

**Riquadro: Il collegato alla Finanziaria 2009 - A.S. 1167**

*L'articolo 1 reca la delega per la revisione della disciplina pensionistica dei soggetti che svolgono lavori usuranti. Lo scopo è quello di permettere ad alcuni lavoratori di accedere al pensionamento con un requisito anagrafico ridotto di 3 anni, fermi restando un limite minimo pari a 57 anni di età, il requisito di anzianità contributiva pari a 35 anni e la disciplina relativa alla decorrenza del pensionamento (cosiddette "finestre").*

*Sul lavoro sommerso l'articolo 4 innova la materia delle sanzioni in caso di impiego di lavoro irregolare. La disposizione si riferisce all'impiego, da parte di datori privati, di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro, ovvero all'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria.*

*L'articolo 25 modifica le disposizioni relative alle modalità e ai termini per l'impugnazione dei licenziamenti individuali. E' innalzato il termine per l'impugnativa del licenziamento da 60 a 120 giorni dalla ricezione della sua comunicazione o dalla comunicazione dei motivi, ove non contestuale. L'impugnazione può essere effettuata esclusivamente con ricorso al giudice del lavoro, facendo venir meno la possibilità, prevista dalla normativa vigente, di impugnare il licenziamento con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, idoneo a far conoscere la volontà del lavoratore. Il termine di decadenza di 120 giorni si applica anche ai casi di nullità del licenziamento e di licenziamento inefficace e a una serie di altre fattispecie (tra cui, il recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa).*

**D. SOSTEGNO ALLE IMPRESE**

La contrazione della produzione industriale intercorsa nel 2008 e prevista in peggioramento quest'anno mette in luce la profonda crisi che colpisce uno dei motori propulsori del nostro sistema economico. Il Governo è intervenuto a sostegno del sistema produttivo, oltre che con misure di semplificazione e di riduzione del prelievo fiscale, mediante (cfr. L. n. 133/08, L. n. 2/09, L. n. 14/09, L. n. 33/09):

- il pagamento dell'IVA al momento dell'effettivo incasso, con possibilità di estensione in particolare ai fornitori di imprese in amministrazione straordinaria (art. 3-bis aggiunto in sede di conversione del D.L. n. 5/09);
- la riduzione di tre punti percentuali dell'acconto IRES e IRAP;
- la revisione congiunturale degli studi di settore;
- l'estensione a favore delle filiere, delle reti di impresa e delle catene di fornitura dello stesso sistema fiscale dei distretti. Alle imprese dei distretti si riconosce la facoltà di scelta tra tassazione dei distretti e concordata (art. 3 della L. n. 33/09);
- la detassazione delle somme reinvestite in aziende possedute da almeno tre anni e costituite da più di sette;

- la deducibilità dall'IRES del 10 per cento di IRAP che grava su costo del lavoro e interessi.

Agevolazioni e meno vincoli anche per i professionisti e i titolari di partita IVA<sup>92</sup>.

Sono stati altresì predisposti in tempi brevi i rimborsi IVA ultradecennali e i pagamenti dovuti dalla PA a fornitori di beni e servizi.

Di carattere più generale sono gli interventi in materia di attrazione degli investimenti e di sviluppo di impresa, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno (art. 43 della L. n. 133/08): è istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico un apposito Fondo per il finanziamento delle agevolazioni e degli interventi complementari e funzionali, nel quale affluiscono le risorse ordinarie disponibili già assegnate al Dicastero in forza di Piani pluriennali di intervento e delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate nell'ambito dei programmi previsti dal Quadro strategico nazionale 2007-2013. Per l'utilizzo del Fondo, il Ministero si avvale dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti. E' altresì disposta la proroga al 31 dicembre 2009 del termine per il completamento delle iniziative agevolate finanziate a valere sugli strumenti della programmazione negoziata, non ancora completate alla data di scadenza delle proroghe concesse ai sensi della vigente normativa e che, alla medesima data, risultino realizzate in misura non inferiore al 40 per cento degli investimenti ammessi.

Per arginare il rischio di restrizioni al credito alle imprese da parte delle banche, il Ministero dell'Economia è autorizzato, limitatamente al 2009, a sottoscrivere i *bond* che le banche quotate emetteranno per incrementare il loro patrimonio di vigilanza (art. 12 della L. n. 2/09). In attuazione di quanto disposto dall'art. 12, il D.M. del 25 febbraio 2009 disciplina criteri, modalità e condizioni della sottoscrizione degli strumenti finanziari.

