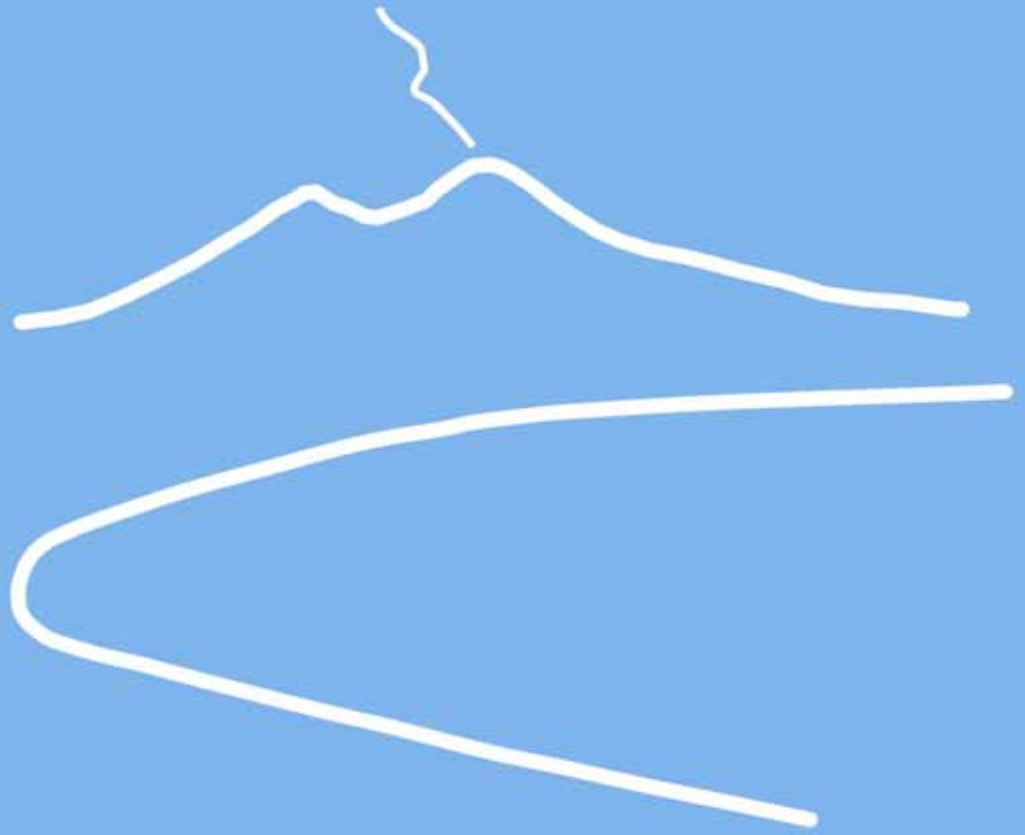




1

Università degli Studi di Napoli Federico II  
Facoltà di Giurisprudenza

# Innovazione e Diritto



2009

***Prof. Raffaele Perrone Capano (direttore)***

***COMITATO SCIENTIFICO***

Prof. Andrea Amatucci  
Prof. Carlo Amatucci  
Prof. Carlo Amirante  
Prof. Gaetano Cuomo  
Prof. Elisabetta De Franciscis  
Prof. Cesare Dell'Acqua  
Prof. Lucio De Giovanni - Preside Facoltà di Giurisprudenza  
Prof. Luciana Di Renzo - (coord. Finanza Comunitaria e Territoriale)  
Prof. Stefano Fiorentino (coord. area Diritto tributario)  
Prof. Massimo Marrelli  
Prof. Carlo Panico  
Prof. Marilena Rispoli Farina  
Prof. Luigi Sico (coord. area Diritto internazionale e comunitario)  
Prof. Sandro Staiano  
Prof. Mario Tedeschi  
Prof. Talitha Vassalli di Dachenhausen

***REDAZIONE***

Roberta Alfano (coordinamento rivista)  
Domenico Ardolino  
Debora Cioffi  
Elena Cuomo  
Anna Maria Di Lieto  
Giordano Di Meglio  
Olimpia Esposito De Falco  
Chiara Fontana  
Laura Letizia  
Serena Maresca  
Maria Pia Nastri  
Eduardo Maria Piccirilli  
Raffaele Sabato  
Leonardo Saviano  
Giuseppina Simioli  
Dea Squillante  
Loredana Strianese

***EDITING e GRAFICA***

Gianluca Ortiz  
Sebastiano Romitelli

***INNOVAZIONE E DIRITTO – rivista on line***

***<http://www.innovazionediritto.unina.it>***

Registrazione Tribunale di Napoli n. 45 del 22 giugno 2005  
ISSN 1825-9871

***DIRETTORE RESPONSABILE***

Avv. Maurizio Migiarra

# Innovazione e Diritto

Innovazione e Diritto è una rivista *open*. La rivista è consultabile e scaricabile liberamente attraverso le pagine del suo sito web:

***<http://www.innovazionediritto.unina.it>***

La rivista e tutti i suoi contenuti possono essere riprodotti liberamente a condizione che se ne citi sempre la fonte, riportando il web address.

Per contattare la redazione utilizzare il seguente indirizzo email:

***[redazione@innovazionediritto.unina.it](mailto:redazione@innovazionediritto.unina.it)***



## *INDICE*

- 1 VERSO IL FEDERALISMO FISCALE, TRA LIMITI ISTITUZIONALI NON RISOLTI E PERSISTENTI CRITICITÀ DEL SISTEMA TRIBUTARIO STATALE  
*di Raffaele Perrone Capano*
- 35 LA BASE IMPONIBILE CONSOLIDATA COMUNE (COMMON CONSOLIDATED CORPORATE TAX BASE): UNA SFIDA PER LA FISCALITÀ EUROPEA  
*di Alessandro Saccone*
- 51 L'INTERVENTO PUBBLICO NEL SETTORE ENERGETICO: L'INCENTIVAZIONE DELLA PRODUZIONE DA FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI  
*di Domenico Ardolino*
- 61 DIRETTIVA EX BOLKENSTEIN: RATIO E PORTATA  
*di Elettra Bianchi D'Urso*
- 75 AL «TERRORISMO INTERNAZIONALE»: LA RINNOVATA IDEOLOGIA DEL NEMICO TRA GUERRA GLOBALE PERMANENTE E LEGISLAZIONE EMERGENZIALE  
*di Ubaldo Nazzaro*

### *GIURISPRUDENZA - CASI PRATICI - DOCUMENTAZIONE*

- 97 È legge il decreto anti crisi 185/2008  
*di Giordano Di Meglio*



## **Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale**

di Raffaele Perrone Capano

SOMMARIO: 1) Il federalismo come risposta alla crisi dello statalismo e alla globalizzazione. Concorrenza politica e riforma del titolo V. – 2) I limiti della Riforma Costituzionale del 2001. – 3) Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, dopo il voto del Senato, tra spinte programmatiche e vincoli virtuali. – 4) La disciplina dei rapporti finanziari Stato-Regioni. – 5) Il federalismo fiscale dopo il voto del Senato: riflessioni critiche di De Mita, Visco, Ingrosso. – 6) Criticità del sistema tributario e federalismo fiscale: interdipendenza e limiti

### *1) Il federalismo come risposta alla crisi dello statalismo e alla globalizzazione. Concorrenza politica e riforma del titolo V.*

Con l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge-delega al Governo sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (il cosiddetto federalismo fiscale) il percorso riformatore avviato nel 2001 con una revisione profonda del Titolo V della Costituzione, ed arenatosi successivamente per gli evidenti limiti e contraddizioni di quel modello e per la difficoltà politica di darvi attuazione, correggendone contemporaneamente in modo condiviso gli aspetti meno convincenti o di più difficile integrazione con l'impianto della Costituzione del 1948, riprende l'avvio.

La scelta politica, a prima vista poco razionale di partire dai profili finanziari o tributari anziché da una preventiva riconsiderazione dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e delle funzioni e delle materie da trasferire, alla luce dell'esperienza di questi anni, e del contributo chiarificatore della Corte Costituzionale, finalizzato alla stabilizzazione di un sistema costituzionale coerente, può essere condivisa solo se l'avvio di un più ampio decentramento fiscale, venga inserito in un disegno coerente di più ampie riforme istituzionali.

Un disegno organico che non si limiti solo ad una diversa ripartizione del potere e delle risorse tra ordinamento statale e sistema delle Autonomie, ma anche capace di dare rappresentanza unitaria alle istanze e agli interessi espressi dai territori con particolare riferimento all'appartenenza all'Unione Europea; un'esigenza della cui necessità ed urgenza, il meno che si possa dire è che manca, tuttora, non solo nella classe politica, la consapevolezza.

L'intreccio tra crisi della politica e logoramento delle istituzioni che ha accompagnato la società nazionale nel suo insieme negli ultimi venti anni ha influito anche sull'analisi dei riflessi giuridici dei fenomeni politico sociali, attenuando la percezione e la capacità di approfondimento degli aspetti più problematici di quella esperienza.

Sotto questo profilo l'analisi delle linee guida del disegno di legge delega sul federalismo fiscale non può prescindere dalla contestualizzazione dei profili finanziari, nella più ampia cornice dei nuovi assetti istituzionali delineati dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Il punto di partenza per comprendere i limiti del processo di riforme costituzionali dell'ultimo decennio è rappresentato, a mio parere, dall'equazione diffusa, soprattutto nelle aree economicamente avvantaggiate, tra statalismo e Stato unitario. Il ripiego nel localismo come antitesi alle paure indotte dal processo di mondializzazione dell'economia ha coltivato in una parte dell'opinione pubblica, l'illusione che una nuova articolazione dello Stato su basi federali, rappresentasse l'opzione più razionale ed efficace per ridurre il peso dello statalismo, e l'invadenza di un fisco sempre più pervasivo.

Una tesi semplicistica che affida al federalismo, non solo fiscale, un effetto taumaturgico, sull'insieme dei problemi irrisolti che hanno caratterizzato negativamente la società italiana nell'ultimo quarto di secolo: meno spesa pubblica, meno evasione fiscale, meno burocrazia, più trasparenza nell'impiego delle risorse, più competitività nell'economia, più controllo dei cittadini sul funzionamento della P.A., più qualità nei servizi resi alla cittadinanza; l'immaginazione produttiva non conosce limiti.

Se si analizza con un minimo di attenzione l'impianto del Titolo V novellato, emerge con chiarezza l'errore di valutazione compiuto nel 2000 dai partiti di centro sinistra, tradizionalmente cauti in tema di riforme costituzionali, proprio perché preoccupati di difendere l'impianto della Costituzione del 1948.

L'idea che un semplice trasferimento di funzioni e materie dallo Stato alle Regioni di dimensioni, e quindi con implicazioni politiche, amministrative e finanziarie, che non avevano riscontro in nessun altro modello di stato federale o regionale europeo, potesse per ciò stesso determinare un nuovo equilibrio di poteri, più attento alle esigenze delle Regioni più avanzate e quindi più competitive, capace quindi di innestare un ciclo virtuoso idoneo ad attrarre le altre ed estendersi quindi al resto d'Italia, si è dimostrata semplicistica ed illusoria.

L'esperienza di questi anni ha evidenziato un elemento di forte criticità nella difficoltà di inserire il nuovo modello di regionalismo delineato dal titolo V della Cost. nel testo novellato, nella cornice di una democrazia parlamentare caratterizzata dalla centralità del Parlamento. Essa trova conferma da un lato nello svuotamento della funzione legislativa del Parlamento nazionale, ben oltre le necessità autonomistiche dei territori; dall'altro in una disciplina fuorviante della potestà legislativa concorrente, potestà che ormai condivide solo il nome con la corrispondente fonte legislativa



propria dell'ordinamento tedesco.

La riforma del titolo V non solo ha sottratto allo Stato la funzione legislativa, salvo la determinazione dei principi fondamentali, in tutte le materie indicate nel III comma dell'art. 117 della Costituzione, con un ribaltamento di ruolo rispetto alle Regioni, che non poteva non riflettersi negativamente nella rappresentanza degli interessi unitari.

Non ha neppure esplicitato alcuno strumento di collegamento tra le politiche di settore, specie in campo economico, ormai devolute alle Regioni, e l'esigenza, di realizzare almeno il raccordo delle diverse politiche territoriali all'interno di modelli a rete, finalizzati a garantirne l'unità di indirizzo. Obiettivo quest'ultimo che può essere assicurato con strumenti meno penetranti rispetto alla vecchia esperienza della funzione di indirizzo e coordinamento esercitata dal legislatore statale, prima della riforma costituzionale; ma non fino al punto da sottrarre allo Stato e al Parlamento il proprio ruolo di cerniera rispetto alle politiche regionali di settore.

E così si è consumato il paradosso istituzionale per cui lo Stato può, ai sensi dell'art. 117 secondo comma, emanare norme generali anche a contenuto finanziario, nelle materie che disciplinano l'offerta di servizi primari alla cittadinanza da parte delle Regioni e che rappresentano il nucleo centrale dell'ordinamento regionale, quali la sanità, l'istruzione e l'assistenza. Mentre in tutte le altre materie, che esprimono politiche di settore a contenuto prevalentemente economico e che concorrono a determinare la politica economica del Paese, la riforma del titolo V non ha previsto nulla.

Lo Stato quindi in base a questo schema, non solo non dispone più di strumenti di intervento istituzionali propri, finalizzati a comporre ad unità le politiche di settore regionali, ma non può neppure, in assenza di una legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, impegnare risorse finanziarie con questa finalità. A questa lacuna, che riverbera i suoi effetti negativi sull'intero impianto costituzionale si è cercato, da parte della Corte Costituzionale, di porvi in parte rimedio, lasciando sullo sfondo l'art. 41 della Costituzione, attraverso una ricostruzione dei diversi rapporti tutta interna al titolo V novellato, che fa riferimento ai principi contenuti negli articoli 118 e 120 Cost.

Pur apprezzando lo sforzo della Corte di pervenire ad una ricostruzione razionale dei rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo ordinamento, non può sottacersi che si è in presenza di correttivi necessariamente parziali e residuali.

Il carattere anche ascendente del principio di sussidiarietà (art. 118) riconosciuto dalla Corte Costituzionale, e la necessità di assicurare l'unità giuridica ed economica della Nazione (art. 120) la cui titolarità appartiene allo Stato, possono risolvere casi limite, ma non sono certo lo strumento per regolare i rapporti tra lo Stato e le Regioni in campo economico in via ordinaria.

Come regolare allora i rapporti fra Stato e Regioni in tutte quelle materie a contenuto economico, dall'industria, dall'artigianato, dal commercio al turismo, all'agricoltura, in cui la potestà legislativa è ormai riservata dall'art. 117 III comma

Cost. alle Regioni?

Il problema non è solo quello di assicurare tutela agli interessi unitari non frazionabili, sulla base del principio della sussidiarietà ascendente riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 303/04; ma quello di realizzare un modello di relazioni tra Stato e Regioni in campo economico che consenta all'Italia di avere una politica economica nazionale e una serie di politiche nazionali di settore in campo economico, che non siano la semplice addizione di quelle regionali.

La soluzione deve essere ricercata nella prima parte della Costituzione.

L'art. 41 al III comma affida alla legge dello Stato la funzione di coordinare ed indirizzare l'attività economica, pubblica e privata evidenziando in questo campo un ruolo centrale dello Stato. Nel quadro dei rapporti economici fissati nella Costituzione del 1948 la funzione programmatica era riservata alla legge: strumento idoneo a fissare fini e obiettivi dell'attività economica pubblica e privata, lasciando ampia libertà nella scelta dei mezzi.

Con il trasferimento alla potestà legislativa regionale della disciplina delle materie a contenuto economico, muta a mio avviso anche il ruolo dell'art. 41 III comma. La funzione di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato in campo economico non è più rivolta direttamente allo svolgimento attività economiche, la cui disciplina è riservata in concreto alle Regioni. Ma spetta alla legge dello Stato fissare i fini e gli obiettivi nazionali in campo economico a cui dovranno conformarsi le legislazioni regionali nell'esercizio della potestà legislativa, nelle materie a contenuto economico.

È vero che nel nuovo schema di rapporti fra Stato e Regioni, delineato dalla Legge Costituzionale 3/01, lo Stato non ha più un potere generale di indirizzo e coordinamento come nel vecchio testo del Titolo V.

Ma, poiché appare indiscutibile che la politica economica nazionale rappresenti anche dopo la riforma del Titolo V una funzione tipica di Governo, spetta al Governo con una legge ordinaria, o con altri mezzi, ad esempio la legge finanziaria, di realizzare nei vari campi in cui si articolano le attività economiche, dei modelli a rete in cui le politiche di settore delle varie Regioni convergano a realizzare la politica economica del Paese, in un quadro necessariamente unitario.

D'altra parte va segnalato che allo stato gli aspetti richiamati in precedenza non appaiono facilmente risolvibili, all'interno della sessione di bilancio, il cui intero impianto evidenzia una serie di carenze, a cui i Governi hanno cercato da alcuni anni di porre rimedio fin qui senza successo.

In tutti i casi la riforma della legge finanziaria e del bilancio dovrebbe essere coordinata con il nuovo impianto del regionalismo introdotto dalla riforma costituzionale del 2001.

L'attuale assetto della legge finanziaria e di bilancio appare ormai inadeguato al nuovo modello di Stato regionale: anche perché la legislazione di bilancio a uno degli strumenti per dare attuazione all'art. 41 della Costituzione, ma non li esaurisce.

Da questo angolo visuale, anche la riforma del bicameralismo e l'istituzione di

un Senato federale appare inidonea a sciogliere i principali nodi del nuovo modello istituzionale che ruotano intorno alla realizzazione di un diverso e più equilibrato rapporto tra Governo, Parlamento, e Ordinamento Regionale. Aspetti che dovrebbero quantomeno essere presenti nel dibattito relativo all'attuazione del federalismo fiscale; che altrimenti rischia di esaurirsi nel tentativo di realizzare una parziale redistribuzione delle risorse a favore di quelle Regioni più popolate e più ricche che di volta in volta esprimono una più forte rappresentanza politica, con effetti negativi sia sulla competitività del sistema Italia, sia prevedibilmente sulla stessa stabilità politica, e quindi in definitiva sulle istituzioni.

I temi, richiamati in precedenza sottolineano da un lato il limite di una riforma costituzionale nata alla fine degli anni 90 per esigenze politiche contingenti, poco attenta alle variegate caratteristiche economico-sociali e dimensionali delle Regioni italiane, che avrebbe richiesto un'architettura istituzionale e finanziaria meno improvvisata, più vicina al modello spagnolo piuttosto che a quello tedesco. Dall'altro la difficoltà, sotto il profilo finanziario, di dare effettiva attuazione ad un decentramento di funzioni di portata molto più ampia rispetto alla Spagna e alla Germania, rispettando i principi autonomistici contenuti nell'art. 119 Cost. e lasciando allo Stato risorse sufficienti per adempiere alle proprie funzioni unitarie.

## 2) *I limiti della Riforma Costituzionale del 2001*

È all'interno di questo quadro di riferimento che si inserisce e va letta la nuova formulazione dell'art. 119 Cost., il cui testo, sicuramente ridondante e caratterizzato da enunciazioni programmatiche sostanzialmente generiche, si muove tuttavia nell'alveo della vecchia autonomia finanziaria, disciplinata dall'art. 119 Cost., all'interno quindi, come vedremo, di un assetto Costituzionale teso a valorizzare l'autonomia finanziaria, dei diversi Enti territoriali nel rispetto del principio dell'unità della finanza pubblica.

Questo non vuol dire che l'art. 119 nel testo riformato sia del tutto sovrapponibile al precedente; l'autonomia tributaria riservata alle Regioni ha infatti portata più ampia. I tributi propri, e cioè quelli stabiliti autonomamente dalle Regioni con propria legge, evidenziano in via di principio un'autonomia più estesa di quella di secondo grado che la legge statale riservava ai tributi propri, attribuiti alle Regioni a statuto ordinario, in base al testo dell'art. 119 versione 1948.

Ma si tratta comunque di un'autonomia non priva di limiti.

Da un lato infatti la potestà tributaria delle Regioni è condizionata dai principi di coordinamento del sistema tributario, la cui determinazione è affidata, dall'art. 119 Cost., a leggi della Repubblica; dall'altro dalla stessa estensione delle materie e delle funzioni trasferite, perché è evidente che più sono ampie le funzioni da finanziare, più sono inevitabilmente compressi gli spazi di autonomia finanziaria delle Regioni stesse, in sistema tributario che resta, e non potrebbe essere altrimenti, sostanzialmente

statale; ed in cui, vale la pena di ricordarlo, l'imposizione sulle vendite è disciplinata in modo così stringente a livello comunitario da consentirne l'utilizzo come mezzo di finanziamento delle Regioni, ma non certo come strumento di autonomia tributaria regionale.

Quest'aspetto, come vedremo, assume particolare rilievo in tutte quelle materie e funzioni devolute alla competenza legislativa delle Regioni, che attengono alla disciplina e all'esercizio delle diverse attività economiche (industria, artigianato, commercio, turismo, ecc.) per le quali come è evidente, è impossibile predeterminare costi standard. Il che, in altre parole, equivale a dire che è praticamente impossibile predeterminarne i costi e quindi, conseguentemente, assicurarne il finanziamento, se non attraverso l'esercizio dell'autonomia tributaria.

Autonomia che, come abbiamo sottolineato in precedenza, può esercitarsi solo all'interno dei limiti fissati dalla legge statale di coordinamento del sistema tributario.

Sotto questo profilo quindi l'eccessivo allargamento delle materie e funzioni attribuite alla competenza legislativa delle Regioni rappresenta il limite più penetrante all'autonomia tributaria regionale e, per conseguenza ne compromette anche quella finanziaria.

Dal punto di vista costituzionale analoghi e più stringenti rilievi possono formularsi rispetto all'autonomia tributaria degli Enti Locali. Quest'ultima è disciplinata nel secondo comma art. 119 Cost. in maniera indifferenziata rispetto all'autonomia tributaria attribuita alle Regioni; ma l'asimmetria è evidente sol che ci si soffermi sul fatto che la materia tributaria è destinataria di una riserva di legge (statale e regionale), art. 23 della Cost. che non si estende agli Enti territoriali (Province e Comuni). Per questi ultimi l'autonomia tributaria rappresenta quindi solo una facoltà, condizionata dall'esistenza di una o più disposizioni di legge che ne attribuiscono e disciplinano l'esercizio.

Ed è questa la ragione per cui non ci occuperemo in queste note della finanza degli Enti territoriali, non senza per altro sottolineare il rischio di sostituire al centralismo dello Stato un nuovo, più invasivo ed assorbente, policentrismo regionale. Sotto questo profilo il testo licenziato dal Senato rappresenta un'evoluzione positiva rispetto al ddl Lanzillotta della precedente legislatura. Ma come insegna l'esperienza spagnola, l'autonomia comunale trova la propria fonte e garanzia costituzionale essenzialmente nella legge statale che ne disciplina e finanzia le funzioni fondamentali.

Legge dello Stato cui si è demandata altresì la funzione di definire le modalità di compartecipazione degli Enti Locali al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio; ma anche legge finalizzata a disciplinare il finanziamento di funzioni diverse da quelle fondamentali, attribuite agli Enti Locali dalla stessa Regione, con propria legge.

Il tema dell'autonomia finanziaria e tributaria, intorno a cui è stato costruito negli ultimi anni, tutto l'impianto ideologico intorno al federalismo fiscale e ai suoi presunti vantaggi in termini di maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse e di migliore controllo della spesa pubblica, rimanda quindi ancora una volta al ruolo della

legge (statale) cui è demandato sia il compito di individuare i tributi propri, regionali e locali, sia la misura della compartecipazione delle Regioni e degli altri Enti territoriali al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio;

Il problema dei limiti dell'autonomia tributaria degli Enti di decentramento quindi, come abbiamo già indicato in precedenza è strettamente connesso e fortemente condizionato dall'evoluzione delle principali Istituzioni della nostra Repubblica; tra queste, sicuramente il punto di maggior sofferenza è rappresentato dal Parlamento, privato ormai della maggior parte delle competenze legislative e indebolito nella sua autonomia, anche in conseguenza della sottrazione ai cittadini del diritto di scegliere i parlamentari, e quindi non più in grado di assicurare una penetrante funzione di controllo, e di supporto rispetto al Governo da parte della maggioranza parlamentare.

Un'ultima annotazione di principio riguarda la caduta di ogni riferimento, nel nuovo testo dell'art. 119 Cost., al Mezzogiorno e alle Isole quali entità da valorizzare nei propri assetti civili ed economico-sociali. Al di là dei profili essenzialmente estetici la questione non ha alcun rilievo di principio, perché da un lato il quinto comma dell'art. 119 Cost. rappresenta la trasposizione nel campo dell'autonomia finanziaria territoriale del principio di eguaglianza sostanziale (art. 3 secondo comma) nelle sue diverse declinazioni; quindi le politiche pubbliche finalizzate al riequilibrio territoriale trovano nel quinto comma dell'art. 119 Cost. un'effettiva valorizzazione.

D'altra parte, se il riferimento al Mezzogiorno e alle Isole come costituzionalizzazione delle esigenze di valorizzare la parte meno sviluppata del Paese, appare superata, il principio dell'equilibrio territoriale trova ampio riferimento nel potere sostitutivo dello Stato che prescinde dai confini dei Governi Locali ed è finalizzato ad assicurare l'unità giuridica ed economica della Nazione (art. 120).

In definitiva quindi, come vedremo in maniera più approfondita esaminando le linee guida della delega al Governo sul federalismo fiscale, il tema dell'autonomia tributaria degli Enti Territoriali ed in particolare delle Regioni, non può essere disgiunto dall'analisi dell'evoluzione del ruolo delle principali Istituzioni della Repubblica, per la cura degli interessi unitari, la cui esplicitazione costituisce la premessa per una più precisa e razionale definizione delle funzioni trasferite, e quindi del loro finanziamento.

Quest'aspetto, incredibilmente accantonato dopo il fallimento del tentativo avviato nel periodo 2005/06 di dare una sistemazione più equilibrata alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, affiancato purtroppo da un nuovo assetto istituzionale confuso ed improbabile, che non ha retto allo scrutinio del referendum, non può essere evidentemente ignorato.

Dall'altra parte l'arcipelago di luoghi comuni che sta accompagnando da mesi il tema del decentramento fiscale, quale metafora per la soluzione dei problemi della società italiana in ogni campo, non aiuta a sciogliere i nodi istituzionali irrisolti.

Nodi istituzionali che attengono sia all'attuazione di un decentramento autonomistico che non è tale solo perché trasferisce risorse crescenti al sistema delle

Autonomie Territoriali, sia al ruolo dello Stato e alla sua funzione di intervento nella definizione ed attuazione delle politiche pubbliche, specie in campo economico (art.41 III comma Cost.).

Tema quest'ultimo che s'intreccia con quello più complessivo della competitività del sistema Italia, nel quadro di un'economia internazionale sempre più mondializzata, e quindi più esposta ai fattori di crisi esogeni.

Sotto questo profilo, il declino del settore turistico, che in soli tre anni è passato in Italia dall'11,4% del PIL al 9,7%, evidenzia gli effetti negativi di un decentramento che scade nel localismo, frammenta gli interventi, non rende percepibili le politiche pubbliche di settore e non consente quindi di orientare l'offerta di servizi verso le nuove domande, pure in presenza di un mercato turistico mondiale in rapida e continua crescita e di una spesa per la promozione turistica non inferiore a quella dei nostri principali concorrenti.

Esempi analoghi si ritrovano in tanti altri aspetti che incidono sul sistema economico sociale, dalla dimensione delle imprese, mediamente troppo piccole per potersi affacciare ai nuovi mercati asiatici in rapida espansione; alla legislazione pensionistica che anticipa di almeno 5 anni rispetto ai principali partners europei il collocamento a riposo; a quella fiscale, caratterizzata da una delle tassazioni più elevate del mondo sui redditi d'impresa e da lavoro; alla scarsa qualità dell'istituzione specie professionale; alla crisi finanziaria internazionale; altrettanti tasselli di politiche pubbliche, fondamentali per il recupero di competitività del sistema, Italia, in cui il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali fin qui marginale, è reso indispensabile proprio dal processo di riforma che ha investito l'insieme delle istituzioni pubbliche.

Occorre quindi che nell'indispensabile percorso riformatore, di cui il federalismo fiscale costituisce un aspetto molto sopravvalutato nelle sue ricadute effettive (già oggi gli enti territoriali hanno un'autonomia finanziaria comparabile a quella tedesca e spagnola) venga evitato il rischio, purtroppo ricorrente di dare vita ad un disegno istituzionale condizionato da equilibri politici contingenti.

Sotto questo profilo deve fare riflettere l'inedito asse Lombardia - Sicilia sul federalismo fiscale, due Regioni politicamente omogenee, in cui l'aspirazione lombarda a disporre di più risorse si salda con l'interesse della Sicilia alla realizzazione di un modello di decentramento tributario che lasci ai territori più risorse possibili, per potersi garantire l'intangibilità di una situazione di evidente privilegio. Un disegno con evidenti limiti dal punto di vista funzionale.

Non ha senso infatti decentrare in modo indifferenziato una serie di funzioni, prescindendo dalle dimensioni territoriali e demografiche delle diverse Regioni, che possono comportare in alcuni casi diseconomie esterne, incompatibili con un'organizzazione regionale del settore pubblico.

Un regionalismo differenziato, come dimostra l'esperienza spagnola, è infatti l'unica risposta sensata in relazione all'offerta di servizi caratterizzati da costi decrescenti, rispetto all'esigenza dei contribuenti di finanziare attraverso le imposte i servizi al costo più contenuto possibile.

Senza perdere di vista che l'accelerazione del processo di mondializzazione dell'economia negli ultimi 10 anni che ha presentato evidenti criticità, ma da cui non si può certo tornare indietro e la crisi finanziaria partita dagli Stati Uniti e presto diventata mondiale, hanno messo nell'angolo anche realtà statuali avanzate quali l'Olanda, il Belgio e l'Irlanda, di dimensioni anche economiche comparabili alla Lombardia.

La competizione internazionale infatti tenderà sempre di più a privilegiare realtà a scala nazionale di dimensione almeno pari a quella italiana, fortemente integrate sul piano interno e quindi più attrezzate a cogliere i vantaggi dell'appartenenza ad Organizzazioni politico-economiche a scala continentale, quali l'Unione Europea, rivalutando il ruolo economico degli Stati.

In ogni caso non si può confondere un processo autonomistico, finalizzato a realizzare le vocazioni dei territori anche attraverso una migliore allocazione del gettito tributario, con una più modesta prospettiva di redistribuzione delle risorse a favore delle realtà territoriali che esprimono un più favorevole rapporto tra popolazione, territorio ed attività economiche.

*3) Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, dopo il voto del Senato, tra spinte programmatiche e vincoli virtuali.*

Una considerazione preliminare all'esame del testo del disegno di legge sul federalismo fiscale, riguarda la fonte impiegata a cioè la delega al Governo. Il tecnicismo intrinseco a disposizioni prevalentemente di tipo finanziario o tributario, non giustifica, in un ordinamento che non conosce una fonte intermedia tra legge ordinaria e costituzionale, la scelta dello strumento della delega legislativa al Governo per l'adozione della legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Quest'ultima infatti si caratterizza sotto il profilo funzionale come una legge sulla normazione, e l'esperienza delle leggi generali, (ad es. lo statuto del contribuente) in un sistema a Costituzione rigida come il nostro, va nel senso di non introdurre alcun vincolo di tipo giuridico ai contenuti della legislazione derivata, se non di tipo politico.

Quindi, o il legislatore integra, sulla base dell'esperienza francese e spagnola, il sistema delle fonti introducendo la legge organica, quale fonte intermedia, vincolante per il legislatore ordinario, oppure tutte le disposizioni che attengono, sia alla disciplina e all'esercizio dell'autonomia tributaria sia a quella di spesa, e che regolano reciprocamente i rapporti tra Stato e Sistema delle Autonomie, in base al titolo V della Costituzione, richiederebbero di essere adottate, almeno per quelle che hanno ricadute sulla normazione, con legge costituzionale.

Se si colloca la lettura del testo approvato dal Senato il 22 gennaio 09 all'interno del quadro di riferimento fin qui delineato, l'impressione che se ne ricava,

anche per i limiti intrinseci dello strumento della delega legislativa che, a prescindere dal carattere non vincolante della fonte, non offre in molti casi elementi certi di valutazione, è che la legge delega sul federalismo fiscale, sia, come ha segnalato recentemente Enrico De Mita sul Sole 24 ORE, essenzialmente un manifesto di intenzioni programmatiche con margini di elevata incertezza quanto ai contenuti definitivi e ai vincoli giuridici che essa introdurrà nell'ordinamento. Una maggioranza parlamentare di diverso orientamento non sarebbe infatti vincolata nelle scelte che comunque potrebbero essere disattese almeno in parte dalla legislazione finanziaria e di bilancio.

Una prima considerazione che attiene al carattere non vincolante della legge di coordinamento nei confronti del legislatore statale, riguarda il controllo della dinamica della spesa di Regioni ed Enti Locali. Qui, nonostante le affermazioni di principio eventualmente fissate nei decreti delegati, tese a salvaguardarne l'autonomia, la possibilità di intervento da parte dello Stato nei confronti degli Enti Territoriali che non rispettino i vincoli di finanza pubblica appaiono stringenti.

È vero infatti che sia la Giurisprudenza Costituzionale, sia il disegno di legge delega sono nel senso di non consentire in teoria allo Stato di ridurre, attraverso la manovra di bilancio, le disponibilità finanziarie delle Regioni e degli Enti Locali, rimodulandone le compartecipazioni. Tuttavia, come cercherò di evidenziare esaminando i profili fiscali del provvedimento, l'eccesso di funzioni trasferite da un lato e la parallela drastica riduzione delle risorse tributarie disponibili da parte dello Stato, lascerà, in assenza di una fonte normativa sui principi vincolante anche per lo Stato, ampia libertà di manovra al Governo attraverso l'art. 120 della Costituzione (tutela dell'unità giuridica ed economica della nazione), e le leggi fondamentali di riforma economica (art. 41 III comma Cost.).

L'aspetto più interessante del disegno di legge, in quanto attiene ai contenuti delle future modalità di finanziamento di Regioni ed Enti Locali, attraverso la fiscalità generale e locale è quello relativo agli indirizzi di politica tributaria, ed ai principi cui dovrebbe attenersi il legislatore statale.

Principi anch'essi flessibili e quindi modificabili in futuro in base al mutamento di indirizzo politico, ma che occorre confrontare sia con il testo dell'art. 119 della Costituzione, sia con gli altri principi che disciplinano nel nostro ordinamento l'esercizio della potestà tributaria e che vincolano sia lo Stato sia le Regioni, ed anche, nei limiti delle leggi di riferimento, gli altri Enti Locali.

L'art. 119 della Costituzione fonda l'autonomia tributaria degli Enti di decentramento territoriale su due pilastri: a) i tributi propri; b) la compartecipazione di gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio, per i territori con minore capacità fiscale per abitante è prevista l'istituzione da parte dello Stato di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione.

Le risorse finanziarie così determinate devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite.

La concreta funzionalità di questo schema, apparentemente semplice si basa



sulla possibilità di determinare un'area di tributi propri da parte delle Regioni o assegnati agli altri Enti Territoriali, caratterizzati da sufficiente manovrabilità e di ampiezza tale da consentire all'insieme delle Regioni di finanziare tutte quelle funzioni che attengono all'esercizio di politiche economiche e territoriali in senso ampio, per le quali all'evidenza non è possibile definire costi standard.

Dall'analisi dei principi ispiratori del disegno di legge delega sul federalismo fiscale si possono formulare una serie di rilievi che, ove non rimossi rischiano di compromettere fin dall'avvio il funzionamento dell'autonomia tributaria di Regioni ed Enti Locali, e questo a prescindere dalle modifiche di ordine costituzionale indispensabili, in base all'esperienza di questi anni, per consentire al sistema istituzionale non solo di funzionare in qualche modo, ma di migliorare il grado di competitività del sistema.

Un primo aspetto riguarda il principio di territorialità dei tributi, che trova nel disegno di legge un'applicazione deformata e quindi forviante, rispetto al testo costituzionale.

Il secondo comma dell'art. 119 Cost. stabilisce semplicemente che Regioni ed Enti locali dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio.

Nello stesso articolo, al terzo comma è prevista l'istituzione di un fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

Dal coordinamento dei due principi (compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e perequazione della minore capacità fiscale per abitante) emerge con sufficiente chiarezza il superamento del sistema di attribuzione di quote di tributi erariali, previsto dal vecchio testo dell'art. 119 Cost.

La compartecipazione, nel sistema delineato dall'art. 119 nel testo novellato, non è fine a se stessa: al contrario è funzionale al finanziamento delle funzioni decentrate. Deve tener quindi conto anche della minore capacità fiscale per abitante espressa dai diversi territori. La compartecipazione al gettito dei tributi erariali deve quindi essere parametrata sia alle funzioni da finanziare, sia alla diversa capacità fiscale per abitante espressa dai territori.

In un modello di finanza decentrata basato sia su tributi propri, sia sulla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio, quest'ultima non può certo essere articolata sull'attribuzione di quote indifferenziate dei diversi tributi erariali, come nel vecchio testo della Costituzione del 48.

La legge statale che disciplina la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio, la cui finalità è quella di porre a carico della fiscalità generale il costo delle prestazioni relative ai servizi resi alla cittadinanza, sulla base di costi standard che fanno riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati nell'intero territorio dello Stato, dovrà quindi, necessariamente parametrare le compartecipazioni sia a costi sia alle diverse capacità fiscali dei territori.

Diversamente, tutto il ragionamento finalizzato ad avvicinare la spesa regionale

e locale ai costi standard, superando quella storica, verrebbe meno e con essa almeno in parte anche le motivazioni in termini di efficienza che spingono a decentrare la spesa relativa ai servizi alla cittadinanza.

Il tema dei costi standard è molto meno semplicistico e banale di come lo si voglia far apparire perché si basa su una serie di variabili ben più complesse di quelle che occorre considerare nel calcolo della capacità fiscale per abitante; richiederà comunque un periodo di diversi anni per poter funzionare.

La compartecipazione al gettito dei tributi statali, finalizzata a finanziare funzioni regionali che attengono all'offerta di servizi alla cittadinanza caratterizzati da livelli essenziali delle prestazioni, uniformi su tutto il territorio dello Stato, dovrebbe quindi essere parametrata tenendo conto sia della diversa capacità fiscale dei territori, sia dei parametri fissati per determinare i costi standard.

Premialità e penalizzazioni devono infatti riguardare in questo settore l'insieme degli enti di decentramento, perché il finanziamento è assicurato attraverso i tributi erariali, i cui effetti distributivi dovrebbero essere uniformi su tutto il territorio nazionale in quanto disciplinati da principi comuni. Non vi è ragione in questo settore di assicurare maggiore autonomia di entrata e quindi di spesa ai territori con più ampia capacità fiscale.

La perequazione quindi deve essere riferita essenzialmente ai tributi propri il cui gettito determina l'autonomia finanziaria dei diversi Enti e quindi deve tener conto della diversa capacità fiscale per abitante espressa da ciascun territorio, per perequarla.

Nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, al contrario, la perequazione non dovrebbe operare attraverso il fondo perequativo, ma dovrebbe essere attuata mediante una graduazione delle compartecipazioni che tenga conto, appunto della diversa capacità fiscale per abitante espressa dai territori stessi e di ulteriori premialità e correttivi indirizzati ad incentivare il superamento della spesa storica.

Alla base di questa deformazione del concetto di territorialità statuito dall'art. 119 Cost., operato dal disegno di legge delega, vi è l'idea diffusa che gli attuali assetti della finanza pubblica, caratterizzata da elevata fiscalità e da scarsità ed inefficienza dei servizi, penalizzino sul piano distributivo le Regioni del Nord; ma si tratta di una tesi priva di fondamento, favorita dalla perdita di peso politico del Mezzogiorno a partire dagli anni 90, evidenziata sia dal pendolarismo elettorale delle Regioni del Mezzogiorno continentale, sia dall'allargamento della forbice tra i livelli di reddito nel Sud d'Italia e quelli del resto del Paese negli anni 2000.

Basta pensare alla polemica sul maggior costo della vita nel centro nord, rispetto alle Regioni del sud che vede nella regionalizzazione della contrattazione salariale, un correttivo per reintrodurre di fatto le gabbie salariali soppresse dai Governi centristi oltre 50 anni fa. Ignorando che il salario di fatto dell'industria nel Mezzogiorno è mediamente inferiore del 20% rispetto a quelli corrisposti nelle Regioni più avvantaggiate, e che la contrattazione nazionale rappresenta il principale

strumento di tutela del lavoro per le imprese al di sotto dei 15 dipendenti, particolarmente diffuse nel Mezzogiorno.

Oppure, ricordare che negli ultimi trenta anni lo Stato ha finanziato in modo diretto o indiretto, comunque con soldi pubblici, almeno tre grandi ristrutturazioni industriali di cui hanno beneficiato soprattutto le Regioni del Nord, con la sola eccezione delle aree di Genova e Napoli accomunate dalla liquidazione delle partecipazioni statali; ma, con la differenza per Napoli di non avere come entroterra il Piemonte e la Lombardia.

Sul piano della finanza pubblica il dato è ancora più stridente. Mentre la spesa pubblica al netto del servizio del debito è ormai ripartita al 50% tra Stato ed Enti di decentramento territoriale, e la pressione fiscale, anche per gli squilibri ed eccessi che caratterizzano le imposte sui redditi, è praticamente la stessa in tutto il Paese, la spesa per servizi nel Mezzogiorno è inferiore di circa un quarto rispetto a quella media italiana.

Non ci sono, quindi, motivi economici, sociali, distributivi, giuridici e politici che giustifichino una redistribuzione invertita delle risorse raccolte nei diversi territori con i tributi statali, che, nel definire le compartecipazioni non tenga conto della diversa capacità fiscale per abitante; e che quindi faccia ritornare ai territori una parte dei tributi raccolti non in base ai costi standard dei servizi da finanziare, ma in proporzione alla maggiore o minore ricchezza dei territori stessi. Ipotesi questa che le molte ambiguità del testo ed un modello di perequazione nominalisticamente verticale, ma di fatto orizzontale, non consente di affermare con assoluta certezza, ma neppure di escludere.

Vale la pena di sottolineare che i modelli perequativi anche quando sono molto spinti come nell'esperienza tedesca, riducono le differenze tra le diverse aree del Paese ma non le annullano. La perequazione quindi rappresenta un'esigenza che nasce dalla necessità di eguagliare il più possibile il gettito dei tributi propri delle Regioni e degli Enti locali, tenendo conto delle diverse realtà socio economiche e territoriali, che incidono sulla capacità fiscale per abitante.

In definitiva, mentre nei tributi propri gli interventi perequativi sono finalizzati ad avvicinare il gettito il più possibile alla media nazionale, correggendo gli squilibri determinati dalle diverse capacità fiscali per abitante espresse dai territori, nella compartecipazione al gettito dei tributi erariali, invece la determinazione del livello delle compartecipazioni a favore degli Enti Territoriali deve essere fissato da una legge dello Stato.

Deve quindi essere necessariamente calcolato in modo da assicurare il finanziamento dei costi standard, delle funzioni trasferite, senza il filtro quanto meno ambiguo della perequazione, che, rispetto ai tributi statali non ha, come vedremo più avanti esaminando lo spacchettamento dell'IRPEF, alcuna giustificazione né teorica né, ancor meno, politica.

In definitiva la maggiore capacità fiscale per abitante nei tributi propri avvantaggia i territori con la maggiore capacità fiscale senza danneggiare gli altri,

destinatari del correttivo della perequazione; mentre nell'assegnazione delle compartecipazioni, l'assenza di correttivi parametrati alla capacità fiscale, e di incentivi e penalizzazioni rispetto all'obiettivo dei costi standard, determinerebbe un vantaggio indebito a favore dei territori a più elevato reddito ed in definitiva una spinta ad un minore controllo delle dinamiche della spesa.

#### 4) *La disciplina dei rapporti finanziari Stato - Regioni*

Con i limiti propri della natura della fonte legislativa adottata, richiamati in precedenza che ne mettono in rilievo il contenuto prevalentemente politico e programmatico, la parte più significativa del testo, proprio perché delinea l'indirizzo che assumerà nel corso della legislatura il decentramento fiscale, è rappresentata dal capo II che disciplina i rapporti finanziari Stato-Regioni.

La prima osservazione che emerge analizzando la futura autonomia tributaria regionale è che si tratta di un'autonomia in larga prevalenza di secondo grado, basata cioè: a) sui tributi propri derivati; b) su aliquote riservate a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali; c) su tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi, in relazione a presupposti non assoggettati ad imposizione erariale.

In pratica il legislatore, non volendo percorrere la strada dell'integrazione del sistema delle fonti che avrebbe richiesto una legge costituzionale, e non potendo quindi dotarsi di una legge sulla normazione vincolante non solo per le Regioni, ma per lo Stato stesso, che avrebbe consentito un reale coordinamento tra sistema tributario e leggi tributarie delle Regioni, ha previsto un'autonomia tributaria condizionata, essenzialmente di secondo livello.

Una soluzione questa non obbligata, riduttiva dell'autonomia regionale ma non illegittima, che era stata ipotizzata da Andrea Amatucci fin dall'approvazione della riforma costituzionale.

Quindi, a parte l'ipotesi del tutto residuale di tributi regionali istituiti in ambiti non assoggettati ad imposizione erariale, il sistema ruoterà intorno ai tributi regionali derivati del tipo dell'IRAP, il cui gettito è assegnato alle Regioni, ma la cui manovrabilità è predeterminata dal legislatore statale, ovvero sull'assegnazione di quote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali. La prima osservazione suggerita da un modello di autonomia con queste caratteristiche, è che esso poteva essere realizzato facilmente nel quadro della Costituzione del 1948.

In questo senso quindi si può parlare di autonomia tributaria regionale limitata, in cui la vera partita riguarda formalmente l'autonomia tributaria, ma di fatto viene giocata nella determinazione complessiva delle risorse raccolte dal sistema tributario statale che verranno trasferite agli Enti di decentramento.

Una partita di potere a due tra Stato e Regioni che di fatto taglia fuori gli Enti Locali. Una partita essenzialmente politica quindi, nella quale una serie di luoghi comuni copre l'assenza di un disegno istituzionale capace di favorire la

modernizzazione del Paese.

Quanto poi ad una maggiore efficienza della spesa decentrata, in quanto finanziata attraverso imposte prelevate a livello locale e quindi sottoposte ad un più efficace controllo democratico, la tesi è semplicemente mistificatoria. Una cosa sono infatti le tasse paracommutative per l'ottenimento di servizi a domanda, necessariamente limitate, che possono dimostrarsi efficaci nel controllare l'efficienza dei servizi offerti; altra cosa le imposte generali, come quelle destinate a finanziare le Regioni in presenza di sistemi elettorali che non discriminino gli elettori, come nell'800, su basi censitarie, specie quando si risolvono in compartecipazioni al gettito di tributi erariali.

Dal lato della spesa il disegno di legge distingue tra quelle correlate a costi standard predeterminati, associati ai livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali fissati dalla legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117 secondo comma lettera m) per le quali è assicurato il finanziamento integrale ed al cui regime di finanziamento vanno assoggettati anche i trasporti locali che rispettino determinate condizioni, rispetto a tutte le altre spese per le quali il finanziamento dovrà essere assicurato dai tributi propri e da quote del fondo perequativo.

Completa il quadro una disposizione che prevede la tendenziale limitazione dell'utilizzo delle compartecipazioni alle sole ipotesi in cui occorre garantire il finanziamento integrale della spesa.

Questa norma, chiara nelle finalità è tuttavia ambigua nei possibili profili applicativi.

Il quarto comma dell'art. 119 non distingue tra spese di cui occorre garantire il finanziamento integrale, rispetto a tutte le altre.

