuazione alla direttiva europea n. 93/104/CE, risolve alcune incertezze interpretative e incoraggia l’autonomia della contrattazione collettiva a livello decentrato;
- l’abrogazione dell’obbligo delle dimissioni volontarie su modulo del Ministero del Lavoro e l’eliminazione dell’obbligo a carico dei soggetti titolari di partita IVA di presentare annualmente gli elenchi dei clienti e dei fornitori;
- l’uso di strumenti alternativi al tribunale per la risoluzione delle controversie. Al fine di ridurre il carico pendente di cause presso i tribunali del lavoro, è stata proposta una riforma dell’arbitrato in materia di lavoro e una semplificazione dei tempi dei processi;
- in ambito sanitario è demandato a un decreto interministeriale l’individuazione delle norme da abrogare, al fine di ridurre gli adempimenti formali, a carico di cittadini e imprese, in materia di pratiche sanitarie (certificazioni e prestazioni sanitarie, art. 37, comma 1 della legge n. 133/08) "ferme restando comunque le disposizioni vigenti in tema di sicurezza sul lavoro".

Rilevanti le misure che tendono a ridurre il carico amministrativo sull’attività d’impresa. Nella legge n. 133/08 si riducono i controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione (art.30) e si dà il via all’"Impresa in un giorno" (art.38)⁹¹.

⁹¹ Si semplificano le procedure per l’avvio e lo svolgimento delle attività imprenditoriali, mediante autorizzazione al Governo a modificare, nel rispetto di specifici principi e criteri, la disciplina dello sportello unico per le attività produttive che diviene l’unico punto di riferimento per tutto ciò che concerne le attività produttive. Nei Comuni che ne sono privi, sarà la Camera di commercio a svolgere questa funzione, anche tramite un apposito portale (<http://impresa.gov.it>).