#### **E. MISURE PER SPECIFICI SETTORI PRODUTTIVI**

Per i settori industriali più colpiti dalla debolezza della congiuntura e dall'acuirsi della crisi economico-finanziaria, il Governo ha varato, con decretazione d'urgenza, una serie di misure in loro sostegno. Si va dalle disposizioni del decreto legge n. 162/08 in materia di

---

<sup>92</sup> E' abolita la tassa di 1,5 euro per gli assegni non contenenti la clausola "non trasferibile" e viene portata a 12.500 euro (dagli attuali 5.000) il tetto per poter effettuare pagamenti in contanti o con assegni. È soppresso l'obbligo per i lavoratori autonomi e i professionisti di tenere un conto corrente bancario o postale esclusivamente dedicato all'esercizio dell'attività e si dispone la piena deducibilità dell'IVA e la deduzione IRPEF/RES al 25 per cento per le spese sostenute presso alberghi e ristoranti.

adeguamento prezzi dei materiali da costruzione che risentono della volatilità dei prezzi delle materie prime attraverso una compensazione (in aumento o in diminuzione) dei prezzi stabiliti nel contratto e in sostegno al credito e agli investimenti (per 230 milioni) dei settori agricoltura, pesca professionale e autotrasporto, nel rispetto dei vincoli posti dalla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato; al ripristino di crediti di imposta in favore degli investimenti nella filiera del cinema (art. 63, comma 13-ter, della L. n. 133/08)<sup>93</sup>. Lo stesso articolato autorizza una spesa di 2 milioni per il biennio 2008-2009 per la realizzazione di progetti finalizzati al sostegno di produzioni e allevamenti di particolare rilievo ambientale, economico, sociale e occupazionale.

Particolarmente favorito il settore dell'autotrasporto. La Legge n. 133/08 (articolo 83-bis, commi da 1 a 16 e da 23 a 31) contiene disposizioni per l'adeguamento automatico del corrispettivo del servizio di trasporto all'incremento del costo del gasolio intervenuto dal momento della conclusione del contratto a quello del pagamento del corrispettivo; norme che fissano in 30 giorni il termine di pagamento delle fatture dalla loro emissione e disciplinano il Fondo per misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica, le cui risorse sono finalizzate alla formazione professionale, ai processi di aggregazione imprenditoriale, alle retribuzioni corrisposte per prestazioni straordinarie e trasferite. Sono destinate ulteriori risorse al ricambio di veicoli pesanti con nuovi meno inquinanti.

Al fine di ridurre i costi di esercizio delle imprese del settore si è disciplinato l'utilizzo del Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto cui si aggiungono diverse agevolazioni fiscali (art. 2, commi 17 e 20 della L. n. 203/08), nonché altre misure di sostegno del reddito degli addetti e di contenimento degli oneri sostenuti dagli operatori (L. n. 126/08).

Per l'anno 2009 si proroga, nel limite di spesa di 40 milioni, l'agevolazione fiscale introdotta dal decreto legge n. 112/08 (art. 83-bis, comma 26), ovvero la concessione di un credito d'imposta che corrisponde a una quota dell'importo pagato quale tassa automobilistica per il 2009. Sempre per il 2009, è prevista la deducibilità del contributo al Ssn sui premi per la

---

<sup>93</sup> Per la copertura dell'onere derivante dalla reintroduzione dei crediti d'imposta (valutato di importo pari a 16,7 milioni per il 2008 e 66,8 milioni per il 2009 e il 2010) si prevede la corrispondente riduzione di spesa a valere sul Fondo per le esigenze gestionali istituito dal D.L. n. 93/08.

responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione di veicoli a motore adibiti al trasporto merci (art. 2, comma 3 della L. n. 203/08). A decorrere dal 2009, per le imprese del settore sono ridotti di 42 milioni annui i tassi di premio infortuni INAIL (art. 29, comma 1-bis della L. n. 14/09).

Numerose sono le agevolazioni fiscali varate per altri settori, tra cui:

- l'applicazione a regime, non più in via transitoria, dell'aliquota agevolata IRAP dell'1,9 per cento per l'anno di imposta 2008 e per i successivi in favore dei soggetti che operano nel settore agricolo, delle cooperative della piccola pesca e loro consorzi (art. 2, comma 1 della L. n. 203/08);
- la proroga per il 2009 dell'esenzione dall'accisa per il gasolio impiegato nelle coltivazioni sotto serra. La disposizione, inoltre, estende l'esenzione, per l'anno 2009, agli oli vegetali impiegati per fini energetici nelle serre. A questa agevolazione si aggiungono le misure di sostegno, di semplificazione e di promozione dell'attività svolta nel settore agroalimentare varate con il decreto legge n. 171/08;
- l'agevolazione relativa alla riduzione del 40 per cento dell'aliquota di accisa per usi industriali (prevista per la prima volta dal D.L. n. 356/01) in favore di soggetti che registrano consumi superiori a 1.200.000 metri cubi per anno (termoelettrici esclusi) è resa strutturale a partire dal 2009 (art. 2, comma 11 della L. n. 203/08). Sono rese altrettanto strutturali, a partire dal 2009, le riduzioni di aliquota (previste in origine dal D.L. n. 356/01) - da 0,012 euro a 0,007 euro al metro cubo - su gasolio e Gpl.