La questione di rilievo è che mentre per le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni relative a diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio dello Stato, è possibile, sia pure con maggiore difficoltà di quanto viene comunemente rappresentato, la determinazione di costi standard, finanziati attraverso i tributi propri derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali; per le altre si dovrà ricorrere, per quelle finanziate attualmente mediante trasferimenti a carico dello Stato, al gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF; mentre il finanziamento delle ulteriori spese connesse con la piena attivazione delle funzioni trasferite, dovrà essere assicurato dal gettito dei tributi propri e per le Regioni con minore capacità fiscale per abitante anche dalle attribuzioni di quote del fondo perequativo.

Tra queste funzioni come abbiamo più volte sottolineato rientrano tutte quelle che attengono alla promozione dello sviluppo e al sostegno delle attività economiche a livello territoriale; in pratica le più importanti per lo sviluppo economico dei territori.

Ora poiché una delle principali fonti di finanziamento delle spese che attengono a queste funzioni sarà rappresentata probabilmente da un addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, per comprendere gli effetti di questo provvedimento e degli altri relativi all'istituzione di tributi propri destinati, occorrerà

verificare in concreto quali saranno le risorse disponibili da parte delle Regioni e soprattutto in che misura e con quali limitazioni verranno ripartite le risorse del fondo perequativo, a favore delle Regioni con capacità fiscale per abitante inferiore alla media.

L'aspetto singolare di questo testo, il cui equilibrio ruota intorno ad una futura istituzione di tributi propri regionali ed all'attribuzione alle Regioni del gettito di tributi regionali destinati, istituiti con legge dello Stato, di cui non si conosce praticamente nulla, è che esso può apparire un testo equilibrato, se lo si confronta con altre ipotesi circolate, a partire dal disegno di legge Lanzillotta dell'agosto 2007.

Ma il vero nodo che rende inadeguato il testo è l'assenza di qualsiasi elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato e l'attuale progetto di federalismo fiscale, se non quello relativo al sostanziale smantellamento dell'IRPEF.

Una scelta questa ingiustificata sotto il profilo economico perché sottrae allo Stato la piena governabilità della principale imposta del nostro ordinamento tributario, la più facilmente manovrabile per obiettivi distributivi e di politica economica, ed ancora meno da quello giuridico.

Dal punto di vista giuridico lo spezzettamento dell'IRPEF in tre o forse quattro diverse componenti tra loro non coordinate pone problemi praticamente insormontabili sia sotto il profilo del rispetto dei principi costituzionali di capacità contributiva e di progressività, sia più in generale in relazione al vincolo della coerenza del sistema tributario, che trova il suo fondamento di verifica più significativo, proprio nell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

L'aspetto più irrazionale, sia per il sistema tributario nel suo insieme, sia per i contribuenti, è rappresentato dal fatto che l'IRPEF, pur essendo stata investita in più occasioni negli ultimi quindici anni da riforme a carattere ciclico, attraversa una crisi profonda.

L'imposta, sul reddito delle persone fisiche è non solo eccessivamente squilibrata sotto il profilo del gettito (l'IRPEF rappresenta da sola quasi il 40% delle entrate tributarie dello Stato) ma, a causa di interventi di riforma estemporanei susseguitisi negli ultimi anni, non coordinati a sistema, è anche un'imposta fortemente squilibrata dal punto di vista distributivo. Basti pensare al peso che essa rappresenta per i redditi da lavoro dipendente, al carattere erratico ed insufficiente delle deduzioni calcolate quasi sempre con un'aliquota irrilevante (19%), alla penalizzazione del lavoro femminile, allo scarso rilievo che hanno gli oneri familiari nella determinazione del reddito netto.

Tutte questioni che andrebbero affrontate all'interno di un più ampio disegno riformatore dell'IRPEF che lo spaccettamento dell'imposta in tre quattro diversi tronconi, renderebbe impossibile per qualche decennio.

A questi rilievi se ne possono affiancare altri, tutti di carattere sistematico. Il primo attiene alla manovrabilità del sistema tributario dello Stato che comporterà per il Governo la perdita del controllo del tributo a più elevata elasticità dell'intero sistema: il che determinerà da un lato una minore dinamicità delle entrate statali che

renderà vana qualsiasi promessa di future riduzioni della pressione fiscale.

Parallelamente, le Regioni che diventeranno sempre più il motore della spesa pubblica, vedranno incrementare le proprie risorse a tassi più elevati rispetto alla crescita del PIL, con quali effetti sulla dinamica della spesa è facile immaginare.

L'opinione espressa da Visco su questo punto che lo Stato si riprenderebbe gli incrementi di gettito, limitando l'autonomia regionale, mi pare francamente un'ipotesi puramente dottrinale.

Un secondo rilievo riguarda l'applicazione fuorviante del principio di territorialità, all'unico tributo caratterizzato da elevata progressività del nostro ordinamento tributario. La creazione di 21 diversi tributi regionali sulla medesima base imponibile dell'IRPEF statale attraverso la previsione di un'aliquota riservata, accompagnata dalle possibilità di interventi che ne modifichino gli effetti distributivi e quindi il gettito, affiancata da una riserva di aliquota a valere sul gettito dell'IRPEF riscossa dallo Stato, comporterà da un lato complicazioni molto maggiori nel calcolo del tributo, a partire dai sostituti d'imposta. Determinerà inoltre prevedibilmente un'elevata volatilità dei profili distributivi del tributo, in violazione dei principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di ragionevolezza.

Secondo questo modello, le Regioni più ricche, potrebbero disporre di risorse maggiori e crescenti, rispetto ai costi standard, mentre quelle in ritardo di sviluppo, non solo avranno stabilmente minori risorse, ma saranno costrette ad applicare i tributi propri con aliquote superiori alla media. I residenti nelle Regioni del Mezzogiorno in base all'applicazione distorta del principio di territorialità pagheranno invece più imposte statali e regionali, per avere minori servizi e minore sviluppo.

L'irrazionalità di utilizzare l'IRPEF per finanziare le Regioni e i Comuni attraverso una pluralità di strumenti, almeno in parte tra loro contraddittori (addizionali, riserva di aliquota e aliquota riservata), trova ulteriori elementi di incertezza sia nell'assenza di principi e criteri direttivi che consentano di individuare con un minimo di chiarezza il modello della nuova IRPEF e i suoi profili distributivi, sia nella politica fiscale del Governo Berlusconi espressa nel DPEF 2009/13, che si caratterizza proprio per l'assenza della politica tributaria.

Altro discorso sarebbe invece quello di affiancare ad un'imposta erariale sui redditi a base piana che attui la progressività essenzialmente per deduzione, quale quella delineata dalla legge 80/2003, una sovrainposta o un'addizionale regionale da versare autonomamente e con una diversa calendarizzazione rispetto al tributo erariale. In questa ipotesi infatti la manovrabilità dell'imposta da parte dello Stato non verrebbe compromessa, mentre il versamento diretto del tributo a favore della Regione garantirebbe il rispetto del principio di responsabilizzazione. Ma nel ddl non vi è traccia di un percorso di questo tipo.

Non ho difficoltà ad ammettere che il quadro fin qui delineato, che emerge dall'analisi dei principali indicatori contenuti del disegno di legge delega potrebbe avere esiti in parte diversi proprio per le caratteristiche di manifesto programmatico ad elevato indice di volatilità del testo.

E' possibile ad esempio che il Governo, dopo avere delineato uno scenario che amplifica a dismisura e senza reali motivazioni la quota di tributi erariali da attribuire a Regioni ed Enti Locali ( essenzialmente IVA e IRPEF) faccia in parte marcia indietro per ragioni di bilancio; o che, dopo avere assicurato maggiori risorse alle Regioni più sviluppate, integri il sistema di perequazione con ulteriori interventi a favore di quelle del Mezzogiorno, ai sensi dell'art. 15 del ddl, nelle quali vale forse la pena di rammentarlo, l'attuale maggioranza parlamentare è tale perché è lì che ha vinto le ultime elezioni politiche.

In ogni caso lo scenario che si intravede ha a ben poco a che vedere con gli effetti taumaturgici descritti dalla pubblicistica corrente a sostegno del federalismo.

La spesa pubblica, prevedibilmente aumenterà, non fosse altro per le diseconomie di scala che il regionalismo indifferenziato comporterà nelle Regioni di minori dimensioni demografiche e territoriali; mentre in Francia il Governo progetta di ridurre le Regioni da 22 a 15!

La pressione fiscale che, prudentemente il DPEF, colloca nel quinquennio 2009/13 ad un livello leggermente più elevato rispetto a quello record, ereditato da Padoa Schioppa e da Visco ed accettato dal nuovo Governo senza neppure il beneficio d'inventario, prevedibilmente crescerà ulteriormente.

Il modesto possibile calo della pressione tributaria nelle Regioni più ricche e più dinamiche, che il ddl lascia intravedere, determinerà in quelle aree recuperi di competitività molto minori di quanto sarebbe necessario per agganciare la ripresa mondiale, quando verrà; mentre nelle Regioni del Mezzogiorno la minore disponibilità di risorse non ridurrà l'assistenzialismo, ma comprometterà ulteriormente la possibilità di innestare dei cicli di sviluppo positivi idonei ad assorbire sia l'economia irregolare, sia a ridurre, in connessione con questo processo virtuoso, il peso della criminalità nel controllo dei territori.

Uno scenario in cui è possibile cogliere una serie di segnali premonitori nella sostanziale rinuncia del Governo ad impiegare la politica tributaria, non solo per obiettivi anticiclici, come sarebbe stato necessario, in una crisi finanziaria in cui l'onda lunga sull'economia reale non si è probabilmente ancora manifestata in pieno, dopo gli eccessi della politica tributaria che hanno caratterizzato il 2006 ed il 2007, ma a riformarla per restituire competitività al sistema economico e maggiore coesione a livello di Istituzioni.

Basti pensare per tutti al tema della lotta all'evasione evocato dall'attuale Governo, in modo meno scomposto ma nella sostanza con la stessa inconcludenza con cui era stato affrontato nella legislatura precedente dal Governo Prodi, e che quindi avrà prevedibilmente gli stessi esiti.

Intendiamoci, l'evasione fiscale è un tema serio, in crescita in tutti i Paesi caratterizzati da pressione fiscale elevata e dal parallelo sviluppo della soft-economy, legata allo sviluppo dell'ICT.

Se si prescinde dal dato congiunturale ( l'evasione fiscale tende ad aumentare nelle fasi recessive del ciclo), in Italia l'evasione ha rappresentato soprattutto un alibi



comune a quasi tutti i Governi per non ridurre le imposte ( e la spesa pubblica).

In Italia l'evasione è strutturale sia in conseguenza della frammentazione del sistema produttivo (quasi sette milioni tra lavoratori autonomi, imprese individuali e familiari) sia della struttura dell'imposta sul reddito.

L'IRPEF è infatti caratterizzata da progressività marginale molto elevata, specie per i redditi familiari, da deducibilità irrilevanti e da un regime forfettario introdotto con la finanziaria 2007 che ha trasformato l'obbligo tributario per i soggetti che vi aderiscono, in un obolo volontario.

Completa il quadro un eccesso di fiducia negli studi di settore, utile strumento per migliorare l'efficacia dell'attività di accertamento dell'Agenzia delle entrate, e per consentire una programmazione fiscale ai contribuenti, ma strutturalmente inidonei a determinare una catastalizzazione dei redditi.

E così il boom delle entrate del 2007, determinato dalla riparametrazione retroattiva degli studi ai redditi prodotti nel 2006, ha registrato a partire dal 2008 un forte calo dell'autotassazione per tutti i contribuenti assoggettati agli studi, che avevano potuto nel frattempo riprogrammare la propria attività dal punto di vista tributario, anticipando gli effetti della crisi finanziaria internazionale.

L'evasione è affiancata in Italia da un'ampia area di economia irregolare, diffusa soprattutto nei segmenti marginali dell'economia e nelle aree in ritardo di sviluppo che, semplicemente non sono in grado di assolvere ad un carico tributario modulato sulle possibilità di quelle economicamente avvantaggiate.

Un fenomeno più grave della stessa evasione, sia perché l'economia irregolare paga un po' meno imposte, ma sopporta comunque oneri fiscali notevoli, sia perché evidenzia la tendenza a consolidare un sistema economico che sopravvive solo in quanto può prescindere dal rispetto di qualsiasi regola, non solo tributaria.

In realtà un tentativo di modernizzare il sistema tributario e di renderlo più competitivo, più equo ed a misura delle aree economicamente più deboli era stato avviato con la legge 80/2003 che delegava il Governo a riformare il sistema tributario dello Stato.

Nonostante un'attuazione molto parziale, le riduzioni mirate nell'imposta sui redditi delle persone fisiche (I e II modulo 2003/05) e nell'IRAP a favore dei contribuenti minori e l'estensione degli studi di settore alle società di capitali, erano state alla base del boom delle entrate registrato nel 2006 (più 37,9 miliardi rispetto ad una previsione di più 15,5 miliardi), attribuito fantasiosamente all'effetto Visco.

Disegno riformatore precipitosamente abbandonato in questa legislatura con il DPEF 2009/13 per coltivare le illusioni del federalismo fiscale; perdendo di vista il fatto che qualsiasi riforma, per avere successo, deve integrarsi nelle istituzioni preesistenti con realismo, prudenza ed innovazione.

A questi vincoli non si sottrarre il federalismo fiscale, che, proprio per il suo impatto sull'ordinamento tributario dello Stato, dovrebbe essere inserito in un più ampio disegno di riforma che coinvolga le principali imposte erariali.

Uno degli aspetti più problematici del ddl sul federalismo fiscale è

rappresentato dal capo IX relativo agli obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Che la riforma del Titolo V ponga un problema di ridefinizione dei rapporti tra ordinamento regionale e Stato, che coinvolga necessariamente anche le Regioni a statuto speciale, appare evidente.

Tuttavia, il particolare carattere degli statuti di autonomia speciale, approvati con legge costituzionale, non consente di indicare nell'art. 25 del ddl null'altro che affermazioni generiche a carattere programmatico, prive di qualsiasi valore giuridico.

Appare evidente infatti che il non facile raccordo tra ordinamento regionale (ordinario e a statuto speciale) e ordinamento dello Stato, nel settore della finanza pubblica, per il quale l'art. 117 della Costituzione prevede, da parte della legge statale, la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, debba necessariamente essere regolato mediante accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, da recepire nei rispettivi statuti.

In questo quadro non può non osservarsi come lo strumento della delega legislativa sia del tutto inconferente rispetto alla necessità, di semplice buon senso, che i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, operino per l'insieme delle Regioni italiane.

Il rischio evidente è che la rideterminazione dei rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale avvenga al di fuori della sede naturale del Parlamento, e che il coordinamento della finanza pubblica, rispetto alle Regioni a statuto speciale, rimanga in gran parte un'affermazione di buona volontà, di scarso rilievo pratico.

Il che, specie per la parte relativa all'ordinamento tributario, in cui la discrezionalità legislativa incontra precisi limiti costituzionali, non risolverebbe i problemi evidenziati, al contrario li moltiplicherebbe.

##### *5) Il federalismo fiscale dopo il voto del Senato: riflessioni critiche di De Mita, Visco e Ingrosso*

Dopo l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge delega a fine gennaio, sono intervenuti con contributi originali Enrico De Mita e Vincenzo Visco sul Sole 24 ORE e Manlio Ingrosso su questa rivista.

L'intervento di Enrico De Mita si segnala per una ricostruzione rigorosa dei rapporti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V, premessa per dare attuazione all'art. 119 Cost. ed avviare il federalismo fiscale.

In particolare De Mita sottolinea che la norma relativa alla competenza residuale delle Regioni, richiamata al n.1 lett. a dell'art. 7 del Ddl. "non vuole dire niente, perché le materie sono analiticamente contemplate sia con riferimento alla competenza esclusiva dello Stato, sia con riguardo alle materie ripartite, rispetto alle quali lo Stato ha competenza di stabilire i principi fondamentali, che non sono astrazioni dottrinali, ma sono delimitazioni di interessi. Per cui nella competenza

residuale delle Regioni oggi c'è ben poco o niente".

Non bisogna dimenticare, sottolinea De Mita, che l'art. 120 Cost. affida allo Stato la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, che non è un'astrazione ma è fatta di cose concrete.

Secondo De Mita quindi non solo non si può "inventare" una potestà tributaria regionale primaria rinvenendola nella competenza residuale attribuita alle Regioni dall'art. 117.4, ma questa, per poter essere esercitata, richiede la preventiva delimitazione degli interessi, tra sistema tributario dello Stato e potestà tributaria regionale; delimitazione di interessi che la Costituzione, come del resto ha riconosciuto in termini inequivoci la Corte Costituzionale con la sent. 37/2004 affida alla legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La cui funzione, non è solo quella di ripartire le diverse basi imponibili tra Stato e Regioni, ma di realizzare uno stretto coordinamento del prelievo, disciplinato da leggi tributarie statali e regionali, per assicurare in concreto il rispetto del principio di capacità contributiva, che non solo non consente sovrapposizioni tra i diversi titolari del potere d'imposizione, in relazione alla medesima base imponibile, ma richiede uno stretto coordinamento anche tra le diverse tipologie d'imposta a carico di uno stesso contribuente.

La delimitazione da parte della legge dello Stato della potestà tributaria regionale porta quindi De Mita ad escludere che le Regioni possano istituire tributi locali; a meno che questa facoltà non venga disciplinata dalla legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La conclusione di De Mita è che il federalismo fiscale non può prescindere da una riconsiderazione dell'intero sistema tributario della quale non esiste alcun segno.

Il contributo di Visco, comprensibilmente più politico, si segnala perché evidenzia con raro equilibrio ed in modo costruttivo i punti di maggiore criticità del disegno di legge delega.

Innanzitutto Visco fa giustizia di una serie di luoghi comuni, relativi alla distribuzione territoriale della spesa pubblica (che penalizza fortemente il Mezzogiorno) e all'autonomia tributaria locale, che già oggi è considerevolmente più elevata (22% delle entrate totali) rispetto a quella di altri Stati federali o ad elevato decentramento locale europei (12% Germania, 14% Austria, 12% Spagna, 5% Inghilterra, ecc.).

Dall'altro sottolinea che in diverse Regioni del Sud la pressione tributaria (riferita ad imposte erariali: IRAP ed addizionali regionali) risulta allo stesso livello e talvolta è superiore a quella delle Regioni del Nord.

In altre parole, ricorda Visco, al Sud si spende meno (e aggiungerei spesso peggio) e si tassa in eguale misura.

Il punto di maggiore criticità del ddl è rappresentato, anche secondo Visco, da un'interpretazione distorta del principio di territorialità delle imposte, secondo cui i territori più ricchi avrebbero diritto a disporre di maggiori risorse da spendere: una conseguenza inevitabile del federalismo fiscale relativamente ai tributi propri, ma priva

di qualsiasi logica se riferita ai tributi erariali.

Abbiamo già sottolineato, e lo ricorda anche De Mita, che la delimitazione della potestà tributaria regionale è riservata allo Stato; non esiste quindi un diritto primario delle Regioni a trattenere al territorio una parte delle risorse riscosse all'interno della Regione.

Il principio di territorialità, quale criterio di ripartizione delle imposte a livello locale e regionale, è privo di senso in uno Stato unitario all'interno del quale ciò che è importante, sottolinea Visco, è che tutti i cittadini siano trattati allo stesso modo dalle leggi in vigore (stesse tasse ed eguali servizi) mentre acquista un diverso significato se ci si muove in un'ottica ed in una prospettiva scissionista: in questo caso ogni Regione è uno Stato autonomo che dispone autonomamente delle proprie risorse.

Il ddl, conclude Visco, in accordo con l'analisi giuridica, è interamente impregnato ed intriso della logica della territorialità.

Il rischio di questa impostazione è con tutta probabilità un mix tra l'aumento della spesa nelle Regioni ricche ed una riduzione dei livelli essenziali nelle prestazioni (LEP) al Sud, con un risultato complessivo che non sarà a somma zero e quindi con una tendenza all'aumento della spesa pubblica e della pressione tributaria, di cui non si sente alcun bisogno.

Tendenza, sottolinea Visco, ulteriormente favorita dal sistema di finanziamento su cui è incentrato il Ddl., basato su compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e su riserve di aliquote sugli stessi tributi a favore degli Enti di decentramento; mentre si rafforza ed amplia il potere di spesa delle Regioni e degli altri Enti Locali, la responsabilità fiscale rimane essenzialmente allo Stato centrale: per conseguenza viene declinato un federalismo finanziariamente poco responsabile.

L'analisi di Visco si conclude con una critica serrata del processo di demolizione cui andrebbe incontro l'IRPEF, se il tributo statale, così come propone il ddl venisse affiancato da un'aliquota riservata, una vera e propria imposta autonoma regionale sulla stessa base imponibile statale, con possibilità autonoma di intervento; da una riserva di aliquota e cioè una frazione del gettito assicurato dalla struttura delle aliquote statali, e da un'addizionale IRPEF con aliquote variabili in base alle dimensioni demografiche a favore dei Comuni.

A parte le difficoltà e i problemi di gestione cui andrebbero incontro i sostituti d'imposta e i singoli contribuenti, secondo Visco l'aspetto più grave è che non solo l'imposta verrebbe privata di qualsiasi logica e coerenza, ma verrebbe demolito il principio cardine della parità di trattamento su cui si fonda l'imposizione sui redditi negli ordinamenti costituzionali moderni, e quindi anche nel nostro.

In ogni caso in un modello d'imposizione reddituale con queste caratteristiche, lo Stato perderà ogni autonomia nella gestione del tributo, il che appare francamente improbabile; oppure l'effettiva autonomia riconosciuta agli Enti decentrati nella gestione del tributo sarà marginale e comunque molto inferiore alle attese.

La conclusione di Visco, purtroppo condivisa è che senza robusti correttivi il federalismo fiscale "italian style" non solo non potrà funzionare, ma sarà fonte di

problemi seri per tutti.

Anche Manlio Ingresso si richiama a queste considerazioni di sistema per sottolineare due aspetti non irrilevanti che emergono dal ddl. Il primo si riferisce al numero di tributi coinvolti dalla riforma, almeno dodici tipi principali, il che rende quanto meno problematica l'ipotesi di un decentramento fiscale a costo zero per i contribuenti; anche perché, nel dibattito parlamentare, l'ipotesi di porre un limite alla pressione fiscale complessiva proposta dal Presidente della Commissione Finanza e Tesoro del Senato, prof. Baldassarri, non è stato accolto per l'opposizione del centro – sinistra.

Se a questo si aggiunge che nel ddl non viene stabilito un collegamento diretto tra l'introduzione dei nuovi tributi locali e la corrispondente riduzione dei tributi statali, per i quali non è prevista alcuna contestualità, si comprende che Ingresso ha centrato uno degli aspetti di maggiore criticità, alimentato dallo stesso meccanismo della delega, e che riguarda in buona sostanza la ricaduta che questo proliferare di tributi vecchi e nuovi, statali e locali, avrà sul sistema tributario nel suo complesso, e sull'attività di accertamento e riscossione dei tributi e sui relativi uffici finanziari, chiamati ad eseguire la riforma federale.

L'altro tema richiamato da Ingresso è quello della possibilità, prevista nel ddl sul federalismo a favore delle Regioni, di poter stabilire agevolazioni ed esenzioni, nei tributi propri o derivati. Un'ipotesi che secondo Ingresso non sta in piedi, perché la Corte di Giustizia considera compatibili con l'ordinamento comunitario e quindi ammissibili le agevolazioni fiscali a livello territoriale, solo se l'ordinamento finanziario statale non preveda interventi statali a favore di territori a titolo di solidarietà; che è invece uno dei pilastri intorno a cui ruota il modello di finanza decentrata regolato dall'art. 119 Cost. V comma.

La conclusione a cui giunge Ingresso, forse più drastica rispetto alle riflessioni di De Mita e Visco, è quella di lasciare trascorrere il tempo della delega e non farne nulla, non per obiezioni di principio, ma per l'assenza nel disegno di riforma di principi condivisi.

#### 6) *Criticità del Sistema tributario e federalismo fiscale: interdipendenze e limiti*

Nella prima parte di queste note ho sottolineato alcuni tra i più evidenti limiti istituzionali non risolti dalla riforma del Titolo V che riverberano i propri effetti sul disegno di legge delega sul federalismo fiscale e che con tutta probabilità ne condizioneranno negativamente lo sviluppo.

Condivido le puntuali osservazioni di Enrico De Mita relative al ruolo dello Stato nella delimitazione e nella cura degli interessi unitari, propri dell'apparato statale, anche nelle materie di competenza ripartita, e nel fatto che le politiche nazionali di settore non siano la sola somma delle diverse politiche regionali.

Trovo anche particolarmente rischioso che la ripartizione delle risorse, cioè del

potere di spendere, tra Stato, Regioni ed Enti locali, che rappresenta in concreto una delle manifestazioni più rilevanti del potere in senso ampio, venga disciplinato attraverso una legge delega, senza una preventiva delimitazione meno evanescente dei rapporti tra legislazione statale e regionale, nelle materie a competenza ripartita, specie a contenuto economico.

E' vero che la complessità delle questioni coinvolte ed il carattere di legge ordinaria con cui vengono regolate, rende le scelte di oggi non vincolanti per il futuro; ma si tratta di una considerazione almeno in parte teorica, e comunque non appagante, perché una volta ripartite (male) funzioni e risorse, la possibilità di operare correttivi e riequilibri in nome di esigenze di razionalità, efficienza, ed equità saranno necessariamente limitate.

Il problema quindi è quello evidenziato da Ingrosso (come sia possibile far convivere il nuovo apparato tributario decentrato con l'ordinamento tributario statale, ben inteso rispettando i vincoli costituzionali di capacità contributiva e di coerenza del sistema), e che ha indotto De Mita a parlare della necessità di una riforma (tributaria) complessiva pre - federalismo.

L'opinione di De Mita, che contesta in radice la tesi che le imposte siano "raccolte" su base regionale e che si integra con l'opinione di Visco contraria non solo per ragioni economiche allo spaccettamento dell'IRPEF in una pluralità di tronconi, tra loro istituzionalmente non coordinati, merita approfondimento.

L'assenza nel DPEF 2009/13 sia nei successivi interventi del Governo, di un qualsivoglia disegno di politica tributaria (basti pensare alla detassazione degli straordinari alla soglia della crisi economica più seria degli ultimi 60 anni o all'invenzione dei "bonus famiglia" fuori dell'imposta sui redditi), appare all'evidenza motivata con la necessità di riservare risorse non marginali a favore dell'attuazione del futuro federalismo fiscale.

Ma, a parte la considerazione che la crisi finanziaria internazionale avrebbe richiesto una politica tributaria attiva a favore di famiglie ed imprese, che non sembra iscritta nell'agenda del Governo, la possibilità di finanziare le Regioni e gli Enti locali, intervenendo sull'IRPEF, senza riformarla, rappresenta un'opzione priva di qualsiasi razionalità tributaria; ed infatti, non a caso, l'Alta Commissione sul federalismo fiscale non l'aveva neppure presa in considerazione.

Ma l'aspetto che mi preme di rilevare è che qualsiasi intervento che attribuisca, non importa con quali modalità (aliquota riservata, compartecipazione, riserva di aliquota), una parte del gettito dell'IRE/IRPEF a Regioni ed Enti territoriali, è destinato, in assenza di una riforma dell'IRPEF, ad avere effetti economici e distributivi indesiderabili.

La crisi del sistema tributario italiano, evidenziata dal rapporto squilibrato tra imposizione diretta ed indiretta e dalla presenza di imposte anomale quali l'IRAP, che l'anno scorso ha prelevato dal solo settore privato 31 miliardi di euro, ruota essenzialmente intorno alla crisi dell'IRPEF, anche per il ruolo relevantissimo che questo tributo gioca sull'insieme delle entrate tributarie dello Stato (circa il 40%). Il

problema dell'IRPEF non investe solo i profili distributivi, non è solo un problema di scaglioni ed aliquote, ma coinvolge la struttura stessa dell'imposta.

Questa crisi, di cui curiosamente nessuno parla, neppure tra i giuristi, è innanzitutto dovuta al fatto che l'imposta negli ultimi 5 anni è stata investita da una pluralità di interventi parziali, sconsiderati e contraddittori.

Il primo e il secondo modulo della riforma tributaria del 2003/05 erano ben lontani dall'aver fatto assumere la connotazione di imposta a base piana a due scaglioni che era nei progetti del legislatore delegante del 2003; ma per il gioco del raddoppio del primo scaglione e l'ampliamento delle deduzioni, il nuovo modello di tributo aveva comunque comportato riduzioni diffuse del prelievo per la maggioranza dei contribuenti (circa 12 miliardi di euro in 3 anni), specie per quelli con redditi medi e con familiari a carico, riduzioni che, per le modalità che le avevano determinate, erano state incorporate nella lievitazione del gettito dell'IRE/IRPEF.

Sull'incremento registrato nel 2006 dall'IRPEF, nonostante tagli d'imposta pari a 6 miliardi di euro nel 2005, aveva infatti inciso solo in parte la crescita del PIL; l'effetto prevalente era stato invece determinato dall'allargamento degli imponibili in seguito all'ampliamento della no – tax area e della family area, e quindi nella minore convenienza ad evadere per una vasta platea di contribuenti.

La riforma del 2007, decisa dal Governo Prodi con l'obiettivo di ridurre i benefici fiscali a favore dei redditi medi, ritenuti troppo generosi, si era basata sulla sostituzione delle deduzioni con detrazioni decrescenti, con la rimodulazione delle aliquote e con il dimezzamento del primo scaglione. Il tutto accompagnato dalla revisione retroattiva degli studi di settore, applicati ai redditi prodotti nel 2006.

L'intervento di riforma, poco meditato, inserito nella legge finanziaria per il 2007, che avrebbe dovuto comportare un saldo negativo in termini di gettito per 230 milioni di euro aveva invece determinato, per effetto combinato del dimezzamento del primo scaglione e per il carattere decrescente delle detrazioni, un incremento del gettito dell'IRE/IRPEF, superiore ai dieci miliardi, di cui almeno 4 attribuibili alla riforma, al di fuori di qualsiasi previsione.

Questo risultato, assai discutibile sotto il profilo economico, mentre i principali partners europei mettevano in atto nel 2008 politiche di bilancio espansive, (abbiamo documentato su questa rivista gli effetti negativi sul ciclo di un incremento di 21 miliardi del gettito tributario concentrato nell'arco di 5 mesi tra il luglio e il novembre 2007), si è trasferito puntualmente sull'andamento dell'economia, che ha registrato nel 2008, secondo l'ISTAT, un calo del PIL di un punto percentuale, uno dei dati peggiori d'Europa.

Una situazione non del tutto imprevedibile se, all'atto di insediamento del nuovo Governo avevamo segnalato l'opportunità di un intervento di alleggerimento dell'imposta sui redditi, a metà anno, sia per contrastare l'andamento del ciclo, in rapido rallentamento da alcuni mesi, sia per correggere gli effetti delle riforme dell'IRPEF del 2007, che avevano determinato incrementi del prelievo sui redditi, specie familiari, multipli rispetto alla stima presentata dal ministro Padoa – Schioppa, all'atto

della presentazione della finanziaria 2007.

Il Governo Berlusconi ha invece accompagnato una manovra incisiva sul piano del contenimento della spesa con l'assenza, nella finanziaria 2009, di un qualsiasi disegno di politica tributaria, finalizzato sia al sostegno di famiglie ed imprese, sia nella prospettiva di una correzione degli squilibri più macroscopici del nostro sistema di imposizione dei redditi, ereditati dal Governo Prodi (tali non sono infatti gli interventi scoordinati quanto onerosi messi in campo dal Governo dopo l'approvazione della finanziaria, a cui altri inevitabilmente seguiranno).

Non solo non sono state corrette le limitazioni alla deducibilità degli interessi passivi e al regime degli ammortamenti, introdotte da Visco e Padoa - Schioppa con la finanziaria 2007, in un contesto economico completamente diverso; ma non si è ritenuto di dover eliminare neppure il drenaggio fiscale connesso col dimezzamento del primo scaglione, che ha penalizzato soprattutto i redditi da lavoro dipendente, ed ha riportato il fisco italiano indietro di un quarto di secolo!

Elementi, questi ultimi, di una politica tributaria attiva di contrasto alla recessione, meno impegnativi dal punto di vista del bilancio pubblico, di quanto costerà nei prossimi mesi la sua assenza.

Quindi, prevedibilmente, proprio per la latitanza della politica tributaria, la fase recessiva in Italia non solo sarà più acuta e durerà di più, ma quando l'economia mondiale ripartirà, il nostro Paese si troverà in condizioni più deboli degli altri per poterne profittare a pieno.

L'unica motivazione plausibile per questa linea, altrimenti incomprensibile è che il Governo abbia deciso di non toccare il sistema tributario per poter avviare il federalismo fiscale, senza aprire un fronte, quello fiscale, che avrebbe evidenziato altre priorità.

Ma anche questo punto presta il fianco a riserve molto serie.

L'idea di utilizzare essenzialmente l'IRPEF per dare corpo al federalismo fiscale, con una delega legislativa indefinita nei termini reali e quindi nei suoi effetti, ma chiarissima nel disegno di politica tributaria che emerge dal ddl sul federalismo fiscale, oltre a prestare il fianco alle critiche formulate da Visco, sotto il profilo economico e distributivo, tanto più convincenti in quanto sfrondate da elementi polemici, evidenzia ulteriori elementi di criticità che hanno spinto De Mita a sostenere che serve una riforma tributaria complessiva pre-federalismo.

L'IRPEF, che da sola rappresenta circa il 40% del totale delle entrate dello Stato, proprio per il succedersi nell'arco di un quinquennio di una serie di interventi di riforma non coordinati a sistema, presenta sotto il profilo giuridico, prima ancora che dal punto di vista distributivo, gravi anomalie ed incongruenze che ne inficiano, per alcuni aspetti, la stessa legittimità costituzionale. Le detrazioni decrescenti infatti, introdotte dal Governo Prodi nel 2007, hanno determinato per i contribuenti con carichi familiari, una progressività marginale più elevata, a parità di reddito, rispetto agli altri contribuenti che non beneficiano delle stesse detrazioni, priva di qualsiasi giustificazione, del tutto irragionevole.



Il risultato, in un ordinamento che già prima della riforma del 2007 considerava poco i redditi familiari, è quello di avere ormai un doppio sistema di aliquote con una progressività marginale più elevata a parità di reddito per i contribuenti con familiari a carico, rispetto a tutti gli altri.

Una situazione abnorme che il Governo non solo non sembra intenzionato a correggere, ma con evidenti effetti distorsivi sul futuro federalismo fiscale. Basta pensare che nel Mezzogiorno d'Italia vive circa un terzo della popolazione, ma solo il 18% delle famiglie italiane: un elemento che non si presta ad interpretazioni ed evidenzia nella riforma dell'imposizione sui redditi, sia delle persone fisiche sia delle imprese minori, una precondizione per qualsiasi disegno serio di decentramento fiscale, che coinvolga anche l'IRPEF.

La sensazione sgradevole è che tutta la vicenda del federalismo fiscale venga giocata con carte coperte, in una partita dalle regole non chiare.

Al Mezzogiorno non serve la promessa di forme inedite di fiscalità di vantaggio, che non potrebbero colmare il gap infrastrutturale e soprattutto correggere, nel nome di un improbabile federalismo solidale, l'eccesso di fiscalità sui redditi di impresa e di lavoro che caratterizza il sistema tributario.

Ipotesi incompatibile con i principi comunitari, proprio perché il decentramento fiscale dovrà caratterizzarsi per qualche elemento di riequilibrio territoriale (la perequazione) a carico della fiscalità generale, che rende illegittima qualsiasi agevolazione ed esenzione regionale, almeno nelle aree beneficiarie della perequazione o da altri interventi ai sensi del V comma dell'art. 119 Cost., disciplinati non a caso nell'art. 15 del ddl sul federalismo fiscale.

Non solo per il Mezzogiorno, ma per l'Italia nel suo insieme, il federalismo fiscale può rappresentare un elemento di modernizzazione del sistema pubblico solo se inserito in una riforma fiscale incisiva che corregga gli effetti devastanti per la nostra economia di un sistema tributario pensato in tempi lontani (che rappresentano secoli rispetto ai cambiamenti che hanno caratterizzato l'economia mondiale negli ultimi 10 anni), che tartassa le imprese, specie quelle manifatturiere che hanno maggiori difficoltà a proteggersi con l'ombrello dell'evasione, e quelle di minori dimensioni; che tassa il lavoro dipendente in misura che non ha eguali in nessun Paese avanzato.

Con la conseguenza di rendere conveniente per tutte le imprese, la cui struttura organizzativa e proprietaria lo consenta, di corrispondere una parte della retribuzione fuori busta, rinunciando a dedurre il relativo costo; che penalizza al punto i redditi con carichi familiari da assoggettarli, per le vie oscure dell'illusione finanziaria, ad una progressività marginale più elevata rispetto a tutti gli altri; che evidenzia, a parità di aliquota, rispetto agli altri Stati dell'UE, un'evasione dell'IVA di circa 30 miliardi di euro.

Evasione che non alimenta, come sostiene Stefano Fassina nel NENS, l'evasione nelle imposte dirette; ma, al contrario, è determinata proprio dalla necessità di ridurre la cifra d'affari per poter evadere una parte delle imposte sui redditi!

Servirebbe, quindi, una riforma fiscale che evochi meno la lotta all'evasione (a

chiacchiere), e la pratici con intelligenza, rendendola meno conveniente di quanto lo sia attualmente; separando la posizione dell'evasione minore, che definirei di necessità, senza per questo volerla ben inteso giustificare, che rappresenta un fenomeno di massa, da quella più proterva di molti operatori, specie del settore dei servizi, che i regimi forfetari improvvisati premiano ulteriormente; e nei confronti dei quali, la flessibilità degli studi di settore più che uno strumento di dissuasione rappresenta uno schermo che legittima e protegge l'evasione.

Una riforma i cui effetti distributivi siano modulati sulla realtà di quel terzo d'Italia, al Sud del Garigliano in cui sopravvivono tra difficoltà crescenti di ogni genere ventuno milioni di italiani che si sentono sempre meno cittadini della Repubblica.

In cui lo Stato, si badi bene non le Regioni o gli Enti territoriali, spende per servizi mediamente il 25% in meno rispetto all'Italia, ed in cui la qualità dei medesimi, con le debite eccezioni, è più scadente, a cominciare dalla repressione della criminalità, organizzata o diffusa non fa differenza; in cui l'economia irregolare rappresenta l'ammortizzatore sociale che consente alla società nel suo insieme di sopravvivere, innanzitutto per ragioni di politica tributaria, con quale prospettiva per il futuro è facile immaginare.

Il federalismo, vogliamo chiamarlo così, che serve al Mezzogiorno, e all'Italia nel suo insieme, è un sistema di istituzioni con uno Stato più efficiente e meno assistenziale (a cominciare dai suoi dipendenti) con un sistema tributario statale, modulato per tutto il Paese, nelle imposte sui redditi, sulle capacità contributive di un'area economica unitaria, più piccola della Grecia, ma con una popolazione superiore di 2 - 3 volte, e con un reddito pro capite inferiore a quello del Portogallo. Non si conoscono esempi di realtà comparabili al Mezzogiorno d'Italia assoggettate ad un sistema di imposte sui redditi, oneroso quanto quello italiano.

Un sistema in cui la progressività effettiva dell'imposta sui redditi (che è quella che conta) venga attuata con più deduzioni mirate e minore progressività marginale per aliquota, che premia l'evasione.

Una riforma che in cinque anni riequilibri il sistema tributario, compensando con recuperi di gettito dal lato dell'IVA, dell'IRAP e degli altri tributi collegati, favorito dall'allargamento degli imponibili, quello che verrà perso in termini di riduzioni del prelievo a carico di persone fisiche, famiglie ed imprese; restituendo competitività al sistema tributario e alla società italiana nel suo insieme, anche attraverso il ridimensionamento della piaga dell'economia irregolare.

Una riforma che si ponga il problema di ridurre da subito e di correggere nel tempo le distorsioni del nostro sistema di imposizione reddituale, intervenendo sulle cause, anziché inseguendone con misure parziali, e spesso illusorie, gli effetti.

In questo quadro di riferimento, che ha voluto mettere in evidenza non solo i limiti politici, giuridici e culturali del processo di riforme istituzionali avviato nel 2001, ma li ha messi a confronto con la straordinaria massa di problemi che la crisi finanziaria internazionale ha messo in moto, la questione conclusiva è se il federalismo, fiscale e non, sia oggi la risposta ai problemi dell'Italia. Come hanno

sottolineato sia Visco, sia Ingrosso, sia De Mita, il modello istituzionale declinato nel nuovo Titolo V, resta quello di uno Stato unitario, fortemente caratterizzato in senso autonomistico.

Questa caratterizzazione non deve essere dispersa, in ragione di un immobilismo paralizzante, ma va attuata con gradualità attraverso una serie di interventi, non solo istituzionali o tributari, che consentano non soltanto al sistema di funzionare, il che dovrebbe essere scontato, ma di funzionare meglio di quanto si possa constatare oggi.

Sotto questo profilo il testo del ddl licenziato dal Senato e al vaglio della Camera dei Deputati, presenta, innanzitutto per lo strumento anomalo della delega, trattandosi di legge che deve dare attuazione a disposizioni costituzionali, problemi evidenti, che non si risolvono con interventi di maquillage puramente estetici.

La necessità di inserire il federalismo fiscale nel quadro di una riforma complessiva del sistema tributario, non significa, ben inteso, rinviarne l'attuazione sine die, ma graduarne l'avvio, partendo proprio dai profili maggiormente caratterizzanti sotto il profilo autonomistico, e quindi dai tributi propri in senso stretto, per i quali pure sono indispensabili norme di coordinamento, e dalla compartecipazione al gettito dell'IVA ed al sistema sulle accise, che presenta problemi distributivi molto minori rispetto all'IRPEF.

In questo senso appare illuminante il silenzio sul futuro dell'IRAP, un tributo non a caso ritenuto inidoneo ai fini dell'autonomia regionale dall'Alta Commissione sul federalismo fiscale. Un'imposta dai molteplici effetti distorsivi, che non ha riscontri in nessun altro Paese avanzato. Un'imposta con una parentela lontanissima con la *taxe professionnelle* francese (il Governo di Parigi ha deciso, non casualmente, di sopprimerla per rilanciare l'economia ed il cui gettito, 8 miliardi, è quattro volte inferiore a quello dell'IRAP italiana, sul settore produttivo).

D'altra parte l'emergenza economica non consente, come è avvenuto in questi mesi, in attesa del federalismo fiscale, di rinunciare alla politica tributaria, con i suoi diversi obiettivi distributivi, economici e sociali, che variano in funzione delle circostanze, ma devono necessariamente essere parte di un disegno unitario.

La tesi, più volte richiamata dal Governo, che l'Italia, a causa del proprio debito pubblico e della crescita dell'indebitamento delle altre economie avanzate, a seguito della crisi finanziaria internazionale, non abbia margini per adottare politiche tributarie espansive, mette insieme problemi diversi, con esiti che possono condurre a conclusioni fuorvianti.

Anche gli esponenti più seri dell'opposizione, da Nicola Rossi a Enrico Letta a Franco De Benedetti, hanno dato atto al ministro dell'Economia Tremonti di condurre una politica di bilancio rigorosa, quale quella che il mercato si attende, in una fase di gravi turbolenze finanziarie, da un Paese ad elevato debito pubblico. Ma a parte il fatto che il tema del debito pubblico è bene sia affrontato con prudenza ed equilibrio, ma evocato il meno possibile, per le ragioni richiamate da ultimo da Marco Onado su Il sole 24 ORE, le riserve qui espresse non riguardano i saldi di bilancio, ma il fatto che

l'assenza della politica tributaria, che a giugno poteva essere letta tra le righe come un momento di pausa per favorire l'avvio del federalismo fiscale, a partire dall'autunno non trova più alcuna giustificazione che non sia quella della incapacità del ministero dell'Economia di governare i numeri relativi alle politiche pubbliche, con un ragionevole grado di approssimazione.

L'esperienza delle ultime finanziarie, da Tremonti 2006 a Padoa-Schioppa e Visco 2007-08 ed ancora Tremonti (dl 112/08 – finanziaria 2009), che ha evidenziato l'inadeguatezza della struttura tecnica del ministero dell'Economia a valutare in misura ragionevolmente approssimata gli effetti delle misure fiscali introdotte, è a questo fine illuminante.

Si guardi come ultimo esempio alla "social card", un'ottima idea, in un momento di crisi particolarmente delicato (l'inflazione a luglio aveva, per molti generi di prima necessità, sfiorato le due cifre), trasformata in un clamoroso flop, sociale e politico, per una sovrastima dei beneficiari, tre volte superiori alla realtà (poco più di 530.000 carte emesse contro la previsione di un milione e mezzo di beneficiari).

L'aver escluso poi dalla legge di finanza e di bilancio 2009 qualsiasi misura di sostegno all'economia, non ha affatto comportato che il Governo Berlusconi abbia ignorato i problemi posti dalla crisi, anzi.

Ma l'effetto di interventi esterni alla politica di bilancio, che incidono comunque sui conti pubblici, è stato quello di destinare risorse crescenti per affrontare le conseguenze negative della crisi (perdita di posti di lavoro, cassa integrazione in crescita esponenziale, ammortizzatori per le fasce escluse dai benefici, ecc.), dimenticando quelli utili per contenerne la portata, almeno dal lato della domanda interna.

Basti pensare al bonus famiglia che da solo vale 2,5 miliardi di euro e che, esterno al sistema tributario, avrà solo l'effetto di un sussidio temporaneo; senza alcuna conseguenza positiva né in termini di emersione di base imponibile, né dal punto di vista psicologico; o alle misure fiscali dell'estate scorsa, non certo irrilevanti dal punto di vista dei costi, ma quanto meno fuori tempo, (la detassazione degli straordinari e l'aggravio dell'IRES, su banche e assicurazioni), e fuori luogo (l'esenzione dell'ICI sulla prima casa) in assenza di interventi correttivi sulla fiscalità familiare, dopo l'autogol della finanziaria 2007, che ha irragionevolmente aumentato la progressività dell'imposta per i contribuenti con familiari a carico.

Non avere introdotto correttivi alla limitazione della deducibilità degli interessi passivi, stabilita da Visco e Padoa-Schioppa con l'ultima finanziaria del Governo di centro – sinistra, in un momento in cui il credito è vitale per la sopravvivenza delle imprese; ovvero non prevedere per un triennio ampia libertà di ammortamento, per favorire i piani di investimento delle imprese, accompagnata da riduzioni mirate dell'IRAP, modulate secondo le diverse tipologie di impresa, non solo dimensionali, non rappresenta a mio parere una manifestazione di prudenza, ma è solo espressiva della difficoltà di stimare gli effetti della politica tributaria (deducibilità degli interessi passivi e libertà di ammortamento incidono sul gettito dell'IRES nel breve periodo, ma

non comportano riduzioni d'imposta a favore delle imprese), e della scelta, opportunistica, di incamerare l'aumento del gettito tributario, prodotto dalla politica tributaria di Padoa – Schioppa e Visco.

In ogni caso una politica tributaria attiva non è detto che debba consistere solo in sconti fiscali. Una parte delle riduzioni d'imposta a beneficio dei redditi da lavoro, dipendente e non, delle famiglie e delle imprese, poteva essere finanziata con l'aumento di alcune imposte indirette (bollo, accise, tabacchi, superalcolici, ecc.); il risultato, in termini psicologici, prima ancora che economici, non sarebbe stato a somma zero.

Alcune riduzioni mirate delle imposte sui redditi, ad esempio nella vasta area delle deducibilità parziali (che dovrebbero essere invece piene), evidenziate secondo priorità condivise e con una scansione temporale di un paio di anni, potevano essere coperte ricorrendo in parte all'indebitamento a breve, a tassi particolarmente vantaggiosi; e con costi in termini di gettito, molto inferiori al valore delle maggiori deduzioni, concesse per l'effetto dell'allargamento degli imponibili (e della conseguente riduzione dell'evasione) che esse comporterebbero: come ha insegnato la recente esperienza del 2005/06, che il Governo sembra ignorare.