Nel settore dei servizi, per banche e assicurazioni è prevista la deducibilità degli interessi passivi ai fini IRES e IRAP (art. 82, commi da 1 a 5 della L. n. 133/08). Per le società che applicano il consolidato nazionale, gli interessi passivi maturati nei confronti di soggetti che appartengono allo stesso gruppo sono deducibili sino a concorrenza dell'ammontare complessivo degli interessi passivi maturati nei confronti di soggetti che non appartengono al medesimo gruppo societario. Per le sole imprese di assicurazione è prevista inoltre la deducibilità, ai fini IRES, della variazione della riserva sinistri (art. 82, commi da 6 a 8).

Per l'editoria (art. 44 della L. n. 133/08) è messa a punto una normativa di semplificazione della documentazione necessaria per accedere ai contributi e dei criteri di calcolo dei contributi medesimi.

Di recente le misure in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario sulle quote latte del decreto legge n. 4/09 sono confluite, in sede di conversione, nel decreto legge n. 5/09. Tali misure fissano i criteri per la distribuzione delle quote e per la rateizzazione delle multe dovute allo splafonamento della produzione. Nuovi anche gli incentivi per acquisti di beni durevoli (elettrodomestici, mobili, auto), al fine di sostenere alcune delle principali filiere del *made in Italy* (L. n. 33/09): il bonus per l'acquisto di nuovi mobili ed elettrodomestici è riservato ai contribuenti che hanno effettuato lavori di ristrutturazione edilizia agevolati al 36 per cento<sup>94</sup>; una quota non inferiore a 10 milioni del fondo di garanzia è destinata alle imprese dei distretti industriali della concia, del tessile e delle calzature, seppure a determinate condizioni (comma 1-quinquies, art. 7, inserito in sede di conversione del D.L. n. 5/09).

Nel testo del disegno di legge di conversione vi sono, infine, alcuni incentivi al rinnovo del parco circolante e all'acquisto di veicoli ecologici, nonché misure a favore dell'autotrasporto.

---

<sup>94</sup> E' stata prorogata fino al 2011 (art. 2, comma 15) la detrazione del 36% spettante a fini IRPEF delle spese sostenute per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio.

**Riquadro: Il collegato alla Finanziaria 2009 - A.S.1195**

Il disegno di legge all'esame del Senato contiene una serie di disposizioni per lo sviluppo dell'attività d'impresa e in materia di energia. Si va dalle agevolazioni alle reti d'impresa, alla previsione di specifici investimenti produttivi nelle aree in crisi. In programma interventi a sostegno dell'imprenditoria femminile e all'internazionalizzazione delle imprese per lo sviluppo del made in Italy da finanziare con le economie derivanti da provvedimenti di revoca delle agevolazioni previste dall'art. 1, comma 2, della L. n. 488/92. Prevista anche una stretta sul fronte dei prodotti contraffatti, specie se agroalimentari. Disposta l'adozione di un piano operativo per lo studio e lo sviluppo del nucleare di quarta generazione con la supervisione dell'Agenzia per la sicurezza nucleare. Di seguito si propone l'esame dei principali articoli del disegno di legge in discussione.

Al fine di promuovere lo sviluppo dei distretti produttivi, l'articolo 1 conferisce al Governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi per agevolare la creazione di reti o aggregazioni di imprese. Dal punto di vista finanziario, è prevista la creazione di fondi di garanzia per l'accesso al credito destinati alle reti d'impresa costituite all'interno dei distretti produttivi, oltre a specifiche agevolazioni fiscali per favorire la capitalizzazione del raggruppamento, mediante l'applicazione di un'aliquota ridotta agli utili corrispondenti alla remunerazione ordinaria del capitale investito.

L'articolo 2 è finalizzato a incentivare investimenti produttivi nelle aree in crisi. E' affidato ad accordi di programma tra soggetti pubblici e privati, il compito di promuovere tempestive ed efficaci iniziative di reindustrializzazione in aree o distretti in situazione di crisi industriale. L'attuazione degli interventi è affidata all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa. Essi possono prevedere anche la ristrutturazione di aree o distretti industriali dismessi da destinare a nuovi investimenti produttivi e la riqualificazione di intere aree in crisi, purché ci siano impatti significativi per la politica industriale nazionale.

L'articolo 3 sugli investimenti strategici d'interesse nazionale prevede l'individuazione nel DPEF di priorità, opere e investimenti strategici ritenuti d'interesse nazionale. In sede di prima applicazione, il piano dovrà essere approvato dal CIPE entro il 31 marzo 2009. Lo stesso articolo conferisce delega al Governo per il riordino della programmazione negoziata e degli incentivi per lo sviluppo del territorio e per la ricerca, sviluppo e innovazione. Saranno privilegiati sostegni mirati a piccole e medie imprese, alla crescita dell'indotto e all'aumento dell'occupazione, con particolare attenzione ai distretti industriali in crisi.

L'internazionalizzazione delle imprese è oggetto di diversi articoli (5, 6, 7, 8 e 32). Previste due deleghe al Governo per riordinare la normativa in materia e riorganizzare gli enti operanti nel settore. Tra le novità, sono previsti accordi tra enti pubblici e sistema bancario per l'utilizzo dei servizi e delle sedi estere degli istituti di credito. Le Regioni possono, inoltre, assegnare in gestione a SIMEST spa (Società italiana per le imprese all'estero) propri fondi rotativi, autonomi e distinti dal patrimonio della società, per consentire l'acquisizione di partecipazioni (fino al 49% delle quote, che possono arrivare al 70% per imprese del Sud) in società operanti nel proprio territorio.

Con gli articoli 29 e 31 si riformano due organismi rilevanti della politica industriale in Italia: l'Istituto per la promozione industriale (trasformato in ente pubblico strumentale del Ministero per lo Sviluppo economico) e la SACE spa, per la quale si prevede la separazione tra le attività svolte a condizioni di mercato da quelle che, avendo a oggetto rischi non di mercato, beneficiano della garanzia dello Stato.

## F. INVESTIMENTI PUBBLICI

Promuovere investimenti infrastrutturali consente non solo di fornire un impulso all'economia nel breve termine, ma anche di ridurre il ritardo strutturale che caratterizza il nostro Paese. A tale riguardo, oltre al corposo progetto di edilizia abitativa ("Piano casa", cfr. *lettera A*) e di edilizia scolastica, sono diverse le disposizioni di promozione degli interventi infrastrutturali contenute soprattutto nella manovra estiva e nel piano anti-crisi (cfr. Titolo III della L. n. 2/09). In sintesi, le misure principali:

In primo luogo, la L. n. 133/08 (art. 10) amplia la categoria di interventi infrastrutturali considerati strategici per lo sviluppo del nostro Paese, integrando le disposizioni della legge Finanziaria 2005<sup>95</sup> in cui sono indicati i progetti di investimento considerati prioritari. Ai progetti attualmente previsti si aggiungono le infrastrutture relative al settore energetico e le reti di telecomunicazione.

Nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico è stato istituito, a decorrere dal 2009, un Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, comprese le reti di telecomunicazione ed energetiche (art. 6-quinquies della L. n. 133/08). Nel Fondo confluiscono le risorse nazionali previste per l'attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013 in favore di programmi infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali definite dal CIPE con delibera n. 166 del 2007<sup>96</sup>. Le risorse sono destinate per l'85 per cento alle regioni del Mezzogiorno, per il 15 per cento alle regioni del Centro Nord.

Per il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), strumento ideato per impostare una politica regionale a livello nazionale coerente con i principi e le regole comunitarie e per consentire una maggiore capacità di spesa in conto capitale nelle aree suddette, la L. n. 133/08 stabilisce (art. 6-quater) la revoca, su indicazione dei Ministri competenti, delle assegnazioni effettuate dal CIPE per il periodo 2000-2006, nel limite dell'ammontare delle risorse che entro la data del 31 maggio 2008 non sono state impegnate o programmate nell'ambito di Accordi di programma quadro (Apq). La disposizione mira a concentrare le risorse del Fondo su interventi

---

<sup>95</sup> Comma 355 della L. n. 311/04.

<sup>96</sup> Con esclusione di quelle risorse che alla data del 31 maggio 2008 siano già state vincolate all'attuazione di programmi già esaminati dal CIPE o destinate al finanziamento della "premieria". La dotazione del fondo sarà ripartita con delibera CIPE, su proposta del Ministero dello Sviluppo economico, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture, sentita la Conferenza Unificata. Lo schema di delibera è trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti.

di rilevanza strategica nazionale<sup>97</sup>. Il CIPE, nella seduta del 6 marzo 2009, ha deliberato un aggiornamento della dotazione FAS 2007-2013 (che ammonta a circa 53 miliardi), destinando circa 21,8 miliardi ai Programmi strategici regionali e interregionali del Mezzogiorno e agli obiettivi di servizio, 5,2 miliardi ai Programmi regionali del Centro-Nord. Ha, inoltre, assegnato 18 miliardi della dotazione FAS a tre Fondi nazionali: il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (4 miliardi destinati al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga come previsto dall'art. 18, comma 1 lettera a) della L. n. 2/09), al Fondo infrastrutture (5 miliardi, di cui 1,2 per edilizia scolastica e carceraria) e al Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (oltre 9 miliardi gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri)<sup>98</sup>.

É stato inoltre incrementato il Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale (art. 2, comma 46 della L. n. 203/08) di 22 milioni nel 2009 e 2010 e di 27 milioni nel 2011.