La necessità di sottrarsi agli eccessi dello statalismo che ha caratterizzato tanta parte della esperienza di governo del nostro Paese, ha ben poco a che vedere con la rinuncia ad attuare politiche pubbliche, orientate al mercato, finalizzate ad affrontare gli effetti della crisi in atto e che al tempo stesso consideri prioritaria la modernizzazione di sistema dell'Italia, a partire dal Mezzogiorno.

Il quale, in seguito alla crisi, rischia non soltanto un'ulteriore contrazione del proprio fragile tessuto imprenditoriale, ma di essere tagliato fuori dalla ripresa dell'economia internazionale.

Nel quale il senso di appartenenza alla Comunità nazionale è più diffuso che altrove, non certo perché si spera nel riciclaggio sotto nuove forme dell'assistenzialismo, che ha caratterizzato l'assenza di qualsiasi visione strategica nelle politiche pubbliche per il Sud degli ultimi venti anni, disperse in mille rivoli.

Ma più semplicemente perché, proprio per le condizioni territoriali meno favorevoli, impietosamente evidenziate anche dalle statistiche relative alla minore speranza di vita degli italiani residenti nel Mezzogiorno, vi è in questi ultimi più forte la consapevolezza che il futuro del Paese si giochi all'interno di un percorso comune, caratterizzato lungo linee strategiche condivise, che valorizzi le vocazioni e le peculiarità dei territori, senza scorciatoie, particolarismi o furberie per le quali il tempo è ormai scaduto.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE:

- AMATUCCI, *Autonomia finanziaria e tributaria*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, IV, 2004..
- ANTONINI , *La sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2005, p. 25.
- BALDINI-BOSI, L'equità in tre riforme, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- BARBERO, *Enti locali 'in fuga': questioni di 'forma' e di 'sostanza'*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- BOERI -GUISO, Ma è possibile tagliare le tasse?, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- BORIA, Autonomia normativa e autonomia organizzatoria degli enti locali in materia di accertamento e riscossione tributaria in *Rivista di Diritto tributario* 6/2008 , I ,487.
- COTTURI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001.
- D'NDREA, *Federalismi, regionalismi, autonomie*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- ECONOMIA REALE, a cura di Mario Baldassarri, Terzo rapporto di previsione 2009/2011,
- ECONOMIA REALE, Crisi finanziaria e crisi reale: quanto costa, quanto dura, come uscirne, nota di aggiornamento 11 dicembre 2008 in [www.economia reale.it](http://www.economia reale.it)
- FASSINA, *Decreto: norme che non servono e qualcuna che fa danno*, in [www.nens.it](http://www.nens.it)
- FAUSTINO, Federalismo fiscale: una simulazione degli effetti sui trasferimenti ai comuni in base al DDL Calderoli, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- FRANSONI, *Osservazioni in merito alla potestà impositiva degli enti locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Annali della facoltà di giurisprudenza di Foggia*, I, Giuffrè 2005, 1089 ss
- GALLO, Le ragioni del fisco-II mulino 2007;
- GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1425-1483
- GIORDANO e IMBESI- La riforma federalista e le problematiche fiscali alla luce della Finanziaria 2008 in *Rassegna Tributaria* 3/2008,709.
- GRIPPA-SALVETTI, *La legittimità costituzionale di modifiche regionali a leggi statali*, su *Rassegna Tributaria*, 6/2003, 2066-2070.
- INGROSSO, *Il disegno di legge - delega sul federalismo fiscale*, in [www.innovazioneediritto.unina.it](http://www.innovazioneediritto.unina.it).
- M.E.F., Pubblicazione mensile di statistiche tributarie. NENS, Dottrina e prassi di un federalismo consapevole, (Dossier), Novembre 2008.
- NENS, Le 55 iniziative del governo Prodi per combattere l'evasione e l'elusione fiscale e far emergere il vero reddito imponibile, (Dossier), Novembre 2007.

- PERRONE CAPANO, *L'evoluzione della finanza pubblica tra ciclo post-elettorale, limiti del modello di decentramento e declino del diritto tributario*, in *Innovazione e Diritto*, n.6/2006.
- PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le Regioni*, 5/2002, 984.
- RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, in CERVATI-PANUNZIO-RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, .13.
- STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *federalismi.it*, n.5/2006.
- TREMONTE-VITALETTI, *Il federalismo fiscale: autonomia municipale e solidarietà sociale*, Laterza 1994, 63.
- TOSI, *Considerazioni sulla fiscalità degli enti locali nel disegno di legge di riforma federalistica dell'ordinamento tributario* in *Rivista di Diritto tributario* 11/ 2008, I , 941
- VILLANI, *Il d.d.l. sul federalismo fiscale: alcune osservazioni in materia di "regionalizzazione" dell'Iva e di lotta all'evasione fiscale* in *Rassegna Tributaria* 1/2008, 137.

# Innovazione e Diritto



## **La base imponibile consolidata comune (Common Consolidated Corporate Tax Base): una sfida per la fiscalità europea.**

di Alessandro Saccone

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Il CCCTB Working Group - 3. Il progetto della base imponibile consolidata comune - 3.1 Segue. I principi fondamentali - 3.2 Segue. Determinazione del reddito imponibile - 3.3 Principali questioni affrontate dal WG - 4 Conclusioni

### *1. Introduzione*

Il Trattato sull'Unione Europea attribuisce il potere di armonizzare le legislazioni degli Stati membri al Consiglio Europeo, il quale lo esercita, su proposta della Commissione, e solo dopo aver sentito il Parlamento europeo e il Comitato economico sociale, nella misura in cui sia necessario per eliminare le disparità fiscali che non consentono l'instaurarsi e il funzionamento di un mercato di libera concorrenza.

L'armonizzazione delle legislazioni fiscali nazionali, in tema di imposte indirette, è stata ritenuta un tappa essenziale per la realizzazione ed il buon funzionamento del mercato interno<sup>1</sup>; non ugualmente può dirsi in materia di imposte dirette, per le quali il legislatore comunitario ha auspicato un "mero" riavvicinamento delle legislazioni suddette, in particolare di quelle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato<sup>2</sup>, quantunque non decisive nell'immediato all'instaurarsi del mercato interno.

Tale scelta risultava motivata dalla circostanza che l'armonizzazione a livello comunitario della disciplina delle imposte indirette, e principalmente dell'IVA, era di più semplice realizzazione, nonché, di interesse di tutti, l'introduzione di una disciplina comune principalmente in materia di imposizione sui consumi e sugli scambi; non va dimenticato, infatti, che una quota pari al 1% dell'imponibile IVA di ciascuno Stato

---

<sup>1</sup> Vedi art. 93 TUE.

<sup>2</sup> Vedi art. 94 TUE.

Membro era destinata a finanziare il bilancio comunitario, la cosiddetta *terza risorsa*<sup>3</sup>.

Non va inoltre sottaciuto che meno agevole sarebbe stato, da parte del legislatore comunitario, intervenire sul versante delle imposte dirette, soprattutto all'indomani dell'introduzione dell'euro, decisione che aveva già significato per gli Stati membri la rinuncia alla politica monetaria, storicamente un pilastro della politica economica nazionale.

Il processo di riavvicinamento delle differenti legislazioni fiscali vigenti negli Stati Membri, ex art. 94 TUE, è stato gestito dalle istituzioni comunitarie principalmente attraverso la c.d. "*integrazione fiscale positiva*" consistente nella cosiddetta "*Soft Law*" ossia una serie di atti non vincolanti (quali, ad esempio, "raccomandazioni", "pareri", "orientamenti", "comunicazioni", "note interpretative", "codici di condotta", "accordi politici") che, in assenza di norme cogenti e vincolanti, rappresenta l'unica via di uscita dall'*impasse* in materia di imposte dirette; al contrario molto più limitata in tale settore è stata la c.d. "*integrazione fiscale negativa*" caratterizzata peraltro attraverso la statuizione (sovente tramite l'intervento della Corte di Giustizia) di "divieti" applicabili a singoli casi specifici e non attraverso un approccio organico e sistematico<sup>4</sup>.

Allo stesso tempo non va ridimensionato il ruolo centrale della giurisprudenza comunitaria, il cui contributo, nell'eliminazione degli ostacoli fiscali potenzialmente influenti sul mercato comune e nel coordinamento delle legislazioni fiscali nazionali, è stato notevole<sup>5</sup>.

Gli interventi della Corte hanno fatto leva su due principi comunitari fondamentali: il principio di non discriminazione ex art. 39 TUE ed il divieto di restrizione delle libertà fondamentali, ai sensi degli artt. 43, 49 e 56 TUE.

La Corte, di volta in volta, ha adottato quello, che tra i due suddetti, riteneva il più appropriato: nel tempo, si è assistito ad un progressivo passaggio dall'impiego prevalente del principio di non discriminazione all'impiego prevalente del "divieto di restrizione", che è "strumento" e "concetto" molto più efficace ai fini della rimozione degli ostacoli alla realizzazione del mercato comune<sup>6</sup>.

In tale contesto normativo e giurisprudenziale si inserisce la comunicazione COM (2001) 582 "*Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali - Strategia per*

<sup>3</sup> Come fu deciso nel Consiglio di Bruxelles del 1975 in materia di progresso verso l'autonomia finanziaria. Per un approfondimento si veda L. Di Renzo "*Politiche ed Istituti della Finanza Pubblica Nazionale ed Europea*", Ed. Academy School, Napoli, 2004, pag. 75-94.

<sup>4</sup> Si rinvia al saggio di R. Alfano "*Le fonti comunitarie del diritto fiscale*" in "*Diritto della Finanza Pubblica Europea*" a cura di L. Di Renzo e R. Perrone Capano, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008, pagg. 1-58.

<sup>5</sup> Tra le altre, si segnalano le principali sentenze in materia: causa C-270/83 (caso *Avoir Fisca*), causa C-246/89 (*Commissione vs. Regno Unito*), causa C-204/90 (caso *Bachmann*), causa C-279/93 (caso *Schumacker*), causa C-80/94 (caso *Wielockx*), causa C-250/95 (caso *Futura participations e Singer*), causa C-264/96 (caso *ICI*), causa C-307-97 (caso Saint-Gobain ZN), causa C-35/98 (caso *BGM Verkoopijen*), causa C-141/99 (caso AMID), causa C-324/00 (caso *Lankhorst-Hohorst*) e causa C-168/01 (caso *Bosal Holding*).

<sup>6</sup> Si precisa che nei giudizi di applicazione delle libertà fondamentali alle imposte dirette, la Corte di Giustizia ha sempre seguito un percorso logico – governato dal "divieto di discriminazione" e dal "divieto di restrizione" – scandito in quattro momenti: la verifica della "nazionalità comunitaria" della parte del giudizio che richiede l'applicazione delle libertà fondamentali; l'esercizio delle libertà per "finalità economiche"; l'esistenza di un trattamento fiscale discriminatorio e/o di un qualsivoglia altro ostacolo posto da norme tributarie all'esercizio delle libertà e, conseguentemente, ai movimenti intracomunitari; la sussistenza di cause giustificative.

*l'introduzione di una base imponibile consolidata per le attività di dimensione UE delle società"* che rappresenta il primo "approccio globale" alla soppressione degli ostacoli fiscali al funzionamento ed allo sviluppo del mercato interno<sup>7</sup>.

L'UE sottolineava la volontà di perseguire l'obiettivo strategico di "... diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo..." nel rispetto di quanto deciso nel Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 e ribadito dal Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001. Risultava, quindi, necessario costruire un quadro normativo complessivo favorevole alle attività economiche nell'UE e considerare la tassazione delle società, quale fattore competitivo per il raggiungimento di questo obiettivo e all'instaurazione di pari condizioni per tutte le imprese dell'UE. La Comunicazione, sottolineando che, nel campo dell'imposizione fiscale diretta, a differenza di altri settori ove erano ravvisabili dei cambiamenti, i regimi di tassazione delle società degli Stati Membri erano risultati insensibili rispetto alla creazione del Mercato Unico, manifestava la volontà di rimediare a questo sfasamento, soprattutto alla luce dell'allora imminente allargamento dell'UE, oramai ampiamente concretizzatosi.

La necessità di adattare la tassazione delle società operanti nell'UE ad un contesto molto più dinamico rispetto al passato, l'esistenza di differenze nei livelli effettivi di imposizione delle società, l'esigenza di eliminare gli ostacoli fiscali (uno dei fattori influenti sulle decisioni di investimento e di finanziamento degli investitori) alle attività economiche transfrontaliere nel mercato interno al fine di incrementare effettivamente la competitività internazionale delle imprese europee, la riduzione dei costi amministrativi sia per le imprese che per le Amministrazioni Fiscali attraverso regole semplici e trasparenti sono alla base del progetto molto ambizioso – in quanto pur sempre vincolato all'effettiva volontà politica degli Stati Membri – della creazione di una base imponibile consolidata per le società UE relativamente alle loro attività di dimensioni comunitarie.

In tale contesto è introdotta la c.d. CCCTB (acronimo di *Common Consolidated Corporate Tax Base*) attraverso un dialogo strutturato tra tutte le parti interessate: Stati Membri, rappresentanti delle imprese e operatori economici, esperti fiscali e del mondo accademico, nonché le parti sociali, riconoscendo al contempo la necessità di ampliare il dibattito istituzionale, attraverso il coinvolgimento di altri ambienti specifici, con un duplice scopo:

- far prendere coscienza del fatto che, senza intervenire sui sistemi di tassazione delle società, il mercato interno non avrebbe potuto produrre gli stessi effetti economici benefici, con la conseguenza che la Comunità e i suoi cittadini avrebbero dovuto rinunciare alle possibilità di crescita, occupazione e benessere sociale;

- assicurare il sostegno necessario a sviluppare l'analisi di vari approcci per poter arrivare ad una proposta concreta e favorevole sia per gli Stati Membri che per il

<sup>7</sup> Vedasi anche la Comunicazione sulla "Politica fiscale dell'Unione Europea", COM(2001)260 del maggio 2001.

mondo economico ed imprenditoriale<sup>8</sup>.

## 2. Il CCCTB Working Group

Su tali presupposti, nonché al fine di fornire la necessaria assistenza tecnica e consulenza alla Commissione e di perseguire con efficacia gli obiettivi sopra descritti, nel settembre 2004 fu istituito, presso la Direzione Generale Fiscalità ed Unione Doganale, il CCCTB Working Group<sup>9</sup>. Esso ha natura prevalentemente governativa in quanto è costituito da specialisti della stessa Commissione europea e delle varie Amministrazioni Fiscali UE, ma è stata prevista la possibilità di invitare anche esperti del mondo delle professioni, dell'impresa e di quello accademico. All'interno del WG sono stati istituiti dei sottogruppi che si riuniscono separatamente per approfondire le problematiche più complesse della base consolidata comune (quali, immobilizzazioni ed ammortamento; accantonamenti e riserve; criteri base per la determinazione del reddito d'impresa; implicazioni internazionali della CCCTB; tassazione di gruppo; meccanismo di ripartizione del reddito imponibile tra gli stati UE.).

In pratica, i lavori del WG sono incentrati su tutti gli aspetti tecnico-contabili, giuridico-tributari al fine di elaborare delle linee guida applicabili in tutti i paesi UE relativamente ai principi contabili e fiscali, agli elementi strutturali dell'approccio CCCTB ed al meccanismo di ripartizione della base imponibile tra gli Stati Membri.

Finora il gruppo si è riunito 13 volte con cadenza trimestrale ed a breve dovrebbe stilare una proposta di Direttiva che la Commissione sarebbe intenzionata a presentare al Consiglio UE entro l'anno 2008, anche se, come vedremo, gli ostacoli di natura tecnica e politica – ancora oggi – non sono pochi.

## 3. Il progetto della base imponibile consolidata comune

Il progetto, allo studio del WG, si propone di concedere alle imprese europee, con filiali in altri Stati UE, la possibilità di optare per una base imponibile comune consolidata a livello europeo. Conseguentemente, negli Stati Membri tali regole saranno destinate a convivere (o meglio dovranno risultare compatibili) sia con la normale disciplina fiscale del reddito d'impresa, quanto con le eventuali disposizioni sulla tassazione consolidata di gruppo nazionale e mondiale.

Preliminarmente alla trattazione *de qua* si pone la precisazione di *base imponibile comune* e di *base imponibile comune consolidata*: mentre la prima è

<sup>8</sup> Per un approfondimento, si rinvia agli studi effettuati, in allegato alla Comunicazione [COM (2001) 582].

<sup>9</sup> La costituzione del gruppo di lavoro avvenne a seguito di un incontro dell'Ecofin del settembre 2004, che fu destinatario, da parte della Commissione, di un c.d. "*Non Paper*", ovvero di un documento, privo di valenza politica, che evidenzia la volontà della Commissione di non volersi assumere la responsabilità politica propositiva. In tale sede, gli Stati Membri si dichiararono politicamente contrari al progetto della CCCTB, sebbene di impegnarono ad inviare ugualmente le migliori professionalità a loro disposizione per partecipare al gruppo di lavoro.

relativa a modalità uniformi di determinazione del reddito di gruppo da assoggettare a tassazione, la seconda, notevolmente più complessa, viene determinata consolidando i risultati di tutte le società del gruppo.

La Commissione UE è, al momento, orientata verso l'adozione di tale ultima alternativa.

Il consolidamento della base imponibile è finalizzato a gestire meglio gli effetti reddituali delle operazioni intragruppo e dell'attività sopranazionale, con effetti di non poco rilievo:

- Compensazione di utili e perdite conseguite nei vari Stati Membri;
- Neutralizzazione delle disposizioni in materia di Transfer Pricing (consistenti nel ricondurre al valore normale i costi ed i ricavi relativi a beni e/o servizi scambiati all'interno del gruppo);
- Riduzione dei costi di adeguamento a sistemi fiscali differenti pari al 1,9% delle imposte pagate per le imprese di grandi dimensioni e al 30,9% per le piccole e medie imprese<sup>10</sup>;
- Riduzione dei giudizi di incompatibilità delle singole legislazioni nazionali con i principi di libertà fondamentali sancite nel TUE da parte della Corte di Giustizia UE;
- Minore vulnerabilità degli impianti normativi tributari nazionali di fronte ai fenomeni di elusione, evasione e frodi fiscali.

Si sottolinea il carattere "*opzionale*" del sistema europeo che molto probabilmente dovrebbe basarsi sul criterio del "*all or nothing approach*", secondo cui le imprese europee dovranno scegliere se aderire al modello europeo oppure – per i "masochisti della fiscalità" – confrontarsi con i diversi regimi fiscali dei paesi in cui opera il gruppo.

Mentre è certo che l'adesione al consolidato dovrà comprendere tutte le *branch* del gruppo operante in Europa, non altrettanto chiarezza è ancora stata fatta in merito ad altri aspetti quali, i termini per l'opzione, la sua durata (si parla di almeno 5 anni), le conseguenze per ingresso e per l'uscita dal perimetro di consolidamento.

### 3.1 *Segue. I principi fondamentali*

I primi passi verso la CCCTB sono stati rappresentati dalla definizione di alcuni principi generali in materia contabile e fiscale, che potessero risultare validi ed applicabili in tutti gli Stati Membri.

E' evidente che la convivenza nell'UE di ventisette Stati con regimi fiscali

<sup>10</sup> Si veda quanto riferito dall'*European Tax Survey* nello studio SEC 1128/2 del 10.09.2004. Si evidenzia che nel 2003 – nella Comunicazione COM (2003)726 – la Commissione aveva invitato gli Stati Membri ad avviare una sperimentazione, offrendo il proprio supporto teorico e pratico, circa l'applicazione del principio della "*home state taxation*" ritenuta una soluzione adatta per le piccole e medie imprese, essendo basata sul mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali, più che sulla loro armonizzazione. Per un approfondimento si visiti il sito [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/taxation/consultations/home\\_state\\_sme.htm](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/consultations/home_state_sme.htm).

diversi ha determinato la necessità di accordarsi, preliminarmente, sulle regole generali necessarie e propedeutiche per la creazione di una base imponibile comune.

#### *Principi contabili*

In relazione ai principi contabili, la Commissione sin dal 2001<sup>11</sup> aveva fortemente indirizzato i lavori del gruppo di lavoro verso la predisposizione di "principi comuni in una prospettiva internazionale", facendo così indirettamente riferimento ai principi contabili IAS-IFRS<sup>12</sup>, che oramai hanno assunto dignità normativa nell'ordinamento comunitario attraverso il loro recepimento in Regolamenti e Direttive e che, va detto, sono in fase di convergenza e riconoscimento da parte dell'Auditing Standards Board (ASB), il massimo organismo americano deputato all'elaborazione dei principi di revisione che sovrintendono l'attività di certificazione dei bilanci.

L'esperienza italiana degli ultimi due anni in materia di introduzione degli IAS-IFRS (al momento obbligatori solo per le società quotate, emittenti strumenti finanziari diffusi tra il pubblico, banche ed assicurazioni ed opzionale per altre) ha evidenziato il forte impatto derivante dal delicato e complicato processo di adattamento con notevoli problemi sia di carattere contabile, che tributario<sup>13</sup>. Ed è oramai noto a tutti che la disciplina IAS-IFRS è un mondo sconfinato, complesso, in continua evoluzione ed al momento, in Italia, ancora in via di esplorazione.

Conseguentemente, la Commissione li ha considerati semplicemente quale punto di partenza, in quanto dotati di una forte autorevolezza scientifica e di un elevato grado di neutralità, per avviare un confronto finalizzato al raggiungimento di un accordo, ovvero una sorta di denominatore comune tra gli Stati Membri, circa l'individuazione di principi contabili validi per tutti ed utilizzabili in concreto ai fini della determinazione della base imponibile comune. Si tenga presente che mentre su alcuni principi (si pensi, a titolo esemplificativo, al principio di competenza per l'imputazione di costi e ricavi) non c'è molto da discutere, per altri (ad esempio, il principio della prevalenza della sostanza sulla forma) le diverse interpretazioni e soluzioni applicative lasciano ancora aperto il campo circa il possibile risultato finale del WG.

#### *Principi fiscali generali*

Anche in materia fiscale ci si è posti il problema di individuare il cosiddetto "*evaluation framework*" ossia un quadro di riferimento necessario ad individuare i punti cruciali della discussione.

<sup>11</sup> Vedasi la Comunicazione SEC(2001)/1681.

<sup>12</sup> Si ricorda che essi sono nati con lo scopo di uniformare i bilanci contabili aziendali a livello sopranazionale e garantire un sano funzionamento dei mercati dei capitali, di assicurare ai destinatari del bilancio le informazioni necessarie per intraprendere decisioni economiche e di tutelare gli investitori attraverso un'effettiva comparabilità dei dati forniti dalle aziende.

<sup>13</sup> Si tenga presente che tali principi nascono in un contesto di diritto prevalentemente anglosassone – il *common law* – che si differenzia notevolmente dall'approccio di *civil law* italiano; conseguentemente agli addetti ai lavori viene richiesto di lasciarsi alle spalle il criterio civilistico della prudenza ed adeguarsi a questo nuovo modo di interpretare e contabilizzare gli eventi aziendali avendo quale riferimento il principio della prevalenza della sostanza sulla forma e, quindi, attraverso la rappresentazione dei risultati economici effettivamente conseguiti e delle dinamiche future delle performance aziendali. Ciò in quanto si vogliono privilegiare le informazioni destinate a manager, competitors ed investitori dei mercati finanziari

In questo senso il WG ha lavorato sulla definizione di principi fiscali di carattere generale che siano rispettosi del principio di capacità contributiva (equità orizzontale e verticale, efficienza, efficacia, semplicità, trasparenza e certezza, coerenza, flessibilità) anche con riferimento al Framework IAS che stabilisce corrispondenti postulati e principi per la redazione del bilancio<sup>14</sup>.

Tali principi, seppur orientati ad un più generico obiettivo di armonizzazione fiscale in ambito UE, sono stati indispensabili nella discussione circa una loro eventuale rilevanza nell'ambito della creazione della CCCTB.

### 3.2 *Segue. Determinazione del reddito imponibile*

Si ritiene opportuno schematizzare, in maniera sintetica, al fine di meglio comprendere le questioni cruciali affrontate dal WG – le varie fasi che, *sic stantibus rebus*, dovrebbero o meglio, potrebbero, in futuro caratterizzare la determinazione della base imponibile comune consolidata, tralasciando, per ovvi motivi di sintesi, le innumerevoli problematiche che sono tuttora in fase di studio ed approfondimento e lo saranno ancora per lungo tempo.

Il **primo step** è rappresentato da procedure strettamente contabili.

La discussione del WG è stata incentrata su 3 alternative e differenti metodologie adottabili:

- Partire dal risultato civilistico del bilancio consolidato redatto secondo i principi contabili internazionali IAS-IFRS a cui apportare successivamente le variazioni in aumento e diminuzione per individuare l'imponibile fiscale.
- Aggregare i risultati dei bilanci civilistici (redatti sempre in base agli IAS-IFRS) di tutte le società aderenti all'opzione e successivamente neutralizzare l'impatto delle operazioni intragruppo sul reddito consolidato.
- Definire le linee guida di un sistema fiscale europeo e partire dai risultati dei bilanci redatti secondo i principi contabili nazionali, aggregare le risultanze e successivamente sterilizzare l'imponibile consolidato realizzando, però, in tal modo una sorta di "triplo binario".

Il **secondo step** riguarda la **formula di ripartizione** in quanto non si può prescindere dalla definizione di un criterio che possa consentire di "spalmare" sui vari stati interessati l'imponibile complessivo al fine di assoggettarlo definitivamente ad imposizione fiscale. Come di seguito descritto, sembrerebbe doversi escludere la possibilità di utilizzare un criterio basato sul valore aggiunto in quanto coinvolgerebbe la disciplina comunitaria dell'IVA e sarebbe poco adatto in termini di significatività per cui, il WG sembrerebbe propendere per il criterio della "*ripartizione proporzionale*". Tale criterio, partendo dalla definizione delle nozioni di "*gruppo*" e di "*reddito da*

<sup>14</sup> Si veda il Working Document CCCTB WG, "*Generale Tax Principles*" del 10.12.2004.

*ripartire proporzionalmente*", dovrebbe basarsi su alcuni indicatori relativi all'attività svolta ed alla ricchezza creata effettivamente dalle imprese nei singoli Stati Membri quali, ad esempio, la consistenza degli investimenti effettuati, il numero e/o il costo dei dipendenti impiegati ed il volume delle vendite effettuate. Dovrebbe, inoltre, considerare taluni fattori di ponderazione – per dare un maggior peso ad alcuni elementi rispetto ad altri – e tenere conto delle differenti caratteristiche e peculiarità dei vari settori produttivi.

Una volta determinata la quota da imputare a ciascuna singola branch, si dovrebbe pervenire al **terzo step**. L'imponibile così determinato, infatti, sarebbe soggetto alla disciplina fiscale vigente in ciascun singolo stato in quanto il progetto della CCCTB non prevede alcuna forma di armonizzazione delle aliquote, nel rispetto della potestà spettante – in assoluta autonomia – ad ogni Stato Membro relativamente alla politica fiscale, in quanto oramai unico strumento disponibile di politica economica e, si sottolinea, anche con riferimento a norme agevolative finalizzate ad incentivare lo sviluppo di aree economicamente depresse<sup>15</sup>.

### 3.3 *Segue. Principali questioni affrontate dal WG*

Data la vastità e complessità della materia, il WG – con un approccio complessivo sia contabile che fiscale – ha incaricato vari sottogruppi di studiare e sviscerare le questioni più importanti.

In particolare, ad oggi, i punti critici esaminati riguardano la valutazione degli assets ed i correlati criteri di ammortamento; le riserve, gli accantonamenti e le passività; i principi fiscali internazionali; il consolidamento ed il "*taxable income*".

#### *Assets e criteri di ammortamento*

Le criticità relative alla valutazione delle immobilizzazioni ed il correlato trattamento fiscale degli ammortamenti nel panorama legislativo europeo sono stati oggetto di studio ed approfondimento<sup>16</sup>.

Come è noto, quando si parla di *assets* ci si riferisce a quei beni posseduti dall'azienda ed utilizzati per la produzione e/ o fornitura di beni e/o servizi e, inoltre, destinati ad essere utilizzati per più esercizi ossia, in pratica, trattasi principalmente di beni immobili, impianti e macchinari.

La loro valutazione, dal punto di vista contabile, viene effettuata al costo (prezzo d'acquisto, compresi gli oneri di diretta imputazione) ovvero al costo sostenuto per la loro realizzazione; attraverso l'ammortamento – ossia il deprezzamento derivante dal loro più o meno intenso utilizzo – il costo viene ripartito in quote annuali calcolate in base al periodo di vita utile residua o meglio in tanti esercizi quanti sono gli anni nei quali l'azienda potrà ottenere da essi i benefici economici derivanti dal loro

<sup>15</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione COM (2006)157.

<sup>16</sup> Le osservazioni in merito sono descritte nel documento CCCTB/WG/012 "*An overview of the main issues that emerged during the discussion of tax depreciation of asset*"



impiego nel processo produttivo.

Spostandoci sul profilo tributario, emergono alcuni disallineamenti con la disciplina civilistica.

In relazione alla valutazione, ad esempio, frequentemente non vengono riconosciuti taluni oneri di diretta imputazione e le eventuali svalutazioni e rivalutazioni non vengono quasi mai riconosciute fiscalmente. In tema di ammortamenti, inoltre, la discrezionalità riconosciuta al redattore del bilancio civilistico in merito ai criteri di ripartizione del valore ammortizzabile deve fare i conti con la rigidità della disciplina fiscale che impone dei metodi obbligatori prevedendo per alcuni settori produttivi, poche eccezioni (quali, ad esempio, l'ammortamento accelerato previsto in Belgio o Francia e non più in Italia). Non tutti gli Stati Membri, inoltre, riconoscono la stessa rilevanza ai due criteri di ammortamento (quote costanti e quote decrescenti) e/o prevedono uguali tassi o aliquote annuali di ammortamento.

E' chiaro, quindi, che nei vari Stati Membri non esiste una disciplina contabile uniforme, per cui necessariamente bisogna sforzarsi per avvicinare quanto più possibile le regole contabili, ma soprattutto la disciplina degli ammortamenti attraverso un approccio uniforme e condiviso.

In conclusione, ai fini dell'introduzione della base imponibile consolidata, il gruppo di lavoro ritiene necessario ed imprescindibile, in via preliminare, convergere verso le seguenti migliori soluzioni praticabili:

- Il valore dei beni ammortizzabili dovrebbe essere contabilizzato in base al costo storico, di acquisizione o di produzione del bene;
- Dovrebbero essere riconosciuti fiscalmente solo gli ammortamenti relativi a beni acquisiti ed utilizzati effettivamente per gli scopi aziendali;
- L'ammortamento dovrebbe avvenire su base annuale ed i tassi di ammortamento dovrebbero essere differenziati per beni mobili ed immobili;
- I criteri di ammortamento consentiti dovrebbero essere quelli a quote costanti per i beni immobili ed a quote decrescenti per i beni mobili;
- L'ammortamento dovrebbe essere effettuato esclusivamente dal proprietario legale del bene.

#### Riserve, accantonamenti e passività

Le discussioni si sono incentrate prioritariamente sulle definizioni di tali poste di bilancio, sulla deducibilità fiscale di accantonamenti e riserve e sui vincoli imposti dai singoli Stati Membri<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda le definizioni, unanimemente, si è convenuto di qualificare le riserve come "*appropriations of retained earnings which form part of equity*" (ossia quote di utili facenti parte del Patrimonio Netto) e gli accantonamenti quali "*liabilities of uncertain timing ed amount*" (passività con scadenza ed ammontare incerti).

In relazione ad alcune transazioni, però, taluni Stati Membri le qualificano alla

<sup>17</sup> Si veda anche il Working document CCCTB/WG/011 "*An overview of the main issues that emerged at the first meeting of the subgroup on reserves, provisions and liabilities*" del 24.05.2005.

stregua di riserve, mentre altri le inquadrano nella categoria degli accantonamenti. E' ciò rileva principalmente in termini di deducibilità fiscale in quanto le riserve sono generalmente indeducibili, mentre gli accantonamenti frequentemente sono deducibili.

Per tale motivo, il gruppo di lavoro ha considerato l'ipotesi di ampliare e sviluppare la definizione di accantonamento, specificando anche i requisiti necessari per renderlo fiscalmente rilevante.

Consequentemente, ha chiarito che la definizione di accantonamento da adottarsi dovrebbe prescindere dalle definizioni contabili attribuite dai singoli Stati Membri. In tal senso sarebbe opportuno utilizzare, quale punto di partenza, il principio contabile IAS 37 "Accantonamenti". Inoltre, il WG ha specificato che nell'identificare una definizione univoca di tale posta di bilancio bisognerebbe anche distinguere gli accantonamenti relativi agli *assets* da quelli relativi alle passività ed anche il concetto di *accrual* da quello di accantonamento propriamente detto, magari in base al diverso livello di certezza che li caratterizza.

In relazione alla deducibilità fiscale degli accantonamenti, sono state prese in considerazione due ipotesi, diametralmente opposte. In particolare:

- Attraverso la prima si dovrebbero considerare, di regola, non deducibili tutti gli accantonamenti, prevedendo però un elenco di eccezioni (la "*positive list*");
- La seconda, di contro, dovrebbero considerare, in generale, deducibili tutti gli accantonamenti, prevedendo però un elenco di eccezioni (la "*negative list*")

Unanimemente si è convenuto di poter serenamente considerare deducibile l'accantonamento per crediti inesigibili e/o di dubbia esigibilità in sintonia con quanto previsto – in base a requisiti ed eccezioni - dalla maggior parte degli Stati Membri.

Relativamente alle riserve, esse dovrebbero essere considerate, di regola, indeducibili, salvo pochi e limitati casi eccezionali identificati attraverso metodi (ancora in via di definizione) unanimemente accettati e riconosciuti dagli Stati Membri.

Per entrambi le fattispecie, il WG ha precisato, inoltre, che nell'elaborazione dei criteri generali di deducibilità/indeducibilità le singole legislazioni nazionali saranno prese in considerazioni solo in relazione ad eccezioni rivolte alla tutela di interessi generali (sicurezza, ambiente, salute, lavoro, etc.), ma non per aprire eventuali discussioni circa il differente trattamento fiscale assicurato a tali poste contabili.

#### Principi fiscali internazionali

L'introduzione di una base imponibile consolidata comune a livello di UE richiede necessariamente il confronto con problematiche di fiscalità internazionale.

Per tale motivo, il WG si è adoperato per individuare alcuni principi fiscali internazionali unanimemente accettabili e condivisibili dagli Stati Membri<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> A tal proposito si vedano i Working Documents CCCTB/WP/019 "*International aspects in the CCCTB*" del 18.11.2005, CCCTB/WP/020 "*Progress to date and future plans for the CCCTB*" del 15.11.2005 e CCCTB/WP/029 "*An*

Innanzitutto, si è preoccupato di delimitare l'ambito territoriale di riferimento per l'applicazione della CCCTB al fine di pervenire alla precisa individuazione della fonte del reddito e delle imprese e/o stabili organizzazioni interessate. Il principio di riferimento del gruppo di lavoro è il "*CCCTB water's edge*" che consentirebbe di determinare il reddito prodotto nell'ambito delle cosiddette "giurisdizioni CCTB" e, successivamente, di ripartirlo tra gli Stati Membri. In buona sostanza rappresenta il legame geografico tra reddito prodotto e territorio di riferimento. In ossequio al principio generale del "*worldwide taxation*" (tassazione nello stato di residenza), ovviamente, solo il reddito prodotto nell'ambito delle giurisdizioni CCCTB dovrebbe essere oggetto della base imponibile consolidata.

A tal fine, sin dal 2005 la Commissione Europea auspicava un accordo condiviso dagli Stati Membri in relazione all'adozione di una definizione precisa del "*waters edge principle*" quale presupposto indispensabile per l'adozione della CCCTB ed identificava gli ambiti sui quali intervenire e trovare soluzioni condivise o, meglio, adottare un approccio comune ossia:

- definizione di residenza fiscale (che presumibilmente resterà vincolata ai criteri del luogo di costituzione, luogo di registrazione e luogo di direzione effettiva);
- definizione di stabile organizzazione (con uno prevedibile rinvio al Modello OCSE);
- modalità del loro assoggettamento a tassazione;
- implicazione dei numerosi trattati internazionali bilaterali in materia fiscale tra Stati Membri e paesi extra UE;
- eliminazione dei fenomeni di doppia imposizione;
- individuazione dei casi nei quali applicare la disciplina CCCTB anche a società non residenti;
- definizione di "*source income*" e modalità di determinazione del "*taxing right*";
- coordinamento e condivisione delle best practices esistenti in materia.

Particolare attenzione è stata dedicata al trattamento fiscale del reddito di provenienza UE percepito da società extra UE. Tendenzialmente il WG vorrebbe applicare le regole CCCTB anche ai redditi delle stabili organizzazioni UE di società extra UE, al fine di far rientrare il maggior numero di contribuenti possibile nel regime CCCTB.

Dall'altro lato, si è anche discusso del trattamento fiscale del reddito di provenienza estera (il c.d. "*foreign income*") percepito da società con sede nell'ambito UE.

Su quest'ultimo aspetto le ipotesi messe in campo in campo dal WG sono di

---

*overview of the main issues that emerged at the first meeting of the subgroup on International aspects*" del 02.03.2006.

seguito stringatamente segnalate<sup>19</sup>.

1) *Reddito percepito da imprese in regime CCCTB e proveniente da fonte extra UE*

Sono stati presi in considerazione dividendi, royalties ed interessi. Mentre la Commissione propenderebbe per l'applicazione del regime CCCTB anche per tali tipologie di redditi, alcuni membri del WG li vorrebbero assoggettare al regime CCCTB solo successivamente alla determinazione della base imponibile consolidata e della sua suddivisione tra i vari Stati Membri al fine di assicurare parità di trattamento tra "passive income" ed "active income".

2) *Reddito percepito da soggetti extra UE e proveniente da imprese in regime CCCTB.*

Premesso che tali redditi, in virtù delle numerose convenzioni contro le doppie imposizioni prevedono l'assoggettamento ad una ritenuta alla fonte, la Commissione ritiene che la ritenuta percepita dallo Stato Membro di residenza del contribuente debba essere ripartita secondo un meccanismo da definirsi sulla base della considerazione che tale ritenuta rappresenta un costo, una spesa deducibile dalla base imponibile consolidata.

3) *Reddito percepito da imprese in regime CCCTB e proveniente da imprese non CCCTB.*

In linea generale, l'orientamento prevalente sarebbe orientato a riconoscere lo stesso trattamento riservato ai redditi di provenienza extra UE.

4) *Reddito percepito da imprese in regime CCCTB e proveniente da imprese CCCTB.*

In questo caso, è stata valutata l'opportunità di esentare tali redditi dall'assoggettamento alle ritenute alla fonte, ma – come emerso nelle discussioni del WG – poiché esse sono previste da molte convenzioni contro la doppia imposizione, in alternativa, si potrebbe anche ipotizzare un meccanismo di ripartizione tra i vari Stati Membri laddove tale ritenuta sia considerata deducibile dalla base imponibile comune.

### Consolidamento

I lavori del WG si sono preliminarmente orientati verso la ricerca di una definizione condivisa di "gruppo societario" indispensabile per poter individuare le possibili metodologie per il consolidamento della base imponibile comune e, più di recente, ci si è soffermati sui possibili meccanismi di ripartizione.

A proposito della prima questione la discussione ha avuto riguardo all'alternativa tra nozione giuridica e nozione economica di "gruppo"; si è affrontato anche il problema della presenza, all'interno della catena di controllo, di società non UE e la loro eventuale inclusione nel perimetro di consolidamento.

Inoltre, sono state differenziate le c.d. "*incorporated entities*" (quelle tassate a livello di company) – che molto presumibilmente dovrebbero essere soggette al

<sup>19</sup> Vedasi il Working Paper della Commissione Europea CCCTB\WP\049 "An overview of the main issues that emerged at the third meeting of the subgroup on International aspects (SG 4)" del 23.11.2006

regime CCCTB ove svolgano attività nell'ambito delle giurisdizioni CCCTB – dalle “*unincorporated entities*” sulle quali ancora non si è addivenuti ad una conclusione<sup>20</sup>.

Molto delicato è anche il problema del trattamento delle perdite. Se in relazione alle perdite pre-esistenti con molta probabilità sarà possibile compensarle pro-quota con il reddito imponibile attribuito ad ogni società consolidata, resta ancora aperta la discussione circa le cosiddette “ongoing losses” ossia le perdite in corso di formazione. Si segnalano anche le problematiche derivanti dalla eventuale fuoriuscita di una società del gruppo dal perimetro di consolidamento CCCTB, tuttora oggetto di discussione.

Venendo al problema dell'individuazione dei metodi di consolidamento e di ripartizione, innanzitutto va detto che la Commissione Europea ha auspicato l'irrelevanza fiscale ai fini CCCTB delle transazioni intragruppo in modo da neutralizzare a monte – almeno all'interno della UE – tutti i problemi derivanti dalle politiche di transfer pricing, frequentemente oggetto di contestazione da parte delle Amministrazioni Fiscali dei vari Stati Membri<sup>21</sup>.

Per esigenze di brevità non si ritiene opportuno soffermarsi in questa sede sui metodi di consolidamento<sup>22</sup>.

In relazione al meccanismo di ripartizione (il c.d. “*apportionment mechanism*”) il WG ha approfonditamente analizzato due approcci: il *macro-based* ed il *micro-based apportionment*<sup>23</sup>.

Il primo approccio si basa su criteri di ripartizione basati su fattori macroeconomici quali il PIL e la base imponibile IVA. Per quanto efficiente e di facile applicazione ( in quanto trascura una serie di parametri squisitamente aziendali), tale metodologia non prende, però, in considerazione l'effettiva attività economica svolta dalle imprese nei vari Stati Membri e, conseguentemente, non assicura una parità di trattamento tra i contribuenti e, va detto, si affida alla normativa comunitaria IVA che presenta forti limiti in relazione alle finalità informative in quanto, uno tra tutti, non fornisce informazioni sul paese che ha effettivamente contribuito ad incrementare il valore aggiunto dei beni e/o servizi prodotti.

Relativamente al “*micro-based-approach*” bisogna distinguere due ipotesi.

La prima adotta il criterio del valore aggiunto (il c.d. VA, Value Added Approach) in base al quale il reddito conseguito dal “gruppo” viene ripartito tra tutte le società, e quindi tra i vari Stati Membri, in base al contributo di ciascuna *branch* in termini di valore aggiunto. Se tale metodologia, da un lato, consente di basarsi su di un parametro effettivo ossia la parte di reddito che ciascuna società ha contribuito a conseguire sul totale del gruppo, dall'altro lato deve registrarsi la debolezza di fondo

<sup>20</sup> Cfr. il Working document CCCTB\WP\040 “*Personal scope of the CCCTB*” del 20.11.2007.

<sup>21</sup> Vedasi il Working Document della Commissione Europea, CCCTB/WG/005 “*Issues related to group taxation*” del 05.05.2006.

<sup>22</sup> Per un approfondimento si rinvia al Working Document CCCTB\WP\058 “*Input from national tax administrations for the Impact Assessment of the reforms at the EU level of corporate tax systems*” del 11.09.2007.

<sup>23</sup> Cfr. “*The Delineation and Apportionment of an UE Consolidated Tax Base for Multi-jurisdictional Corporate Income Taxation: a Review of Issues and Options*” di Ana Agúndez Garcia, ottobre 2006, Working Paper n. 9/2006 della Commissione Europea – Direzione Generale Fiscalità e Dogane,

legata alla necessaria considerazione degli effetti economici delle transazioni intragruppo.

La seconda ipotesi riguarda il metodo FA ossia il "*Formulary Apportionment Approach*", anch'essa ancora in fase di studio e si concretizza in un criterio di ripartizione proporzionale basato su di una formula predeterminata, che dovrebbe tenere conto dei fattori produttivi determinanti nel conseguimento del reddito, ma anche di taluni coefficienti di ponderazione idonei a diversificare le peculiarità dei vari settori produttivi. La quota di reddito imponibile tassabile dovrebbe essere rapportata alla presenza di fattori produttivi (costo del lavoro, know-how, materie prime, etc.) necessari alla produzione di reddito imponibile ed al loro correlato utilizzo più intenso. Ma una criticità da rilevare è legata al fatto che l'elevata considerazione dell'utilizzo di fattori produttivi potrebbe influenzare le scelte relative alla localizzazione geografica degli insediamenti produttivi e sulla concorrenza fiscale tra gli Stati Membri<sup>24</sup>.

La Commissione ha, comunque, ritenuto indispensabile l'inclusione nella formula di ripartizione sia degli assets che del costo del lavoro – eventualmente ponderato con il numero di occupati in considerazione del differenziale esistente, in termini di costi, tra i vari Stati Membri – in quanto indicatori molto affidabili circa l'effettiva creazione di materia imponibile<sup>25</sup>. Relativamente all'inclusione del fattore "vendite", la discussione è ancora aperta in quanto la significatività dell'indicatore potrebbe variare in funzione della considerazione dei volumi e/o valori delle vendite nel mercato di origine o di destinazione.

#### 4 Conclusioni

Il presente lavoro, ben lungi dall'essere esaustivo e completo, rappresenta una riflessione preliminare su alcuni aspetti del progetto della Commissione Europea, molto ambizioso, quanto complesso, di realizzare un sistema di tassazione consolidato per i gruppi societari operanti nell'ambito dell'Unione Europea.

La complessità di realizzazione, facilmente intuibile, deriva da molteplici fattori.

Innanzitutto, bisogna considerare che tale sistema dovrà necessariamente confrontarsi con le diverse realtà di tutti gli Stati Membri e, conseguentemente, non solo con i diversi ordinamenti giuridici, ma anche con i singoli governi. E' quindi chiaro che il successo del progetto CCCTB dipende innanzitutto da fattori politici, dalla reale volontà degli Stati Membri di portare a conclusione un percorso di studio ed approfondimento, fortemente voluto dalla Commissione Europea con grande tenacia e determinazione e solo condiviso da essi, ma privo, al momento, di alcun consenso politico. Non tutti gli Stati Membri, infatti, vedono di buon occhio tale ingerenza della

<sup>24</sup> Per un approfondimento si rinvia al documento della Commissione Europea CCCTB\WP\047 "*The mechanism for sharing the CCCTB*" del 17.11.2006.

<sup>25</sup> Commissione Europea, CCCTB/WP/056 "*Report and overview of the main issues that emerged during the discussion on the sharing mechanism – SG6 second meeting – 11 June 2007*" del 20.08.2007 e CCCTB/WP/060 "*CCCTB: possible elements of the sharing mechanism*" del 13.11.2007.

UE nella politica fiscale nazionale per il timore che l'imponibile comune diventi un cavallo di Troia per l'introduzione di aliquote armonizzate.

Si segnala, da ultimo, il caso del governo irlandese – contrario all'ipotesi di una base imponibile comune europea e, comunque, di iniziative in genere sulle imposte societarie da parte della UE – che nel dicembre 2007 già aveva preannunciato la bocciatura della ratifica del Trattato di Lisbona al referendum popolare del giugno 2008. Cosa che si è puntualmente verificata<sup>26</sup>.

E' facilmente comprensibile, quindi, con quante difficoltà, con quanti attori e protagonisti si dovrà confrontare tale progetto, già sul piano politico.

Spostandoci sugli aspetti tecnico-giuridici è altrettanto chiara la complessità del quadro di riferimento. Non sarà infatti facile l'integrazione del nascente istituto della base imponibile comune consolidata con tutti i differenti ordinamenti tributari ed in particolare con quelli che già hanno disciplinato la tassazione consolidata dei gruppi tenendo ben presenti, contemporaneamente, i loro diversi livelli di "maturità". Inoltre, è necessario chiarire, oltre ai complessi ed articolati aspetti tecnici, anche i meccanismi di ripartizione delle entrate tributarie tra i vari Stati Membri ed assicurare la necessaria cooperazione tra le varie autorità fiscali. E non da ultimo bisogna anche rivedere e ripensare la disciplina della Società Europea che sembrerebbe naturalmente candidata al trattamento della CCCTB<sup>27</sup>.