Il titolo III della legge n. 2/09 è dedicato alla riprogrammazione delle risorse disponibili al fine di impiegarle per il finanziamento di interventi infrastrutturali e accelerarne la loro realizzazione. Le misure specifiche riguardano il finanziamento della legge obiettivo mediante due contributi quindicennali di 60 milioni annui dal 2009 e di 150 dal 2010; l'ampliamento delle operazioni di finanziamento effettuabili da parte della Cassa Depositi e Prestiti; l'istituzione di un apposito fondo per finanziare la realizzazione degli investimenti da parte del Gruppo Ferrovie dello Stato spa. L'articolo 10-quater attribuisce al Ministero delle Infrastrutture il compito di individuare e predisporre forme di collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) per accedere al finanziamento delle opere infrastrutturali individuate nel programma delle infrastrutture strategiche già approvato dal CIPE. Con l'art. 10-quinquies si prevede una collaborazione a regime con la BEI che si concretterà nell'invio di una lista di progetti, tra quelli individuati dal DPEF suscettibili di poter beneficiare del finanziamento da parte della citata Banca.

---

<sup>97</sup> Per una più efficiente gestione del Fondo, la L. n.203/08 prevede all'art. 2, comma 43 la presentazione di una relazione annuale del Governo al Parlamento che indichi l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili nonché di quelle utilizzate a seguito di apposite delibere CIPE o in forza di provvedimenti normativi che rechino variazioni della sua dotazione. La relazione deve evidenziare l'incidenza delle utilizzazioni rispetto al principio generale di ripartizione territoriale delle risorse stesse del Fondo.

<sup>98</sup> La quota del FAS destinata a tale Fondo è stata ridotta ai sensi dell'art. 7 – *quinques*, comma 11 aggiunto in sede di conversione del D.L. n. 5/09 al fine di incrementare il finanziamento di interventi per l'istruzione, eventi celebrativi, la dotazione finanziaria del Fondo di garanzia e il rimborso dei titoli obbligazionari Alitalia.

Tra gli ulteriori finanziamenti per investimenti pubblici, si ricorda che:

- sono stati stanziati 1.486 milioni per il periodo 2009-2015 per la realizzazione di opere e per le attività relative all'evento mondiale Expo Milano 2015 (art. 14 della L. n. 133/08), in attuazione dell'adempimento degli obblighi internazionali assunti dal Governo nei confronti del Bureau International des Expositions (BIE);
- è stata ricostituita la dotazione finanziaria del Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale (art. 63, commi 12 e 13 della L. n. 133/08)<sup>99</sup>.

Infine il CIPE ha di recente (6 marzo) preso atto del quadro programmatico - predisposto dal Ministero delle infrastrutture - delle infrastrutture strategiche attivabili nel triennio 2009-2011 per complessivi 30,3 miliardi, di cui 16,6 riguardano alcune delle opere previste nell'Allegato infrastrutture dell'ultimo DPEF (il 50% circa sarà finanziato mediante contributi privati) e 13,7 miliardi sono relativi a interventi previsti in precedenti DPEF e quasi del tutto coperti.

Sono essenziali per riportare il nostro Paese su un sentiero di crescita positivo e sostenibile nel tempo anche gli investimenti in istruzione/formazione, in ricerca e innovazione. Su questo fronte, sono previste agevolazioni fiscali per l'autoaggiornamento e la formazione di docenti delle scuole di ogni ordine e grado non di ruolo, con incarico annuale (art. 2, comma 5 della L. n. 203/08): è prorogata per il 2009 la detrazione ai fini IRPEF pari al 19% delle spese sostenute (per un tetto massimo non superiore a 500 euro) introdotta dalla Finanziaria per il 2008. Si adottano incentivi fiscali anche per favorire il rientro di ricercatori e docenti italiani momentaneamente all'estero e si applica un credito d'imposta per le ricerche effettuate per committenza estera.

Per migliorare il funzionamento delle istituzioni scolastiche è stato incrementato di 300 milioni per l'esercizio 2008 il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche istituito dalla Finanziaria 2007 (art. 63, comma 3 della L. n. 133/08).

---

<sup>99</sup> La ripartizione delle risorse è demandata a un decreto del Ministro delle Infrastrutture, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano.

Per il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche nel paese, sono stati stanziati 800 milioni per il periodo 2007-2013 per lo sviluppo della banda larga. In particolare, si prevede che l'installazione di reti e impianti in fibra ottica siano realizzabili con la procedura della denuncia di inizio attività (art. 2 della L. n. 133/08).

Per la realizzazione di iniziative produttive a elevato contenuto innovativo, si sono creati strumenti innovativi di investimento (art. 4 della L. n. 133/08) mediante la costituzione di appositi fondi di investimento con la partecipazione di investitori pubblici e privati, all'interno di un sistema integrato di fondi di livello nazionale e locale.

#### **G. EFFICIENZA E CONTENIMENTO DELLA SPESA DELLA P.A.**

Gli interventi rientranti in questa categoria sono finalizzati a razionalizzare le risorse umane e finanziarie destinate alla Pubblica amministrazione, a snellirne la struttura e a ridurre i costi della politica.

Un'importante misura di riorganizzazione e razionalizzazione della PA consiste nella soppressione automatica di tutti gli enti pubblici non economici<sup>100</sup> considerati "inutili" e aventi un organico inferiore alle 50 unità. La misura comporterà ulteriori semplificazioni nel marasma delle competenze incrociate e duplicate, con congrui risparmi per la finanza pubblica.

Per la prima volta viene previsto anche un "piano industriale" della PA con una serie di interventi che incidono sul rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, mediante controlli più stringenti e decurtazioni dello stipendio per arginare il fenomeno l'assenteismo. Si riduce il ricorso al lavoro flessibile e alle consulenze esterne – tagliate del 50 per cento - agli enti pubblici. Ridotte del 50 per cento le spese per convegni, consulenze, pubblicità e spese di rappresentanza anche per la PA. Con il Piano industriale si riduce dunque la spesa pubblica migliorando, nel contempo, l'operatività e la produttività della pubblica amministrazione.

Si potenzia l'*e-government* stabilendo una riduzione del 50 per cento rispetto al 2007 della spesa per carta, per la stampa di relazioni e di ogni altra pubblicazione distribuita gratuitamente o inviata ad altre amministrazioni (l'abbonamento alla Gazzetta Ufficiale, per esempio, diventa telematico) e un uso più deciso delle e-mail per ridurre le spese postali.

---

<sup>100</sup> Ad eccezione degli ordini professionali e loro federazioni, delle federazioni sportive, degli enti parco e degli enti di ricerca.

Anche il contenimento delle spese della PA per l'approvvigionamento di combustibile per riscaldamento e per energia elettrica passa attraverso internet, con aste in rete gestite da Consip spa, società controllata del Ministero dell'economia.

In relazione alle misure di razionalizzazione, l'art. 66 della Legge n. 133/08 dispone da un lato, l'obbligo di rideterminare, entro il 31 dicembre 2008 la programmazione triennale del fabbisogno di personale, dall'altro di contenere le assunzioni negli anni 2009-2012 secondo parametri e criteri specifici volti a ridurre il *turnover* e a contenere la spesa per il pubblico impiego. Rispondono alle medesime finalità la riduzione del numero dei dirigenti di prima (del 20%) e di seconda (del 15%) fascia e del personale con compiti logistico-strumentali (del 10%).

Tra le riduzioni programmate dei costi della politica, arriva un taglio del 30 per cento agli stipendi dei sindaci dei Comuni che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno; si riducono le spese per organi collegiali, per i quali va valutata la reale utilità prima dell'istituzione. In ogni caso la spesa dovrà essere inferiore del 30 per cento rispetto a quella sostenuta nel 2007; si decurta del 50 per cento il compenso dovuto ai dipendenti per lo svolgimento di attività di componente o di segretario di collegi arbitrali. Anche la concessione di alcuni benefit, quali le "auto blu", sono soggetti a restrizione<sup>101</sup>. Si rendono, infine, più stringenti i controlli: sui falsi invalidi al fine di contenere la spesa per le invalidità civili, che dal 2000 ad oggi è passata da 6 a 12 miliardi. A tal fine, si prevede un piano straordinario di 200.000 accertamenti da parte dell'INPS; sulle esenzioni dai *ticket* sanitari attraverso controlli incrociati; sulle cartelle cliniche e sulle relative schede di dimissione per le cliniche private (se ne dovranno controllare almeno il 10 per cento e non più il 2).

#### **4.1.2.2. Gli interventi nel settore creditizio**

Come risultato di una successione di distinti interventi normativi adottati a fronte della crisi, il sistema bancario italiano può contare su una gamma di strumenti diversi atti a garantirne la funzione essenziale di finanziamento dell'economia reale.

Il più recente provvedimento legislativo approvato al riguardo (art. 12 del D.L. n. 185/08, convertito dalla L. n. 2/09) si aggiunge ai precedenti interventi (D.L. n. 155/08,

---

<sup>101</sup> Per le "auto blu" si estende al 2009 la norma che prevede un taglio del 50 per cento rispetto al 2004 delle spese di "acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio" delle auto di servizio. Viene consigliato anche il ricorso a mezzi alternativi di trasporto, anche "cumulativo".

convertito dalla L. n. 190/08, e D.L. n. 157/08, confluito nello stesso D.L. n. 155 in sede di conversione) e li completa sotto il profilo funzionale, formando insieme ad essi un pacchetto integrato di misure idonee a ripristinare la fiducia nella stabilità e nel corretto funzionamento del settore bancario.

Tutti i provvedimenti normativi in considerazione prevedono l'emanazione di decreti attuativi da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, in seguito ad approvazione dei loro contenuti da parte della Commissione Europea e sentita la Banca d'Italia.

Più nel dettaglio, il decreto legge n. 155 ha autorizzato il MEF, fino alla data del 31 dicembre 2009, a sottoscrivere o garantire aumenti di capitale di banche italiane, subordinatamente al rispetto di una serie di condizioni accertate dalla Banca d'Italia: (i) inadeguatezza patrimoniale della banca emittente; (ii) adozione da parte di quest'ultima di un adeguato piano di ristrutturazione di lungo termine (minimo 36 mesi); (iii) approvazione di un appropriato programma di politica dei dividendi. In caso di sottoscrizione da parte del MEF, le azioni non hanno diritto di voto e sono rimborsabili dall'emittente su sua iniziativa, a condizione che la Banca d'Italia accerti che tale operazione non ne pregiudica la stabilità. Inoltre, ai sensi dello stesso decreto legge n. 155, il MEF è autorizzato a fornire una garanzia statale sui depositi bancari qualora ne emerga l'esigenza, in aggiunta al sistema privato di garanzia dei depositi già esistente tra le banche. Il decreto ministeriale contenente le procedure applicative in relazione a queste misure è di prossima adozione.