In tale quadro di riferimento, il responsabile della Direzione Generale UE per la Tassazione e l'Unione Doganale, Lazlo Kovacs (grande sostenitore del progetto della CCCTB) che aveva da tempo annunciato una proposta normativa in materia entro la fine del 2008, corre il rischio di presentare una direttiva che potrebbe rivelarsi molto "soft" e confusa. Allungando ulteriormente i tempi di realizzazione della CCCTB.

E' quindi chiaro che la strada è tuttora in salita e piena di ostacoli.

Nell'Unione Europea – soprattutto in questo momento di profonda crisi economica – molto probabilmente bisogna cambiare mentalità, modo di far politica e modo di relazionarsi ai problemi comuni, mettendo da parte gli interessi particolari ed al centro quelli generali per poter competere efficacemente, anche da un punto di vista fiscale, in un contesto mondiale sempre più orientato alla concorrenza spietata ma, forse, anche vittima di una globalizzazione esasperata<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Si veda P. Valente "Spazio all'imponibile unico" in Il Sole 24 ore del 10.12.2007, pag. 33, A. Cerretelli "Minaccia irlandese sull'imponibile a base comune" in Il Sole 24 ore del 13.12.2007 e A. Criscione "Imponibile UE più vicino" in Il Sole 24 ore del 12.01.2008, pag. 30.

<sup>27</sup> Si veda L. Cerioni "La tassazione della Società Europea", in Commercio Internazionale n. 21/2004, pag. 10.

<sup>28</sup> Per un approfondimento si legga G. Tremonti, "La Paura e La Speranza – I valori per un'identità europea" pagg. 74-86, Ed. Mondadori, 2008.





## **L'intervento pubblico nel settore energetico: l'incentivazione della produzione da fonti energetiche rinnovabili**

di Domenico Ardolino

SOMMARIO: 1. Gli strumenti giuridici prevalentemente utilizzati per l'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili – 2. L'incentivazione dell'energia rinnovabile in Italia: i contributi in conto produzione (tariffa CIP 6/92) - 3. Segue: le quote obbligatorie ed i certificati verdi - 4. Segue: i nuovi contributi in conto produzione - 5. Conclusioni

### *1. Gli strumenti giuridici prevalentemente utilizzati per l'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili*

Nel 2008 la Commissione CE ha reso noto un rapporto<sup>1</sup> sulle politiche e gli strumenti normativi di promozione della produzione di energia rinnovabile.<sup>2</sup>

In tale documento emerge come tutti i paesi membri utilizzino meccanismi di sostegno economico agli investimenti in energia pulita, riconoscendo un minore livello di competitività di tali impianti di produzione rispetto alle tecnologie convenzionali (centrali fossili e nucleari). Tenendo conto del livello dei costi delle rinnovabili, gli incentivi pubblici risultano, infatti, fondamentali per condizionare le decisioni di investimento dei privati<sup>3</sup> e quindi per raggiungere gli obiettivi nazionali di emissioni fissati dalla normativa comunitaria.

Gli incentivi utilizzati sono di diverse tipologie; una ricerca condotta dal Gestore dei Servizi Elettrici<sup>4</sup> sulla normativa in vigore nei principali paesi comunitari (Regno Unito, Francia, Germania, Spagna ed Italia), ha ricondotto gli strumenti,

---

<sup>1</sup> Commissione CE, *Documento tecnico di valutazione delle politiche e degli strumenti di promozione delle rinnovabili nel settore elettrico all'interno degli Stati membri*, comunicazione SEC(2008) 57 del 23.01.08; il documento è un aggiornamento della precedente relazione del 2005 (si veda COM(2007) 627) prevista all'art. 4 della direttiva n. 2001/77/CE.

<sup>2</sup> Secondo la terminologia comunitaria (cfr. art. 2, comma 1 lett. a, direttiva 2001/77/CE), sono "*fonti energetiche rinnovabili*" quelle che derivano da produzioni non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas); per brevità nel presente lavoro si utilizzano anche le espressioni "*energia rinnovabile*" e "*energia pulita*" per indicare quella prodotta da tali fonti; allo stesso modo, l'energia derivante da fonti non rinnovabili è indicata anche come "*energia convenzionale*".

<sup>3</sup> Più in generale, sull'incidenza della questione ambientale nelle scelte imprenditoriali, si veda F. Donato, *La variabile ambientale nelle politiche aziendali: sostenibilità, economia ed ecologia*, Giuffrè, 2000.

<sup>4</sup> Gestore dei servizi elettrici – GSE s.p.a., *Le attività del Gestore dei Servizi Elettrici. Relazione 2006*, 10 – 12; si veda anche Gestore dei servizi elettrici – GSE s.p.a., *Le attività del Gestore dei Servizi Elettrici. Relazione 2007*, 24 ss.

utilizzati dal legislatore per incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili, nelle seguenti tre categorie: le tariffe di alimentazione; i meccanismi delle quote obbligatorie e dei certificati verdi; i contributi in conto impianto e gli incentivi fiscali.<sup>5</sup>

Il meccanismo delle tariffe di alimentazione ("feed-in tariffs") si basa su contributi in conto produzione (detti anche in conto energia): è stabilita una tariffa incentivante garantita al produttore per la cessione di energia pulita al gestore di rete, il quale ha l'obbligo di ritirarla e di remunerarla al prezzo imposto.

L'incentivo è definito preventivamente dal legislatore oppure viene determinato con una procedura di gara pubblica in cui sono prefissati i criteri che regolano la quantità di energia elettrica rinnovabile da produrre o la capacità dell'impianto di generazione cui i partecipanti devono fare riferimento nella presentazione dell'offerta; in questo caso, il valore economico dell'agevolazione si forma secondo regole concorrenziali perché la stessa è aggiudicata al miglior offerente. Il costo dell'agevolazione è coperta da finanziamenti pubblici e/o traslata sui consumatori finali attraverso una componente aggiuntiva della tariffa finale dell'elettricità.

Il secondo strumento (quote obbligatorie e certificati verdi) prevede un obbligo a carico del cliente finale o del distributore o del produttore di provare periodicamente che abbia (rispettivamente) consumato, fornito o prodotto una predeterminata quantità di energia pulita. Questo meccanismo prevede un regime sanzionatorio, in caso di inadempimento.

I produttori possono assolvere tale obbligo anche attraverso l'acquisto di certificati verdi (cd. "ROCs"), piuttosto che attraverso la produzione diretta; è perciò rimessa alla discrezionalità imprenditoriale la scelta tra investire in impianti puliti o monetizzare il costo dell'obbligo attraverso l'acquisto dei ROCs da altri soggetti.

Infine, la produzione di energia pulita può essere incentivata anche accordando agevolazioni fiscali (esenzioni o crediti di imposta)<sup>6</sup> e finanziamenti diretti (contributi in conto impianti), generalmente parziali ed a fondo perduto, a chi realizzi nuovi impianti. Tali strumenti sono utilizzati prevalentemente da enti sub-statali e/o per finanziare microprogetti, anche da parte di soggetti non imprenditoriali.

La ricerca mette in luce che l'incentivo più diffuso nei paesi monitorati è il contributo in conto produzione, a causa della semplicità e dell'efficacia dello strumento di incentivazione, facilmente estendibile a tutte le tecnologie e al tempo stesso in grado di tener conto delle diverse specificità tecniche e di rendimento; tuttavia, esso presenterebbe l'inconveniente di essere poco correlato alle dinamiche del mercato delle fonti rinnovabili ed ai suoi meccanismi concorrenziali e perciò necessiterebbe di continui aggiornamenti delle tariffe imposte.

A tal proposito, sono interessanti i risultati dell'analisi, contenuta nel

<sup>5</sup> Le categorie ricalcano le tradizionali classificazioni delle misure economiche (in antitesi a quelle di *command and control*, cfr. A. Ogus, *Regulation. Legal form and economic theory*, Oxford, 1994, 245 ss.) utilizzate dal legislatore ambientale per incentivare o disincentivare comportamenti; si vedano, ad es., A. Kiss, D. Shelton, *International Environmental Law*, New York, 2000, 213 ss. che distinguono tra *taxation, loans, insurance, grants and subsidies, negotiable permits, deposits, labeling*.

<sup>6</sup> Sul ruolo del sistema fiscale nell'ambito delle politiche ambientali, si veda R. Perrone Capano, *L'imposizione e l'ambiente*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. Amatucci, Annuario, Padova 2001, 121 ss.

menzionato rapporto comunitario sulla valutazione delle politiche degli stati membri,<sup>7</sup> sulla relazione tra il grado di realizzazione degli obiettivi quantitativi<sup>8</sup> e l'indice di attrazione degli investimenti, a sua volta dato dal livello dei profitti attesi rispetto al kWh prodotto.

Il confronto tra l'efficacia delle politiche di promozione delle rinnovabili<sup>9</sup> e i profitti attesi dagli investimenti, ha messo in evidenza come gli incentivi pubblici siano decisivi e, tra essi, il sistema di sostegno a tariffa fissa sia il più efficace in termini di promozione alla realizzazione degli investimenti, anche in presenza di più bassi livelli di profitto atteso.

Nel prosieguo si intende passare in rassegna la legislazione italiana in materia ed illustrare brevemente, ma organicamente, tutti gli strumenti utilizzati.

## *2. L'incentivazione dell'energia rinnovabile in Italia: i contributi in conto produzione (tariffa CIP 6/92)*

La legislazione in Italia per l'incentivazione di produzione di energia pulita risale ai primi anni 90.

In attuazione del piano energetico del 1988 furono adottate le leggi n. 9 e n. 10 del 9 gennaio 1991: la prima riordinava le competenze ed i procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti di produzione ed introduceva novità sul diritto di scambio dell'energia prodotta; l'altra dettava norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.

La legge n. 10/91 conteneva una prima definizione delle fonti incentivate, distinte tra rinnovabili e c.d. assimilate alle rinnovabili,<sup>10</sup> stabiliva che a loro utilizzazione è di pubblico interesse e di pubblica utilità e dichiarava le opere a tal fine indifferibili e urgenti.

Le due leggi perseguivano contemporaneamente l'obiettivo di incentivare la produzione di energia rinnovabile e quello di trovare una soluzione al problema di carenza di generazione dei primi anni 90, stimolando la produzione di terzi.

Le eccedenze di energia elettrica immessa in rete rispetto agli autoconsumi e la produzione di energia da impianti alimentati da fonti rinnovabili o assimilate erano perciò incentivate attraverso un meccanismo che prevedeva la loro cessione all'Enel

<sup>7</sup> Commissione CE, comunicazione SEC(2008) 57, cit.

<sup>8</sup> Misurato dal tasso medio annuo di crescita dei MW realizzati e dei corrispondenti MWh prodotti.

<sup>9</sup> Misurata dal livello di MWh prodotti rispetto all'obiettivo programmato.

<sup>10</sup> Secondo l'art. 1, comma 3, della legge n. 10/91 (nella versione originaria) *"sono considerate fonti rinnovabili di energia o assimilate: il sole, il vento, l'energia idraulica, le risorse geotermiche, le maree, il moto ondoso e la trasformazione dei rifiuti organici ed inorganici o di prodotti vegetali. Sono considerate altresì fonti di energia assimilate alle fonti rinnovabili di energia: la cogenerazione, intesa come produzione combinata di energia elettrica o meccanica e di calore, il calore recuperabile nei fumi di scarico e da impianti termici, da impianti elettrici e da processi industriali, nonché le altre forme di energia recuperabile in processi, in impianti e in prodotti ivi compresi i risparmi di energia conseguibili nella climatizzazione e nell'illuminazione degli edifici con interventi sull'involucro edilizio e sugli impianti."*

(attraverso la stipula di convenzioni per la cessione, lo scambio, il vettoriamento e la produzione per conto di terzi) ad un prezzo predeterminato dal Comitato Interministeriale Prezzi (CIP) che tenesse conto, con riferimento all'energia pulita, anche di un corrispettivo aggiuntivo a copertura dei maggiori costi delle tecnologie.

Era così emanato il provvedimento CIP n. 6 del 29 aprile 1992, che determinava: i prezzi di cessione; i corrispettivi aggiuntivi (agevolati), da erogare per un periodo di otto anni, per gli impianti a fonti rinnovabili e assimilate entrati in esercizio dopo il 30 gennaio 1991; le condizioni tecniche generali per il riconoscimento degli impianti incentivati.

Successivamente, il d.m. 24 gennaio 1997 ridefiniva gli impianti incentivati, riconoscendo l'agevolazione a quelli già realizzati ed in corso di costruzione ed ai progetti presentati all'Enel entro e non oltre il 30 giugno 1995.<sup>11</sup>

La relegazione dell'agevolazione in un ambito temporale di soli tre anni deriva dall'enorme offerta di energia che è stata ammessa a beneficiare della tariffa e del relativo impegno finanziario; è stato calcolato che, se entreranno in funzione tutti gli impianti che hanno ottenuto il diritto alla tariffa CIP6/92, l'agevolazione costerà all'erario complessivamente non meno di 3mila miliardi di lire ad anno.<sup>12</sup>

Dal 1998 in poi, con la soppressione del Comitato Interministeriale Prezzi, le funzioni in materia di determinazione delle tariffe erano trasferite all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.<sup>13</sup>

A seguito della liberalizzazione del settore elettrico<sup>14</sup> (avvenuta con d.lgs. n. 79/99, in attuazione della direttiva 96/92/CE, ed successivo d.m. attuativo 21 novembre 20009, nel 2001 il GRTN – Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale, oggi GSE – Gestore dei Servizi Elettrici, è subentrato all'Enel nella titolarità dei diritti e degli obblighi relativi all'acquisto di energia elettrica di altri produttori nazionali, ivi compresi quelli previsti, dall'art. 3, comma 12, d.lgs. n. 79/99, per il ritiro dell'energia agevolata con il contributo in conto produzione (tariffe CIP6/92 e successive delibere dell'AEEG). Il GSE colloca sul mercato l'energia ritirata, ai sensi dell'art. 3, comma 13 d.lgs. n. 79/99, secondo modalità fissate ogni anno dal Ministero delle attività

<sup>11</sup> Perciò, allo stato attuale, il meccanismo della tariffa CIP6/92 terminerà con l'esaurirsi delle domande in giacenza, cioè delle richieste di cessione formulate all'Enel entro il 30 giugno 1995.

<sup>12</sup> In tal senso, si veda R. Selleri, *Energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili: spunti di riflessione in Rivista giuridica dell'ambiente*, 2006, 966, nota 14.

<sup>13</sup> Istituita dalla legge 481/95, recante norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi energetici. La progressiva riduzione della presenza pubblica, con la privatizzazione degli enti avviata nel 1994 e la tendenza alla liberalizzazione, aveva fatto sorgere l'esigenza di istituire un organismo di regolazione anche del mercato elettrico; si vedano G. de Vergottini, *L'autorità di regolazione dei servizi pubblici e il sistema costituzionale dei pubblici poteri*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1996, 277 ss. e G.G. Gentile, *L'attività regolatoria nel settore elettrico*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1996.

<sup>14</sup> Esula dalle finalità del presente lavoro una ricostruzione della rivoluzione copernicana che ha subito il settore d'energia elettrica, monopolio legale di Enel – Ente nazione di energia elettrica, liberalizzato con il d.lgs. n. 79/99 e la legge n. 239/04; si vedano F. Vetrò, *Il servizio pubblico a rete: l'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Torino 2005; A. Colavecchio, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, Roma, 2001; G.G. Gentile, *L'apertura del mercato dell'energia elettrica*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1999, 3 ss.; Idem, *La riforma del settore elettrico: continuità e discontinuità dell'intervento pubblico*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1999, 285 ss.. Per una rassegna di tutta la legislazione in materia energetica, dalla nazionalizzazione del 1962 alla liberalizzazione, si rimanda a L. Mezzetti, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2001, 975 – 1016.

produttive.<sup>15</sup>

### 3. Segue: le quote obbligatorie ed i certificati verdi

Il d.lgs. n. 79/99 ha anche introdotto un nuovo sistema di incentivazione della produzione da fonti rinnovabili, imponendo l'obbligo, in capo ai produttori e agli importatori, di immettere in rete una quota annuale di energia pulita. Tale onere può essere assolto attraverso la produzione/immissione diretta di elettricità da fonti rinnovabili e/o acquistando diritti rilasciati ad altri produttori di energia rinnovabile (la cui produzione, evidentemente, eccede la loro quota dovuta).

Il meccanismo, che è stato più volte rimaneggiato,<sup>16</sup> è costruito attorno ad un titolo (c.d. certificato verde o ROC),<sup>17</sup> riconosciuto con la produzione di una quantità standard di elettricità rinnovabile<sup>18</sup> e vendibile separatamente rispetto a quest'ultima; nelle intenzioni del legislatore, nasce così un nuovo mercato per lo scambio dei certificati verdi in cui l'incontro della domanda e dell'offerta dei diritti di produzione di energia pulita dovrebbe determinare la remunerazione dell'attività incentivata, il cui costo ricade sui produttori e importatori da fonti non rinnovabili.<sup>19</sup>

Nello specifico il meccanismo di funzionamento è regolato dall'art. 11 del d.lgs. 79/99. I produttori e gli importatori di energia elettrica non rinnovabile operanti nel mercato italiano hanno l'obbligo di immettere nel sistema elettrico nazionale una quota annuale<sup>20</sup> di energia pulita,<sup>21</sup> calcolata rispetto all'energia convenzionale prodotta o importata nell'anno precedente o, in alternativa, possono acquistare la quota o i relativi diritti, in tutto o in parte, nel mercato organizzato dei certificati verdi o anche attraverso negoziazione diretta con altri titolari.

Nel mercato, come anticipato nel paragrafo precedente, sono venduti anche i certificati del GSE, il quale è titolare dei diritti degli impianti CIP6 entrati in funzione

<sup>15</sup> Il ricavato della vendita, unitamente a quello derivante dalla cessione dei certificati verdi di cui è titolare (associati alla produzione di impianti CIP6 entrati in esercizio dopo il 1° aprile 1999) copre parzialmente gli oneri di gestione; l'eccedenza è tralasciata sui consumatori finali, ai sensi dell'art. 3, comma 13, d.lgs. n. 79/99 (cd. componente tariffaria A3).

<sup>16</sup> Con decreti del Ministero dell'Industria dell'11 novembre 1999, 18 marzo 2002, sostituiti infine dal d.m. Ministero attività produttive del 24 ottobre 2005, anche a seguito delle modifiche normative introdotte dal d.lgs. n. 387/03 e dalla legge n. 239/04. Importanti novità sono state introdotte dalla legge n. 244/07, come si vedrà nel prosieguo.

<sup>17</sup> Si vedano A. Lorenzoni, *The Italian green certificates market between uncertainty and opportunities*, in *Energy Policies*, 2003, 33 ss.; F. Pernazza, *I certificati verdi: un nuovo bene giuridico?* in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 2006, 147 ss.; M. Pianella, *L'incentivazione dell'energia elettrica con i certificati verdi e la procedura di qualificazione degli impianti di produzione*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 2006, 159 ss.

<sup>18</sup> Inizialmente fissata in un valore pari o multiplo di 100 MWh (ogni 100 MWh prodotti danno titolo al rilascio di un certificato), successivamente ridotto a 50 MWh (art. 1, comma 87, legge 239/2004); infine la finanziaria 2008 (legge n. 244/07) ha fissato il taglio minimo ad 1 MWh ed ha introdotto dei coefficienti di calcolo, con la chiara intenzione di discriminare qualitativamente ed orientare la scelta degli investimenti. Ad es., le fonti eoliche on shore, eoliche off shore e geotermica hanno i seguenti coefficienti: 1,00 – 1,10 – 0,90; perciò 100MWh prodotti da impianti delle tre menzionate fonti daranno diritto al rilascio, rispettivamente di 110, 100 e 90 certificati.

<sup>19</sup> Si veda, per un'introduzione dell'argomento, R.K. Turner, D.W. Pearce, I. Bateman, *Economia ambientale*, Bologna, 2003.

<sup>20</sup> Inizialmente il 2%; l'art. 4 d.lgs. n. 387/03 ha previsto un incremento annuo dello 0,35% a nel triennio 2004-2006; infine, la legge n. 244/07 ha stabilito un incremento annuo dello 0,75% per il periodo 2007-2012.

<sup>21</sup> Prodotta o importata da paesi terzi che adottino analoghi strumenti di promozione delle fonti rinnovabili e garantiscano condizioni di reciprocità per le importazioni dall'Italia.

dopo il 1° aprile 1999, ai sensi dell'art. 3, comma 7, legge n. 481/95.<sup>22</sup> Il prezzo di questi ultimi è fissato in via autoritativa, mentre quello dei certificati IAFR si determina sul mercato.

Il sistema dei certificati verdi è generalizzato a tutte le fonti rinnovabili ed anche alcune assimilate,<sup>23</sup> a condizione che l'impianto di produzione sia entrato in funzione dopo il 1° aprile 1999.

Il d.m. 24 ottobre 2005 prevede che la produzione netta di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili (cd. IAFR) e quella assimilata dia diritto a certificati verdi per i primi otto anni di esercizio successivi alla data di inizio produzione; tuttavia l'art. 267 d.lgs n. 152/06 (testo unico in materia ambientale) estende la validità dei certificati verdi, limitatamente agli impianti IAFR, a dodici anni; infine, la legge n. 244/07 ha fissato il periodo a quindici anni, ma limitatamente agli impianti entrati in funzione successivamente al 31 dicembre 2007.

I certificati hanno validità triennale, nel senso che possono essere utilizzati dal produttore per raggiungere la quota obbligatoria dell'anno della loro emissione o dei due successivi.

Il GSE ha l'obbligo di verificare gli impianti e rilasciare la qualifica IAFR ed emette ed annulla i certificati verdi; infine, in attuazione della direttiva 2001/77/CE, il d.lgs. n. 387/03 ha attribuito al GSE anche il compito di rilasciare la garanzia di origine (GO) dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili.

Tormentata è stata la vicenda degli impianti che possono ottenere la qualifica IAFR, la cui produzione di energia da diritto al rilascio dei certificati verdi.

Nell'impostazione originaria del d.lgs. n. 387/03, erano assimilati agli impianti da fonti rinnovabili<sup>24</sup> quelli alimentati da rifiuti (individuati dal decreto Ministero ambiente del 5 aprile 1996 n. 186 e dal decreto Ministero attività produttive del 5 maggio 2006) e le centrali ibride che (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d d.lgs. n. 387/03) che producono energia elettrica utilizzando sia fonti convenzionali sia rinnovabili.

L'articolo 1, comma 71, legge n. 239/04 ha poi esteso l'emissione dei certificati verdi anche all'energia elettrica prodotta con l'utilizzo dell'idrogeno nonché all'energia prodotta da impianti di cogenerazione abbinati a teleriscaldamento.

La Finanziaria 2007 (legge 296/06) ha escluso da ogni agevolazione connessa alla produzione di energia rinnovabile (e quindi anche dal diritto all'emissione di certificati verdi), tutte le fonti assimilate.

Ha infatti abrogato l'art. 17, commi 1 e 3, d.lgs. n. 387/03 e così eliminato dalle fonti ammesse i rifiuti non biodegradabili, pur facendo salvi i diritti acquisiti, cioè

<sup>22</sup> Sono conosciuti come certificati GSE (o GRTN), per contraddistinguerli da quelli che possono essere acquistati direttamente da altri produttori (cd. certificati IAFR).

<sup>23</sup> Con riferimento agli impianti costruiti entro il 2006; sulla questione vedi infra.

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a) d.lgs. n. 387/03 si tratta delle fonti rinnovabili non fossili: eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas; per biomasse si intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani.

i finanziamenti e gli incentivi concessi, ai sensi della previgente normativa, ai soli impianti già autorizzati e già in concreta fase di realizzazione. Di conseguenza dal 1° gennaio 2007 hanno diritto alla qualifica IAFR i soli impianti di produzione da rifiuti biodegradabili (classificati come biomasse, quindi come fonti rinnovabili vere e proprie, dalla direttiva 2001/77/CE).

L'art. 1, comma 1120, legge 296/06 ha abrogato anche l'art. 1 comma 71, legge n. 239/04, così eliminando l'estensione del meccanismo dei certificati verdi agli impianti ad idrogeno e da cogenerazione da teleriscaldamento; il successivo d.lgs. n. 20/07 all'art. 14 ha fatto salvi, anche in questo caso, i diritti acquisiti dagli impianti già autorizzati, in concreta fase di costruzione e, comunque, in funzione entro il 31 dicembre 2008.

Un'importante novità è contenuta nell'art. 2, comma 152 della legge n. 244/07 che ha stabilito, limitatamente agli impianti IAFR entrati in esercizio a partire dal 1° gennaio 2008, la non cumulabilità degli incentivi derivanti dal meccanismo dei certificati verdi con altri strumenti economici di sostegno pubblico, di qualsiasi origine e tipologia.

#### *4. Segue: i nuovi contributi in conto produzione*

Uno specifico strumento di incentivazione, attraverso contributi in conto produzione, era previsto dal d.lgs. 29.12.03, n. 387 (in attuazione della direttiva 2001/77/CE sulla promozione delle fonti rinnovabili nel settore elettrico) per il solo settore del fotovoltaico.

Infatti l'art. 7 del menzionato d.lgs., reso operativo dal d.m. attrattivo del 28 luglio 2005 (integrato e corretto dai successivi dd.mm. 6 febbraio 2006 e 19 febbraio 2007) remunerava con apposite tariffe (cd. conto energia) l'elettricità prodotta dagli impianti fotovoltaici: si intendeva così incentivare in via privilegiata i micro-impianti di produzione che potevano essere capillarmente realizzati su tutti gli edifici.

In base a questa agevolazione il titolare di un impianto fotovoltaico di potenza nominale non inferiore ad 1 KW e connesso alla rete elettrica nazionale è retribuito per venti anni con una speciale tariffa agevolata ragguagliata all'energia prodotta, eccedente l'autoconsumo, che può essere venduta o scambiata sul posto, cioè ceduta alla rete e ripresa in determinati momenti (ad es. di notte); in quest'ultimo caso la retribuzione si concretizza in uno sconto applicato in bolletta, pari al valore dell'energia ceduta.

La regolamentazione dell'agevolazione è demandata all'Autorità per l'energia elettrica e il gas che, con delibera n. 188/05, ha individuato nel GRTN/GSE il soggetto attuatore ed ha la funzione di: definire le condizioni per accedere all'agevolazione, determinare le modalità di erogazione (da parte del GSE) delle tariffe incentivanti e stabilire le modalità di copertura (sostanzialmente attraverso una traslazione nella già menzionata componente A3 della tariffa dei consumatori finali).

La legge finanziaria 2008 ha generalizzato tale incentivo a tutti i micro-impianti; l'art. 2 legge n. 244/07 prevede, infatti, un nuovo regime di contributi (reso operativo dal recente d.m. 18 dicembre 2008) per tutti gli impianti da fonti rinnovabili di potenza nominale inferiore ad 1 MW (200KW per gli eolici) che entreranno in funzione successivamente al 31 dicembre 2007, stabilendo un meccanismo di incentivazione che garantisce per quindici anni tariffe fisse (differenziate per ciascuna fonte di produzione).

## 5. Conclusioni

La legislazione italiana di quest'ultimo decennio ha sperimentato tutte le tecniche maggiormente diffuse di incentivazione.

L'esperienza delle tariffe CIP6 ha dimostrato che la remunerazione agevolata, sotto forma di contributi in conto produzione, è in assoluto lo strumento più efficace, sia in termini di semplicità dei meccanismi, sia con riferimento alle preferenze degli operatori.

Tuttavia esso presenta la rilevante controindicazione di comportare in capo allo stato degli oneri economici difficilmente quantificabili a priori, perché legati all'effettivo realizzo ed ai tempi di entrata in funzione degli impianti ammessi a finanziamento.

Per questo motivo in Italia è stato sospeso dopo meno di tre anni (fino al 30 giugno 2005) e si è preferito optare per l'obbligo di emissione di quote di energia pulita.

Secondo i dati delle associazioni di categoria,<sup>25</sup> quest'ultimo meccanismo ha funzionato bene per alcuni anni, con un incremento costante del valore dei relativi certificati verdi, per i quali la domanda superava l'offerta, rendendo così sempre più conveniente la produzione da fonti rinnovabili.

Tuttavia recentemente il trend si è invertito e si sono resi necessari dei correttivi.

È stato così aumentato l'incremento annuale della quota obbligatoria (passato, come si è visto, dallo 0,35% del triennio 2004-2006 allo 0,75% previsto dalla legge n. 244/07 per il periodo 2007-2012) ed è stato garantito il ritiro, da parte del GSE, dei certificati verdi invenduti, sino al 2010, al prezzo medio di mercato del triennio precedente: si tratta, chiaramente, di una significativa garanzia per gli operatori che sono stati cautelati contro un'eventuale eccesso d'offerta e conseguente crollo del prezzo.

Tuttavia, il governo si è reso conto che i micro-impianti, soprattutto se realizzati non a scopo imprenditoriale, non si sarebbero mai sviluppati significativamente con il solo meccanismo dei certificati verdi ed ha perciò reintrodotta le feed-in tariffs, inizialmente per il solo settore fotovoltaico (il conto energia),

<sup>25</sup> Riportati da *Il sole 24 ore - Norme e tributi* del 19.01.09, 9.



successivamente per tutti i micro-impianti di potenza nominale inferiore ad 1 MW (200KW per gli eolici).

Perciò l'energia elettrica prodotta da tali impianti, che in assenza dell'intervento pubblico sarebbe scambiata ad un prezzo di mercato inferiore a 0,10 €/kw, è oggi remunerata 0,20-0,30 €/kw sulla base delle tariffe previste dalla legge n. 244/07<sup>26</sup> e 0,50 €/kw con il conto energia: i numeri fanno percepire con immediatezza quanto gli incentivi pesino economicamente e, quindi, incidano sulla scelta imprenditoriale.

---

<sup>26</sup> Il menzionato d.m. 18.12.08 ha previsto tariffe differenziate a seconda della fonte di produzione (0,30 €/kw per l'eolico, 0,20 €/kw per il geotermico, 0,34 €/kw per il moto ondoso etc.)



## Direttiva ex Bolkenstein: ratio e portata

di Elettra Bianchi D'Urso<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Primi spunti di riflessione sulla normativa comunitaria tendente alla liberalizzazione del mercato dei servizi. – 2. Obiettivi e portata della direttiva. – 3. La gamma dei servizi inclusi: un privilegio per pochi. – 4. La ratio dell'esclusione di determinati servizi: motivi di ordine funzionale, materiale ed operativo – 5. Limiti rilevanti per ciascuno dei settori esclusi.

### 1. *Primi spunti di riflessione sulla normativa comunitaria tendente alla liberalizzazione del mercato dei servizi.*

L'Unione Europea, attraverso l'approvazione definitiva della direttiva 2006/123/CE relativa alla libera prestazione dei servizi nel mercato interno, meglio nota come "direttiva ex Bolkenstein"<sup>2</sup>, ha avviato l'atteso e contrastato processo di liberalizzazione del mercato dei servizi, già prescritto dai Trattati di Roma del 1957, ma mai concretizzatosi.

Si è trattato di un iter legislativo caratterizzato da lunghi e accesi dibattiti che attraverso la procedura di codecisione, ha portato alla stesura definitiva di una direttiva quadro che mira a realizzare entro il 2010, un mercato interno dei servizi aperto e dinamico, per il quale vengono stabilite norme generali, volte a rimuovere gli ostacoli regolamentari che ingiustificatamente limitano la *libertà di stabilimento* dei prestatori di servizi e la *libera prestazione* degli stessi nel territorio dell' U. E. Il tutto con il fine di rinforzare ed aumentare la competitività e l'equilibrio dei mercati.

E' ben nota la distinzione tra *libertà di stabilimento* (artt. 43-48 del Trattato CE) e *libera prestazione di servizi* ( artt. 49-55 del Trattato CE) che in questa sede va solo richiamata nel modo che segue.

Per *libertà di stabilimento c.d. principale* s'intende la libertà che ha un prestatore di servizi di stabilirsi sul territorio di uno Stato membro al fine di prestarvi in modo stabile e continuativo la propria attività .

---

<sup>1</sup> Dottoranda di ricerca in "Formazione del Diritto Europeo- Fondamenti Storico-Filosofici ed evoluzione del diritto positivo"; Facoltà di Giurisprudenza- Università degli Studi di Cassino

<sup>2</sup> Fritz Bolkenstein , commissario europeo per la concorrenza e il mercato interno dell' ex commissione Prodi , nel lontano anno 2003 ha avviato i lavori per l' approvazione della direttiva in esame , conclusi successivamente nel mese di novembre 2006 con il voto contrario della sinistra europea, dei verdi e 12 astensioni.

La nozione testè richiamata, si differenzia da quella di *stabilimento c.d. secondario*<sup>3</sup> che, invece, riguarda le restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali e filiali " (art. 43 Trattato CE).

A tale ultimo proposito, la giurisprudenza comunitaria ha precisato che è sufficiente anche e solo *una presenza permanente*, mediante un ufficio dipendente dalla casa madre o anche attraverso una persona indipendente incaricata di agire in permanenza per conto di essa.<sup>4</sup>

La *libera prestazione di servizi*, invece, è la possibilità per un prestatore stabilito in uno Stato membro di offrire a terzi la propria attività di servizi, a titolo occasionale, in un altro Stato ed è concessa ai "cittadini degli Stati dell' U.E. stabiliti in un Paese membro che non sia quello del destinatario della prestazione" (art. 49 del Trattato).

Tale libera prestazione nel concretizzarsi, dunque, evidenzia un "*direct cross-border element*"<sup>5</sup> e pertanto presenta collegamenti con più Stati membri.

I benefici conseguenti alla libera prestazione sono riservati ai cittadini comunitari stabiliti in uno Stato membro e non soltanto a coloro che sono semplicemente cittadini dei due Stati interessati, come invece riconosciuto nell'ambito della libertà di stabilimento.

E' infine opportuno ricordare, che secondo quanto stabilito dall'art. 50 del Trattato, per servizi s'intendono " le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali, delle persone; i servizi comprendono in particolare 1) attività di carattere industriale; 2) attività di carattere commerciale; 3) attività artigiane; 4) attività delle libere professioni".

## 2. Obiettivi e portata della direttiva.

Lo sviluppo armonico e coeso sotto un profilo strettamente giuridico delle due grandi *libertà* di cui sopra, rappresenta l' intento più vero della direttiva in esame, che rientra in quel progetto più ampio della "Strategia di Lisbona", la quale per creare un mercato unico, fissa obiettivi precisi da perseguire: rafforzare i diritti dei destinatari in quanto utenti dei servizi resi; stabilire una cooperazione amministrativa concreta tra gli Stati membri dell' U. E; promuovere la qualità dei servizi stessi e facilitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazioni di servizi nell' U.E.

Per raggiungere tali obiettivi, la direttiva individua alcuni punti chiave che dovranno essere sviluppati dagli Stati membri dell' U. E. a seguito del recepimento della stessa entro dicembre 2009. Tra questi, meritano specifica menzione: l'istituzione di sportelli unici; l'implementazione e lo sviluppo delle procedure amministrative per

<sup>3</sup> Tito Ballarino – Manuale Breve di Diritto dell' Unione Europea – Seconda Edizione- Cedam 2007 – pagg. 315 e ss.

<sup>4</sup> Corte di Giustizia CE - Causa 205/84, 4 -XII -1986 .

<sup>5</sup> CGCE 24-X-1978, causa 15/78 in Tito Ballarino – Manuale Breve, op. già cit. – pagg. 316 e ss.

via elettronica; la cooperazione a livello comunitario; la semplificazione della normativa e delle procedure amministrative che regolamentano l'intera materia dei servizi; l'esame delle normative nazionali (legislative, amministrative e regolamentari) al fine di individuare i regimi di autorizzazione e i requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività, con conseguente revisione e modifica dell'ordinamento al fine di eliminare e/o attenuare le disposizioni non conformi alla direttiva stessa.

Gli accennati obiettivi, uniti ai principi posti dai precedenti interventi legislativi di carattere europeo sopracitati, rappresentano la base sui cui poggia l'intero impianto normativo della direttiva sui servizi nel mercato interno, che non appena approvata ha già provocato un intenso dibattito di natura dottrinale e giurisprudenziale.

### 3. *La gamma dei servizi inclusi: un privilegio per pochi.*

Uno in particolare è il punto ancora oggetto di aperte e contrastate riflessioni: il campo di applicazione della direttiva è limitato solo a pochi servizi e/o settori.

Sotto tale profilo, occorre distinguere tra settori di servizi ai quali la direttiva si applica e settori di servizi ai quali la stessa non si applica.

I primi sono ampiamente descritti all'interno della direttiva e sono tutti i settori previsti e disciplinati dall'art. 50 del Trattato, ai quali abbiamo fatto già cenno, ma ai quali, peraltro, la stessa direttiva non ha dedicato alcun articolo di riferimento.

E' infatti genericamente stabilito che essa si applica a tutti i servizi prestati dietro corrispettivo economico<sup>6</sup> e non esplicitamente esclusi dalla stessa, specificando che per servizio debba intendersi qualsiasi attività economica non salariata (fornita da un prestatore che non opera nel quadro di un rapporto di lavoro subordinato) prestata dietro retribuzione, quest'ultima intesa come mero corrispettivo della prestazione offerta.

Quindi, rientrano nel campo di applicazione della direttiva, secondo quanto esplicitato solo nei considerando<sup>7</sup>:

- i servizi ai consumatori (servizi nel settore del turismo, delle guide turistiche, centri sportivi, servizi ricreativi, servizi a domicilio, parchi divertimento);
- i servizi alle imprese (consulenza legale, fiscale, manageriale, gestionale, certificazione e collaudo, manutenzione degli uffici, gestione delle strutture);
- i servizi alle imprese e ai consumatori (agenzie immobiliari, edilizia, organizzazione e distribuzione di fiere, noleggio di auto e agenzie di viaggi).

La direttiva regola unicamente i requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Secondo quanto disposto dall'art. 4, paragrafo 7, la nozione di *requisito* comprende qualsiasi obbligo, divieto o condizione o altro limite imposto ai

<sup>6</sup> Considerando 17 della direttiva ex Bolkenstein.

<sup>7</sup> Considerando 33 della direttiva ex Bolkenstein.

prestatori o ai destinatari da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nonché le regole degli organismi e degli ordini professionali o le norme collettive adottate da associazioni o organizzazioni professionali nell'esercizio della loro autonomia giuridica.

4. *La ratio dell' esclusione di determinati servizi: motivi di ordine funzionale, materiale ed operativo.*

La direttiva in esame non incide sulla normativa degli Stati dell' U.E. in materia di diritto penale, le cui norme non possono essere usate per aggirare o impedire l'applicazione delle regole previste e disciplinate all'interno della stessa.

Peraltro, va subito detto che la normativa in esame, come accade molto di rado, sebbene le istituzioni comunitarie non possano legiferare in materia penale, può comunque esplicitare la sua "influenza" in tale settore, fornendo riflessioni che talvolta suggeriscono interventi normativi da parte del legislatore nazionale, il quale è pur sempre l'unico beneficiario della riserva di legge assoluta in materia penale.

Nel considerando 9 si evidenzia che la direttiva non si applica a quei requisiti che non disciplinano o influenzano specificamente l'attività dei servizi, ma che devono essere rispettati dai prestatori nello svolgimento della loro attività, alla stregua dei singoli che agiscono a titolo privato. Si pensi ad esempio alle norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la regolamentazione edilizia, le norme del codice della strada, la pianificazione territoriale, rurale ed urbana.

Inoltre la direttiva, secondo quanto previsto dal considerando 10, non riguarda i requisiti che condizionano l'accesso ai finanziamenti pubblici, fermo restando, comunque, il rispetto delle altre norme comunitarie, come ad esempio quelle in tema di concorrenza.

In questa sede interessa in particolar modo individuare i settori esclusi dal raggio d'azione della direttiva nonché le motivazioni di tali scelte che risultano giustificate da limiti funzionali, materiali ed operativi talvolta facilmente rilevabili e altre volte molto meno facilmente comprensibili sia in punto di fatto che di diritto.

Tra i settori esclusi rinveniamo :

- i servizi non economici di interesse generale;
- i servizi finanziari ( esempio quelli bancari, di credito, titoli, fondi di investimento, leasing finanziario );
- i servizi di reti di comunicazione elettronica;
- i servizi nel settore dei trasporti;
- i servizi delle agenzie di lavoro interinale;
- i servizi sanitari;
- i servizi audiovisivi e radiofonici<sup>8</sup>;

<sup>8</sup> In particolare, la Corte di Giustizia ha ritenuto che il regime italiano di assegnazione delle frequenze per le attività di trasmissione radiotelevisiva è contrario alle pertinenti disposizioni del diritto comunitario, in quanto non rispetta il

- le attività di azzardo intendendosi per tali i giochi e le scommesse;
- le attività collegate ai pubblici poteri;
- i servizi sociali relativi agli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie e alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno;
- i servizi di sicurezza privata;
- i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione;
- il settore fiscale.

Preliminarmente va ricordato che tali settori, benché esclusi dalla direttiva in esame in forza di una giurisprudenza consolidata, restano comunque soggetti alle norme generali ( artt. 43 e 49 in tema di libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi) del Trattato e pertanto non sono del tutto al riparo da esigenze di liberalizzazione.

Per tale motivo continueranno a provocare questioni interpretative da superare in sede giurisprudenziale in rapporto particolarmente alla compatibilità delle normative nazionali più restrittive che li caratterizzano, rispetto ai principi generali del Trattato con un evidente stato confusionale della normativa che ci occupa. Per questa via, in modo surrettizio potrebbe entrare dalla finestra ciò che resta fuori dalla porta.

E' dunque doveroso riflettere sul perché tali settori siano stati rigorosamente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva in esame. La risposta sta in ragioni profonde che consentono di individuare attraverso un approccio logico-giuridico, in *limiti di carattere funzionale, materiale ed operativo* i veri motivi per cui tali settori non siano stati inclusi nell'ambito dell'operatività della direttiva in esame.

Ad avviso di chi scrive, *il limite funzionale* nasce da motivazioni che trovano origine nell'economia che ciascun paese intende adottare per sé, che in alcuni casi scoraggia la liberalizzazione di determinati settori e/o servizi in quanto *funzionalmente* rischiosa in termini di costi e ricavi per il mercato di riferimento; *il limite materiale*, come tale trova la sua massima espressione in normative ed atti preesistenti alla direttiva in esame, con la conseguenza che liberalizzare un settore e/o servizio già disciplinato da atti e norme ad hoc sarebbe stato *materialmente* inopportuno sicché è apparso preferibile evitare possibili conflitti di norme in un settore e/o servizio già di per sé fittamente regolamentato; *il limite operativo* invece è rappresentato da ragioni di ordine pubblico, salute e sanità di matrice

---

principio della libera prestazione dei servizi e non segue criteri di selezione obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati. Il Consiglio di Stato, quale giudice del rinvio pregiudiziale, aveva sottolineato che nel nostro ordinamento il piano nazionale di assegnazione delle frequenze non è stato mai attuato, consentendosi agli occupanti di fatto delle frequenze di continuare le loro trasmissioni, nonostante i diritti dei nuovi titolari di concessioni. La Corte di Giustizia ha osservato, a tale riguardo, che l'applicazione in successione dei regimi transitori previsti dalla normativa nazionale a favore delle reti esistenti ha avuto come effetto quello di impedire l'accesso al mercato degli operatori privi di radiofrequenze, cristallizzando in tal modo le strutture del mercato nazionale e proteggendo la posizione degli operatori nazionali già attivi su tale mercato. L' assegnazione in esclusiva, e senza limiti di tempo, delle frequenze ad un numero limitato di operatori, senza tener conto dei criteri generali su enunciati, è contraria ai principi del Trattato sulla libera prestazione di servizi. – ( Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 31/1/2008 nel procedimento C- 380/05).

prevalentemente giurisprudenziale, sfavorevoli ad piena liberalizzazione di alcuni settori in quanto espressione del benessere sociale e della tutela della collettività.

##### 5. Limiti rilevanti per ciascuno dei settori esclusi.

Alla luce di quanto sopra è necessario operare un'analisi dettagliata delle ragioni alla base dell'esclusione di ciascun settore con particolare riferimento ai limiti sopracitati.

I servizi non economici di interesse generale presentano un *limite operativo* rispetto a quelli economici di interesse generale (questi ultimi sono inclusi nella direttiva in esame) che rientrano nella definizione di servizi prevista dall'art. 50 del Trattato, in quanto sono prestati dietro corrispettivo economico. Quest'ultima caratteristica rappresenta il vero discrimine tra l'una e l'altra tipologia di servizi, in quanto i servizi d'interesse generale, non economici, sono servizi di grande rilievo per la collettività e come tali sono svolti senza una contropartita economica, di talchè non si rinviene un'interesse vero e proprio alla liberalizzazione, in quanto la sua attuazione sarebbe poco persuasiva in termini di circolarità economica. Per tale motivo essi sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva. Facendo salvo l'art. 16 del Trattato, la direttiva stabilisce che possono essere considerati servizi d'interesse economico generale solo quelli la cui fornitura costituisca adempimento di una specifica missione d'interesse pubblico, affidata al prestatore dallo Stato membro interessato. Essi quasi sempre sono correlati a compiti importanti e di rilievo nell'ambito della coesione sociale e territoriale e come tali non dovrebbero essere ostacolati nel loro realizzarsi.

I servizi finanziari comprensivi di servizi bancari, di credito, titoli, fondi di investimento, assicurazioni, riassicurazioni, pensioni professionali e individuali, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14/06/2006, concernente l'accesso all'attività degli enti creditizi al suo esercizio<sup>9</sup> sono esclusi dall'operatività della direttiva in quanto già disciplinati da norme ad hoc. E' di tutta evidenza che l'esclusione di tali servizi sia collegata al *limite materiale* rappresentato da una normativa comunitaria specifica, volta a realizzare, al pari della direttiva in esame, un vero mercato dei servizi concorrenziale e competitivo.

Conseguentemente, l'opportunità di una tale esclusione è giustificata, altresì, dalla necessità di evitare conflitti tra norme, laddove il settore sia già regolato da regolamenti o direttive specifiche.

I servizi di reti di comunicazione elettronica la cui ratio di esclusione dalla

<sup>9</sup> GU L. 177 del 30/06/2006 pag. 1 in considerando nr. 18. Tali servizi sono esplicitamente esclusi ai sensi dell'art.2 e del considerando 18



direttiva in esame trova anch' essa la ragion d'essere in un *limite materiale*, in quanto già nel 2002 sono stati adottati una serie di atti normativi relativi a tali servizi e alle reti di comunicazione elettronica nonché alle risorse e ai servizi associati, che già hanno posto in essere una dettagliata disciplina ( direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7/03/2002 relativa all' accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate e all' interconnessione delle medesime; direttiva 2002/20/CE del 7/03/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica ). Quest' ultima è ovviamente volta ad agevolare l'accesso alle relative attività nel mercato interno grazie, in particolare, all'eliminazione della maggior parte dei regimi di autorizzazione individuale.<sup>10</sup>

Altri interventi nel settore sono riconducibili alla direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7/03/2002 che istituisce un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica ; alla direttiva 2002/22/CE del PE e del Consiglio sempre del 7/3/2002, relativa al servizio universale; alla direttiva 2002/58/CE del Parlamento e del Consiglio del 12/7/2002, inerente il trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche.

I principi posti da tali direttive, peraltro, si applicano non solo alle situazioni specificamente individuate in dette direttive, ma anche a casi per cui le direttive accordano esplicitamente agli Stati membri la facoltà di adottare talune misure a livello nazionale.

Tutto questo ha per ovvia conseguenza la necessità che tale settore sia escluso dall' ambito di applicazione della direttiva in esame di carattere esterno in quanto dovute ad elementi esterni ovvero atti e norme già esistenti e regolatrici del settore in esame, al fine di evitare ab origine possibili conflitti di norme.

*I servizi nel settore dei trasporti* . Nella suddetta esclusione rientrano i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali<sup>11</sup>. Nel settore tutt' al più può intravedersi un *limite di carattere funzionale* dovuto agli interessi sempre più economici e molto poco sociali che investono il mercato di riferimento delimitato altresì dalla evidente mancanza di infrastrutture idonee e concorrenziali per gli investitori. In particolare, nei considerando della direttiva tali servizi sono definiti servizi d'interesse economico generale, ma non sono esplicitate le ragioni vere e proprie di un simile esclusione. In proposito va fatto un breve cenno "al caso italiano della liberalizzazione dei taxi" tanto discusso e dibattuto negli ultimi tempi a seguito dell'approvazione del primo "Decreto Bersani" convertito nella Legge 248/2006 sino ad arrivare al Testo coordinato del secondo pacchetto con la Legge di conversione nr. 40 del 2007 che in base agli artt. 3, 11, 41 e 117 della Costituzione, relativo alle materie di competenza statale della tutela della concorrenza e alle misure che rendono

<sup>10</sup> Considerando 19 e 20 della direttiva ex Bolkenstein.

<sup>11</sup> Considerando 17 e 21 della direttiva ex Bolkenstein.

necessario un intervento normativo al fine di garantire il rispetto degli artt. 43,49, 81,82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

Da un'attenta lettura di tali provvedimenti legislativi ardentemente voluti dal legislatore italiano -sia antecedenti che successivi all'entrata in vigore della direttiva "de qua"- è possibile evincere che seppur rientrano nell'ambito della legislazione concorrente tra Comunità e Stati membri, essi non costituiscono certo una compiuta attuazione della direttiva "ex Bolkenstein", bensì una incompleta e farraginoso applicazione dei principi generali del Trattato in quanto essi eliminano soltanto "red-tape" normativi relativi ad alcuni settori tra cui, ad esempio, quello dei taxi, peraltro escluso dalla direttiva sui servizi nel mercato interno.

Ancora, per comprendere meglio la portata dell' intervento normativo italiano si ricorda- ad esempio- che i parrucchieri, le estetiste e i barbieri sono liberi di scegliere il giorno della chiusura settimanale del proprio esercizio. E' evidente che il termine "liberalizzazioni" in Italia è stato usato impropriamente, atteso che tale intervento forse altro non è che un' accentuata semplificazione di carattere squisitamente amministrativo e null'altro di più. L' Italia è ancora lontana dall' attuare la direttiva in esame, azione programmata solo di recente, con la Legge Comunitaria 2008.

Ed invero da un'attenta lettura dei Decreti Bersani in materia, emerge con chiarezza l'unico vero obiettivo dell' intervento legislativo, consistente nell'aumento del numero e nella semplificazione delle procedure di rilascio delle licenze, tant'è che se i parametri di riferimento della liberalizzazione dei servizi sono *la libertà di stabilimento* e *la libera prestazione di servizi* come già ampiamente sopra descritti, da quando è entrato in vigore il decreto di cui si discute, sul mercato italiano dei taxi ancora non si intravede, ad esempio, un consistente incremento delle cooperative di taxi quali esistono in altri paesi europei .

Solo con la Legge Comunitaria 2008, l' Italia si prepara a recepire la direttiva in esame; ed allora ci si chiede opportunamente, cosa accadrà in tale contesto quando il legislatore nazionale si soffermerà da un lato sulla suddetta esclusione e dall'altro su di una normativa nazionale che invece ha fatto tutt' altro, liberalizzando anticipatamente e disorganicamente un settore che invece secondo la direttiva in esame non doveva necessariamente essere aperto al mercato.

*I servizi delle agenzie di lavoro interinale.* Anche qui non si rinviene nei considerando alcuna motivazione o chiara spiegazione dell'esclusione di tale settore. Se ne dovrebbe dedurre, forse un *limite è operativo* atteso che probabili ragioni di ordine pubblico potrebbero influire sul corretto svolgimento di tali attività laddove liberalizzate.

*I servizi sanitari.* Il considerando di riferimento, nel caso di specie, giustifica tale esclusione, includendo anche i servizi farmaceutici forniti da professionisti del settore sanitario ai propri pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro

condizioni di salute, laddove tali attività sono riservate a professionisti del settore sanitario e sono specificamente regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti.<sup>12</sup>

Ciò, secondo quanto indicato nella direttiva in esame, non incide sul rimborso dei costi dei servizi sanitari prestati in uno Stato membro diverso da quello in cui il destinatario del servizio risiede. La Corte di giustizia in numerose sentenze ha già esaminato la questione e riconosciuto i c.d. *diritti del paziente*, tant'è che il legislatore europeo si è riservato di affrontare la questione in un altro atto giuridico comunitario ai fini di maggiore certezza e chiarezza giuridica, allo stato non ancora affrontato, nella misura in cui essa non sia già oggetto del regolamento CEE nr.1408/71 del Consiglio del 14/06/1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale dei lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

La grande esclusione del settore sanitario ad avviso di chi scrive, provoca effetti del tutto negativi sulla collettività, in quanto appare del tutto violativa del diritto alla salute, che deve essere garantito a ciascuno sempre e comunque. In tale diritto è certamente incluso anche con il diritto a scegliersi cure, medici e strutture sanitarie idonee e organizzate in modo più efficiente o dotate di maggiori specializzazioni.

All'uopo va ricordato che l'attività medica in alcuni casi è esercitata senza vincoli di subordinazione, rientrando in tal modo tra le libere professioni sicchè l'esclusione della stessa dal raggio d'azione delle liberalizzazioni delle libere professioni ex art. 50 del Trattato pone seri dubbi di uguaglianza, pari dignità e tutela che dovrebbe essere garantita a tutte le professioni, ancorché libere; e ciò sia in sede nazionale che comunitaria. Pertanto, tenuto conto delle considerazioni sopra dette, al caso di specie è possibile attribuire una ratio limitativa giustificata da *limiti funzionali, materiali ed operativi*.

*I servizi audiovisivi e radiofonici.* Qui entrano in gioco *limiti funzionali* dettati da motivi di ordine principalmente economico<sup>13</sup> e *limiti materiali* in quanto il considerando di riferimento, prevede l'esclusione al di là del modo di trasmissione<sup>14</sup>,

<sup>12</sup> Considerando 22 della direttiva ex Bolkenstein.

<sup>13</sup> A tal proposito è interessante riportare brevemente le conclusioni dell'avvocato generale della Corte di Giustizia, in relazione alla domanda di interpretazione pregiudiziale dell'art. 11 della Direttiva 97/13/CE, promossa dal Tar Lazio nell'ambito del procedimento instaurato dalla Telecom Italia Spa per ottenere il rimborso delle somme versate nel 1998 come canone per licenza individuale per l'esercizio di servizi di telecomunicazione. La questione sottoposta alla Corte attiene alla legittimità della proroga stabilita da uno Stato membro fino al 1° gennaio 1999 della controprestazione pecuniaria a carico dei vecchi concessionari in esclusiva. Secondo l'avvocato generale, la Telecom Italia ha ragione ad affermare che, avendo cessato di essere l'unica prestatrice di servizi di telecomunicazione in Italia al 1° gennaio 1998, a quella data si è estinto il suo obbligo di pagare allo Stato un canone di concessione, e che nulla, de lege data o de lege ferenda, ne giustificerebbe la proroga.- (Conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte CEE J. Kokott presentate il 25/10/2007 nella Causa C- 296/06).

<sup>14</sup> Secondo la Corte, una trasmissione, o parte di trasmissione, in cui un'emittente televisiva offre ai telespettatori la possibilità di partecipare, componendo immediatamente un numero telefonico speciale- e quindi a pagamento- ad un gioco a premi, rientra nella definizione di "televendita" ai sensi della Direttiva 89/552 CEE quando tale trasmissione costituisce una vera e propria offerta di servizi, tenuto conto dello scopo della trasmissione in cui si colloca il gioco, dell'importanza di quest'ultimo in termini di tempo e di ricadute economiche attese rispetto a quelle previste complessivamente per la detta trasmissione, nonché dell'orientamento dei quesiti posti ai candidati. La stessa

anche all' interno del cinema e non dovrebbe applicarsi agli aiuti erogati dagli stati membri nel settore audiovisivo oggetto delle norme comunitarie sulla concorrenza.<sup>15</sup>

Le attività di azzardo, intendendosi per tali i giochi e le scommesse. E' apparso opportuno escludere dal campo d'applicazione della direttiva i giochi con denaro, ivi comprese le lotterie e le scommesse, tenuto conto della natura specifica di tali attività, che comportano da parte degli Stati membri l'attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori.<sup>16</sup>

Alla luce delle motivazioni indicate dal legislatore europeo è significativo evidenziare che nel caso di specie emergono in pieno i *limiti operativi* che ostano ad una reale apertura del mercato dei servizi poc' anzi citato, come peraltro già evidenziato più volte dalla Corte di Giustizia della CE e dalla giurisprudenza italiana<sup>17</sup> che sono state chiamate a decidere sul punto e in particolare sulla compatibilità delle norme penali nazionali in tema di giochi e scommesse con le disposizioni del Trattato riguardanti la libertà di stabilimento.

Discorso diverso va fatto, ad esempio, in tema di libertà di stabilimento in caso di concessioni di servizi pubblici i quali, seppur esclusi, non sono esenti dal rispetto delle regole in tema di trasparenza e pubblicità in caso di rinnovo delle concessioni

---

trasmissione rientra invece nella definizione di "pubblicità televisiva" se, alla luce della finalità e del contenuto di tale gioco, nonché delle condizioni in cui sono presentati i premi in palio, esso consiste in un messaggio diretto ad incitare i telespettatori ad acquistare i beni e i servizi presentati come premio, o volto a promuovere indirettamente, in forma di autopromozione, le qualità dei programmi dell' emittente in questione- ( Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 18/10/2007 nel procedimento C-195/06).

<sup>15</sup> Considerando 24 della direttiva ex Bolkenstein.

<sup>16</sup> Considerando 25 della direttiva ex Bolkenstein.

<sup>17</sup> Tra le tanti questioni affrontate dalla giurisprudenza di cui sopra, una delle più dibattute riguarda la disciplina italiana relativa ai giochi d'azzardo e le scommesse, modificata dalla Legge nr. 388/2000 che ha introdotto gli artt. 4-bis e 4-ter della Legge 401/89, la cui compatibilità è stata criticata, segnatamente in punto di rispetto dei principi stabiliti dal Trattato in tema di libertà di stabilimento. In breve, la questione è stata risolta in prima battuta dalla Corte di Cassazione la quale ha ritenuto applicabile il nuovo sistema sanzionatorio e lo ha dichiarato compatibile con il diritto comunitario ( Cassazione penale Sezione III, 14-V/4-VI-2002 sentenza nr. 21549 ). La vicenda tuttavia è stata portata innanzi alla Corte di Giustizia CE dal Tribunale di Fermo, nel procedimento *Gabelli* e altre 137 persone per violazione dell'art. 4 della Legge 401/89 come questione pregiudiziale. In particolare, il Tribunale di Fermo ha proposto alla Corte di Giustizia CE il seguente quesito " se vi sia incompatibilità, con conseguenti effetti nell' ordinamento giuridico interno, degli artt. 43 e ss. e 49 del Trattato CE in materia di libertà di stabilimento ed i libera prestazione di servizi transfrontalieri con una normativa nazionale, quale quella italiana di cui all' art. 4 nr. 1-4, 4-bis e 4-ter della Legge 401/89 ( come da ultimo modificata dall' art. 37 nr. 5 Legge 388/2000), contenente divieti penalmente sanzionati di svolgimento delle attività , da chiunque o ovunque effettuate, di raccolta, accettazione, prenotazione e trasmissione di proposte di scommesse, in particolare su eventi sportivi, in assenza di presupposti concessori e autorizzatori prescritti dal diritto interno. La Corte di Giustizia CE a tal proposito ha affermato che in linea di principio vi è un' incompatibilità tra la normativa nazionale e quella comunitaria anzidetta, ma trattandosi di questione pregiudiziale, ha assegnato al giudice italiano il compito di verificare se la normativa in questione " risponda realmente ad obiettivi tali da giustificarla e se le restrizioni che essa impone non risultino sproporzionate rispetto a tali obiettivi ( Causa C-243/01 decisa dalla Corte il 06/11/2003). Di seguito al Suprema Corte nel caso di specie ha confermato nuovamente la compatibilità della normativa nazionale con quella comunitaria e in particolare nella sentenza *Gesualdi* nr. 111/04 del 26/4/2004 ha sostenuto che l'art. 4 della Legge 401/89, e in particolare l'art. 4 bis in relazione all'art. 88 del TULPS, non sono incompatibili con i principi comunitari della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. Va comunque specificato che tale compatibilità delle due normative è ampiamente giustificata, secondo la giurisprudenza recepita poi dalla direttiva sui servizi nel mercato interno, laddove vi siano altresì motivi imperativi di interesse generale volti a garantire ordine pubblico, sicurezza, salute e sanità.

già esistenti.<sup>18</sup>

Con ciò si rileva un'evidente dilatazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi conseguente all'intervento della giurisprudenza comunitaria, poi compressa dalla produzione legislativa comunitaria e nazionale, frutto d'intese politiche ed economiche sempre meno attente ai caratteri istituzionali di uno Stato di diritto che innanzi alle motivazioni di cui sopra, frena e cede il passo a posizioni diverse a seconda delle esigenze, tranne gli interessi nazionali in grado di assicurarsi una salvaguardia efficace sul piano politico, e dunque a livello della legislazione statale.

*Le attività collegate ai pubblici poteri.* A tal proposito la direttiva chiarisce che le suddette attività sono quelle connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'art. 45 del Trattato.<sup>19</sup> Qui entrano in gioco *limiti funzionali* in quanto secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, la valutazione di determinate attività, in particolare di quelle finanziate con fondi pubblici o esercitate da enti pubblici, deve essere effettuata, per stabilire se costituiscono un "servizio", caso per caso alla luce delle loro caratteristiche, in particolare del modo in cui sono prestate, organizzate e finanziate nello Stato membro interessato. La Corte di giustizia ha ritenuto che la caratteristica fondamentale della retribuzione sia rappresentata dal fatto che essa costituisce un corrispettivo economico per i servizi prestati, ed ha riconosciuto che la caratteristica della retribuzione è assente nelle attività svolte dallo Stato o per conto dello Stato senza corrispettivo economico nel quadro dei suoi doveri in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario, quali i corsi assicurati nel quadro del sistema nazionale di pubblica istruzione o la gestione di regimi di sicurezza sociale che non svolgono un'attività economica. Il pagamento di una tassa da parte dei destinatari, ad esempio una tassa di insegnamento o di iscrizione pagata dagli studenti per contribuire in parte alle spese di funzionamento di un sistema non costituisce di per sé retribuzione in quanto il servizio continua ad essere essenzialmente finanziato con fondi pubblici. Queste attività non rientrano pertanto nella definizione di "servizio" di cui all'art. 50 del Trattato e sono pertanto escluse dal campo di applicazione della direttiva.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Benvero, la suddetta riflessione di recente è stata oggetto di una pronuncia significativa da parte della Corte di Giustizia della CE, sempre in tema di giochi e scommesse, la quale ha previsto che "la Repubblica italiana, avendo rinnovato 329 concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche senza previa gara d'appalto, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 43 CE e 49 CE, e in particolare ha violato il principio generale di trasparenza nonché l'obbligo di garantire un adeguato livello di pubblicità. La Corte ha osservato che l'attribuzione della gestione e della raccolta di scommesse ippiche in Italia costituisce una concessione di servizio pubblico ( in tal senso è la recente sentenza del 6 marzo 2007, Placanica ) e benché i contratti di concessione di pubblici servizi, allo stadio attuale del diritto comunitario, siano esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva 92/50, ciò nondimeno le pubbliche amministrazioni che stipulano sono tenute a rispettare le norme fondamentali del Trattato , ed in particolare il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza". (sentenza nr. 0 del 13/09/2007- causa C- 260/04)

<sup>19</sup> L'art. 45 comma 1 del Trattato " sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri".

<sup>20</sup> Considerando 34 della direttiva ex Bolkenstein

I servizi sociali relativi agli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie e alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno. In tali settori si intravedono limiti operativi, in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali connessi con la dignità e l'integrità della persona e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale.<sup>21</sup> Inoltre, la direttiva in esame, in particolare non riguarda il finanziamento dei servizi sociali, né il sistema ad esso collegato. Essa non incide sui criteri o le condizioni stabilite dagli Stati membri per assicurare che tali servizi sociali effettivamente giovino all'interesse pubblico e alla coesione sociale.<sup>22</sup>

I servizi di sicurezza privata. L'esclusione di tali servizi dal raggio d'azione della direttiva in esame è giustificata dall'impegno legislativo europeo di regolamentare a breve con una normativa ad hoc il settore anche sulla spinta di numerosi interventi giurisprudenziali, che si sono susseguiti nel tempo<sup>23</sup> nonché da evidenti motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza.

A tal fine è opportuno ricordare il significato di ordine pubblico (chiarito dalla direttiva che ricalca in pieno l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza comunitaria) esso "comprende la protezione contro una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività e può includere, in particolare, questioni legate alla dignità umana. Analogamente, la nozione di pubblica sicurezza comprende le questioni di incolumità"<sup>24</sup>, per cui nel caso di specie è possibile dedurre sia *limiti materiali che limiti operativi*.

Di talchè emerge, altresì, un'evidente contraddizione tra le vedute del legislatore europeo, che ha escluso in modo rigoroso dalla direttiva il suddetto servizio lasciandolo, seppur temporaneamente, disciplinato da una normativa nazionale possibilmente restrittiva e quelle della giurisprudenza comunitaria, che dal canto suo, invece, considera incompatibile la normativa nazionale con i principi del Trattato, in quanto limitativa del diritto di stabilimento per le imprese che intendano offrire servizi di sicurezza privata.

<sup>21</sup> Considerando 27 della direttiva ex Bolkenstein.

<sup>22</sup> Considerando 28 della direttiva ex Bolkenstein.

<sup>23</sup> A tal proposito, "La Commissione europea ha addebitato alla Repubblica italiana di aver adottato una normativa nazionale in materia di servizi di vigilanza privata non compatibile con la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento. La Corte di Giustizia ha accolto i rilievi della Commissione, censurando, in quanto contrarie al diritto comunitario, le disposizioni contenute nel TULPS che stabiliscono che: l'attività di guardia particolare possa essere esercitata solo previa prestazione di un giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana; l'attività di vigilanza privata possa essere esercitata dai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro solo previo rilascio di un'autorizzazione del Prefetto con validità territoriale, senza tener conto degli obblighi cui tali prestatori sono già assoggettati nello Stato membro di origine; la detta autorizzazione abbia una validità territoriale limitata ed il suo rilascio sia subordinato alla considerazione del numero e dell'importanza delle imprese di vigilanza privata già operanti nel territorio in questione; le imprese di vigilanza privata debbano avere una sede operativa in ogni provincia in cui esse esercitano la propria attività; il personale delle suddette imprese debba essere individualmente autorizzato ad esercitare attività di vigilanza privata, senza tenere conto dei controlli e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di origine; le imprese di vigilanza privata debbano utilizzare un numero minimo e/o massimo di personale per essere autorizzate; le imprese di cui trattasi debbano versare una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti; i prezzi per i servizi di vigilanza privata siano fissati con autorizzazione del Prefetto nell'ambito di un determinato margine d'oscillazione. (Sentenza nr. 0 del 13/12/2007 – causa C- 465/05)".

<sup>24</sup> Considerando 41 della direttiva ex Bolkenstein.

I servizi forniti dai notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione. L'esclusione di tale settore non è motivata in alcun considerando della direttiva nè negli articoli di riferimento e forse l'unica e vera di essa ragione sta in *limiti funzionali* volti a tutelare i settori economici di riferimento. Ed invero l'apertura del mercato in tali settori, avrebbe forse comportato solo il beneficio di minori costi, ma non di maggiore efficienza ed affidabilità ai consumatori e alla collettività tutta.

Il settore fiscale. La ragione dell' eliminazione dal campo di applicazione della direttiva sta nel Trattato che prevede basi giuridiche specifiche in materia fiscale rispetto alle norme comunitarie già adottate in questo ambito<sup>25</sup>. Con ciò si evidenziano, quindi, limiti materiali che giustificano la scelta.

A conclusione della disamina fin qui citata occorre precisare che – secondo la direttiva - tali servizi possono essere oggetto di esclusione solo in quanto ricorrano "*motivi imperativi di interesse generale*". Riguardo a quest' ultima nozione, la direttiva ha colto in pieno i suggerimenti forniti di volta in volta dalla giurisprudenza comunitaria chiamata ad esprimersi con riferimento agli artt. 43 e 49 del Trattato, la quale peraltro ha stabilito che essa fa riferimento all' ordine pubblico, alla pubblica sicurezza e alla sanità pubblica nonché -ai sensi degli artt. 46 e 55 del Trattato-, al mantenimento dell' ordine sociale, agli obiettivi di politica sociale, alla tutela dei destinatari di servizi, alla tutela dei consumatori, alla tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale degli stessi, al benessere degli animali, alla salvaguardia dell' equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, alla prevenzione della frode, alla prevenzione della concorrenza sleale, alla protezione dell' ambiente in generale e in particolare a quello urbano e rurale, alla tutela dei creditori, alla salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, alla sicurezza stradale ed infine alla tutela della proprietà intellettuale.

I settori oggetto delle suddette esclusioni sono conseguentemente assoggettati ad una limitata ed ibrida liberalizzazione che incide solo esclusivamente sui settori più deboli dell' economia con evidenti aspetti di contrasto con le norme riguardanti la tutela e la dignità della persona umana.

La loro ratio sembra poi porsi in risoluto contrasto con quanto sostenuto dalla Corte di Giustizia nelle sentenze pronunciate di recente e già suesposte, che cercano di ampliare il raggio d'azione della liberalizzazione, censurando le norme nazionali incompatibili con la libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi prevista dal Trattato e colmando talvolta le lacune poste dalla direttiva.

E' infatti valido anche nella materia "de qua" il principio "*non licet venire contra factum proprium*", secondo il quale lo stato membro non può vanificare i diritti e le posizioni giuridiche che hanno la loro origine nel diritto soprannazionale

<sup>25</sup> Considerando 29 della direttiva ex Bolkenstein.

attraverso l'inadempimento di precisi obblighi giuridici ad esso imposti dal diritto comunitario. Ne deriverebbe il mancato ottemperamento ad un imperativo morale, per dirla con Kant, strumentale alla piena attuazione delle direttive comunitarie e al compiuto sviluppo della personalità dei cittadini europei.



## **Lotta al «terrorismo internazionale»: la rinnovata ideologia del nemico tra guerra globale permanente e legislazione emergenziale<sup>1</sup>.**

di Ubaldo Nazzaro

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi: la funzione etichettante del termine «terrorismo» e il «terrorismo di Stato» U.S.A.- 2. Lo scenario mondiale all'indomani dell'11 settembre 2001 tra «guerra preventivo/permanente» e legislazione emergenziale.- 3. L'Italia tra i meccanismi di aggiramento del principio costituzionale del ripudio della guerra (art. 11 Cost.) e il rinnovato diritto penale emergenziale del nemico.- 4. Dalla contrapposizione nemico «esterno/interno» alla lotta al «nemico globale».

### *1. Cenni introduttivi: la funzione etichettante del termine «terrorismo» e il «terrorismo di Stato» U.S.A.*

La recente offensiva israeliana alle popolazioni palestinesi della striscia di Gaza, causa di un nuovo genocidio di innocenti e risposta sproporzionata al lancio di missili Kassam effettuato da Hamas (Islamic Resistance Movement) – già inserita nell'elenco delle Foreign Terrorist organizations<sup>2</sup>, come sempre più spesso accade ai movimenti di resistenza popolare, disconosciuti, in tal modo, addirittura quale controparte nei conflitti – rilancia il quesito sul rapporto tra aggressori e aggrediti, laddove i primi, forze di occupazione dei territori dei secondi, si richiamano a un formale diritto di difesa, che si rivela, tuttavia, sostanziale rappresaglia nei confronti di civili, effettuando, così, un ribaltamento dei ruoli.

La nuova tragica *escalation* nell'oramai storica guerra tra Israele e Palestina ci induce, in particolare, ad alcune riflessioni sull'utilizzo dell'etichetta «terrorista», strumentale a politiche di aggressione militare, soprattutto a seguito dell'11 settembre 2001.

---

<sup>1</sup> Nel presente lavoro ci limitiamo a svolgere alcune riflessioni sull'utilizzo strumentale del termine «terrorismo» – cui si accompagna, a seguito dell'11 settembre 2001, l'aggettivo «internazionale» – da sempre fonte di legittimazione per una politica di aggressione militare da parte delle potenze colonizzatrici e imperialiste e per l'affermazione, nella stragrande maggioranza dei sistemi punitivi, e *in primis* nell'ordinamento italiano, del diritto penale del nemico; ai fini di una più dettagliata ed esaustiva disamina delle legislazioni antiterroristiche statunitense, europea ed italiana, cfr. U. NAZZARO, *Against global terrorism: risks for constitutionalism and human rights*, in C. AMIRANTE – P. POLICASTRO, *European Governance and European Constitution*, IVR Cracovia (in corso di stampa).

<sup>2</sup> Cfr., sull'argomento, F. MINI, *Quale guerra dobbiamo combattere*, in *I quaderni speciali di Limes. Rivista Italiana di Geopolitica*, supplemento al n. 4/2001, 13 ss.

Gli attacchi alle Torri Gemelle di New York hanno rinnovato, su scala mondiale, il dibattito sul rapporto tra «terrorismo» (inteso secondo l'accezione data a esso dai soggetti istituzionali) e democrazia, che vede storicamente contrapposti, da un lato, i sostenitori di istanze esclusivamente preventive e repressive e, dall'altro, i difensori delle esigenze di libertà e tutela dei diritti costituzionalmente garantiti anche nelle situazioni più estreme di emergenza.

In particolare, la strumentalizzazione mediatica delle vicende e l'uso distorto delle immagini dell'11 settembre 2001 sono finalizzate a giustificare (*rectius*, legittimare!), agli occhi dell'opinione pubblica, qualsiasi forma di violenza: bombardamenti di popolazioni civili inermi, moltiplicazione di prigionieri *lager*, ricorso sempre più frequente alla tortura, detenzione all'infinito di individui cui viene negato qualsiasi *status* giuridico, sia quello di cittadino, sia quello di prigioniero di guerra.

Del resto, il criterio di sicurezza, inteso come valore supremo e assoluto dell'ordinamento, cui però è estranea la tutela dei bisogni sociali, è da sempre utilizzato esclusivamente a fini repressivi<sup>3</sup> e appare oggi quanto mai antitetico ai principi di libertà, solidarietà e uguaglianza: l'allarme terroristico è agitato per disarticolare le organizzazioni politiche antagoniste o, più semplicemente, per inibire i movimenti di protesta.

Risulta oggi più che mai evidente come il termine «terrorismo» si carichi delle valenze più disparate, dal momento che «significa cose differenti per persone differenti»<sup>4</sup>. Ed è proprio la possibilità da esso offerta di una pluralità indiscriminata di impieghi a determinare, anche nella legislazione più recente, difficoltà nel definirne articolatamente e univocamente la fattispecie.

E quando all'uso strategico della violenza funzionale alla diffusione del terrore ricorrono gli attori istituzionali, i metodi violenti sono destinati a rimanere segreti, agevolmente celati sotto l'ombrello della legittimazione governativa<sup>5</sup>. Si parla, in proposito, di «terrorismo di Stato», funzionale alla destabilizzazione della società civile, alla creazione di una situazione di ingovernabilità tesa alla giustificazione o di un intervento militare *golpista* o, quantomeno, di un ulteriore irrigidimento delle istituzioni statali in senso autoritario e alla soppressione, in generale, del «nemico».

Vengono, viceversa, storicamente etichettati quali «terroristi» i soli soggetti non istituzionali (gruppi insurrezionali, rivoluzionari, oppositori politici) al fine di delegittimarne le lotte per la rivendicazione dei diritti o la riappropriazione dei bisogni negati<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. A. BARATTA, *La politica criminale e il diritto penale della costituzione. Nuove riflessioni sul modello integrato delle scienze penali*, in *La questione criminale nella società globale. Atti del Convegno Internazionale, Napoli, 10-12 dicembre 1998*, Napoli, 1999, 341 ss.

<sup>4</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI, *Strumenti giuridici per il contrasto del terrorismo internazionale: un'analisi di carattere politico*, in M. CHERIF BASSIOUNI (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005, 121.

<sup>5</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI, *Strumenti giuridici per il contrasto del terrorismo internazionale: un'analisi di carattere politico*, cit., 93.

<sup>6</sup> Cfr. M. CHERIF BASSIOUNI, *Strumenti giuridici per il contrasto del terrorismo internazionale: un'analisi di carattere politico*, cit., 95.

Non essendovi una parità di forze tra governi e oppositori vengono, complici il controllo e la manipolazione dei *media* da parte dei primi, stigmatizzati solo i metodi violenti dei secondi, che, privi dei medesimi strumenti bellici degli aggressori-liberatori, sono costretti a utilizzare come arma di resistenza e di difesa gli unici mezzi di cui dispongono: i loro corpi e le loro vite! Una sproporzione nella tecnologia militare sussiste, altresì, tra Paesi oppressori e oppressi - si pensi alla disparità di armamenti nella guerra tra Israele e Palestina e, ancor più, in quella tra U.S.A. e Iraq - che induce questi ultimi all'utilizzo, talvolta, di modalità di lotta ritenute non convenzionali o illegali.

Una distinzione tra violenza legittima e illegittima è, tuttavia, nei sopradescritti contesti aberrante: si stigmatizzano gli attentati, ma non i bombardamenti o i massacri di massa compiuti dai governi<sup>7</sup>.

D'altra parte, gli U.S.A., che, soprattutto a seguito dell'11 settembre 2001, sono i paladini della guerra globale antiterroristica, rappresentano gli ideatori e i principali pianificatori della strategia del «terrorismo di Stato». Un tragico esempio è offerto dalle vicende che hanno interessato i Paesi dell'America Latina, dove, soprattutto tra gli anni settanta e ottanta del secolo scorso, regimi dittatoriali, instauratisi, con la complicità dell'occulta regia nordamericana, a seguito di *golpe* militari, sono stati responsabili, tra gli innumerevoli crimini, di centinaia di migliaia di vittime.

A tal riguardo, vogliamo ricordare un altro tragico 11 settembre, quello del 1973, il giorno del bombardamento della Moneda, il palazzo presidenziale cileno, preludio del colpo di Stato del generale Augusto Pinochet, del «suicidio-omicidio» del presidente Salvador Allende, democraticamente eletto, e dell'inizio, in Cile, di una delle dittature più sanguinarie del XX secolo. Tale *golpe* militare rientrava nella più ampia e tristemente nota «operazione Condor», pianificata dalla C.I.A. per conto degli Stati Uniti e finalizzata, con il pretesto di sconfiggere il «cancro del comunismo», a inibire quel processo di democratizzazione che stava interessando il continente latinoamericano tra gli anni sessanta e settanta del secolo scorso, favorendo e sostenendo le dittature, tra l'altro, in Argentina, Uruguay, Brasile, Bolivia e Paraguay. Il «piano Condor» aveva come obiettivo strategico la creazione di un coordinamento per l'eliminazione degli oppositori in tutto il «Cono Sur» d'America, attraverso l'utilizzo dello strumento della *desaparición*<sup>8</sup>.

Ma ciò che risulta più doloroso e incomprensibile è che ancora oggi, soprattutto nell'area geopolitica in esame, il controllo dei soggetti deboli e indifesi si realizza attraverso la criminalizzazione delle lotte sociali etichettate come atti di sovversione, con l'ausilio di polizie corrotte, di militari o, sempre più spesso, di paramilitari<sup>9</sup>. L'esperienza brasiliana, in particolare, ha conosciuto, sotto la dittatura, la repressione, a esempio, dei movimenti di rivendicazione del diritto alla terra, che nel 1984 hanno

<sup>7</sup> Cfr., sul punto, B.M. JENKINS, *Il terrorismo internazionale: una rassegna, in Forme di organizzazioni criminali e terrorismo*, Milano, 1988, 187 ss.

<sup>8</sup> Cfr. M. CARLOTTO, *Le irregolari. Buenos Aires horror tour*, Roma, 1998, 139 ss.

<sup>9</sup> Cfr. L. WACQUANT, *Simbiosi mortale. Neoliberalismo e politica penale* (a cura di A. DE GIORGI), Verona, 2002.

portato alla costituzione del M.S.T.<sup>10</sup>; meno giustificabile è l'atteggiamento del Governo Lula che, anziché procedere all'improrogabile riforma agraria in un Paese dove il latifondo improduttivo costituisce un retaggio di un passato impermeabile a ogni forma di modernizzazione sociale, si è rassegnato a delegare ai tradizionali strumenti polizieschi la persecuzione dei *Sem Terra*.

Le strategie terroristiche statunitensi per il controllo sul continente latinoamericano continuano a essere, comunque, dispiegate in quegli Stati retti ancora da "governi amici" (*rectius*, "governi-fantoccio") degli U.S.A., come il Messico (qui lo scontro è particolarmente acceso nella regione del Chiapas) o la Colombia, attraverso la guerra c.d. di «bassa intensità», che non prevede l'utilizzo di soldati nordamericani, ma di eserciti militari e paramilitari locali, i quali perpetrano sistematiche violenze ed eliminazioni di massa ai danni delle popolazioni indigene, "colpevoli" di rivendicare il diritto all'autodeterminazione sulle proprie terre; a essere etichettati come "terroristi" sono, tuttavia, sempre i movimenti insorgenti di liberazione, quali, a, esempio, l'E.Z.L.N.<sup>11</sup> o le F.A.R.C.-E.P.<sup>12</sup> (anche queste ultime sono state inserite nella "Black List" dell' F.T.O.<sup>13</sup>, l'elenco delle organizzazioni di «terrorismo internazionale», redatta l'8 ottobre 1999 dal Dipartimento di Stato U.S.A.)<sup>14</sup>

Al tempo stesso si cerca di destabilizzare gli Stati protagonisti di quel processo di democratizzazione che ha ricominciato a interessare l'America Latina a partire dalla fine degli anni novanta del secolo scorso e che sta gradualmente e drasticamente ridimensionando l'influenza nordamericana sull'area in esame, sottraendo alle imprese multinazionali il controllo delle risorse economiche attraverso politiche di nazionalizzazione dei beni; il colpo di Stato lampo in Venezuela, architettato dagli U.S.A. e organizzato ed eseguito dalle oligarchie locali, che nell'aprile del 2002 ha visto, per quarant'otto ore, la deposizione dalla sua carica e il sequestro del Presidente Hugo Chávez Frias – anch'egli, come Allende, democraticamente eletto, ma, al contrario di quest'ultimo, fortunatamente restituito in tempi rapidissimi alla propria carica istituzionale dai militari a lui fedeli, sotto l'enorme spinta di accese e partecipate mobilitazioni popolari – rappresenta, tra tutti, l'esempio più emblematico del riannodarsi delle fila di quelle trame terroristiche statunitensi da sempre attive nella ridefinizione degli assetti geopolitici nel continente.

Gli attacchi alle Torri Gemelle forniscono, adesso, l'occasione di un salto di qualità nella repressione indiscriminata delle più svariate forme di opposizione ai processi di globalizzazione: dai movimenti pacifisti alle resistenze armate.

L'*iter* di trasformazione dei conflitti, avviato a partire dal crollo del muro di Berlino, troverà, infatti, una più ampia e pretestuosa fonte di legittimazione nelle

<sup>10</sup> Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; cfr. al riguardo, S.R. MARTINI VIAL, *Economia e criminalità: considerazioni sul movimento dei senza terra in Brasile*, in *La questione criminale nella società globale. Atti del Convegno Internazionale*, cit., 205 ss.; S.R. MARTINI VIAL, C. LAZZAROTTO FORTES, *O direito à terra como terra do direito. Um estudo de caso no assentamento Lagoa do Junco-Tapes/RS*, Porto Alegre, 2005.

<sup>11</sup> Esercito Zapatista di Liberazione Nazionale (attivo in Chiapas).

<sup>12</sup> Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia - Esercito del Popolo.

<sup>13</sup> Foreign Terrorist Organizations.

<sup>14</sup> Cfr. F. MINI, *Quale guerra dobbiamo combattere*, cit., 18.

vicende legate all'11 settembre 2001, assumendo gli astratti connotati della lotta al c.d. «terrorismo internazionale»; sottese alla nuova idea di «guerra globale permanente» sono le medesime logiche neoliberiste caratterizzanti la terza ondata della globalizzazione economica, inaugurata dagli eventi che nel 1989 hanno sancito la fine del «bipolarismo».

Già dalla seconda metà degli anni settanta del secolo scorso è dato registrare una progressiva perdita di sovranità degli Stati nazionali, i cui interessi finiscono gradualmente con l'essere asserviti a quelli delle imprese multinazionali<sup>15</sup>.

Il passaggio dalla seconda alla terza ondata della globalizzazione segna il definitivo concretizzarsi di uno scenario mondiale connotato dal sacrificio delle regole giuridiche a vantaggio delle ragioni di mercato: indiscussi protagonisti in una fase caratterizzata dall'egemonia dell'economico sul sociale e sul politico sono, inevitabilmente, gli organismi sovranazionali, quali la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale o l'Organizzazione Mondiale del Commercio<sup>16</sup>.

Si assiste, così, alla definitiva sostituzione, nella sostanza, dei centri di potere politico privato a quelli pubblici. Intimamente connessa con un'economia globalizzata è, allora, la crisi, sul piano interno ai singoli ordinamenti statuali, delle democrazie costituzionali, il cui più evidente sintomo è rappresentato dal ricorso inflazionato alla legislazione emergenziale, e, la rinuncia, in generale, a istanze di pace garanti del principio di autodeterminazione dei popoli, tradite dall'affermarsi, in luogo della volontà di rendere effettiva la tutela dei diritti umani, di un vero e proprio diritto di intervento definito «umanitario», attraverso cui si impongono nuove forme di ingerenza «legalizzate», che si ridefiniscono, a partire dall'11 settembre 2001, quale lotta al «terrorismo internazionale».

## 2. *Lo scenario mondiale all'indomani dell'11 settembre 2001 tra «guerra preventivo/permanente» e legislazione emergenziale.*

All'indomani degli attacchi alle Torri Gemelle di New York si configura uno scenario mondiale connotato, da un lato, dalla «guerra preventivo/permanente» e, dall'altro, da un inflazionato ricorso, a partire dal sistema statunitense, alle legislazioni emergenziali nazionali.

Quanto al primo aspetto, la ridefinizione delle strategie belliche, legittimate dalla strumentalizzazione dei "fatti dell'11 settembre", affonda le radici nella nascita dell'O.N.U., organismo sostenitore di un principio di pace inoperante nei confronti delle proprie potenze egemoni e funzionale, viceversa, alla esclusiva regolazione di

<sup>15</sup> Cfr. J.R. CAPELLA, *La globalización: ante una encrucijada político-jurídica*, in *Derecho y justicia en una sociedad global. Law and justice in a global society (anales de la cátedra francisco suárez)*, Granada, Espana, Mayo 2005, 13 ss. 19.

<sup>16</sup> Cfr. C. AMIRANTE, *Il futuro dell'Unione Europea dopo i referendum: tra economia, espertocrazia e democrazia*, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, 169 ss., e in C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato alla forma mercato*, Torino, 2008, 1 ss.

marginalità e conflittualità sociale e alla negazione, in generale, del diritto di autodeterminazione dei popoli<sup>17</sup>.

Tra le ragioni della nascita della summenzionata organizzazione vi è, altresì, la necessità del superamento degli arcaici processi di colonizzazione e dell'elaborazione di nuove forme di ricolonizzazione economica, tese all'inibizione delle lotte di liberazione nazionali e funzionali al non riconoscimento della sovranità di tutti i Paesi<sup>18</sup>.

Dalla sua strutturazione – i due organi di più ampio rilievo sono l'Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza<sup>19</sup>: la prima composta, anziché dagli eletti dei popoli del mondo o, quantomeno, dai parlamentari degli Stati appartenenti, da diplomatici scelti dai governi; la seconda esclusiva espressione delle cinque maggiori potenze che siedono a titolo permanente e hanno diritto di veto<sup>20</sup> – si evince che l'Organizzazione delle Nazioni Unite non è emanazione della volontà popolare mondiale, ma fondata unicamente sul potere dei capitali di U.S.A., Russia, Cina, Gran Bretagna e Francia.

L'O.N.U. svolge un ruolo di formale garante *super partes* nello scacchiere internazionale e delega ai sopracitati organismi sovranazionali (tra tutti, F.M.I., B.M., O.M.C.) il compito di determinare, di fatto, le politiche economiche, lasciando ai singoli Paesi scarsi (*rectius*, inesistenti) margini di discrezionalità<sup>21</sup>; a cominciare dagli anni ottanta/novanta del secolo scorso, poi, a copertura delle azioni non ufficiali dei governi intervengono, altresì, sempre più spesso le Organizzazioni Non Governative<sup>22</sup>.

La prima guerra del Golfo, nel 1991, segna una svolta decisiva nel processo, avviato agli inizi del 1970 e connotato dall'affermarsi di una normativa internazionale generatrice di obblighi «*erga omnes*» in capo agli Stati, attuabili unilateralmente da questi in presenza dell'impossibilità dell'O.N.U. di intervenire<sup>23</sup>; si tende a svuotare, così, il residuale ruolo del Consiglio di sicurezza nell'autorizzare, in via esclusiva, l'uso della forza militare.

L'intervento in Iraq del 1991, legittimato da un *placet* formale del Consiglio medesimo, viene di fatto assunto dagli U.S.A. e dagli alleati, favorendo, nel corso degli anni novanta del secolo scorso, il rafforzarsi di una pratica consistente nella concessione di vere e proprie deleghe in bianco, attraverso le quali gli Stati si sostituiscono alle Nazioni Unite nella gestione dei conflitti<sup>24</sup>.

A partire dall'ultimo decennio del millennio passato, complice l'"emergenza" nei Balcani, trova, poi, definitiva consacrazione l'ideologia della guerra umanitaria, espressione di una rinnovata logica imperialista, ridelineatasi attorno all'esaltazione

<sup>17</sup> Cfr. REDLINK, *L'ONU e «i signori della pace»*, Milano, 2004, 72-73.

<sup>18</sup> Cfr. REDLINK, *L'ONU e «i signori della pace»*, cit., 76.

<sup>19</sup> Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli-Milano, 1992, 139.

<sup>20</sup> Cfr. REDLINK, *L'ONU e «i signori della pace»*, cit., 83-84.

<sup>21</sup> Cfr. C. FILOSA, *L'ONU: mediazione irrigidita. Una pretesa universalità del particolare dominio di classe*, in REDLINK, *L'ONU e «i signori della pace»*, cit., 90 ss.

<sup>22</sup> Cfr. P. PERSICHETTI, *Dall'etica guerriera alla guerra etica*, in AA.VV., *Il rovescio internazionale. Vademecum per la prossima guerra*, Roma, 1999, 108 ss.

<sup>23</sup> Cfr. P. PICONE, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, I, 336.

<sup>24</sup> Cfr. P. PICONE, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, cit., 341.

strumentale degli etnocentrismi identitari e dei nazionalismi locali<sup>25</sup>. Le storiche contraddizioni politiche e socio-economiche connotanti l'area geografica in esame, ricomposte nella Confederazione jugoslava di Tito, si sono riacutizzate a seguito dell'esportazione del modello occidentale di liberismo e *deregulation* selvaggia, che hanno condotto alla dissoluzione dell'ex Jugoslavia, processo in cui un ruolo determinante è stato svolto da superpotenze, *in primis* U.S.A., Germania o Stato del Vaticano, e, in generale, dagli organismi sovranazionali<sup>26</sup>.

La costruzione del «paradigma etnico»<sup>27</sup>, *Leitmotiv* mediatico della guerra civile, è, allora, utilizzato per la stigmatizzazione esclusiva delle azioni cruente di una sola parte in conflitto, quella rappresentata dai Serbi, omettendo, al tempo stesso, dolosamente ogni riferimento all'analogo trattamento riservato in passato a questi dal governo Croato e ignorando, in ogni caso, le necessarie distinzioni da operare tra attori istituzionali e popolazioni, le sole vittime della ferocia bellica; la strategia della disinformazione sarà, poi, funzionale alla legittimazione della successiva aggressione militare in Kosovo.

La teoria dell'ingerenza umanitaria presuppone la sovrapposizione tra i diritti internazionale e interno – nella misura in cui il primo dovrebbe essere operante direttamente nei confronti dei singoli individui e imporsi quale *ius cogens*, in modo da rendere superabile l'invalidabilità delle frontiere nazionali – e si fonda sulla complicità di talune potenti O.N.G., vere e proprie lobbies economiche (al pari di altre multinazionali, come quella delle armi<sup>28</sup>) in grado di esercitare un'influenza decisiva sull'opinione pubblica mondiale<sup>29</sup>.

Le mire espansionistiche geopolitiche statunitensi, laddove le popolazioni civili inermi diventano obiettivi inevitabili e i cosiddetti «danni collaterali» si rivelano parte strutturale e non congiunturale del conflitto, necessitano di una nuova fonte di legittimazione ideologica, che sarà offerta dagli attacchi alle Torri Gemelle.

A seguito delle vicende dell'11 settembre 2001, la lotta al c.d. «terrorismo internazionale» fornisce l'occasione per il definitivo svuotamento del ruolo del Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U., non più esclusivo garante della pace, e diventa l'unico e pretestuoso elemento fondante per il ridefinirsi di una politica di aggressione militare.

L'operazione «Enduring Freedom» in Afghanistan, intrapresa il 7 ottobre 2001, e, soprattutto, l'intervento in Iraq, avviato nel marzo del 2003 e giammai esplicitamente autorizzato dalle tre Risoluzioni delle Nazioni Unite (neanche dalla

<sup>25</sup> Cfr. A. RIVERA, *Universalismo particolare e guerra umanitaria*, in AA.VV., *Il rovescio internazionale. Vademecum per la prossima guerra*, cit., 44 ss.

<sup>26</sup> Cfr. A. RIVERA, *Universalismo particolare e guerra umanitaria*, 68-69.

<sup>27</sup> Cfr. A. RIVERA, *Universalismo particolare e guerra umanitaria*, 69.

<sup>28</sup> Ricordiamo, al riguardo, che di «economia di guerra permanente» si parlava già in tempi non sospetti, laddove si stigmatizzava la centralità del mercato delle armi tra le fonti di ricchezza prodotte dall'Occidente; cfr., al riguardo, J. RALSTON SAUL, *I bastardi di Voltaire. La dittatura della Ragione in Occidente*, Milano, 1994.

<sup>29</sup> Cfr. P. PERSICHETTI, *Dall'etica guerriera alla guerra etica*, cit., 122-124.

terza, la n. 1441 del novembre del 2002)<sup>30</sup>, che la passata Amministrazione Bush ha, viceversa, indicato come prove di un *placet* all'invasione, segnano il definitivo affermarsi dell'ideologia della «guerra preventivo/permanente».