Mentre il decreto legge n. 155 prevede strumenti di intervento indirizzati a banche che versino in situazioni di difficoltà, l'ambito di applicazione del decreto legge n. 157 è circoscritto a banche in condizioni di adeguatezza patrimoniale accertata dalla Banca d'Italia. In base a tale provvedimento, il MEF è autorizzato fino alla data del 31 dicembre 2009 a: (i) garantire le passività delle banche italiane con scadenza superiore a 3 mesi e inferiore a 5 anni, emesse dopo l'entrata in vigore dello stesso decreto legge; (ii) realizzare operazione temporanee di *swap* (di durata massima pari a 6 mesi e rinnovabili fino al 31 dicembre 2009) tra titoli del Tesoro e strumenti finanziari emessi dalle banche con scadenza uguale fino a 5 anni; (iii) fornire una garanzia statale in favore di parti terze che prestino alle banche titoli stanziabili per le operazioni di rifinanziamento con l'Eurosistema. Il decreto ministeriale di attuazione del decreto legge, emanato il 27 novembre 2008, stabilisce che per ciascuna banca l'ammontare complessivo delle garanzie fornite dallo Stato e dei contratti *swap* non può eccedere il suo patrimonio di vigilanza, ivi incluso il patrimonio di terzo livello (cosidetto *Tier 3*).

Come menzionato, l'ultimo intervento in ordine di tempo è rappresentato dall'art. 12 del D.L. n. 185/08 del 29 novembre 2008, convertito nella L. n. 2/09. La norma autorizza il MEF a sottoscrivere speciali strumenti finanziari emessi da banche o da società capogruppo di gruppi bancari le cui azioni siano quotate su mercati regolamentati. L'accesso di queste società all'intervento di patrimonializzazione è subordinato ad una valutazione della Banca d'Italia circa la solvibilità e l'adeguatezza patrimoniale, attuale e prospettica, del richiedente e il suo profilo di rischio. La sottoscrizione da parte del MEF degli strumenti finanziari in questione, che sono integralmente computabili nel patrimonio di primo livello (cosiddetto *Core Tier 1*) ai sensi della normativa di vigilanza sulle banche, mira a fornire a queste ultime un cuscinetto supplementare di capitale per poter fare fronte alle incertezze che discendono dalla crisi e così facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese e delle famiglie. A tale specifico fine, la normativa prevede che la sottoscrizione sia subordinata all'assunzione da parte delle banche emittenti di una serie di impegni volti a garantire che le risorse finanziarie ottenute dall'emissione degli strumenti siano impiegate per il sostegno delle piccole-medie imprese e delle famiglie in difficoltà.

Il decreto ministeriale del 25 febbraio 2009, emanato dopo l'approvazione della Commissione Europea e sentita la Banca d'Italia, definisce il rendimento e le altre caratteristiche economiche degli strumenti finanziari e gli impegni che le banche devono rispettare per poter accedere alla sottoscrizione da parte dello Stato.

Sotto quest'ultimo profilo è previsto che l'emittente debba: (i) adottare un codice etico che includa tra l'altro clausole sulla remunerazione del *management*; (ii) assicurare un flusso stabile di credito alle famiglie e alle piccole e medie imprese, anche tramite il mantenimento per almeno un triennio di risorse finanziarie a favore delle piccole e medie imprese non in decremento rispetto al biennio 2007-2009, l'impegno al versamento di un contributo al fondo di garanzia per i finanziamenti erogati alle piccole e medie imprese di cui all'art. 11 del D.L. n. 185/08, interventi congiunturali per favorire le famiglie in difficoltà nel pagamento delle rate sui mutui contratti per l'acquisto dell'abitazione, l'individuazione di idonee modalità per garantire adeguati livelli di liquidità ai creditori delle amministrazioni pubbliche; (iii) optare per una politica dei dividendi coerente con la necessità di mantenere elevati indici di patrimonializzazione. Gli impegni predetti sono definiti in via generale in un "accordo quadro" sottoscritto dal MEF e dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) il 25 marzo 2009.

Per quanto concerne le caratteristiche economiche degli strumenti, essi sono riscattabili da parte dell'emittente, a condizione che la Banca d'Italia accerti che ciò non pregiudichi le condizioni finanziarie o di solvibilità della banca. Inoltre possono essere convertiti in azioni dopo il terzo anno, a condizione che il valore di mercato delle azioni sia cresciuto di almeno il 10 per cento rispetto al momento dell'emissione degli strumenti.