Le contraddizioni della strategia interventista nordamericana, in violazione degli impegni legali derivanti dalla Carta dell'O.N.U., degli altri trattati obbligatori e dei principi di diritto internazionale<sup>31</sup>, si evidenziano soprattutto nella millantata esistenza di armi di distruzione di massa, giammai rinvenute, al fine di giustificare l'uso della forza militare a notevole distanza di tempo dall'11 settembre 2001. In conflitti tuttora irrisolti (se per soluzione si ha la pretesa di intendere la pacificazione dell'area geografica di turno o, addirittura, la liberazione dei popoli da dittature in passato comunque funzionali alle strategie geopolitiche statunitensi) risulta palese l'esistenza, al di là dell'intreccio di interessi delle parti in gioco, di vere e proprie resistenze popolari all'aggressione straniera.

Da censurare, poi, il grottesco spettacolo mediatico dell'esecuzione di Saddam Hussein, avvenuta il 30 dicembre 2006, a seguito di un processo-farsa di fronte al Tribunale speciale iracheno (T.S.I.), organismo inadatto alla valutazione di crimini internazionali e privo di indipendenza e imparzialità, essendo stato costituito, nel dicembre 2003, a seguito di un'ordinanza della *Coalition Provisional Authority* (l'Autorità provvisoria della Coalizione), insediata, il 13 luglio 2003, dai Paesi occupanti e direttamente controllata dagli U.S.A.<sup>32</sup>

Si lamenta, in particolare, sia l'assenza di giudici indicati dall'O.N.U. in un organo giurisdizionale di diritto interno atipico, in quanto emanazione delle forze di occupazione, sia la violazione del principio di legalità della pena, non predefinita secondo lo Statuto del T.S.I., nei limiti minimi e massimi edittali, in relazione ai reati in esso contemplati<sup>33</sup>.

Quanto al secondo livello attraverso cui si concretizza la reazione agli attacchi alle Torri Gemelle, una nuova ondata emergenziale caratterizzerà le legislazioni nazionali statunitense ed europee, con irrimediabile compromissione delle garanzie costituzionali.

Un *iter* connotato da misure liberticide, tra le quali ampio rilievo assumono i decreti d'urgenza (i cc.dd. *Orders*), è avviato negli Stati Uniti a partire dal 26 ottobre 2001, data di approvazione, da parte del Senato, dello *USA Patriot Act*, recante un allargamento della già indefinita nozione di terrorismo a tutte le attività potenzialmente minanti la «sicurezza nazionale», sino a ricomprendervi la fattispecie

<sup>30</sup> Cfr. M. MANDEL, *Guerre illegali, danni collaterali e crimini contro l'umanità: il ruolo della legge contro i crimini internazionali dal Kosovo all'Iraq ed oltre*, in *Crit. dir.*, n. 1-2-3, 2004, 16 ss.

<sup>31</sup> Cfr., sull'argomento, M. COHN, *United States Violation of International Law in Yugoslavia, Afghanistan and Iraq*, in J. NERGLIUS – P. POLICASTRO – K. URATA (eds.), *Challenges of Multi-Level Constitutionalism*, Proceedings of IVR 21<sup>st</sup> World Congress, Lund, Sweden, 12-18 August 2003, Kraków, 2004, 233 ss.

<sup>32</sup> Cfr. C. PONTI, *Il processo e la condanna a morte di Saddam Hussein alla luce del diritto internazionale*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 4, 2007, 542 ss.

<sup>33</sup> Cfr. C. PONTI, *Il processo e la condanna a morte di Saddam Hussein alla luce del diritto internazionale*, cit., 543-545.



di «*domestic terrorism*», tesa a colpire le svariate manifestazioni di opposizione politica<sup>34</sup>.

Il provvedimento legislativo in esame, comportante gravi limitazioni alle garanzie difensive riconosciute dalla carta costituzionale statunitense (*Bill of Rights*) in relazione alle intercettazioni, ai sequestri e alle perquisizioni, attribuisce, in particolare, all'*Attorney general* la facoltà di detenere in stato di arresto, senza alcuna formale accusa, per un periodo non superiore ai sette giorni, il «suspect terrorist» o «suspect alien»<sup>35</sup>.

Il successivo decreto presidenziale (*President Issues Military Order*) del 13 novembre 2001 provvede, quindi, ad autorizzare la detenzione indefinita di soggetti nei confronti dei quali sussistano, a discrezione dell'allora Presidente degli Stati Uniti, George W. Bush, sospetti di terrorismo<sup>36</sup>; ai medesimi viene disconosciuto ogni *status* giuridico e non sono sottoposti né alla legge, né al giudizio.

Viene, così, inaugurato il sistema detentivo di Guantanamo, la più famigerata delle prigioni *lager*, nella quale saranno reclusi sia individui arrestati segretamente all'interno dei confini nazionali statunitensi, sia, soprattutto, combattenti imprigionati nei conflitti (*in primis*, i talebani catturati in Afghanistan nel corso dell'operazione «Enduring Freedom»), sottratti, da un lato, alle garanzie della III Convenzione di Ginevra del 1949, dettate per i prigionieri di guerra, e non oggetto, dall'altro, neanche di formali accuse da accertare con un regolare processo secondo le leggi vigenti negli U.S.A., come accade per i comuni imputati; tali soggetti, definiti «*unlawful*» o «*enemy combatants*», poiché «irregolari» rispetto ai «*prisoners of war*», vengono deportati in particolari centri di detenzione, che assumono la dimensione di spazi extra-territoriali al di fuori di ogni controllo giurisdizionale, e detenuti *sine die* e *sine iudicio*<sup>37</sup>.

La Corte Suprema statunitense ha messo, dal canto suo, in discussione tale sistema punitivo, attraverso tre pronunce del 2004, aventi a oggetto *habeas corpus petitions* per taluni «prigionieri» di Guantanamo (si tratta dei casi Rasul, Hamdi e Padilla), intraprendendo un percorso il cui punto più rilevante è rappresentato dalla sentenza del 29 giugno 2006<sup>38</sup>.

Nella decisione in esame, avente a oggetto il ricorso di Hamdan, l'autista e guardia del corpo di Osama Bin Laden, imprigionato durante il conflitto in Afghanistan, si ribadisce l'illegittimità – in quanto in contrasto con il diritto interno e internazionale, nonché con le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 – delle commissioni militari speciali, laddove la loro istituzione e regolamentazione sia affidata al Presidente degli

<sup>34</sup> Cfr. L. MAGLIARO, *La libertà delle persone dopo l'11 settembre*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 315-316.

<sup>35</sup> Cfr. M. MIRAGLIA, *Paura e libertà (Legislazione antiterrorismo e diritti di difesa negli Stati Uniti)*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 298 ss.

<sup>36</sup> Cfr. E. SCISO, *La condizione dei detenuti di Guantanamo fra diritto umanitario e garanzie dei diritti umani fondamentali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, 1, 111 ss.

<sup>37</sup> Cfr. M. MIRAGLIA, *Lotta al terrorismo e diritti dei prigionieri: la Corte Suprema U.S.A. richiama al rispetto dei principi costituzionali*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 11, 2004, 1422 ss.

<sup>38</sup> Cfr. V. FANCHIOTTI, *Da Hamdan al Military Commission Act 2006: la rivincita dei "nemici del diritto penale*, in *Ques. giust.*, n. 6, 2006, 1237 ss.

Stati Uniti, anziché al Congresso, cui vengono, adesso, riconsegnate quelle facoltà e attribuzioni usurpate al potere legislativo dall'esecutivo<sup>39</sup>.

La replica di quest'ultimo alla dichiarazione d'incostituzionalità, relativamente alle parti sopra descritte, della vigente legislazione emergenziale antiterroristica da parte della Corte Suprema, non si è fatta, tuttavia, attendere. L'esecutivo ha "imposto" al Congresso – ove i repubblicani avevano, all'epoca, una rilevante maggioranza di rappresentanti, sia al Senato, sia alla Camera – il *Military Commission Act*, firmato da George W. Bush il 17 ottobre 2006, che consentirà alla Cia di proseguire le proprie discutibili pratiche di interrogatorio nei confronti dei presunti "leader terroristi", sospendendo, con efficacia retroattiva a tutte le ipotesi di soggetti detenuti a partire dall'11 settembre 2001, l'*habeas corpus*: si rende, in tal modo, insindacabile, innanzi all'autorità giudiziaria, ogni irregolarità detentiva o procedurale<sup>40</sup>.

La rinnovata negazione dell'applicabilità della III Convenzione di Ginevra, a opera del *Military Commission Act*, ribadisce la legittimità della detenzione infinita e della tortura permanente – fondate unicamente su una decisione del Presidente – nei confronti del combattente illegale, concetto generico di ampia accezione, includente chiunque, cittadini nordamericani compresi, manifesti ostilità contro il Paese; si consuma, così, la definitiva erosione delle garanzie costituzionali e l'"istituzionalizzazione" della violazione dei diritti umani.

L'ennesima risposta della Suprema Corte, attraverso la sentenza del 12 giugno 2008, ribadisce l'incostituzionalità della sez. 7 "*Habeas Corpus Matters*" del *Military Commission Act*.

Si esaurisce, così, l'*iter* della legislazione emergenziale antiterroristica della passata Amministrazione Bush. Un passo indietro, di fronte all'indignazione mondiale delle organizzazioni umanitarie e, in generale, della comunità internazionale, è stato, adesso, compiuto dal nuovo Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, che, all'indomani dell'insediamento alla Casa Bianca, il 20 gennaio 2009, ha incontrato i vertici militari al fine di concordare la sospensione, per quattro mesi, di tutti i processi nei confronti dei detenuti di Guantanamo, in attesa, soprattutto, della chiusura, prevista per fine anno, della prigione *lager* assurta a simbolo epocale della violazione dei diritti umani.

Recentemente, a metà dello scorso marzo, è stata, poi, definitivamente obliterata la dizione "combattente nemico"; ai sensi delle intenzioni dichiarate dal ministro della Giustizia Usa Eric Holder, la nuova Amministrazione Obama – inaugurando una nuova politica di detenzione di presunti terroristi, fondata, non più sugli illimitati poteri del Presidente come capo delle forze armate, ma sulle regole imposte dal diritto internazionale – ritiene, ora, soggetti a reclusione solo coloro i quali abbiano dato un sostanziale contributo ad al Qaeda.

<sup>39</sup> Cfr. V. FANCHIOTTI, *Da Hamdan al Military Commission Act 2006: la rivincita dei "nemici del diritto penale*, cit., 1239-1240.

<sup>40</sup> Cfr. V. FANCHIOTTI, *Da Hamdan al Military Commission Act 2006: la rivincita dei "nemici del diritto penale*, cit., 1243.

Si attende, adesso, la collaborazione di tutti i Paesi dell'Unione Europea nella realizzazione di tale processo, offrendo ciascuno la disponibilità ad accogliere i prigionieri già ritenuti innocenti.

3. *L'Italia tra i meccanismi di aggiramento del principio costituzionale del ripudio della guerra (art. 11 Cost.) e il rinnovato diritto penale emergenziale del nemico.*

La reazione dell'Italia agli attacchi alle Torri Gemelle di New York è stata, da un lato, l'acquiescenza alle mire espansionistiche statunitensi e, dall'altro, l'immediata ricezione comunitaria della normativa antiterroristica.

Quanto al primo aspetto, la presenza dei militari italiani sui teatri di guerra (Kosovo, Afghanistan, Iraq, Libano e, adesso, la disponibilità a presidiare la costa antistante la striscia di Gaza) è stata maldestramente mascherata sotto il manto di operazioni di pace (*peace keeping, peace making, peace building, peace enforcement*)<sup>41</sup> o «missioni di ingerenza umanitaria».

Tali forme di intervento, da parte delle forze armate del nostro Paese, presentano, sul piano legislativo interno, un difficile inquadramento in materia processualpenalistica<sup>42</sup>; l'unificazione di due concetti per definizione antitetici, quali quelli di guerra e pace, si risolve, dopo l'utilizzo delle sopraccitate formule, in cui si palesa la predominanza esclusivamente formale della parola *peace*, nell'ulteriore espressione «*stability*» o «*rule of law operations*», lasciando, tuttavia, intatta la palese natura di aggressione militare delle suddette operazioni<sup>43</sup>.

Il «terrorismo bellico» è considerato uno strumento di "esportazione di democrazia" e le resistenze popolari vengono, viceversa, etichettate come terroriste: in tale ottica, i militari appartenenti a forze di occupazione neo-coloniali deceduti nei conflitti diventano, agli occhi di un'opinione pubblica costruita dai *media* dei rispettivi Paesi, «martiri».

Ai sensi dell'art. 11 della Carta costituzionale, «l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

<sup>41</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del golfo persico, Kosovo e Afghanistan*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Torino, 2004, 79 ss.

<sup>42</sup> Cfr. V. FANCHIOTTI, *Cooperazione giudiziaria e garanzie processuali nelle operazioni militari internazionali*, in *Quest. giust.*, n. 5, 2008, 181 ss.

<sup>43</sup> Cfr. V. FANCHIOTTI, *Cooperazione giudiziaria e garanzie processuali nelle operazioni militari internazionali*, cit., 182.

Il principio pacifista risulta nel corso degli anni indebolito, come si osserva in dottrina<sup>44</sup>, da chi, nell'ambito della nostra tradizione giuspubblicistica, condivide la tesi secondo la quale il ripudio contenuto nell'art. 11 Cost. sia «nullo per impossibilità della prestazione dedotta, ovvero dell'oggetto».

Avendo l'Italia delegato alla Nato il compito di garantirne la sicurezza, verrebbe meno, per i sostenitori di tale teoria, il diritto di appellarsi al divieto costituzionale.

Al tempo stesso, un'interpretazione rigida e riduttiva del termine guerra sottrarrebbe al limite di cui all'art. 11 Cost. tutte le ipotesi non tradizionali dell'uso della forza: dalle «operazioni di polizia internazionale» ai cc.dd. interventi in «difesa dei diritti umani». Questi ultimi sono, addirittura, ritenuti un esempio di quella consuetudine internazionale che derogherebbe all'art. 2.4 Carta dell'ONU e affermerebbe il riconoscimento di un vero e proprio *ius ad bellum*<sup>45</sup>. Gli interessi geopolitici nazionali prevalgono, così, sul diritto alla pace.

In effetti, l'art. 11 Cost., espressione della codificazione giuridica del "ripudio della guerra", viene messo definitivamente in discussione dai processi connotanti la terza ondata della globalizzazione economica<sup>46</sup>; la fine del «bipolarismo» ha imposto il ridelinearsi di un «nuovo ordine mondiale», che necessita della trasformazione del concetto stesso di conflitto, funzionale a garantire nuove forme di aggressione militare, tali da consentire l'aggiramento dei principi costituzionali dei rispettivi Paesi invasori.

Si parla, adesso, di consuetudini internazionali legittimanti la guerra, ridefinita «umanitaria» o «di difesa preventiva», atte a svolgere una funzione integrativa rispetto all'art. 11 Cost.; ci si richiama, al riguardo, alla teoria del «bilanciamento» di interessi, per effetto della quale il principio pacifista, equiparato a quelle azioni belliche che assurgono a valore di lotta al «terrorismo», risulta di fatto aggirato<sup>47</sup>.

Il presunto conflitto interno all'art. 11 Cost., tra le due parti di cui consta, trova, quindi, soluzione con il rafforzamento della seconda a discapito della prima, laddove viene valorizzato esclusivamente l'aspetto degli obblighi vincolanti gli Stati nei confronti degli organismi internazionali, tesi ad "assicurare la pace"<sup>48</sup>: impegno che, viceversa, si traduce interamente nella definizione di uno scenario mondiale caratterizzato dalla guerra globale permanente.

A giudizio di certa dottrina, tuttavia, la contrapposizione interna all'art. 11 Cost. non sussiste, in quanto l'errore sempre più diffuso consiste nel tentativo di strumentalizzarne la seconda parte, isolandola dalla prima, anziché nel riconoscere,

<sup>44</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Il valore costituzionale della pace e il divieto della guerra*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, cit., 39.

<sup>45</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Il valore costituzionale della pace e il divieto della guerra*, cit., 41-42.

<sup>46</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Sul fondamento giuridico e morale delle guerre di globalizzazione*, in C. DE FIORES – U. POMARICI, *Sovranità e guerra*, Napoli, 2004, 7 ss.

<sup>47</sup> Cfr., sull'argomento, A. RUGGERI, *Le guerre, la teoria del potere costituente e il bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2005, 3 ss.

<sup>48</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Le guerre, la teoria del potere costituente e il bilanciamento tra valori costituzionali*, cit., 19; cfr., altresì, G. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, cit., 55 ss.

come si dovrebbe, l'inscindibilità dell'intero articolo<sup>49</sup>: da tale più corretta interpretazione risulta salvo il valore incondizionato del principio pacifista.

Le «guerre di globalizzazione», difettando dei presupposti della «retta condotta», poiché le vittime sono rappresentate soprattutto dalle popolazioni civili, e della «retta causa», essendoci già espressi a proposito dell'utilizzo distorto del concetto di lotta al «terrorismo internazionale» per mascherare politiche di aggressione militare, non possono essere giammai definite "giuste", "umanitarie" o "di difesa preventiva"<sup>50</sup>.

Quanto al secondo aspetto, quello della legislazione emergenziale, l'Italia è stata tra i primi Paesi ad accogliere gli "inviti" comunitari dell'U.E. – contenuti nella «Proposta di decisione-quadro» e nelle «Conclusioni della Presidenza e Piano di Azione», rispettivamente del 19 e 21 settembre 2001 – a un impegno degli Stati membri dell'Unione teso al conseguimento di una definizione giuridica unitaria degli elementi costitutivi della finalità terroristica.

Il provvedimento di più ampio rilievo, tra quelli immediatamente successivi ai "fatti dell'11 settembre", è il D.L. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, nella L. 15 dicembre 2001, n. 438 («Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale»).

La novità che ci interessa ai fini della presente trattazione è rappresentata dalla modifica, a opera dell'art. 1 della legge in esame, dell'art. 270**bis** c.p.; le strategie repressive sono nuovamente indirizzate alla riproposizione del modello di incriminazione associativa, le cui fattispecie costituiscono le ipotesi maggiormente ambigue della tradizione penale italiana, consistenti, come sono, in un'anticipazione della soglia di punibilità, tesa a colpire la mera volontà criminosa, sia pur collettiva, e a fornire, quindi, rilevanza, quanto al trattamento sanzionatorio, agli atti preparatori, in violazione dell'antico brocardo *cogitationis poenam nemo patitur* e, in generale, dei principi di legalità – con riferimento al difetto di determinatezza-tassatività, connotante soprattutto i reati di «associazione politica», da cui ampi margini di discrezionalità sono attribuiti al giudice nel definire gli elementi di tipicità della figura delittuosa – e di offensività.

Attraverso, in particolare, l'introduzione, nell'art. 270**bis** c.p., del comma 3, è recepita nel nostro ordinamento la valenza globale della finalità terroristica, caratterizzante, adesso, anche agli atti di violenza rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

Il nuovo art. 270**bis** c.p. non presenta, tuttavia, una descrizione che vada oltre il mero valore tautologico, ponendosi come una norma penale in bianco di rinvio alle definizioni di terrorismo contenute, dapprima, nella Convenzione di New York del 1999 e, quindi, nella decisione quadro 2002/475/GAI<sup>51</sup>; a tale secondo provvedimento si giunge a seguito dell'adozione formale – da parte del Consiglio dell'U.E., il 13 giugno

<sup>49</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Le guerre, la teoria del potere costituente e il bilanciamento tra valori costituzionali*, cit., 20.

<sup>50</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Sul fondamento giuridico e morale delle guerre di globalizzazione*, cit., 16-20.

<sup>51</sup> Cfr., al riguardo, G. INSOLERA, *Reati associativi, delitto politico e terrorismo globale*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 11, 2004, 1325 ss.

2002 – della summenzionata «proposta» avanzata dalla Commissione europea il 19 settembre 2001.

Alla fase immediatamente successiva agli attacchi al «cuore» di Londra del 7 luglio 2005 è, poi, ascrivibile il D.L. 27 luglio 2005, n. 144 (c.d. «decreto Pisanu»), convertito nella L. 31 luglio 2005, n. 155 («Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale»); si compie, in tal modo, un'accelerazione decisiva nella ridefinizione di un sistema penale improntato alla lotta al «nemico».

L'art. 15 della L. n. 155/2005 introduce, in particolare, attraverso gli artt. 270*quater*, 270*quinquies* e 270*sexies* c.p., nuove figure di reato in materia<sup>52</sup>.

Si rendono, innanzitutto, penalmente rilevanti condotte non punibili ai sensi dell'art. 270*bis* c.p., ma inquadrabili, comunque, nel più ampio contesto della «guerra permanente»; si colpisce, così, chiunque, al di fuori dei casi previsti dall'art. 270*bis* c.p., «arruola una o più persone» (art. 270*quater* c.p.) ovvero «addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo» (art. 270*quinquies* c.p.) «per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale».

La nostra attenzione si sofferma sull'ultima delle tre fattispecie delittuose, laddove gli episodi di Londra forniscono al legislatore italiano l'occasione per un maldestro tentativo di colmare la lacuna definitoria dell'art. 270*bis* c.p., clonando le formule adoperate dal Consiglio dell'Unione Europea.

Attraverso l'art. 270*sexies* c.p. viene introdotto nel nostro sistema penale – mutuata dalla decisione quadro 2002/475/GAI – la definizione normativa della finalità terroristica, la quale, connota, adesso, «le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale» e sono poste in essere allo scopo di «intimidire la popolazione», ovvero «costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto» o ancora «destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale», mantenendo, in ogni caso, quale clausola di chiusura, un rinvio, altresì, a tutte le altre fonti normative in materia vincolanti per l'Italia.

Tale ultimo richiamo rappresenta l'ennesima violazione del principio di legalità, con riferimento, in particolare, ai difetti di «riserva di legge» e tassatività; quanto al secondo aspetto, dalle convenzioni internazionali che vincolano lo Stato italiano emerge, infatti, una nozione di terrorismo definita in relazione alla sola violenza dei mezzi, dalla quale risulta omessa la tipizzazione dei fini<sup>53</sup>.

A nostro giudizio è, in ogni caso, improponibile una definizione non parziale e aprioristica della finalità terroristica, trattandosi di un concetto insuscettibile di oggettivazione e, da sempre, strumentalizzato esclusivamente da una sola parte,

<sup>52</sup> Cfr. S. REITANO, *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie antiterrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 217 ss.

<sup>53</sup> Cfr. S. REITANO, *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 260-261.

quella dei soggetti istituzionali inclini alla riaffermazione di un diritto penale dell'«autore», orientato alla «lotta al nemico», cui vengono attribuite, a partire dall'11 settembre 2001, le fattezze dell'«integralista islamico».

Si pone, così, nuovamente in discussione l'impianto dello Stato costituzionale a opera di un rinnovato interesse per il delitto politico di opinione, intriso, adesso, di tematiche religiose<sup>54</sup>; resta, tuttavia, intatta la difficoltà di descrivere le nuove forme di presunte «organizzazioni terroriste», laddove si articolano in una fitta rete di cellule cui pervengono impulsi «da un incontrollabile sistema di comunicazione mondiale»<sup>55</sup>.

Ci si sofferma, in dottrina<sup>56</sup>, sulla distinzione operata da Jakobs tra il «diritto penale del cittadino» e quello «del nemico», teso, quest'ultimo, unicamente alla ridefinizione di strategie securitarie funzionali a un perenne stato di eccezione, in luogo di un ordinamento che, nel punire, mantenga comunque inalterate le garanzie costituzionali.

Il «paradigma della guerra contro il crimine»<sup>57</sup> comporta una militarizzazione del sistema penalistico nazionale; tale logica impone, da un lato, la «degiurisdizionalizzazione» del momento processuale, nel quale entra in gioco l'esercito (i servizi segreti a questo afferenti e le commissioni militari sostituiscono, rispettivamente, gli organi di polizia, nella fase delle indagini, e le giurisdizioni ordinarie, nelle facoltà di arresto, accertamento della colpa e irrogazione della sanzione), e, dall'altro, la «deindividualizzazione del criminale», attraverso la trasformazione del concetto di colpevolezza in quello di «pericolosità del deviante»<sup>58</sup>.

La storica contrapposizione tra libertà e sicurezza si risolve con il sacrificio delle istanze libertarie a vantaggio della strategie securitarie: queste ultime, lungi dall'offrire protezione ai consociati ed essere orientate al rispetto dei beni giuridici, come un'opzione normativa per la pericolosità «per il fatto» imporrebbe, si risolvono esclusivamente in una funzione simbolico-repressiva di «difesa sociale», volta a colpire qualsiasi forma di dissenso<sup>59</sup>.

Il definitivo abbandono degli strumenti offerti dallo Stato di diritto si persegue con la riproposizione, per l'appunto, della «bipolarità» cittadino/nemico: il primo, cui si accorda iniziale credito in quanto non ritenuto una minaccia per la struttura ordinamentale, rappresenta il naturale destinatario della sanzione punitiva ordinaria laddove l'originaria fiducia viene tradita; il secondo, viceversa, poiché considerato elemento pericoloso *a priori*, è da neutralizzare preventivamente, ricorrendo a un sistema di incriminazione caratterizzato dall'anticipazione della soglia di punibilità (a tal uopo giova la riproposizione delle fattispecie delittuose associative, recependo, a

<sup>54</sup> Cfr. G. INSOLERA, *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 7, 2006, 895 ss.

<sup>55</sup> Cfr. G. INSOLERA, *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, cit., 896.

<sup>56</sup> Cfr. G. INSOLERA, *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, cit., 897-898.

<sup>57</sup> Cfr. M. DELMAS-MARTY, *Il paradigma della guerra contro il crimine: legittimare l'inumano?*, in *Studi sulla questione criminale. Nuova serie di "Dei delitti e delle pene"*, anno II, n. 2, 2007, 21 ss.

<sup>58</sup> Cfr. M. DELMAS-MARTY, *Il paradigma della guerra contro il crimine: legittimare l'inumano?*, cit., 22-24.

<sup>59</sup> Cfr. E.D. CRESPO, *Il "Diritto penale del nemico" darf nicht sein!*, in *Studi sulla questione criminale. Nuova serie di "Dei delitti e delle pene"*, anno II, n. 2, 2007, 39 ss.

esempio, l'internazionalità della finalità terroristica nell'art. 270bis c.p.), dall'ampliamento delle pene e dal sacrificio delle garanzie costituzionali<sup>60</sup>.

Al fine di sdoganare – e nel tentativo di ricondurre nell'alveo di una formale legittimità – l'improponibile modello repressivo improntato alla neutralizzazione del «nemico», lo si ripresenta con la più edulcorata espressione di «diritto penale di lotta»<sup>61</sup>, avente a oggetto, adesso, l'"integralista islamico", cui si attribuisce la "genesì" e la continua alimentazione del fenomeno del c.d. «terrorismo internazionale»; quanto al nostro ordinamento, la nuova ondata normativa antiterroristica si inquadra nella tradizione legislativa emergenziale, riaffermando, con rinnovato vigore, la giammai tramontata ideologia, di lombrosiana memoria, della «colpevolezza d'autore», in luogo di quella «per il fatto»<sup>62</sup>.

#### 4. Dalla contrapposizione nemico «esterno/interno» alla lotta al «nemico globale».

Le note vicende legate all'11 settembre 2001 hanno fornito definitiva legittimazione a quel processo di trasformazione dei conflitti, avviato, a partire dal crollo del muro di Berlino e dalla conseguente fine del c.d. «bipolarismo», attraverso la sperimentazione di politiche di aggressione militare che assumono entità di vere e proprie «operazioni di polizia internazionale».

Già prima dell'episodio delle Torri Gemelle, infatti, la pianificazione delle strategie di guerra aveva tra i propri obiettivi il contenimento di marginalità e conflittualità sociale che il sistematico esproprio delle risorse da parte di società sempre più opulente a danno di aree geografiche rese sempre più povere produceva, laddove la menzogna dei grandi processi di decolonizzazione è stata adoperata per evitare, nella sostanza, la cessazione degli arcaici rapporti di interdipendenza tra i Paesi sviluppati (*rectius*, colonizzatori) e quelli in via di sviluppo (*rectius*, colonizzati).

In tali dinamiche si è affermato un vero e proprio diritto di intervento da parte di organismi sovranazionali che, complice anche il ruolo svolto da quelle subdole forme di ingerenza, chiamate ora «forze di pace», ora «aiuti umanitari», si è imposto come controllo sociale a livello globale.

Ma con la strumentalizzazione dei fatti dell'11 settembre qualcosa di nuovo interviene a giustificare tali logiche di dominio: la lotta al «terrorismo internazionale», che diventerà, d'ora in avanti, formale fonte di legittimazione per le nuove strategie di aggressione militare.

<sup>60</sup> Cfr. E.D. CRESPO, *Il "Diritto penale del nemico" darf nicht sein!*, cit., 44-45.

<sup>61</sup> Cfr. M. DONINI, *Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare*, in *Studi sulla questione criminale. Nuova serie di "Dei delitti e delle pene"*, anno II, n. 2, 2007, 55 ss.

<sup>62</sup> Ai fini di un *excursus* sulla tradizione emergenziale italiana, caratterizzata dal diritto penale dell'«autore», anziché del «fatto», orientato alla «lotta al nemico», cfr. U. NAZZARO, *La funzione «emergenziale» della pena tra «castigo» e «premio»: spunti di riflessione sulla recente «emergenza sicurezza»*, in *Riv. pen.*, 2009, 227 ss.



Si impone un concetto di «diritto alla guerra», direttamente riconducibile alla strategia dell'annientamento del «nemico»<sup>63</sup>, quale facoltà che la superpotenza statunitense – espressione di più alti interessi, quelli degli ampiamente menzionati organismi sovranazionali, complice il definitivo svuotamento del ruolo del Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U., non più esclusivo garante della pace, e con la connivenza diretta o indiretta di Unione Europea, Cina e Russia – si arroga unilateralmente con il pretesto di vigilare sulla sicurezza mondiale.

Una volta mascherate le reali mire espansionistiche per il controllo degli assetti geopolitici con la necessità di fronteggiare una non ben identificabile minaccia, i Paesi più impermeabili alle logiche di dominio universale potranno essere, allora, militarmente attaccati con la formale accusa di un'eventuale e spesso non riscontrata presenza sui propri territori di presunti «terroristi» o armi di distruzione di massa.

La guerra diventa, così, «preventiva», ed è mossa contro quegli Stati ostili alla definizione di un «nuovo ordine mondiale» (ai quali, per tali motivi, viene apposta l'etichetta di «canaglia»), traducendosi, sul piano sostanziale, in un'aggressione indiscriminata alle condizioni di vita e di sopravvivenza dei popoli e, in generale, nella repressione e azzeramento di tutto ciò che è difforme rispetto al “pensiero unico globale”.

Si parla, al riguardo, di conflitti asimmetrici, diretti contro i civili, che implicano, per tale motivo, un incolmabile divario, esistente tra soggetti istituzionali e movimenti di resistenza, nella detenzione della tecnologia militare, ad esclusivo appannaggio dei primi, rendendo, oramai, desuete le arcaiche forme di belligeranza tra le Nazioni<sup>64</sup>.

Centrale a tale processo di affermazione di una nuova idea di interventismo mascherato da «operazioni di polizia internazionale» è il controllo totale delle fonti di informazione, per il cui rafforzamento sempre maggiori risorse economiche sono investite, dai governi aggressori, nei mezzi di comunicazione; ruolo trainante nelle strategie di «clonazione del nemico»<sup>65</sup> e successiva destrutturazione delle sue “ragioni” è assunto dalla disinformazione strategica, funzionale alla diffusione di un vero e proprio «terrorismo mediatico».

La costante manipolazione dei dati e il sistematico utilizzo distorto delle immagini di resistenze popolari – dal Medioriente e, in particolare, dalla Palestina, al Continente africano e all'America Latina – sono da sempre tese alla preparazione, ridefinizione e valorizzazione, agli occhi di un'opinione pubblica mondiale costruita dai *media*, la guerra globale permanente nelle zone centrali del Pianeta, imprescindibili fonti di energia e ricchezza.

Risultato del processo di trasformazione dei conflitti in mere operazioni di polizia per la tutela di un nuovo indefinito bene giuridico, l'«ordine pubblico

<sup>63</sup> Cfr. M. PAVARINI, *La giustizia penale ostile: un'introduzione*, in *Studi sulla questione criminale. Nuova serie di “Dei delitti e delle pene”*, anno II, n. 2, 2007, 7 ss.

<sup>64</sup> Cfr. V. RUGGIERO, *Guerra, criminalità e cosmopolitismo*, in *Studi sulla questione criminale. Nuova serie di “Dei delitti e delle pene”*, anno II, n. 2, 2007, 89 ss.

<sup>65</sup> Cfr. V. RUGGIERO, *Clonando il nemico*, in *Dei delitti e delle pene*, anno X, n. 1-2-3, 2003, 103 ss.

internazionale», è – a nostro giudizio – il definitivo azzeramento del già labile confine esistente tra i concetti di nemico «esterno» e «interno».

Emblematica, in tal senso, risulta la posizione dei talebani catturati in Afghanistan e reclusi nella base statunitense di Guantanamo, ai quali, se da un lato viene negata la qualifica di prigionieri di guerra e, quindi, le garanzie imposte dalla III Convenzione di Ginevra, non è, dall'altro, rivolta neppure alcuna formale accusa da accertare con un regolare processo secondo la legge statunitense.

Che le teorie improntate alla «lotta al nemico» avessero ispirato l'affermarsi di un'ideologia autoritaria lo si era, comunque, già constatato con i regimi militari latinoamericani, i quali, soprattutto tra gli anni settanta e ottanta del secolo scorso, utilizzarono la dottrina della «sicurezza nazionale» per legittimare, dapprima, i *golpe* di cui furono protagonisti, e, quindi, un sistema penale privo di ogni legalità costituzionale e funzionale a una politica del terrore<sup>66</sup>.

E' indubbio come le tragiche vicende che accomunarono quei Paesi del «*Cono Sur*» d'America rientrassero in un più ampio disegno bellico, definito di «bassa intensità» poiché non ufficiale, ma attuato sotto l'occulta regia statunitense per il rafforzamento del controllo nordamericano su tutto il Continente.

Ed è anche evidente, allora, che le vittime della lunga e cruenta repressione frutto di tali piani siano state considerate nemici, al tempo stesso, «interni», in quanto oppositori delle locali dittature, ed «esterni», in quanto ostacolo alle mire espansionistiche degli U.S.A.

Questo e altro ci inducono a ritenere puramente formale, già durante il «bipolarismo», ogni distinzione nella definizione della controparte.

A maggior ragione, nel momento in cui, a seguito degli avvenimenti dell'11 settembre 2001, da un lato, la lotta è diretta a un «terrorismo» che assurge a una dimensione universale, e, dall'altro, la guerra diventa «preventiva», assumendo i caratteri di un'operazione di polizia internazionale, parlare di differenza tra nemico «esterno» e «interno» perde in maniera definitiva ogni significato e si fa strada la nuova categoria che possiamo definire del «nemico globale», non integrabile nel mutato quadro politico del «nuovo ordine mondiale».

Attendiamo, adesso, da parte della nuova Amministrazione Obama, sia la chiusura, prevista per fine anno, della prigione *lager* di Guantanamo, sia il ritiro dei contingenti militari dall'Iraq, da completare, secondo le recenti dichiarazioni presidenziali, entro il 31 agosto 2010; non crediamo, tuttavia, che il cambio al vertice degli U.S.A. possa comportare una totale inversione di tendenza nelle strategie interventiste statunitensi, ma riteniamo taluni differenti orientamenti, rispetto al recente passato, correttivi e adeguamenti necessari alla ridefinizione di una nuova fase della «guerra globale preventivo/permanente», formalmente più attenta alla

<sup>66</sup> Cfr. A. BARATTA, *La politica criminale e il diritto penale della costituzione. Nuove riflessioni sul modello integrato delle scienze penali*, cit., 343-344.

“sensibilità” dell’opinione pubblica mondiale, lasciando, in ogni caso, presagire il ridelinearsi di nuovi scenari bellici.



***GIURISPRUDENZA***

***CASI PRATICI***

***DOCUMENTAZIONE***

***Innovazione e Diritto***



## **È legge il decreto anti crisi 1855/2008**

*a cura di Giordano Di Meglio*

Con il voto favorevole dei due rami del Parlamento, è stato definitivamente convertito in legge il DL 185/2008, recante la complessa manovra anti crisi varata dal governo per fare fronte alla recessione che ha colpito l'intera economia mondiale. Alla luce della delicata congiuntura economica internazionale, infatti, il Governo ha voluto intervenire con un articolato pacchetto di interventi finalizzati ad innescare un circolo virtuoso che, ponendo un freno alla generale carenza di liquidità e alla contrazione dei consumi privati, fosse in grado di contenere gli effetti negativi, altrimenti, destinati a ripercuotersi inevitabilmente tanto sulle famiglie e sui soggetti più bisognosi, quanto sul mondo delle imprese e sull'economia in generale. L'insieme delle misure adottate, tuttavia, spaziando dal sostegno alle famiglie fino a quello alle imprese, passando per il lavoro e l'occupazione, risulta troppo eterogeneo perché si possa tracciare un quadro complessivo degli interventi, ovvero effettuare una disamina dettagliata delle singole disposizioni che non si risolve in un mero resoconto; ciononostante, senza alcuna pretesa di esaustività, è utile segnalare alcuni interventi che appaiono prima facie di sicuro interesse e, quindi, destinati ad avere conseguenze pratiche certamente rilevanti.

In particolare, nell'ambito delle misure a sostegno delle famiglie cui è dedicato il titolo primo, va segnalata la previsione di un bonus straordinario a favore dei lavoratori dipendenti e dei pensionati a basso reddito, di importo compreso tra 200 e 1.000 euro, da determinarsi in funzione del numero dei componenti il nucleo familiare e del reddito complessivo dichiarato, cui si aggiunge la sospensione fino al termine del 2009 dell'efficacia delle norme statali che obbligano o autorizzano organi dello Stato a effettuare l'adeguamento in relazione al tasso di inflazione o ad altri meccanismi automatici, fatti salvi gli adeguamenti in diminuzione, delle tariffe, diritti e contributi, ad eccezione dell'energia elettrica e del gas per cui sono previste agevolazioni tariffarie a favore delle famiglie numerose a basso reddito.

Vi sono, poi, interessanti disposizioni in materia bancaria che prevedono, per i mutui a tasso variabili sulla prima casa stipulati fino al 2008, il contenimento dell'onere per interessi a carico del mutuatario entro il limite del 4%, mediante accollo da parte dello Stato della differenza tra gli importi delle rate e quelli derivanti dalla applicazione delle condizioni contrattuali, mentre per i contratti stipulati a partire dal 2009 se ne prevede l'indicizzazione al tasso di riferimento stabilito dalla BCE. Inoltre, è stata introdotta anche la nullità delle clausole contrattuali sulla commissione di massimo scoperto, qualora il saldo a debito del cliente non si protragga continuativamente oltre 30 giorni o vi sia stata una utilizzazione di fondi in assenza di fido, nonché in tutte quelle ipotesi in cui sia prevista una remunerazione per la banca a fronte della sola messa a disposizione di fondi in favore del cliente indipendentemente dall'effettivo utilizzo, o che prevedano una remunerazione a favore della banca indipendentemente dalla durata dell'utilizzo dei fondi.

Nell'ambito del titolo secondo, invece, tra le disposizioni che destano maggior interesse vi è certamente quella che consente la deducibilità dell'Irap dalle imposte sul reddito, a partire dal periodo d'imposta 2008, anche se limitatamente a una quota forfetaria

pari al 10%, riferita all'imposta dovuta sulla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati ovvero delle spese per il personale dipendente e assimilato.

Il DL 185/2008, poi, ha previsto la possibilità di riallineare i valori fiscali dei marchi, dell'avviamento e di altre attività immateriali a quelli attribuiti in bilancio a seguito di operazioni straordinarie neutrali (fusione, scissione o conferimento), a fronte del pagamento di un'imposta sostitutiva del 16% sulle differenze, il cui versamento consente anche la riduzione del periodo di ammortamento fiscale delle differenze stesse. Accanto a tale misura si pone pure una disciplina di rivalutazione dei beni d'impresa, specifica per i beni immobili non costituenti beni merce o aree fabbricabili, che può essere effettuata gratuitamente ai soli fini civilistici, ovvero con efficacia ai fini sia civilistici che fiscali mediante pagamento di un'imposta sostitutiva dell'Irpef/Ires, dell'Irap e delle eventuali addizionali; in tal caso, l'imposta sostitutiva è pari al 7% o al 4% dei maggiori valori iscritti, a seconda che si tratti di immobili ammortizzabili oppure no. Inoltre, i maggiori valori iscritti, i quali trovano contropartita in una riserva appositamente denominata nel passivo del bilancio, sono riconosciuti a decorrere dal quinto esercizio successivo, ferma restando la possibilità di affrancare il saldo attivo costituito a seguito della rivalutazione con il pagamento di un'imposta sostitutiva del 10%.

Altra importante disposizione riguarda la possibilità di versare l'Imposta sul valore aggiunto solo al momento dell'incasso del corrispettivo, relativamente alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi poste in essere nei confronti di cessionari e committenti che acquistano nell'esercizio dell'attività d'impresa o di arte o professione, quindi, con esclusione delle operazioni effettuate nei confronti dei consumatori finali; in ogni caso, la norma non si applica alle operazioni effettuate da soggetti che si avvalgono dei regimi speciali di applicazione dell'imposta, né nei confronti di cessionari o committenti che applicano il meccanismo del "reverse charge". L'esigibilità differita, già prevista per le operazioni poste in essere nei confronti dello Stato e degli altri enti pubblici, è stata peraltro generalizzata rispetto alla prima versione del decreto nel senso che, in sede di conversione del DL 185/2008, è stata abolita la previsione dell'applicazione in via sperimentale per il triennio 2009-2011. In base a questo regime, dunque, le fatture dovranno essere emesse ed annotate nei termini ordinari, mentre l'imposta potrà essere contabilizzata solo nel momento in cui è avvenuto l'effettivo incasso/versamento del corrispettivo o, in mancanza, decorso un anno dal momento di effettuazione dell'operazione e sempre che il cessionario o committente, prima del decorso del detto termine, non sia stato assoggettato ad una procedura concorsuale od esecutiva.

Altre norme di indubbio interesse riguardano, poi, il campo dell'accertamento dei tributi ove l'applicazione dell'istituto dell'adesione agli inviti a comparire è stata estesa anche alle imposte indirette diverse dall'Iva, a condizione che l'invito al contraddittorio non sia stato preceduto da processo verbale di constatazione definibile ai sensi dell'art. 5-bis del DLgs. 218/97. Con l'adesione, poi, il contribuente beneficia della riduzione delle sanzioni ad un ottavo del minimo edittale e della esclusione della prestazione di garanzie nel caso di pagamento rateale; inoltre, l'Amministrazione finanziaria non può effettuare ulteriori accertamenti presuntivi nei confronti di coloro che abbiano aderito agli inviti a comparire ai fini degli studi di settore, comunicati dall'Agenzia delle Entrate prima della notifica del relativo avviso di accertamento. La suddetta disposizione, tuttavia, non si applica qualora l'ammontare



delle attività non dichiarate sia superiore, alternativamente, a 50.000,00 euro oppure al 40% dei ricavi o compensi definiti, ovvero quando l'Amministrazione, per l'annualità oggetto dell'invito, rilevi irregolarità nei dati indicati nel modello di comunicazione dei dati rilevanti ai fini degli studi di settore o l'indicazione di cause di esclusione o inapplicabilità non sussistenti che determinano l'applicazione delle sanzioni per infedele dichiarazione.

In materia di riscossione dei tributi, inoltre, è stata stabilita una riduzione delle sanzioni da pagare in caso di ricorso al ravvedimento operoso; in particolare: in caso di mancato pagamento di un tributo o di un acconto, qualora esso venga eseguito nel termine di 30 giorni dalla data della sua commissione, la sanzione passa da un ottavo ad un dodicesimo del minimo; nel caso in cui, invece, la regolarizzazione degli errori e delle omissioni avvenga entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro un anno dall'omissione o dall'errore, la sanzione comminabile scende da un quinto ad un decimo del minimo; infine, per il caso di omessa presentazione della dichiarazione sanata con ritardo non superiore a 90 giorni, la sanzione passa da un ottavo ad un dodicesimo del minimo.

Come anticipato innanzi il DL 185/2008, varato dal Governo per fare fronte alla crisi economica dilagante e consentire all'economia interna di ripartire evitando i guasti di una prolungata recessione, ha introdotto nell'ordinamento numerose disposizioni di cui quelle segnalate rappresentano solamente un esempio, sia pur significativo. Certamente, è innegabile che la strada della decretazione d'urgenza fosse inevitabile nell'attuale situazione, posto che un pronto ed efficace intervento da parte dello Stato nel contrastare un fenomeno di così vasta portata e di tale incidenza deve essere considerato un dovere, prima ancora che un merito; tuttavia, a fronte della quantità e della complessità delle misure adottate per far fronte a siffatta crisi sarebbe stata auspicabile una ponderazione da parte del Parlamento, non solo più approfondita di quanto in realtà non sia stata, ma soprattutto svincolata dalla blindatura rappresentata dalla questione di fiducia posta dal Governo, che sovente non solo in questa legislatura ha mortificato il ruolo centrale che la Costituzione attribuisce al Parlamento nel procedimento legislativo, specie in campo tributario. E, invero, la dimensione di questa esigenza negata aumenta esponenzialmente laddove si consideri che la scelta di porre la fiducia sulla votazione del decreto è stata motivata con la volontà, apertamente stigmatizzata dal Presidente della Camera, di rendere "onore al lavoro della commissione".

È appena il caso di segnalare, infatti, che la sede naturale di interventi sostanziali, come quelli portati dal DL 185/2008, avrebbe dovuto essere la legge finanziaria anche se, proprio a partire da quest'anno, il DL 112/2008 ha previsto che essa, in via sperimentale, debba contenere esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico con l'esclusione di quelle disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico.



## **Legge 28 gennaio 2009, n. 2**

"Conversione in legge, con modificazioni, 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 anti-crisi il quadro strategico nazionale"

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 22 del 28 gennaio 2009 - Supplemento Ordinario n. 14

Testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione

Legge di conversione

Art. 1.

1. Il decreto-legge 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, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 22 del 28 gennaio 2009- Supplemento Ordinario n. 14

(\*) Le modifiche apportate dalla legge di conversione sono stampate con caratteri corsivi

Art 1.

Bonus straordinario per famiglie, lavoratori pensionati e non autosufficienza

1. E' attribuito un bonus straordinario, per il solo anno 2009, ai soggetti residenti, componenti di un nucleo familiare a basso reddito nel quale concorrono, nell'anno 2008, esclusivamente i seguenti redditi indicati nel Testo Unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917:

a) lavoro dipendente di cui all'articolo 49, comma 1;

b) pensione di cui all'articolo 49, comma 2;

c) assimilati a quelli di lavoro dipendente di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a), c-bis), d), l) e i) limitatamente agli assegni periodici indicati nell'articolo 10, comma 1, lettera c);

d) diversi di cui all'articolo 67, comma 1, lettere i) e l), limitatamente ai redditi derivanti da attività di lavoro autonomo non esercitate abitualmente, qualora percepiti dai soggetti a carico del richiedente, ovvero dal coniuge non a carico;

e) fondiari di cui all'articolo 25, esclusivamente in coacervo con i redditi indicati alle lettere precedenti, per un ammontare non superiore a duemilacinquecento euro.

2. Ai fini delle disposizioni di cui al presente articolo:

a) nel computo del numero dei componenti del nucleo familiare si assumono il richiedente, il coniuge non legalmente ed effettivamente separato anche se non a carico nonché i figli e gli altri familiari di cui all'articolo 12 del citato testo unico alle condizioni ivi previste;

b) nel computo del reddito complessivo familiare si assume il reddito complessivo di cui all'articolo 8 del predetto testo unico, con riferimento a ciascun componente del nucleo familiare.