Con riferimento al rendimento degli strumenti, l'emittente può scegliere tra l'erogazione di un interesse iniziale annuo pari al 7,5 o all'8,5 per cento del valore nominale degli strumenti. Nel caso in cui opti per il maggiore dei due tassi, la banca ha la possibilità di rimborsare i titoli al loro valore nominale fino al 30 giugno 2013, al 110 per cento del valore nominale tra il 1° Luglio 2013 e il 30 Giugno 2015 e, successivamente a tale data, a un valore compreso al massimo tra: (i) il 110 per cento del valore nominale e (ii) il valore di mercato delle azioni (con riferimento a quest'ultimo sono previsti dei valori di riferimento in aumento nel tempo: dal 130 per cento del valore di mercato tra il 1° Luglio 2015 e il 30 Giugno 2016, fino al 160 per cento in caso di rimborso dopo il 1° Luglio 2022). Diversamente, se l'emittente sceglie l'interesse iniziale del 7,5 per cento non ha la predetta possibilità di rimborsare i titoli al valore nominale durante un primo intervallo temporale: sin dall'inizio può rimborsarli al maggior valore tra (i) il 110 per cento del valore nominale e (ii) il valore di mercato delle azioni (anche con riferimento ad esso sono previste delle soglie massime crescenti nel tempo: dal 120% del valore di mercato tra la data di sottoscrizione e il 30 giugno 2013, fino al 160% in caso di rimborso dopo il 1° luglio 2022).

Analogamente a quanto previsto per il riscatto, anche gli interessi annuali aumentano nel tempo in modo da indurre le banche a optare per il rimborso anticipato (cosiddette *step up clauses*). Ogni anno l'interesse è fissato al valore maggiore tra: (i) un interesse fisso in aumento nel tempo (fino al 15% dopo il 2039); (ii) una percentuale dei dividendi delle banche (anche questa percentuale aumenta nel tempo, fino al 125 per cento dopo il 2018, a condizione che non sia più elevata del limite del 15 per cento indicato al punto (i)); (iii) dal 2011 in poi, un interesse uguale al costo del finanziamento per lo Stato misurato dal rendimento sui titoli di stato a 30 anni maggiorato di 300 punti base. Nel caso in cui anche investitori privati (diversi dagli azionisti che detengono quote del capitale della banca superiori al 2%) sottoscrivano gli strumenti per un ammontare rilevante (pari o maggiore al 30%) il rendimento può essere determinato in modo diverso – in conformità con le linee guida fornite dalla Commissione Europea – a condizione che sia superiore al costo di finanziamento per lo Stato misurato dal rendimento sui titoli dello Stato a 30 anni maggiorato di 200 punti base.

Come regola generale, l'ammontare della sottoscrizione da parte dello Stato non può superare il 2 per cento delle attività delle banche ponderate per il rischio.

Un sistema di monitoraggio è in corso di attivazione al fine di assicurare che le banche rispettino gli impegni. Ogni tre mesi il MEF invierà al Parlamento un rapporto sull'evoluzione delle iniziative adottate.

## **4.2. IL FEDERALISMO FISCALE E L'ADEGUAMENTO DELLA LEGGE DI CONTABILITA' DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

### **4.2.1. Problematiche relative alle quantificazioni finanziarie connesse all'attuazione del federalismo fiscale**

Il processo di quantificazione finanziaria degli aspetti connessi all'attuazione del federalismo fiscale, in relazione al testo del disegno di legge delega, giunto ormai nella fase di approvazione definitiva, si presenta come un'operazione oggettivamente molto complessa e ciò anche in considerazione dell'incertezza del relativo quadro di riferimento. Ne deriva che non è possibile determinare ex ante le conseguenze finanziarie dell'intero processo, a causa dell'elevato numero di variabili che dovranno essere definite in sede di redazione dei decreti legislativi di attuazione.

I punti di maggiore significato riguardano:

- A. Classificazione e definizione delle funzioni delle regioni e degli enti locali.** Non risultano agevolmente individuabili le specifiche attività amministrative da ricondurre alle funzioni di competenza delle regioni e degli enti locali, né è chiaro quali attività amministrative siano da ricondurre ai livelli essenziali delle prestazioni per le regioni e quali alle funzioni fondamentali per gli enti locali. Ciò assume rilevanza nel processo di quantificazione finanziaria, essendo prevista la copertura integrale del fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni delle regioni e per le funzioni fondamentali degli enti locali. Relativamente ai finanziamenti da ricondurre al comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione, occorrerà distinguere tra risorse destinate, in via ordinaria, alla realizzazione di livelli necessari di spesa in conto capitale da trasformare in fiscalità locale e risorse da destinare alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, che per la loro specialità e straordinarietà rientrano tra gli interventi di competenza statale.
- B. Classificazione e quantificazione dei trasferimenti erariali.** La soppressione dei trasferimenti erariali prevista dalla delega, in corrispondenza di una più elevata autonomia impositiva degli enti, richiede una puntuale identificazione