3. Il beneficio di cui al comma 1 e' attribuito per gli importi di seguito indicati, in dipendenza del numero di componenti del nucleo familiare, degli eventuali componenti portatori di handicap e del reddito complessivo familiare riferiti al periodo d'imposta 2007 per il quale sussistano i requisiti di cui al comma 1, salvo, in alternativa, la facoltà prevista al comma 12:

a) euro duecento nei confronti dei soggetti titolari di reddito di pensione ed unici componenti del nucleo familiare, qualora il reddito complessivo non sia superiore ad euro quindicimila; b)

euro trecento per il nucleo familiare di due componenti, qualora il reddito complessivo familiare

non sia superiore ad euro diciassettemila;

c) euro quattrocentocinquanta per il nucleo familiare di tre componenti, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore ad euro diciassettemila;

d) euro cinquecento per il nucleo familiare di quattro componenti, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore ad euro ventimila;

e) euro seicento per il nucleo familiare di cinque componenti, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore ad euro ventimila;

f) euro mille per il nucleo familiare di oltre cinque componenti, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore ad euro ventiduemila;

g) euro mille per il nucleo familiare con componenti portatori di handicap per i quali ricorrano le condizioni previste dall'articolo 12, comma 1, del citato testo unico, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore ad euro trentacinquemila. 4. Il beneficio di cui al comma 1 e' attribuito ad un solo componente del nucleo familiare e non costituisce reddito ne' ai fini fiscali ne' ai fini della corresponsione di prestazioni previdenziali e assistenziali ivi inclusa la carta acquisti di cui all'articolo 81, comma 32, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

5. Il beneficio spettante ai sensi del comma 3 e' erogato dai sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 presso i quali i soggetti beneficiari di cui al comma 1 lettere a), b) e c) prestano l'attivita' lavorativa ovvero sono titolari di trattamento pensionistico o di altri trattamenti, sulla base dei dati risultanti da apposita richiesta prodotta dai soggetti interessati. Nella domanda il richiedente autocertifica, ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, i seguenti elementi informativi:

a) il coniuge non a carico ed il relativo codice fiscale;

b) i figli e gli altri familiari a carico, indicando i relativi codici fiscali nonche' la relazione di parentela;

c) di essere in possesso dei requisiti previsti ai commi 1 e 3 in relazione al reddito complessivo familiare di cui al comma 2, lettera b), con indicazione del relativo periodo d'imposta.

6. La richiesta e' presentata entro il 28 febbraio 2009 utilizzando l'apposito modello approvato con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. La richiesta puo' essere effettuata anche mediante i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, e successive modificazioni, ai quali non spetta alcun compenso.

7. Il sostituto d'imposta e gli enti pensionistici ai quali e' stata presentata la richiesta erogano il beneficio spettante, rispettivamente entro il mese di febbraio e marzo 2009, in relazione ai dati autocertificati ai sensi del comma 5, in applicazione delle disposizioni del comma 3.

8. Il sostituto d'imposta eroga il beneficio, secondo l'ordine di presentazione delle richieste, nei limiti del monte ritenute e contributi disponibili nel mese di febbraio 2009. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e gli enti pensionistici erogano il beneficio, secondo l'ordine di presentazione delle richieste, nel limite del monte delle ritenute disponibile.

9. L'importo erogato ai sensi dei commi 8 e 14 e' recuperato dai sostituti d'imposta attraverso la compensazione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 a partire dal primo giorno successivo a quello di erogazione, deve essere indicato nel modello 770 e non concorre alla formazione del limite di cui all'articolo 25 dello stesso decreto legislativo. L'utilizzo del sistema del versamento unificato di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 da parte degli enti pubblici di cui alle tabelle A e B allegate alla legge 29

ottobre 1984, n. 720 e' limitato ai soli importi da compensare; le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sottoposte ai vincoli della tesoreria unica di cui alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, recuperano l'importo erogato dal monte delle ritenute disponibile e comunicano al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato l'ammontare complessivo dei benefici corrisposti. 10. I soggetti di cui al comma precedente trasmettono all'Agenzia delle entrate, entro il 30 aprile del 2009 in via telematica, anche mediante i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, le richieste ricevute ai sensi del comma 6, fornendo comunicazione dell'importo erogato in relazione a ciascuna richiesta di attribuzione.

11. In tutti i casi in cui il beneficio non e' erogato dai sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, la richiesta di cui al comma 6, puo' essere presentata telematicamente all'Agenzia delle entrate, entro il 31 marzo 2009, anche mediante i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, e successive modificazioni, ai quali non spetta alcun compenso, indicando le modalita' prescelte per l'erogazione dell'importo.

12. Il beneficio di cui al comma 1 puo' essere richiesto, in dipendenza del numero di componenti del nucleo familiare e del reddito complessivo familiare riferiti al periodo d'imposta 2008.

13. Il beneficio richiesto ai sensi del comma 12 e' erogato dai sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 presso i quali i soggetti beneficiari indicati al comma 1, lettere a), b) e c) prestano l'attivita' lavorativa ovvero sono titolari di trattamento pensionistico o di altri trattamenti, sulla base della richiesta prodotta dai soggetti interessati ai sensi del comma 5, entro il 31 marzo 2009, con le modalita' di cui al comma 6.

14. Il sostituto d'imposta e gli enti pensionistici ai quali e' stata presentata la richiesta erogano il beneficio spettante, rispettivamente entro il mese di aprile e maggio 2009, in relazione ai dati autocertificati ai sensi del comma 5, in applicazione delle disposizioni del comma 3.

15. Il sostituto d'imposta eroga il beneficio, secondo l'ordine di presentazione delle richieste, nei limiti del monte ritenute e contributi disponibili nel mese di aprile 2009. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e gli enti pensionistici erogano il beneficio, secondo l'ordine di presentazione delle richieste, nel limite del monte delle ritenute disponibile.

16. I soggetti di cui al comma precedente trasmettono all'Agenzia delle entrate, entro il 30 giugno 2009 in via telematica, anche mediante i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, le richieste ricevute ai sensi del comma 12, fornendo comunicazione dell'importo erogato in relazione a ciascuna richiesta di attribuzione, secondo le modalita' di cui al comma 10.

17. In tutti i casi in cui il beneficio ai sensi del comma 12 non e' erogato dai sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, la richiesta puo' essere presentata:

a) entro il 30 giugno 2009 da parte dei soggetti esonerati dall'obbligo alla presentazione della dichiarazione, telematicamente all'Agenzia delle entrate, anche mediante i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, e successive modificazioni, ai quali non spetta compenso, indicando le modalita' prescelte per l'erogazione dell'importo;

b) con la dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta 2008.

18. L'Agenzia delle entrate eroga il beneficio richiesto ai sensi dei commi 11 e 17 lettera a) con

le modalita' previste dal decreto del direttore generale del Dipartimento delle entrate 29 dicembre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 2001.

19. I soggetti che hanno percepito il beneficio non spettante, in tutto o in parte, sono tenuti ad effettuare la restituzione entro il termine di presentazione della prima dichiarazione dei redditi successivo alla erogazione. I contribuenti esonerati dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi effettuano la restituzione del beneficio non spettante, in tutto o in parte, mediante versamento con il modello F24 entro i medesimi termini.

20. L'Agenzia delle entrate effettua i controlli relativamente:

a) ai benefici erogati eseguendo il recupero di quelli non spettanti e non restituiti spontaneamente;

b) alle compensazioni effettuate dai sostituti ai sensi del comma 9, eseguendo il recupero degli importi indebitamente compensati.

21. I sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e gli intermediari di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, sono tenuti a conservare per tre anni le autocertificazioni ricevute dai richiedenti ai sensi del comma 5, da esibire a richiesta dell'amministrazione finanziaria.

22. Per l'erogazione del beneficio previsto dalle presenti disposizioni, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle Finanze e' istituito un Fondo, per l'anno 2009, con una dotazione pari a due miliardi e quattrocentomilioni di euro cui si provvede con le maggiori entrate derivanti dal presente decreto.

23. Gli Enti previdenziali e l'Agenzia delle entrate provvedono al monitoraggio degli effetti derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo, comunicando i risultati al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ed al Ministero dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo-11-ter), comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

Art. 2.

Mutui prima casa: per i mutui in corso le rate variabili 2009 non possono superare il 4 per cento grazie all'accollo da parte dello Stato dell'eventuale eccedenza; per i nuovi mutui, il saggio di base su cui si calcolano gli spread e' costituito dal saggio BCE.

1. L'importo delle rate, a carico del mutuatario, dei mutui a tasso non fisso da corrispondere nel corso del 2009 e' calcolato applicando il tasso maggiore tra il 4 per cento senza spread, spese varie o altro tipo di maggiorazione e il tasso contrattuale alla data di sottoscrizione del contratto. Tale criterio di calcolo non si applica nel caso in cui le condizioni contrattuali determinano una rata di importo inferiore.

1-bis. Anche al fine di escludere a carico del mutuatario qualunque costo relativo alla surrogazione, gli atti di consenso alla surrogazione, ai sensi dell'articolo 1202 del codice civile, relativi a mutui accesi per l'acquisto, la ristrutturazione o la costruzione dell'abitazione principale, contratti entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto da soggetti in favore dei quali e' prevista la rinegoziazione obbligatoria, sono autenticati dal notaio senza applicazione di alcun onorario e con il solo rimborso delle spese. A tal fine, la quietanza rilasciata dalla prima banca e il contratto di mutuo stipulato dalla seconda banca devono essere forniti al notaio per essere prodotti unitamente all'atto di surrogazione. Per eventuali attivita' aggiuntive non necessarie all'operazione, espressamente richieste dalle parti, gli onorari di legge restano a carico della parte richiedente. In ogni caso, le banche e gli intermediari finanziari, per l'esecuzione delle formalita' connesse alle operazioni di cui all'articolo 8 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge

2 aprile 2007, n. 40, e successive modificazioni, non applicano costi di alcun genere, anche in forma indiretta, nei riguardi dei clienti.

2. Il comma 1 si applica esclusivamente ai mutui garantiti da ipoteca per l'acquisto la costruzione e la ristrutturazione dell'abitazione principale, ad eccezione di quelle di categoria A1, A8 e A9, sottoscritti o accollati anche a seguito di frazionamento da persone fisiche fino al 31 ottobre 2008. Il comma 1 si applica anche ai mutui rinegoziati in applicazione dell'articolo 3 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, con effetto sul conto di finanziamento accessorio, ovvero, a partire dal momento in cui il conto di finanziamento accessorio ha un saldo pari a zero, sulle rate da corrispondere nel corso del 2009.

3. La differenza tra gli importi, a carico del mutuatario, delle rate determinati secondo il comma 1 e quelli derivanti dall'applicazione delle condizioni contrattuali dei mutui e' assunta a carico dello Stato. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le modalita' per la comunicazione alle banche e agli intermediari finanziari dei contribuenti per i quali, sulla base delle informazioni disponibili presso l'Anagrafe tributaria, possono ricorrere le condizioni per l'applicabilita' delle disposizioni di cui al presente comma e le modalita' tecniche per garantire ai medesimi operatori l'attribuzione di un credito d'imposta, utilizzabile esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni, pari all'importo di rata a carico dello Stato ai sensi del comma 2 e per il monitoraggio dei relativi flussi finanziari, anche ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 12, comma 9, del presente decreto.

4. Gli oneri derivanti dal comma 3, pari a 350 milioni di euro per l'anno 2009, sono coperti con le maggiori entrate derivanti dal presente decreto.

5. A partire dal 1 gennaio 2009, le banche e gli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui agli articoli 106 e 107 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, che offrono alla clientela mutui garantiti da ipoteca per l'acquisto dell'abitazione principale devono assicurare ai medesimi clienti la possibilita' di stipulare tali contratti a tasso variabile indicizzato al tasso sulle operazioni di rifinanziamento principale della Banca centrale europea. Il tasso complessivo applicato in tali contratti e' in linea con quello praticato per le altre forme di indicizzazione offerte. Le banche e gli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui ai citati articoli 106 e 107 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, e successive modificazioni, sono tenuti a osservare le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia per assicurare adeguata pubblicita' e trasparenza all'offerta di tali contratti e alle relative condizioni. Le banche e gli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui ai citati articoli 106 e 107 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, e successive modificazioni, trasmettono alla Banca d'Italia, con le modalita' e nei termini da questa indicate, segnalazioni statistiche periodiche sulle condizioni offerte e su numero e ammontare dei mutui stipulati. Per l'inosservanza delle disposizioni di cui al presente comma e delle relative istruzioni applicative emanate dalla Banca d'Italia, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria prevista all'articolo 144, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993. Si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 145 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993.

5-bis. Le eventuali minori spese a carico dello Stato per l'anno 2009, rispetto all'importo di 350 milioni di euro di cui al comma 4, registrate all'esito del monitoraggio di cui al comma 3, sono destinate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, all'ulteriore finanziamento degli assegni familiari.

Con lo stesso decreto sono ridefiniti i livelli di reddito e gli importi degli assegni per i nuclei familiari in maniera da valorizzare le esigenze delle famiglie piu' numerose o con componenti portatori di handicap, nonche' al fine di una tendenziale assimilazione tra le posizioni dei titolari di reddito di lavoro dipendente o assimilati e i titolari di reddito di lavoro autonomo che si siano adeguati agli studi di settore.

5-ter. Al fine di incrementare la dotazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e' autorizzata per l'anno 2009 la spesa di 20 milioni di euro.

5-quater. A decorrere dal 1° gennaio 2009, per l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, come modificato dal comma 450 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, si applicano le sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 144, comma 4, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 385.

5-quinquies. Le sanzioni irrogate ai sensi del comma 5-quater sono destinate ad incrementare il Fondo di solidarieta' per i mutui per l'acquisto della prima casa, di cui all'articolo 2, comma 475, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

5-sexies. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, emana il regolamento attuativo del Fondo di solidarieta' per i mutui per l'acquisto della prima casa, di cui all'articolo 2, comma 475, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Art. 2-bis

Ulteriori disposizioni concernenti contratti bancari

1. Sono nulle le clausole contrattuali aventi ad oggetto la commissione di massimo scoperto se il saldo del cliente risulti a debito per un periodo continuativo inferiore a trenta giorni ovvero a fronte di utilizzi in assenza di fido. Sono altresì nulle le clausole, comunque denominate, che prevedono una remunerazione accordata alla banca per la messa a disposizione di fondi a favore del cliente titolare di conto corrente indipendentemente dall'effettivo prelevamento della somma, ovvero che prevedono una remunerazione accordata alla banca indipendentemente dall'effettiva durata dell'utilizzazione dei fondi da parte del cliente, salvo che il corrispettivo per il servizio di messa a disposizione delle somme sia predeterminato, unitamente al tasso debitore per le somme effettivamente utilizzate, con patto scritto non rinnovabile tacitamente, in misura onnicomprensiva e proporzionale all'importo e alla durata dell'affidamento richiesto dal cliente e sia specificatamente evidenziato e rendicontato al cliente con cadenza massima annuale con l'indicazione dell'effettivo utilizzo avvenuto nello stesso periodo, fatta salva comunque la facolta' di recesso del cliente in ogni momento.

2. Gli interessi, le commissioni e le provvigioni derivanti dalle clausole, comunque denominate, che prevedono una remunerazione, a favore della banca, dipendente dall'effettiva durata dell'utilizzazione dei fondi da parte del cliente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono comunque rilevanti ai fini dell'applicazione dell'articolo 1815 del codice civile, dell'articolo 644 del codice penale e degli articoli 2 e 3 della legge 7 marzo 1996, n. 108. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, emana disposizioni transitorie in relazione all'applicazione dell'articolo 2 della legge 7 marzo 1996, n. 108, per stabilire che il limite previsto dal terzo comma dell'articolo 644 del codice penale, oltre il quale gli interessi sono usurari, resta regolato dalla disciplina vigente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino a che la rilevazione del tasso



effettivo globale medio non verra' effettuata tenendo conto delle nuove disposizioni.

3. I contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono adeguati alle disposizioni del presente articolo entro centocinquanta giorni dalla medesima data. Tale obbligo di adeguamento costituisce giustificato motivo agli effetti dell'articolo 118, comma 1, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

Art. 2-ter

Utilizzo del risparmio degli enti locali

1. I comuni che hanno rispettato il patto di stabilita' interno degli enti locali nel triennio precedente possono non conteggiare nei saldi utili ai fini del medesimo patto di stabilita' interno per il 2009 le somme destinate ad investimenti infrastrutturali o al pagamento di spese in conto capitale per impegni gia' assunti, se finanziate da risparmi derivanti:

a) dal minore onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non gia' conteggiato nei bilanci di previsione;

b) dal minore onere per interessi registrato a seguito dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile per la rinegoziazione di mutui e prestiti.

2. All'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 si provvede con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare, di concerto con il Ministro dell'interno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in modo da garantire che gli effetti sui saldi dell'indebitamento netto e del fabbisogno non eccedano l'importo di cinque milioni di euro per l'anno 2009.

Art. 3.

Blocco e riduzione delle tariffe

1. Al fine di contenere gli oneri finanziari a carico dei cittadini e delle imprese, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sino al 31 dicembre 2009, e' sospesa l'efficacia delle norme statali che, obbligano o autorizzano organi dello Stato ad emanare atti aventi ad oggetto l'adeguamento di diritti, contributi o tariffe a carico di persone fisiche o persone giuridiche in relazione al tasso di inflazione ovvero ad altri meccanismi automatici, fatta eccezione per i provvedimenti volti al recupero dei soli maggiori oneri effettivamente sostenuti e per le tariffe relative al servizio idrico e ai settori dell'energia elettrica e del gas, e fatti salvi eventuali adeguamenti in diminuzione. Per il settore autostradale e per i settori dell'energia elettrica e del gas si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e seguenti. Per quanto riguarda i diritti, i contributi e le tariffe di pertinenza degli enti territoriali l'applicazione della disposizione di cui al presente comma e' rimessa all'autonoma decisione dei competenti organi di governo.

2. Ferma restando la piena efficacia e validita' delle previsioni tariffarie contenute negli atti convenzionali vigenti, limitatamente all'anno 2009 gli incrementi tariffari autostradali sono sospesi fino al 30 aprile 2009 e sono applicati a decorrere dal 1 maggio 2009.

3. Entro il 30 aprile 2009, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da formularsi entro il 28 febbraio 2009, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sono approvate misure finalizzate a creare le condizioni per accelerare la realizzazione dei piani di investimento, fermo restando quanto stabilito dalle vigenti convenzioni autostradali.

4. Fino alla data del 30 aprile 2009 e' altresì sospesa la riscossione dell'incremento del sovrapprezzo sulle tariffe di pedaggio autostradali decorrente dal 1° gennaio 2009, così come stabilito dall'articolo 1, comma 1021, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

5. All'articolo 8-duodecies, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, dopo le parole «alla data di entrata in vigore del presente decreto» e' aggiunto il seguente periodo: «Le societa' concessionarie, ove ne facciano richiesta, possono concordare con il concedente una formula semplificata del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio basata su di una percentuale fissa, per l'intera durata della convenzione, dell'inflazione reale, anche tenendo conto degli investimenti effettuati, oltre che sulle componenti per la specifica copertura degli investimenti di cui all'articolo 21, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, nonche' dei nuovi investimenti come individuati dalla direttiva approvata con deliberazione CIPE 15 giugno 2007, n. 39, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 197 del 25 agosto 2007, ovvero di quelli eventualmente compensati attraverso il parametro X della direttiva medesima.».

6. All'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 84, il penultimo e l'ultimo periodo sono soppressi;

b) i commi 87 e 88 sono abrogati; 6-bis. All'articolo 21 del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 5 e' sostituito dal seguente: «Il concessionario provvede a comunicare al concedente, entro il 31 ottobre di ogni anno, le variazioni tariffarie che intende applicare nonche' la componente investimenti del parametro X relativo a ciascuno dei nuovi interventi aggiuntivi. Il concedente, nei successivi trenta giorni, previa verifica della correttezza delle variazioni tariffarie, trasmette la comunicazione, nonche' una sua proposta, ai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, i quali, di concerto, approvano o rigettano le variazioni proposte con provvedimento motivato nei quindici giorni successivi al ricevimento della comunicazione. Il provvedimento motivato puo' riguardare esclusivamente le verifiche relative alla correttezza dei valori inseriti nella formula revisionale e dei relativi conteggi, nonche' alla sussistenza di gravi inadempienze delle disposizioni previste dalla convenzione e che siano state formalmente contestate dal concessionario entro il 30 giugno precedente.»;

b) i commi 1, 2 e 6 sono abrogati.

7. All'articolo 11, comma 5, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, come modificato dall'articolo 2, comma 85, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e successive modificazioni, la lettera b) e' sostituita dalla seguente: «b) mantenere adeguati requisiti di solidita' patrimoniale, come individuati nelle convenzioni; ».

8. L'Autorita' per l'energia elettrica ed il gas effettua un particolare monitoraggio sull'andamento dei prezzi, nel mercato interno, relativi alla fornitura dell'energia elettrica e del gas naturale, avendo riguardo alla diminuzione del prezzo dei prodotti petroliferi; entro il 28 febbraio 2009 adotta le misure e formula ai Ministri competenti le proposte necessarie per assicurare, in particolare, che le famiglie fruiscono dei vantaggi derivanti dalla predetta diminuzione.

9. La tariffa agevolata per la fornitura di energia elettrica, di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 28 dicembre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 41 del 18 febbraio 2008, e' riconosciuta anche ai clienti domestici presso i quali sono presenti persone che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-

terapeutiche, alimentate ad energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita. A decorrere dal 1 gennaio 2009 le famiglie economicamente svantaggiate aventi diritto all'applicazione delle tariffe agevolate per la fornitura di energia elettrica hanno diritto anche alla compensazione della spesa per la fornitura di gas naturale. La compensazione della spesa tiene conto della necessita' di tutelare i clienti che utilizzano impianti condominiali ed e' riconosciuta in forma differenziata per zone climatiche, nonche' in forma parametrata al numero dei componenti della famiglia, in modo tale da determinare una riduzione della spesa al netto delle imposte dell'utente tipo indicativamente del 15 per cento. Per la fruizione del predetto beneficio i soggetti interessati presentano al comune di residenza un'apposita istanza secondo le modalita' stabilite per l'applicazione delle tariffe agevolate per la fornitura di energia elettrica. Alla copertura degli oneri derivanti, nelle regioni a statuto ordinario, dalla compensazione sono destinate le risorse stanziare ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 e dell'articolo 14, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, fatta eccezione per 47 milioni di euro per l'anno 2009, che continuano ad essere destinati alle finalita' di cui al citato articolo 2, comma 3, del decreto legislativo n. 26 del 2007. Nella eventualita' che gli oneri eccedano le risorse di cui al precedente periodo, l'Autorita' per l'energia elettrica ed il gas istituisce un'apposita componente tariffaria a carico dei titolari di utenze non domestiche volta ad alimentare un conto gestito dalla Cassa conguaglio settore elettrico e stabilisce le altre misure tecniche necessarie per l'attribuzione del beneficio.

9-bis. L'accesso alla tariffa agevolata per la fornitura di energia elettrica e il diritto alla compensazione per la fornitura di gas naturale, di cui al comma 9, sono riconosciuti anche ai nuclei familiari con almeno quattro figli a carico con indicatore della situazione economica equivalente non superiore a 20.000 euro.

10. In considerazione dell'eccezionale crisi economica internazionale e dei suoi effetti anche sul mercato dei prezzi delle materie prime, al fine di garantire minori oneri per le famiglie e le imprese e di ridurre il prezzo dell'energia elettrica, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorita' per l'energia elettrica e il gas, conforma la disciplina relativa al mercato elettrico e i connessi tempi di attuazione, ivi compreso il termine finale di cui alla lettera a), ai seguenti principi:

a) il prezzo dell'energia e' determinato, al termine del processo di adeguamento disciplinato dalle lettere da b) a e), in base ai diversi prezzi di vendita offerti sul mercato, in modo vincolante, da ciascuna azienda e accettati dal Gestore del mercato elettrico, con precedenza per le forniture offerte ai prezzi piu' bassi fino al completo soddisfacimento della domanda;

b) e' istituito, in sede di prima applicazione del presente articolo, un mercato infragiornaliero dell'energia, in sostituzione dell'attuale mercato di aggiustamento, che si svolge tra la chiusura del mercato del giorno precedente e l'apertura del mercato dei servizi di dispacciamento di cui alla lettera d) con la partecipazione di tutti gli utenti abilitati. Nel mercato infragiornaliero il prezzo dell'energia sara' determinato in base a un meccanismo di negoziazione continua, nel quale gli utenti abilitati potranno presentare offerte di vendita e di acquisto vincolanti con riferimento a prezzi e quantita';

c) fatti salvi i casi in cui l'obbligo di comunicazione derivi da leggi, regolamenti o altri provvedimenti delle autorita', il Gestore del mercato elettrico mantiene il riserbo sulle informazioni relative alle offerte di vendita e di acquisto per un periodo massimo di sette giorni. Le informazioni sugli impianti abilitati e sulle reti, sulle loro manutenzioni e indisponibilita' sono pubblicate con cadenza mensile;

d) e' attuata la riforma del mercato dei servizi di dispacciamento, la cui gestione e' affidata al

concessionario del servizio di trasmissione e dispacciamento, per consentire di selezionare il fabbisogno delle risorse necessarie a garantire la sicurezza del sistema elettrico in base alle diverse prestazioni che ciascuna risorsa rende al sistema, attraverso una valorizzazione trasparente ed economicamente efficiente. I servizi di dispacciamento sono assicurati attraverso l'acquisto delle risorse necessarie dagli operatori abilitati. Nel mercato dei servizi di dispacciamento il prezzo dell'energia sarà determinato in base ai diversi prezzi offerti in modo vincolante da ciascun utente abilitato e accettati dal concessionario dei servizi di dispacciamento, con precedenza per le offerte ai prezzi più bassi fino al completo soddisfacimento del fabbisogno;

e) e' attuata l'integrazione, sul piano funzionale, del mercato infragiornaliero di cui alla lettera b) con il mercato dei servizi di dispacciamento di cui alla lettera d), favorendo una maggiore flessibilità operativa ed efficienza economica attraverso un meccanismo di negoziazione continua delle risorse necessarie.

10-bis. Il Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorita' per l'energia elettrica e il gas, in considerazione di proposte di intervento da essa segnalate al Governo, adotta misure, di carattere temporaneo e con meccanismi di mercato, per promuovere la concorrenza nelle zone dove si verificano anomalie dei mercati.

10-ter. A decorrere dall'anno 2009, l'Autorita' per l'energia elettrica e il gas invia al Ministro dello sviluppo economico, entro il 30 settembre di ogni anno, una segnalazione sul funzionamento dei mercati dell'energia, che e' resa pubblica. La segnalazione puo' contenere, altresì, proposte finalizzate all'adozione di misure per migliorare l'organizzazione dei mercati, attraverso interventi sui meccanismi di formazione del prezzo, per promuovere la concorrenza e rimuovere eventuali anomalie del mercato. Il Ministro dello sviluppo economico, entro il mese di gennaio dell'anno successivo, puo' adottare uno o più decreti sulla base delle predette proposte dell'Autorita' per l'energia elettrica e il gas. A tale riguardo, potranno essere in particolare adottate misure con riferimento ai seguenti aspetti:

a) promozione dell'integrazione dei mercati regionali europei dell'energia elettrica, anche attraverso l'implementazione di piattaforme comuni per la negoziazione dell'energia elettrica e l'allocazione della capacità di trasporto transfrontaliera con i Paesi limitrofi;

b) sviluppo dei mercati a termine fisici e finanziari dell'energia con lo sviluppo di nuovi prodotti, anche di lungo termine, al fine di garantire un'ampia partecipazione degli operatori, un'adeguata liquidità e un corretto grado di integrazione con i mercati sottostanti.

11. Agli stessi fini ed entro lo stesso termine di cui al comma 10, l'Autorita' per l'energia elettrica e il gas, sentito il Ministero dello sviluppo economico, adegua le proprie deliberazioni, anche in materia di dispacciamento di energia elettrica, ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) i soggetti che dispongono singolarmente di impianti o di raggruppamenti di impianti essenziali per il fabbisogno dei servizi di dispacciamento, come individuati sulla base dei criteri fissati dall'Autorita' per l'energia elettrica e il gas in conformità ai principi di cui alla presente lettera, sono tenuti a presentare offerte nei mercati alle condizioni fissate dalla medesima Autorita' per l'energia elettrica e il gas, che implementa meccanismi puntuali volti ad assicurare la minimizzazione degli oneri per il sistema e un'equa remunerazione dei produttori: in particolare, sono essenziali per il fabbisogno dei servizi di dispacciamento, limitatamente ai periodi di tempo in cui si verificano le condizioni di seguito descritte, gli impianti che risultano tecnicamente e strutturalmente indispensabili alla risoluzione di congestioni di rete o al mantenimento di adeguati livelli di sicurezza del sistema elettrico nazionale per significativi periodi di tempo;

b) sono adottate misure per il miglioramento dell'efficienza del mercato dei servizi per il

dispacciamento, l'incentivazione della riduzione del costo di approvvigionamento dei predetti servizi, la contrattualizzazione a termine delle risorse e la stabilizzazione del relativo corrispettivo per i clienti finali.

12. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dello sviluppo economico, su proposta dell'Autorita' per l'energia elettrica e il gas sentito il concessionario dei servizi di trasmissione e dispacciamento, puo' suddividere la rete rilevante in non piu' di tre macro-zone.

13. Decorsi i termini di cui ai commi 10, 11 e 12, la relativa disciplina e' adottata, in via transitoria, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

13-bis. Per agevolare il credito automobilistico, l'imposta provinciale di trascrizione per l'iscrizione nel pubblico registro automobilistico di ipoteche per residuo prezzo o convenzionali sui veicoli e' stabilita in 50 euro. La cancellazione di tali ipoteche e' esente dell'imposta provinciale di trascrizione.

Art. 4.

Fondo per il credito per i nuovi nati e disposizione per i volontari del servizio civile nazionale

1. Per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento e' istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un apposito fondo rotativo, dotato di personalita' giuridica, denominato: «Fondo di credito per i nuovi nati», con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, alle banche e agli intermediari finanziari. Al relativo onere si provvede a valere sulle risorse del Fondo per le politiche della famiglia di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, come integrato dall'articolo 1, comma 1250, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalita' di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operativita' delle garanzie.

1-bis. Il Fondo di credito per i nuovi nati di cui al comma 1 e' altresì integrato di ulteriori 10 milioni di euro per l'anno 2009 per la corresponsione di contributi in conto interessi in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel medesimo anno che siano portatori di malattie rare, appositamente individuate dall'elenco di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124. In ogni caso, l'ammontare complessivo dei contributi non puo' eccedere il predetto limite di 10 milioni di euro per l'anno 2009.

2. Il comma 4 dell'articolo 9 del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 e successive modificazioni e' sostituito dai seguenti:

«4. Per i soggetti iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti e alle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, agli iscritti ai fondi sostitutivi ed esclusivi dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidita', la vecchiaia ed i superstiti ed alla gestione di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i periodi corrispondenti al servizio civile su base volontaria successivi al 1o gennaio 2009 sono riscattabili, in tutto o in parte, a domanda dell'assicurato, e senza oneri a carico del Fondo Nazionale del Servizio civile, con le modalita' di cui all'articolo 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338 e successive modificazioni ed integrazioni, e sempreche' gli stessi non siano gia' coperti da contribuzione in alcuno dei regimi stessi.

4-bis. Gli oneri da riscatto possono essere versati ai regimi previdenziali di appartenenza in unica soluzione ovvero in centoventi rate mensili senza l'applicazione di interessi per la rateizzazione.

4-ter. Dal 1° gennaio 2009, cessa a carico del Fondo Nazionale del Servizio Civile qualsiasi obbligo contributivo ai fini di cui al comma 4 per il periodo di servizio civile prestato dai volontari avviati dal 1° gennaio 2009».

3. Nell'anno 2009, nel limite complessivo di spesa di 60 milioni di euro, al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, in ragione della specificità dei compiti e delle condizioni di stato e di impiego del comparto, titolare di reddito complessivo di lavoro dipendente non superiore, nell'anno 2008, a 35.000 euro, e' riconosciuta, in via sperimentale, sul trattamento economico accessorio, una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali. La misura della riduzione e le modalità applicative della stessa saranno individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri interessati, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

3-bis. Le risorse del fondo istituito dall'articolo 1, comma 1328, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, destinate al Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno, sono utilizzate, a decorrere dal 1 gennaio 2009, per il 40 per cento al fine dell'attuazione di patti per il soccorso pubblico da stipulare, di anno in anno, tra il Governo e le organizzazioni sindacali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per assicurare il miglioramento della qualità del servizio di soccorso prestato dal personale del medesimo Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e per il 60 per cento al fine di assicurare la valorizzazione di una più efficace attività di soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevedendo particolari emolumenti da destinare all'istituzione di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno.

3-ter. Le modalità di utilizzo delle risorse di cui al comma 3-bis sono stabilite nell'ambito dei procedimenti negoziali di cui agli articoli 37 e 83 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.

3-quater. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

4. All'articolo 7, comma 3, della legge 8 marzo 2000, n. 53, la parola «definite» e' sostituita dalle seguenti: «definiti i requisiti, i criteri e».

5. Il decreto ministeriale di cui all'articolo 7, comma 3, della legge 8 marzo 2000, n. 53, e' emanato entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge.

Art. 5.

Detassazione contratti di produttività

1. Per il periodo dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2009 sono prorogate le misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro, previste dall'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126. Tali misure trovano applicazione, entro il limite di importo complessivo di 6.000 euro lordi, con esclusivo riferimento al settore privato e per i titolari di reddito di lavoro dipendente non superiore, nell'anno 2008, a 35.000 euro, al lordo delle somme assoggettate nel 2008 all'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del citato decreto-legge. Se il sostituto d'imposta tenuto ad applicare l'imposta sostitutiva in tale periodo non e' lo stesso che ha rilasciato la certificazione unica dei redditi per il 2008, il beneficiario attesta per iscritto l'importo del reddito di lavoro dipendente conseguito nel medesimo anno 2008.

Art. 6.

Deduzione dall'IRES e dall'IRPEF della quota di IRAP relativa al costo del lavoro e degli interessi

1. A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008, e' ammesso in deduzione ai sensi dell'articolo 99, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni, un importo pari al 10 per cento dell'imposta regionale sulle attivita' produttive determinata ai sensi degli articoli 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, forfetariamente riferita all'imposta dovuta sulla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati al netto degli interessi attivi e proventi assimilati ovvero delle spese per il personale dipendente e assimilato al netto delle deduzioni spettanti ai sensi dell'articolo 11, commi 1, lettera a), 1-bis, 4-bis, 4-bis.1 del medesimo decreto legislativo n. 446 del 1997.

2. In relazione ai periodi d'imposta anteriori a quello in corso al 31 dicembre 2008, per i quali e' stata comunque presentata, entro il termine di cui all'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, istanza per il rimborso della quota delle imposte sui redditi corrispondente alla quota dell'IRAP riferita agli interessi passivi ed oneri assimilati ovvero alle spese per il personale dipendente e assimilato, i contribuenti hanno diritto, con le modalita' e nei limiti stabiliti al comma 4, al rimborso per una somma fino ad un massimo del 10 per cento dell'IRAP dell'anno di competenza, riferita forfetariamente ai suddetti interessi e spese per il personale, come determinata ai sensi del comma 1.

3. I contribuenti che alla data di entrata in vigore del presente decreto non hanno presentato domanda hanno diritto al rimborso previa presentazione di istanza all'Agenzia delle entrate, esclusivamente in via telematica, qualora sia ancora pendente il termine di cui all'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

4. Il rimborso di cui al comma 2 e' eseguito secondo l'ordine cronologico di presentazione delle istanze di cui ai commi 2 e 3, nel rispetto dei limiti di spesa pari a 100 milioni di euro per l'anno 2009, 500 milioni di euro per il 2010 e a 400 milioni di euro per l'anno 2011. Ai fini dell'eventuale completamento dei rimborsi, si provvedera' all'integrazione delle risorse con successivi provvedimenti legislativi. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le modalita' di presentazione delle istanze ed ogni altra disposizione di attuazione del presente articolo.

4-bis. Le disposizioni recate dall'articolo 3 del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201, si applicano altresì per tutti i soggetti residenti o aventi domicilio nei territori maggiormente colpiti dagli eventi sismici del 31 ottobre 2002 e individuati con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze del 14 e 15 novembre 2002 e del 9 gennaio 2003, pubblicati, rispettivamente, nella Gazzetta Ufficiale n. 270 del 18 novembre 2002, n. 272 del 20 novembre 2002 e n. 16 del 21 gennaio 2003. A tal fine e' autorizzata la spesa di 59,4 milioni di euro per l'anno 2009, di 32 milioni di euro per l'anno 2010, di 7 milioni di euro per l'anno 2011 e di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2012 al 2019. Le risorse di cui al periodo precedente sono iscritte in un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

4-ter. All'onere derivante dal comma 4-bis, pari a 59,4 milioni di euro per l'anno 2009, a 32 milioni di euro per l'anno 2010, a 7 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2012 al 2019, si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate, per un importo, al fine di compensare gli effetti in termini di indebitamento netto, pari a 178,2 milioni di euro per l'anno 2009, 64 milioni di euro per l'anno 2010, 7 milioni di euro per l'anno 2011 e 4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2012 al 2019.

4-quater. All'articolo 1, comma 1324, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) le parole: « e 2009 » sono sostituite dalle seguenti: « , 2009 e 2010 »;
- b) e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La detrazione relativa all'anno 2010 non rileva ai fini della determinazione dell'acconto IRPEF per l'anno 2011 ».

4-quinquies. Il fondo di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, e' ridotto di 1,3 milioni di euro per l'anno 2010 e di 4,7 milioni di euro per l'anno 2011.

Art. 6-bis

Disposizioni in materia di disavanzi sanitari

1. L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, trova applicazione, su richiesta delle regioni interessate, alle condizioni ivi previste, anche nei confronti delle regioni che hanno sottoscritto accordi in applicazione dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e nelle quali non e' stato nominato il commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro. L'autorizzazione di cui al presente comma puo' essere deliberata a condizione che la regione interessata abbia provveduto alla copertura del disavanzo sanitario residuo con risorse di bilancio idonee e congrue entro il 31 dicembre dell'esercizio interessato.

2. Le somme erogate alla regione ai sensi del comma 1 si intendono erogate a titolo di anticipazione e sono oggetto di recupero, a valere su somme spettanti a qualsiasi titolo, qualora la regione interessata non attui il piano di rientro nella dimensione finanziaria stabilita nello stesso. Con deliberazione del Consiglio dei ministri sono stabiliti l'entita', i termini e le modalita' del predetto recupero, in relazione ai mancati obiettivi regionali.

3. Ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di programmazione sanitaria connessi anche all'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari, con riferimento all'anno 2008, nelle regioni per le quali si e' verificato il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati di risanamento e riequilibrio economico-finanziario contenuti nello specifico piano di rientro dai disavanzi sanitari, di cui all'accordo sottoscritto, ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, non si applicano le misure previste dall'articolo 1, comma 796, lettera b), sesto periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, limitatamente all'importo corrispondente a quello per il quale la regione ha adottato, entro il 31 dicembre 2008, misure di copertura di bilancio idonee e congrue a conseguire l'equilibrio economico nel settore sanitario per il medesimo anno, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 1o ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni.

Art. 7.

Pagamento dell'IVA al momento dell'effettiva riscossione del corrispettivo

1. Le disposizioni dell'articolo 6, quinto comma, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, si applicano anche alle cessioni di beni ed alle prestazioni di servizi effettuate nei confronti di cessionari o committenti che agiscono nell'esercizio di impresa, arte o professione. L'imposta diviene, comunque, esigibile dopo il decorso di un anno dal momento di effettuazione dell'operazione; il limite temporale non si applica nel caso in cui il cessionario o il committente, prima del decorso del termine annuale, sia stato assoggettato a procedure concorsuali o esecutive. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle operazioni effettuate dai soggetti che si avvalgono di regimi speciali di applicazione dell'imposta, ne' a quelle fatte nei confronti di cessionari o committenti che



assolvono l'imposta mediante l'applicazione dell'inversione contabile. Per le operazioni di cui al presente comma la fattura reca l'annotazione che si tratta di operazione con imposta ad esigibilità differita, con l'indicazione della relativa norma; in mancanza di tale annotazione, si applicano le disposizioni dell'articolo 6, quinto comma, primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.

2. L'efficacia delle disposizioni di cui al comma 1 e' subordinata alla preventiva autorizzazione comunitaria prevista dalla direttiva 2006/112/Ce del Consiglio, del 28 novembre 2006. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e' stabilito, sulla base della predetta autorizzazione e delle risorse derivanti dal presente decreto, il volume d'affari dei contribuenti nei cui confronti e' applicabile la disposizione del comma 1 nonche' ogni altra disposizione di attuazione del presente articolo.

Art. 8.

Revisione congiunturale speciale degli studi di settore

1. Al fine di tenere conto degli effetti della crisi economica e dei mercati, con particolare riguardo a determinati settori o aree territoriali, in deroga all'articolo 1, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica del 31 maggio 1999, n. 195, gli studi di settore possono essere integrati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione di cui all'articolo 10, comma 7, della legge 8 maggio 1998, n. 146. L'integrazione tiene anche conto dei dati della contabilità nazionale, degli elementi acquisibili presso istituti ed enti specializzati nella analisi economica, nonche' delle segnalazioni degli Osservatori regionali per gli studi di settore istituiti con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate dell'8 ottobre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 23 ottobre 2007.

Art. 9.

Rimborsi fiscali ultradecennali e velocizzazione, anche attraverso garanzie della Sace s.p.a., dei pagamenti da parte della p.a.

1. All'articolo 15-bis, comma 12, del decreto legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: Relativamente agli anni 2008 e 2009 le risorse disponibili sono iscritte sul fondo di cui all'articolo 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, rispettivamente, per provvedere all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2007, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare e' accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche sulla base delle risultanze emerse a seguito della emanazione della propria circolare n. 7 del 5 febbraio 2008, nonche' per essere trasferite alla contabilità speciale n. 1778 «Agenzia delle entrate - Fondi di Bilancio» per i rimborsi richiesti da piu' di dieci anni, per la successiva erogazione ai contribuenti.

2. Per effetto della previsione di cui al comma 1, i commi 139, 140 e 140-bis dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono abrogati.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le modalita' per favorire l'intervento delle imprese di assicurazione e della SACE s.p.a. nella prestazione di garanzie finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche con prioritá per le ipotesi nelle quali sia contestualmente offerta una riduzione dell'ammontare del credito originario.

3-bis. Per l'anno 2009, su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali, nel rispetto dei limiti di cui agli articoli 77-bis e 77-ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008,

n. 133, possono certificare, entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Tale cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto, a far data dalla predetta certificazione, che puo' essere a tal fine rilasciata anche nel caso in cui il contratto di fornitura o di servizio in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto escluda la cedibilita' del credito medesimo. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono disciplinate le modalita' di attuazione del presente comma.

Art. 10.

Riduzione dell'acconto IRES ed IRAP

1. La misura dell'acconto dell'imposta sul reddito delle societa' e dell'imposta regionale sulle attivita' produttive dovuto, per il periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, dai soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e' ridotta di 3 punti percentuali.

2. Ai contribuenti che alla data di entrata in vigore del presente decreto hanno gia' provveduto per intero al pagamento dell'acconto compete un credito di imposta in misura corrispondente alla riduzione prevista al comma 1, da utilizzare in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono stabiliti le modalita' ed il termine del versamento dell'importo non corrisposto in applicazione del comma 1, da effettuare entro il corrente anno, tenendo conto degli andamenti della finanza pubblica.

Art. 11.

Potenziamento finanziario Confidi anche con addizione della garanzia dello Stato

1. Nelle more della concreta operativita' delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 848 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le risorse derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, comma 554 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono destinate al rifinanziamento del Fondo di garanzia di cui all'articolo 15 della legge 7 agosto 1997, n. 266, fino al limite massimo di 450 milioni di euro, subordinatamente alla verifica, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della provenienza delle stesse risorse, fermo restando il limite degli effetti stimati per ciascun anno in termini di indebitamento netto, ai sensi del comma 556 del citato articolo 2.

2. Gli interventi di garanzia di cui al comma 1 sono estesi alle imprese artigiane. L'organo competente a deliberare in materia di concessione delle garanzie di cui all'articolo 15, comma 3, della legge 7 agosto 1997, n. 266, e' integrato con i rappresentanti delle organizzazioni rappresentative a livello nazionale delle imprese artigiane.

3. Il 30 per cento della somma di cui al comma 1 e' riservato agli interventi di controgaranzia del Fondo a favore dei Confidi di cui all'articolo 13 del decreto-legge del 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

4. Gli interventi di garanzia del Fondo di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sono assistiti dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza, secondo criteri, condizioni e modalita' da stabilire con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze. La garanzia dello Stato e' inserita nell'elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 13 della legge 5 agosto 1978, n. 468. Ai relativi eventuali oneri si provvede ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della legge 5 agosto 1978, n. 468, con imputazione

nell'ambito dell'unita' previsionale di base 8.1.7. dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

5. La dotazione del Fondo di cui al comma 1 potra' essere incrementata mediante versamento di contributi da parte delle banche, delle Regioni ed di altri enti e organismi pubblici, ovvero con l'intervento della SACE S.p.a., secondo modalita' stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

5-bis. Per gli impegni assunti dalle federazioni sportive nazionali per l'organizzazione di grandi eventi sportivi in coincidenza degli eventi correlati all'Expo Milano 2015, e' autorizzato il rilascio di garanzie nel limite di 13 milioni di euro per l'anno 2009.

Art. 12.

Finanziamento dell'economia attraverso la sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali e relativi controlli parlamentari e territoriali

1. Al fine di assicurare un adeguato flusso di finanziamenti all'economia e un adeguato livello di patrimonializzazione del sistema bancario, il Ministero dell'economia e delle finanze e' autorizzato, fino al 31 dicembre 2009, anche in deroga alle norme di contabilita' di Stato, a sottoscrivere, su specifica richiesta delle banche interessate, strumenti finanziari privi dei diritti indicati nell'articolo 2351 del codice civile, computabili nel patrimonio di vigilanza ed emessi da banche italiane le cui azioni sono negoziate su mercati regolamentati o da societa' capogruppo di gruppi bancari italiani le azioni delle quali sono negoziate su mercati regolamentati.

2. Gli strumenti finanziari di cui al comma 1 possono essere strumenti convertibili in azioni ordinarie su richiesta dell'emittente. Puo' essere inoltre prevista, a favore dell'emittente, la facolta' di rimborso o riscatto, a condizione che la Banca d'Italia attesti che l'operazione non pregiudica le condizioni finanziarie o di solvibilita' della banca ne' del gruppo bancario di appartenenza. In ogni caso, il programma di intervento di cui al presente articolo ha l'obiettivo di terminare entro dieci anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

3. La remunerazione degli strumenti finanziari di cui al comma 1 puo' dipendere, in tutto o in parte, dalla disponibilita' di utili distribuibili ai sensi dell'articolo 2433 del codice civile. In tal caso la delibera con la quale l'assemblea decide sulla destinazione degli utili e' vincolata al rispetto delle condizioni di remunerazione degli strumenti finanziari stessi.

4. Il Ministero dell'economia e delle finanze sottoscrive gli strumenti finanziari di cui al comma 1 a condizione che l'operazione risulti economica nel suo complesso, tenga conto delle condizioni di mercato e sia funzionale al perseguimento delle finalita' indicate al comma 1.

5. La sottoscrizione e', altresì, condizionata:

a) all'assunzione da parte dell'emittente degli impegni definiti in un apposito protocollo d'intenti con il Ministero dell'economia e delle finanze, in ordine al livello e alle condizioni del credito da assicurare alle piccole e medie imprese e alle famiglie, alle modalita' con le quali garantire adeguati livelli di liquidita' ai creditori delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, anche attraverso lo sconto di crediti certi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e a politiche dei dividendi coerenti con l'esigenza di mantenere adeguati livelli di patrimonializzazione;

b) all'adozione, da parte degli emittenti, di un codice etico contenente, tra l'altro, previsioni in materia di politiche di remunerazione dei vertici aziendali.

5-bis. Gli schemi dei protocolli di cui alla lettera a) e gli schemi dei codici di cui alla lettera b) del comma 5 sono trasmessi alle Camere.

6. Sul finanziamento all'economia il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce periodicamente al Parlamento fornendo dati disaggregati per regione e categoria economica; a

tale fine presso le Prefetture e' istituito uno speciale osservatorio con la partecipazione dei soggetti interessati. Dall'istituzione degli osservatori di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato; al funzionamento degli stessi si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie gia' previste, a legislazione vigente, per le Prefetture.

7. La sottoscrizione degli strumenti finanziari e' effettuata sulla base di una valutazione da parte della Banca d'Italia delle condizioni economiche dell'operazione e della computabilita' degli strumenti finanziari nel patrimonio di vigilanza.

8. L'organo competente per l'emissione di obbligazioni subordinate delibera anche in merito all'emissione degli strumenti finanziari previsti dal presente articolo. L'esercizio della facolta' di conversione e' sospensivamente condizionato alla deliberazione in ordine al relativo aumento di capitale.

9. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate le risorse necessarie per finanziare le operazioni stesse. Le predette risorse, da iscrivere in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono individuate in relazione a ciascuna operazione mediante:

a) riduzione lineare delle dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero, con esclusione delle dotazioni di spesa di ciascuna missione connesse a stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse; alle spese per interessi; alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili con le regioni; ai trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria; del fondo ordinario delle universita'; delle risorse destinate alla ricerca; delle risorse destinate al finanziamento del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche; nonche' quelle dipendenti da parametri stabiliti dalla legge o derivanti da accordi internazionali;

b) riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa;

c) utilizzo temporaneo mediante versamento in entrata di disponibilita' esistenti sulle contabilita' speciali nonche' sui conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche ed enti pubblici nazionali con esclusione di quelli intestati alle Amministrazioni territoriali, nonche' di quelli riguardanti i flussi finanziari intercorrenti con l'Unione europea ed i connessi cofinanziamenti nazionali, con corrispondente riduzione delle relative autorizzazioni di spesa e contestuale riassegnazione al predetto capitolo;

d) emissione di titoli del debito pubblico.

9-bis. Gli schemi di decreto di cui al comma 9, corredati di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento ai profili finanziari, trasmette nuovamente alle Camere gli schemi di decreto, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti per i profili finanziari, da esprimere entro dieci giorni dalla data di trasmissione. Decorsi inutilmente i termini per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati.

10. I decreti di cui al comma 9 e i correlati decreti di variazione di bilancio sono trasmessi con immediatezza al Parlamento e comunicati alla Corte dei conti.

11. Ai fini delle operazioni di cui al presente articolo e all'articolo 1 del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 190, le deliberazioni previste dall'articolo 2441, quinto comma, e dall'articolo 2443, secondo comma, del codice civile sono assunte con le stesse maggioranze previste per le deliberazioni di aumento di capitale dagli articoli 2368 e 2369 del codice civile. I termini stabiliti per le

operazioni della specie ai sensi del codice civile e del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, sono ridotti della meta'.

12. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti criteri, condizioni e modalita' di sottoscrizione degli strumenti finanziari di cui al presente articolo.

12-bis. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce alle Camere in merito all'evoluzione degli interventi effettuati ai sensi del presente articolo nell'ambito della relazione trimestrale di cui all'articolo 5, comma 1-ter, del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 190.

Art. 13.

Adeguamento europeo della disciplina in materia di OPA

1. L'articolo 104 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e' sostituito dal seguente:

«Art. 104 (Difese). - 1. Gli statuti delle societa' italiane quotate possono prevedere che, quando sia promossa un'offerta pubblica di acquisto o di scambio avente a oggetto i titoli da loro emessi, si applichino le regole previste dai commi 1-bis e 1-ter.

1-bis. Salvo autorizzazione dell'assemblea ordinaria o di quella straordinaria per le delibere di competenza, le societa' italiane quotate i cui titoli sono oggetto dell'offerta si astengono dal compiere atti od operazioni che possono contrastare il conseguimento degli obiettivi dell'offerta. L'obbligo di astensione si applica dalla comunicazione di cui all'articolo 102, comma 1, e fino alla chiusura dell'offerta ovvero fino a quando l'offerta stessa non decada. La mera ricerca di altre offerte non costituisce atto od operazione in contrasto con gli obiettivi dell'offerta. Resta ferma la responsabilita' degli amministratori, dei componenti del consiglio di gestione e di sorveglianza e dei direttori generali per gli atti e le operazioni compiuti.

1-ter. L'autorizzazione prevista dal comma 1-bis e' richiesta anche per l'attuazione di ogni decisione presa prima dell'inizio del periodo indicato nel medesimo comma, che non sia ancora stata attuata in tutto o in parte, che non rientri nel corso normale delle attivita' della societa' e la cui attuazione possa contrastare il conseguimento degli obiettivi dell'offerta.

2. I termini e le modalita' di convocazione delle assemblee di cui al comma 1-bis sono disciplinati, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge, con regolamento emanato dal Ministro della giustizia, sentita la Consob.».

2. L'articolo 104-bis del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e' modificato come segue:

a) il comma 1 e' sostituito dal seguente: «Fermo quanto previsto dall'articolo 123, comma 3, gli statuti delle societa' italiane quotate, diverse dalle societa' cooperative, possono prevedere che, quando sia promossa un'offerta pubblica di acquisto o di scambio avente ad oggetto i titoli da loro emessi si applichino le regole previste dai commi 2 e 3»;

b) al comma 7 dopo le parole «in materia di limiti di possesso azionario» sono aggiunte le seguenti parole: «e al diritto di voto».

3. L'articolo 104-ter del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e' modificato come segue:

a) al comma 1 le parole: «Le disposizioni di cui agli articoli 104 e 104-bis, commi 2 e 3,» sono sostituite dalle parole: «Qualora previste dagli statuti, le disposizioni di cui agli articoli 104, commi 1-bis e 1-ter e 104-bis, commi 2 e 3»;

b) il comma 2 e' soppresso;

c) il comma 4 e' sostituito dal seguente: «4. Qualsiasi misura idonea a contrastare il conseguimento degli obiettivi dell'offerta adottata dalla societa' emittente in virtu' di quanto disposto al comma 1 deve essere espressamente autorizzata dall'assemblea in vista di una eventuale offerta pubblica, nei diciotto mesi anteriori alla comunicazione della decisione di promuovere l'offerta ai sensi dell'articolo 102, comma 1. Fermo quanto disposto dall'articolo 114, l'autorizzazione prevista dal presente comma e' tempestivamente comunicata al mercato secondo le modalita' previste ai sensi del medesimo articolo 114.».

Art. 14.

Attuazione della direttiva 2007/44/CE sulla partecipazione dell'industria nelle banche; disposizioni in materia di amministrazione straordinaria e di fondi comuni di investimento speculativi (cd. hedge fund)

1. Sono abrogati i commi 6 e 7 dell'articolo 19 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Al comma 8-bis del medesimo articolo 19 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, le parole: «e il divieto previsto dal comma 6» sono soppresse. Ai soggetti che, anche attraverso societa' controllate, svolgono in misura rilevante attivita' d'impresa in settori non bancari ne' finanziari l'autorizzazione prevista dall'articolo 19 del medesimo decreto legislativo e' rilasciata dalla Banca d'Italia ove ricorrano le condizioni previste dallo stesso articolo e, in quanto compatibili, dalle relative disposizioni di attuazione. Con riferimento a tali soggetti deve essere inoltre accertata la competenza professionale generale nella gestione di partecipazioni ovvero, considerata l'influenza sulla gestione che la partecipazione da acquisire consente di esercitare, la competenza professionale specifica nel settore finanziario. La Banca d'Italia puo' chiedere ai medesimi soggetti ogni informazione utile per condurre tale valutazione.

2. Il primo periodo del comma I dell'articolo 12, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, e' sostituito dal seguente: «Fatta eccezione per quanto previsto dal comma 18-bis del presente articolo e salvo che il Comitato, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, non individui modalita' operative alternative per attuare il congelamento delle risorse economiche in applicazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicita', l'Agenzia del demanio provvede alla custodia, all'amministrazione ed alla gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento.».

3. All'articolo 12 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, dopo il comma 18 e' aggiunto il seguente comma: «18-bis. Nel caso in cui i soggetti designati siano sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia si applicano, sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, gli articoli 70 e seguenti, 98 e 100 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, o l'articolo 56 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria. Il comitato di sorveglianza puo' essere composto da un numero di componenti inferiore a tre. L'amministrazione straordinaria dura per il periodo del congelamento e il tempo necessario al compimento degli adempimenti successivi alla cessazione degli effetti dello stesso, salvo che la Banca d'Italia, sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, ne autorizzi la chiusura anticipata. Resta ferma la possibilita' di adottare in ogni momento i provvedimenti previsti nei medesimi decreti legislativi. Si applicano, in quanto compatibili, le seguenti disposizioni del presente articolo, intendendosi comunque esclusa ogni competenza dell'Agenzia del demanio: comma 2, ultimo periodo, comma 7, commi da 11 a 17, ad eccezione del comma 13 lettera a). Quanto precede si applica anche agli intermediari sottoposti alla vigilanza di altre Autorita', secondo la rispettiva disciplina di settore.».

4. All'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, le parole «fatte salve

le attribuzioni conferite all'Agenzia del demanio ai sensi dell'articolo 12» sono sostituite dalle seguenti parole: «fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12».

5. All'articolo 56 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, dopo il comma 3 e' aggiunto il seguente comma:

«3-bis. Le operazioni di cui ai commi 1 e 2 effettuate in attuazione dell'articolo 27, comma 2, lettere a) e b-bis), in vista della liquidazione dei beni del cedente, non costituiscono comunque trasferimento di azienda, di ramo o di parti dell'azienda agli effetti previsti dall'articolo 2112 del codice civile.».

6. Al fine di salvaguardare l'interesse e la parita' di trattamento dei partecipanti, il regolamento dei fondi comuni di investimento speculativi puo' prevedere che, sino al 31 dicembre 2009:

a) nel caso di richieste di rimborso complessivamente superiori in un dato giorno o periodo al 15 per cento del valore complessivo netto del fondo, la SGR puo' sospendere il rimborso delle quote eccedente tale ammontare in misura proporzionale alle quote per le quali ciascun sottoscrittore ha richiesto il rimborso. Le quote non rimborsate sono trattate come una nuova domanda di rimborso presentata il primo giorno successivo all'effettuazione dei rimborsi parziali.

b) nei casi eccezionali in cui la cessione di attivita' illiquide del fondo, necessaria per far fronte alle richieste di rimborso, puo' pregiudicare l'interesse dei partecipanti, la SGR puo' deliberare la scissione parziale del fondo, trasferendo le attivita' illiquide in un nuovo fondo di tipo chiuso. Ciascun partecipante riceve un numero di quote del nuovo fondo uguale a quello che detiene nel vecchio fondo. Il nuovo fondo non puo' emettere nuove quote; le quote del nuovo fondo vengono rimborsate via via che le attivita' dello stesso sono liquidate.

7. Le modifiche al regolamento dei fondi per l'inserzione delle clausole di cui al comma 6 entrano in vigore il giorno stesso dell'approvazione da parte della Banca d'Italia e sono applicabili anche alle domande di rimborso gia' presentate ma non ancora regolate.

8. Sono abrogati i limiti massimi al numero dei partecipanti a un fondo speculativo previsti da norme di legge o dai relativi regolamenti di attuazione.

9. La Banca d'Italia definisce con proprio regolamento le norme attuative dei commi 6, 7 e 8 del presente articolo, con particolare riferimento alla definizione di attivita' illiquide, alle caratteristiche dei fondi chiusi di cui al comma 6, lettera b), alle procedure per l'approvazione delle modifiche dei regolamenti di gestione dei fondi e all'ipotesi in cui a seguito dell'applicazione delle misure di cui al comma 6, siano detenute quote di valore inferiore al minimo previsto per l'investimento in quote di fondi speculativi.

Art. 15.

Riallineamento e rivalutazione volontari di valori contabili

1. Le modifiche introdotte dall'articolo 1, commi 58, 59, 60 e 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, al regime impositivo ai fini dell'IRES dei soggetti che redigono il bilancio in base ai principi contabili internazionali di cui al regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002, esplicano efficacia, salvo quanto stabilito dal comma 61, secondo periodo, del medesimo articolo 1, con riguardo ai componenti reddituali e patrimoniali rilevati in bilancio a decorrere dall'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007. Tuttavia, continuano ad essere assoggettati alla disciplina fiscale previgente gli effetti reddituali e patrimoniali sul bilancio di tale esercizio e di quelli successivi delle operazioni pregresse che risultino diversamente qualificate, classificate, valutate e imputate temporalmente ai fini fiscali rispetto alle qualificazioni, classificazioni, valutazioni e imputazioni temporali risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2007. Le disposizioni dei periodi precedenti valgono anche ai fini della determinazione della base imponibile dell'IRAP,

come modificata dall'articolo 1, comma 50, della citata legge n. 244 del 2007.

2. I contribuenti possono riallineare, ai fini dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali, secondo le disposizioni dei successivi commi, le divergenze di cui al comma 1, esistenti all'inizio del secondo periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, con effetto a partire da tale inizio.

3. Il riallineamento puo' essere richiesto distintamente per le divergenze che derivano:

a) dall'adozione degli IAS/IFRS e che non si sarebbero manifestate se le modifiche apportate agli articoli 83 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dall'articolo 1, comma 58, della legge n. 244 del 2007 avessero trovato applicazione sin dal bilancio del primo esercizio di adozione dei principi contabili internazionali. Sono esclusi i disallineamenti emersi in sede di prima applicazione dei principi contabili internazionali dalla valutazione dei beni fungibili e dall'eliminazione di ammortamenti, di rettifiche di valore e di fondi di accantonamento, per effetto dei commi 2, 5 e 6 dell'articolo 13 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38, nonche' quelli che sono derivati dalle deduzioni extracontabili operate per effetto della soppressa disposizione della lettera b) dell'articolo 109, comma 4, del citato testo unico e quelli che si sarebbero, comunque, determinati anche a seguito dell'applicazione delle disposizioni dello stesso testo unico, cosi' come modificate dall'articolo 1, comma 58, della legge n. 244 del 2007; b) dalla valutazione dei beni fungibili e dall'eliminazione di ammortamenti, di rettifiche di valore e di fondi di accantonamento, per effetto dei commi 2, 5 e 6 dell'articolo 13 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38.

4. Il riallineamento delle divergenze di cui al comma 3, lettera a), puo' essere attuato sulla totalita' delle differenze positive e negative e, a tal fine, l'opzione e' esercitata nella dichiarazione dei redditi relativa all'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007. In tal caso, la somma algebrica delle differenze stesse, se positiva, va assoggettata a tassazione con aliquota ordinaria, ed eventuali maggiorazioni, rispettivamente, dell'IRES e dell'IRAP, separatamente dall'imponibile complessivo. L'imposta e' versata in unica soluzione entro il termine di versamento a saldo delle imposte relative all'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007. Se il saldo e' negativo, la relativa deduzione concorre, per quote costanti, alla formazione dell'imponibile del secondo esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007 e dei 4 successivi.

5. Il riallineamento delle divergenze di cui al comma 3, lettera a), puo' essere attuato, tramite opzione esercitata nella dichiarazione dei redditi relativa all'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, anche con riguardo a singole fattispecie. Per singole fattispecie si intendono i componenti reddituali e patrimoniali delle operazioni aventi la medesima natura ai fini delle qualificazioni di bilancio e dei relativi rapporti di copertura. Ciascun saldo oggetto di riallineamento e' assoggettato ad imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali, con aliquota del 16 per cento del relativo importo. Il saldo negativo non e' comunque deducibile. L'imposta sostitutiva e' versata in unica soluzione entro il termine di versamento a saldo delle imposte relative all'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007.

6. Se nell'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007 sono intervenute aggregazioni aziendali disciplinate dagli articoli 172, 173 e 176 del citato testo unico, come modificati dalla legge n. 244 del 2007, tra soggetti che redigono il bilancio in base ai principi contabili internazionali, il soggetto beneficiario di tali operazioni puo' applicare le disposizioni dei commi 4 o 5, in modo autonomo con riferimento ai disallineamenti riferibili a ciascuno dei soggetti interessati all'aggregazione.



7. Il riallineamento delle divergenze di cui al comma 3, lettera b), puo' essere attuato tramite opzione esercitata nella dichiarazione dei redditi relativa all'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007. In tal caso si applicano le disposizioni dell'articolo 1, comma 48, della legge n. 244 del 2007. L'imposta sostitutiva e' versata in unica soluzione entro il termine di versamento a saldo delle imposte relative all'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007. Limitatamente al riallineamento delle divergenze derivanti dall'applicazione dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 38 del 2005, si applicano le disposizioni dell'articolo 81, commi 21, 23 e 24, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

7-bis. Per l'applicazione delle disposizioni dei commi da 1 a 7 si assumono i disallineamenti rilevanti ai fini dell'IRES.

8. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano, in quanto compatibili, anche in caso di:

a) variazioni che intervengono nei principi contabili IAS/IFRS adottati, rispetto ai valori e alle qualificazioni che avevano in precedenza assunto rilevanza fiscale;

b) variazioni registrate in sede di prima applicazione dei principi contabili effettuata successivamente al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2007.

8-bis. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze sono adottate le disposizioni per l'attuazione del comma 8.

9. Si applicano le norme in materia di liquidazione, accertamento, riscossione, contenzioso e sanzioni previste ai fini delle imposte sui redditi.

10. In deroga alle disposizioni del comma 2-terintrodotto nell'articolo 176 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dall'articolo 1, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e del relativo decreto di attuazione, i contribuenti possono assoggettare, in tutto o in parte, i maggiori valori attribuiti in bilancio all'avviamento, ai marchi d'impresa e alle altre attivita' immateriali all'imposta sostitutiva di cui al medesimo comma 2-ter, con l'aliquota del 16 per cento, versando in unica soluzione l'importo dovuto entro il termine di versamento a saldo delle imposte relative all'esercizio nel corso del quale e' stata posta in essere l'operazione. I maggiori valori assoggettati ad imposta sostitutiva si considerano riconosciuti fiscalmente a partire dall'inizio del periodo d'imposta nel corso del quale e' versata l'imposta sostitutiva. La deduzione di cui all'articolo 103 del citato testo unico e agli articoli 5, 6 e 7 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, del maggior valore dell'avviamento e dei marchi d'impresa puo' essere effettuata in misura non superiore ad un nono, a prescindere dall'imputazione al conto economico a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello nel corso del quale e' versata l'imposta sostitutiva. A partire dal medesimo periodo di imposta sono deducibili le quote di ammortamento del maggior valore delle altre attivita' immateriali nel limite della quota imputata a conto economico.

11. Le disposizioni del comma 10 sono applicabili anche per riallineare i valori fiscali ai maggiori valori attribuiti in bilancio ad attivita' diverse da quelle indicate nell'articolo 176, comma 2-ter, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. In questo caso tali maggiori valori sono assoggettati a tassazione con aliquota ordinaria, ed eventuali maggiorazioni, rispettivamente, dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IRAP, separatamente dall'imponibile complessivo, versando in unica soluzione l'importo dovuto. Se i maggiori valori sono relativi ai crediti si applica l'imposta sostitutiva di cui al comma 10 nella misura del 20 per cento. L'opzione puo' essere esercitata anche con riguardo a singole fattispecie, come definite dal comma 5.

12. Le disposizioni dei commi 10 e 11 si applicano alle operazioni effettuate a partire dal

periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, nonché a quelle effettuate entro il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2007. Qualora alla data di entrata in vigore del presente decreto, per tali operazioni sia stata già esercitata l'opzione prevista dall'articolo 1, comma 47, della legge n. 244 del 2007, il contribuente procede a riliquidare l'imposta sostitutiva dovuta versando la differenza entro il termine di versamento a saldo delle imposte relative al periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007.

12-bis. L'opzione di cui all'articolo 1, comma 48, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, si considera validamente esercitata anche per riallineare i valori fiscali ai maggiori valori contabili emersi per effetto dell'articolo 13, commi 2, 5 e 6, del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38, se identificati nel quadro EC della dichiarazione dei redditi.

13. Considerata l'eccezionale situazione di turbolenza nei mercati finanziari, i soggetti che non adottano i principi contabili internazionali, nell'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, possono valutare i titoli non destinati a permanere durevolmente nel loro patrimonio in base al loro valore di iscrizione così come risultante dall'ultimo bilancio o, ove disponibile, dall'ultima relazione semestrale regolarmente approvati anziché al valore di realizzazione desumibile dall'andamento del mercato, fatta eccezione per le perdite di carattere durevole. Tale misura, in relazione all'evoluzione della situazione di turbolenza dei mercati finanziari, può essere estesa all'esercizio successivo con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

14. Per le imprese di cui all'articolo 91, comma 2 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, le modalità attuative delle disposizioni di cui al comma 13 sono stabilite dall'ISVAP con regolamento, che disciplina altresì le modalità applicative degli istituti prudenziali in materia di attivi a copertura delle riserve tecniche e margine di solvibilità di cui ai Capi III e IV del Titolo III del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209. Le imprese applicano le disposizioni di cui al presente comma previa verifica della coerenza con la struttura degli impegni finanziari connessi al proprio portafoglio assicurativo.

15. Le imprese indicate al comma 14 che si avvalgono della facoltà di cui al comma 13 destinano a una riserva indisponibile utili di ammontare corrispondente alla differenza tra i valori registrati in applicazione delle disposizioni di cui ai commi 13 e 14 ed i valori di mercato alla data di chiusura dell'esercizio, al netto del relativo onere fiscale. In caso di utili di esercizio di importo inferiore a quello della citata differenza, la riserva è integrata utilizzando riserve di utili disponibili o, in mancanza, mediante utili degli esercizi successivi.

16. I soggetti indicati nell'articolo 73, comma 1, lettere a) e b), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nonché le società in nome collettivo, in accomandita semplice ed equiparate, che non adottano i principi contabili internazionali nella redazione del bilancio, possono, anche in deroga all'articolo 2426 del codice civile e ad ogni altra disposizione di legge vigente in materia, rivalutare i beni immobili, ad esclusione delle aree fabbricabili e degli immobili alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività di impresa, risultanti dal bilancio in corso al 31 dicembre 2007.

17. La rivalutazione deve essere eseguita nel bilancio o rendiconto dell'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, per il quale il termine di approvazione scade successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, deve riguardare tutti i beni appartenenti alla stessa categoria omogenea e deve essere annotata nel relativo inventario e nella nota integrativa. A tal fine si intendono compresi in due distinte categorie gli immobili ammortizzabili e quelli non ammortizzabili.

18. Il saldo attivo risultante dalle rivalutazioni eseguite deve essere imputato al capitale o

accantonato in una speciale riserva designata con riferimento al presente decreto, con esclusione di ogni diversa utilizzazione, che ai fini fiscali costituisce riserva in sospensione di imposta.

19. Il saldo attivo della rivalutazione puo' essere affrancato con l'applicazione in capo alla societa' di una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle societa', dell'imposta regionale sulle attivita' produttive e di eventuali addizionali nella misura del 10 per cento da versare con le modalita' indicate al comma 23.

20. Il maggior valore attribuito ai beni in sede di rivalutazione puo' essere riconosciuto ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attivita' produttive a decorrere dal quinto esercizio successivo a quello con riferimento al quale la rivalutazione e' stata eseguita, con il versamento di un'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle societa', dell'imposta regionale sulle attivita' produttive e di eventuali addizionali con la misura del 7 per cento per gli immobili ammortizzabili e del 4 per cento relativamente agli immobili non ammortizzabili, da computare in diminuzione del saldo attivo della rivalutazione.

21. Nel caso di cessione a titolo oneroso, di assegnazione ai soci, di destinazione a finalita' estranee all'esercizio dell'impresa ovvero al consumo personale o familiare dell'imprenditore dei beni rivalutati in data anteriore a quella di inizio del sesto esercizio successivo a quello nel cui bilancio la rivalutazione e' stata eseguita, ai fini della determinazione delle plusvalenze o minusvalenze si ha riguardo al costo del bene prima della rivalutazione.

22. Le imposte sostitutive di cui ai commi 19 e 20 devono essere versate, a scelta, in un'unica soluzione entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi dovute per il periodo di imposta con riferimento al quale la rivalutazione e' eseguita, ovvero in tre rate di cui la prima con la medesima scadenza di cui sopra e le altre con scadenza entro il termine rispettivamente previsto per il versamento a saldo delle imposte sui redditi relative ai periodi d'imposta successivi. In caso di versamento rateale sulle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi legali con la misura del 3 per cento annuo da versarsi contestualmente al versamento di ciascuna rata. Gli importi da versare possono essere compensati ai sensi del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

23. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 11, 13 e 15 della legge 21 novembre 2000, n. 342, quelle del decreto del Ministro delle finanze 13 aprile 2001, n. 162 e del decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 19 aprile 2002, n. 86.

Art. 16.

Riduzione dei costi amministrativi a carico delle imprese

1. All'articolo 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla fine del comma 9 e' aggiunto il seguente periodo: «La mancata comunicazione del parere da parte dell'Agenzia delle entrate entro 120 giorni e dopo ulteriori 60 giorni dalla diffida ad adempiere da parte del contribuente equivale a silenzio assenso.»;

b) il comma 10 e' soppresso.

2. All'articolo 37, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 i commi da 33 a 37-ter sono abrogati.

3. All'articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 i commi da 30 a 32 sono abrogati.

4. All'articolo 1, della legge 24.12.2007, n. 244, i commi da 363 a 366 sono abrogati.

5. Nell'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera a), le parole «un ottavo» sono sostituite dalle seguenti: «un

dodicesimo»;

b) al comma 1, lettera b), le parole «un quinto» sono sostituite dalle seguenti: «un decimo»;

c) al comma 1, lettera c), le parole: «un ottavo», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «un dodicesimo».

5-bis. La lettera h) del comma 4 dell'articolo 50-bis del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, si interpreta nel senso che le prestazioni di servizi ivi indicate, relative a beni consegnati al depositario, costituiscono ad ogni effetto introduzione nel deposito IVA.

6. Le imprese costituite in forma societaria sono tenute a indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata nella domanda di iscrizione al registro delle imprese o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, garantendo l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto tutte le imprese, già costituite in forma societaria alla medesima data di entrata in vigore, comunicano al registro delle imprese l'indirizzo di posta elettronica certificata. L'iscrizione dell'indirizzo di posta elettronica certificata nel registro delle imprese e le sue successive eventuali variazioni sono esenti dall'imposta di bollo e dai diritti di segreteria.

7. I professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato comunicano ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata o analogo indirizzo di posta elettronica di cui al comma 6 entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Gli ordini e i collegi pubblicano in un elenco riservato, consultabile in via telematica esclusivamente dalle pubbliche amministrazioni, i dati identificativi degli iscritti con il relativo indirizzo di posta elettronica certificata.

8. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, qualora non abbiano provveduto ai sensi dell'articolo 47, comma 3, lettera a), del Codice dell'Amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, istituiscono una casella di posta certificata o analogo indirizzo di posta elettronica di cui al comma 6 per ciascun registro di protocollo e ne danno comunicazione al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, che provvede alla pubblicazione di tali caselle in un elenco consultabile per via telematica. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e si deve provvedere nell'ambito delle risorse disponibili.

9. Salvo quanto stabilito dall'articolo 47, commi 1 e 2, del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, le comunicazioni tra i soggetti di cui ai commi 6, 7 e 8 del presente articolo, che abbiano provveduto agli adempimenti ivi previsti, possono essere inviate attraverso la posta elettronica certificata o analogo indirizzo di posta elettronica di cui al comma 6, senza che il destinatario debba dichiarare la propria disponibilità ad accettarne l'utilizzo.

10. La consultazione per via telematica dei singoli indirizzi di posta elettronica certificata o analoghi indirizzi di posta elettronica di cui al comma 6, nel registro delle imprese o negli albi o elenchi costituiti ai sensi del presente articolo avviene liberamente e senza oneri. L'estrazione di elenchi di indirizzi è consentita alle sole pubbliche amministrazioni per le comunicazioni relative agli adempimenti amministrativi di loro competenza.

10-bis. Gli intermediari abilitati ai sensi dell'articolo 31, comma 2-quater, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono obbligati a richiedere per via telematica la registrazione degli atti di trasferimento delle partecipazioni di cui all'articolo 36, comma 1-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché

al contestuale pagamento telematico dell'imposta dagli stessi liquidata e sono altresì responsabili ai sensi dell'articolo 57, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131. In materia di imposta di bollo si applicano le disposizioni previste dall'articolo 1, comma 1-bis.1, numero 3), della tariffa, parte prima, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, come sostituita dal decreto del Ministro delle finanze 20 agosto 1992, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 196 del 21 agosto 1992, e successive modificazioni.

10-ter. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabiliti i termini e le modalità di esecuzione per via telematica degli adempimenti di cui al comma 10-bis.

11. Il comma 4 dell'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, è abrogato.

12. I commi 4 e 5 dell'articolo 23 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante «Codice dell'amministrazione digitale», sono sostituiti dai seguenti:

«4. Le copie su supporto informatico di qualsiasi tipologia di documenti analogici originali, formati in origine su supporto cartaceo o su altro supporto non informatico, sostituiscono ad ogni effetto di legge gli originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale è assicurata da chi lo detiene mediante l'utilizzo della propria firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 71.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere individuate particolari tipologie di documenti analogici originali unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico oppure, in caso di conservazione ottica sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico.».

12-bis. Dopo l'articolo 2215 del codice civile è inserito il seguente:

«Art. 2215-bis. (Documentazione informatica). - I libri, i repertori, le scritture e la documentazione la cui tenuta è obbligatoria per disposizione di legge o di regolamento o che sono richiesti dalla natura o dalle dimensioni dell'impresa possono essere formati e tenuti con strumenti informatici. Le registrazioni contenute nei documenti di cui al primo comma debbono essere rese consultabili in ogni momento con i mezzi messi a disposizione dal soggetto tenentario e costituiscono informazione primaria e originale da cui è possibile effettuare, su diversi tipi di supporto, riproduzioni e copie per gli usi consentiti dalla legge. Gli obblighi di numerazione progressiva, vidimazione e gli altri obblighi previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento per la tenuta dei libri, repertori e scritture, ivi compreso quello di regolare tenuta dei medesimi, sono assolti, in caso di tenuta con strumenti informatici, mediante apposizione, ogni tre mesi a far data dalla messa in opera, della marcatura temporale e della firma digitale dell'imprenditore, o di altro soggetto dal medesimo delegato, inerenti al documento contenente le registrazioni relative ai tre mesi precedenti. Qualora per tre mesi non siano state eseguite registrazioni, la firma digitale e la marcatura temporale devono essere apposte all'atto di una nuova registrazione, e da tale apposizione decorre il periodo trimestrale di cui al terzo comma. I libri, i repertori e le scritture tenuti con strumenti informatici, secondo quanto previsto dal presente articolo, hanno l'efficacia probatoria di cui agli articoli 2709 e 2710 del codice civile».

12-ter. L'obbligo di bollatura dei documenti di cui all'articolo 2215-bis del codice civile, introdotto dal comma 12-bis del presente articolo, in caso di tenuta con strumenti informatici, è assolto in base a quanto previsto all'articolo 7 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 27 del 3 febbraio 2004.

12-quater. All'articolo 2470 del codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «dell'iscrizione nel libro dei soci secondo quanto previsto nel» sono sostituite dalle seguenti:

«del deposito di cui al»;

b) al secondo comma, il secondo periodo e' soppresso e, al terzo periodo, le parole: «e l'iscrizione sono effettuati» sono sostituite dalle seguenti: «e' effettuato»;

c) il settimo comma e' sostituito dal seguente: «Le dichiarazioni degli amministratori previste dai commi quarto e quinto devono essere depositate entro trenta giorni dall'avvenuta variazione della compagine sociale».

12-quinquies. Al primo comma dell'articolo 2471 del codice civile, le parole: «Gli amministratori procedono senza indugio all'annotazione nel libro dei soci» sono soppresse.

12-sexies. Al primo comma dell'articolo 2472 del codice civile, le parole: «libro dei soci» sono sostituite dalle seguenti: «registro delle imprese».

12-septies. All'articolo 2478 del codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il numero 1) del primo comma e' abrogato;

b) al secondo comma, le parole: «I primi tre libri» sono sostituite dalle seguenti: «I libri indicati nei numeri 2) e 3) del primo comma» e le parole: «e il quarto» sono sostituite dalle seguenti: «; il libro indicato nel numero 4) del primo comma deve essere tenuto».

12-octies. Al secondo comma dell'articolo 2478-bis del codice civile, le parole: «devono essere depositati» sono sostituite dalle seguenti: «deve essere depositata» e le parole: «e l'elenco dei soci e degli altri titolari di diritti sulle partecipazioni sociali» sono soppresse.

12-novies. All'articolo 2479-bis, primo comma, secondo periodo, del codice civile, le parole: «libro dei soci» sono sostituite dalle seguenti: «registro delle imprese».

12-decies. Al comma 1-bis dell'articolo 36 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il secondo periodo e' soppresso.

12-undecies. Le disposizioni di cui ai commi da 12-quater a 12-decies entrano in vigore il sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Entro tale termine, gli amministratori delle società a responsabilità limitata depositano, con esenzione da ogni imposta e tassa, apposita dichiarazione per integrare le risultanze del registro delle imprese con quelle del libro dei soci».

Art. 16-bis

Misure di semplificazione per le famiglie e per le imprese

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 3 e secondo le modalità ivi previste, i cittadini comunicano il trasferimento della propria residenza e gli altri eventi anagrafici e di stato civile all'ufficio competente. Entro ventiquattro ore dalla conclusione del procedimento amministrativo anagrafico, l'ufficio di anagrafe trasmette le variazioni all'indice nazionale delle anagrafi, di cui all'articolo 1, quarto comma, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e successive modificazioni, che provvede a renderle accessibili alle altre amministrazioni pubbliche.

2. La richiesta al cittadino di produrre dichiarazioni o documenti al di fuori di quelli indispensabili per la formazione e le annotazioni degli atti di stato civile e di anagrafe costituisce violazione dei doveri d'ufficio, ai fini della responsabilità disciplinare.

3. Con uno o più decreti del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabilite le modalità per l'attuazione del comma 1.

4. Dall'attuazione del comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
5. Per favorire la realizzazione degli obiettivi di massima diffusione delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni, previsti dal codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai cittadini che ne fanno richiesta e' attribuita una casella di posta elettronica certificata. L'utilizzo della posta elettronica certificata avviene ai sensi degli articoli 6 e 48 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta. Le comunicazioni che transitano per la predetta casella di posta elettronica certificata sono senza oneri.
6. Per i medesimi fini di cui al comma 5, ogni amministrazione pubblica utilizza unicamente la posta elettronica certificata, ai sensi dei citati articoli 6 e 48 del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta, per le comunicazioni e le notificazioni aventi come destinatari dipendenti della stessa o di altra amministrazione pubblica.
7. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono definite le modalita' di rilascio e di uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini ai sensi del comma 5 del presente articolo, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione ai sensi dell'articolo 8 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, nonche' le modalita' di attivazione del servizio mediante procedure di evidenza pubblica, anche utilizzando strumenti di finanza di progetto. Con il medesimo decreto sono stabilite le modalita' di attuazione di quanto previsto nel comma 6, cui le amministrazioni pubbliche provvedono nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio.
8. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 5 si provvede mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate, ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, al progetto «Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese» con decreto dei Ministri delle attivita' produttive e per l'innovazione e le tecnologie 15 giugno 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 150 del 29 giugno 2004, non impegnate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.
9. All'articolo 1, comma 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono apportate le seguenti modificazioni:
  - a) all'alinea sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, in conformita' a quanto previsto dagli standard del Sistema pubblico di connettivita' (SPC)»;
  - b) dopo la lettera g) e' aggiunta la seguente:  
«g-bis) le regole tecniche idonee a garantire l'attestazione della data, l'autenticita' dell'origine e l'integrita' del contenuto della fattura elettronica, di cui all'articolo 21, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, per ogni fine di legge».
10. In attuazione dei principi stabiliti dall'articolo 18, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e dall'articolo 43, comma 5, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le stazioni appaltanti pubbliche acquisiscono d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, il documento unico di regolarita' contributiva (DURC) dagli istituti o dagli enti abilitati al rilascio in tutti i casi in cui e' richiesto dalla legge.

11. In deroga alla normativa vigente, per i datori di lavoro domestico gli obblighi di cui all'articolo 9-bis del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni, si intendono assolti con la presentazione all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), attraverso modalita' semplificate, della comunicazione di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga del rapporto di lavoro.

12. L'INPS trasmette, in via informatica, le comunicazioni semplificate di cui al comma 11 ai servizi competenti, al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), nonche' alla prefettura-ufficio territoriale del Governo, nell'ambito del Sistema pubblico di connettivita' (SPC) e nel rispetto delle regole tecniche di sicurezza, di cui all'articolo 71, comma 1-bis, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 4-bis, comma 6, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni».

Art. 17.

Incentivi per il rientro in Italia di docenti e ricercatori scientifici residenti all'estero. Applicazione del credito d'imposta per attivita' di ricerca in caso di incarico da parte di committente estero

1. I redditi di lavoro dipendente o autonomo dei docenti e dei ricercatori, che in possesso di titolo di studio universitario o equiparato, siano non occasionalmente residenti all'estero e abbiano svolto documentata attivita' di ricerca o docenza all'estero presso centri di ricerca pubblici o privati o universita' per almeno due anni continuativi che dalla data di entrata in vigore del presente decreto o in uno dei cinque anni solari successivi vengono a svolgere la loro attivita' in Italia, e che conseguentemente divengono fiscalmente residenti nel territorio dello Stato, sono imponibili solo per il 10 per cento, ai fini delle imposte dirette, e non concorrono alla formazione del valore della produzione netta dell'imposta regionale sulle attivita' produttive. L'incentivo di cui al presente comma si applica, a decorrere dal 1° gennaio 2009, nel periodo d'imposta in cui il ricercatore diviene fiscalmente residente nel territorio dello Stato e nei due periodi di imposta successivi sempre che permanga la residenza fiscale in Italia.

2. Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modifiche, si interpretano nel senso che il credito d'imposta ivi previsto spetta anche ai soggetti residenti e alle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti che eseguono le attivita' di ricerca e sviluppo nel caso di contratti stipulati con imprese residenti o localizzate negli Stati membri della Comunita' europea, negli Stati aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo ovvero in Stati o territori che sono inclusi nella lista di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 19 settembre 1996.

2-bis. Per l'anno 2009 la dotazione finanziaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1977, n. 701, come determinata dalla Tabella C allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 203, e' integrata di 1 milione di euro. Al relativo onere, pari a 1 milione di euro per l'anno 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, come determinata dalla Tabella C allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 203.

TITOLO III

RIDISEGNO IN FUNZIONE ANTICRISI DEL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE:  
PROTEZIONE DEL CAPITALE UMANO E DOMANDA PUBBLICA ACCELERATA PER  
GRANDI E PICCOLE INFRASTRUTTURE, CON PRIORITA' PER L'EDILIZIA



## SCOLASTICA

## Art. 18.

Ferma la distribuzione territoriale, riassegnazione delle risorse per formazione ed occupazione e per interventi infrastrutturali

1. In considerazione della eccezionale crisi economica internazionale e della conseguente necessita' della riprogrammazione nell'utilizzo delle risorse disponibili, fermi i criteri di ripartizione territoriale e le competenze regionali, nonche' quanto previsto ai sensi degli articoli 6-quater e 6-quinques del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il CIPE, presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nonche' con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per quanto attiene alla lettera b), in coerenza con gli indirizzi assunti in sede europea, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, assegna una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo aree sottoutilizzate:

a) al Fondo sociale per occupazione e formazione, che e' istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nel quale affluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione, nonche' le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione;

b) al Fondo infrastrutture di cui all'art. 6-quinques del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche per la mobilita';

b-bis) al Fondo per la competitivita' e lo sviluppo di cui all'articolo 1, comma 841, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per il sostegno degli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione da parte delle imprese e dei centri di ricerca;

2. Fermo restando quanto previsto per le risorse del Fondo per l'occupazione, le risorse assegnate al Fondo sociale per occupazione e formazione sono utilizzate per attivita' di apprendimento, prioritariamente svolte in base a libere convenzioni volontariamente sottoscritte anche con universita' e scuole pubbliche, nonche' di sostegno al reddito. Fermo restando il rispetto dei diritti quesiti, con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono definite le modalita' di utilizzo delle ulteriori risorse rispetto a quelle di cui al presente comma per le diverse tipologie di rapporti di lavoro, in coerenza con gli indirizzi assunti in sede europea, con esclusione delle risorse del Fondo per l'occupazione.

3. Per le risorse derivanti dal Fondo per le aree sottoutilizzate resta fermo il vincolo di destinare alle Regioni del Mezzogiorno l'85 per cento delle risorse ed il restante 15 per cento alle Regioni del Centro-Nord.

4. Agli interventi effettuati con le risorse previste dal presente articolo possono essere applicate le disposizioni di cui all'articolo 20.

4-bis. Al fine della sollecita attuazione del piano nazionale di realizzazione delle infrastrutture occorrenti al superamento del disagio abitativo, con corrispondente attivazione delle forme di partecipazione finanziaria di capitali pubblici e privati, le misure previste ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6

agosto 2008, n. 133, come modificato da ultimo dal presente comma, possono essere realizzate anche utilizzando, in aggiunta a quelle ivi stanziare, le risorse finanziarie rese disponibili ai sensi del comma 1, lettera b), del presente articolo, nonché quelle autonomamente messe a disposizione dalle regioni a valere sulla quota del Fondo per le aree sottoutilizzate di pertinenza di ciascuna regione. Per le medesime finalità, all'articolo 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «d'intesa con» sono sostituite dalla seguente: «sentita»;

b) al comma 12 sono premesse le seguenti parole: «Fermo quanto previsto dal comma 12-bis,»;

c) dopo il comma 12 è inserito il seguente: «12-bis. Per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata di competenza regionale, diretti alla risoluzione delle più pressanti esigenze abitative, è destinato l'importo di 100 milioni di euro a valere sulle risorse di cui all'articolo 21 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. Alla ripartizione tra le regioni interessate si provvede con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti previo accordo intervenuto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

4-ter. Per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1, comma 92, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011. Al relativo onere si provvede a valere sulle risorse di cui al Fondo previsto dal comma 1, lettera b), del presente articolo.

4-quater. All'articolo 78, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Alla gestione ordinaria si applica quanto previsto dall'articolo 77-bis, comma 17. Il concorso agli obiettivi per gli anni 2009 e 2010 stabiliti per il comune di Roma ai sensi del citato articolo 77-bis è a carico del piano di rientro».

4-quinquies. La tempistica prevista per le entrate e le spese del piano di rientro di cui all'articolo 78, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è rimodulata con apposito accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il commissario straordinario del Governo in modo da garantire la neutralità finanziaria, in termini di saldi di finanza pubblica, di quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 3 del medesimo articolo 78, come da ultimo modificato dal comma 4-quater del presente articolo.

4-sexies. All'articolo 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 7 è inserito il seguente: «7-bis. A decorrere dal 1 gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo».

4-septies. All'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo le parole: «dei servizi pubblici locali» sono inserite le seguenti: «e dei servizi di committenza o delle centrali di committenza apprestati a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori,

servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163».

4-octies. All'articolo 3, comma 27, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dopo le parole: «producono servizi di interesse generale» sono inserite le seguenti: «e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163,».

Art. 18-bis

Disposizioni in materia di iniziative finanziate con contributi pubblici

1. Allo scopo di favorire la definizione delle iniziative beneficiarie di contributi pubblici avviate prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il saldo del contributo puo' essere incassato a seguito di consegna al soggetto responsabile di un'autocertificazione attestante la percentuale di investimento realizzata, la funzionalita' dello stesso e il rispetto dei parametri occupazionali. L'eventuale rideterminazione del contributo pubblico spettante avviene con salvezza degli importi gia' erogati e regolarmente rendicontati.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano con riferimento ai programmi di investimento agevolati:

a) che abbiano realizzato almeno i due terzi del programma originario;

b) per i quali il programma realizzato rappresenti, comunque, uno o piu' lotti funzionali capaci di soddisfare almeno il 66 per cento dell'occupazione prevista.

3. Gli accertamenti di spesa da parte delle commissioni ministeriali sono effettuati sulle iniziative dei patti territoriali e dei contratti d'area comportanti investimenti agevolabili ammessi in sede di concessione provvisoria di importo superiore a 1 milione di euro.

Art. 19.

Potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, nonche' disciplina per la concessione degli ammortizzatori in deroga

1. Nell'ambito del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, fermo restando quanto previsto dal comma 8 del presente articolo, sono preordinate le somme di 289 milioni di euro per l'anno 2009, di 304 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e di 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, nei limiti delle quali e' riconosciuto l'accesso, secondo le modalita' e i criteri di priorita' stabiliti con il decreto di cui al comma 3, ai seguenti istituti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro, ivi includendo il riconoscimento della contribuzione figurativa e degli assegni al nucleo familiare, nonche' all'istituto sperimentale di tutela del reddito di cui al comma 2:

a) l'indennita' ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali e che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 19, primo comma e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennita' stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non puo' superare novanta giornate annue di indennita'. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonche' nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennita' di disoccupazione non spetta

nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale indennità, fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 3 del presente articolo, può essere concessa anche senza necessità dell'intervento integrativo degli enti bilaterali;

b) l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 7, comma 3, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate annue di indennità. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale indennità, fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 3 del presente articolo, può essere concessa anche senza necessità dell'intervento integrativo degli enti bilaterali;

c) in via sperimentale per il triennio 2009-2011 e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva un trattamento, in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista alla data di entrata in vigore del presente decreto e con almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata da trattamento, per la durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendista.

1-bis. Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 il datore di lavoro è tenuto a comunicare, con apposita dichiarazione da inviare ai servizi competenti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato e integrato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e alla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) territorialmente competente, la sospensione della attività lavorativa e le relative motivazioni, nonché i nominativi dei lavoratori interessati, che, per beneficiare del trattamento, devono rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale all'atto della presentazione della domanda per l'indennità di disoccupazione secondo quanto precisato dal decreto di cui al comma 3 del presente articolo. Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere da a) a c) del comma 1, l'eventuale ricorso all'utilizzo di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria o di mobilità in deroga alla normativa vigente è in ogni caso subordinato all'esaurimento dei periodi di tutela di cui alle stesse lettere da a) a c) del comma 1 secondo quanto precisato dal decreto di cui al comma 3 del presente articolo.

2. In via sperimentale per il triennio 2009-2011, nei limiti delle risorse di cui al comma 1, e nei soli casi di fine lavoro, fermo restando quanto previsto dai commi 8, secondo periodo, e 10, è riconosciuta una somma liquidata in un'unica soluzione pari al 10 per cento del reddito percepito l'anno precedente, ai collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 61, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni, iscritti

in via esclusiva alla gestione separata presso l'INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 con esclusione dei soggetti individuati dall'articolo 1, comma 212, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i quali soddisfino in via congiunta le seguenti condizioni:

- a) operino in regime di monocommittenza;
- b) abbiano conseguito l'anno precedente un reddito superiore a 5.000 euro e pari o inferiore al minimale di reddito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 2 agosto 1990, n. 233 e siano stati accreditati presso la predetta gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, un numero di mensilità non inferiore a tre;
- c) con riferimento all'anno di riferimento siano accreditati presso la predetta gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, un numero di mensilità non inferiore a tre;
- d) (soppressa);
- e) non risultino accreditati nell'anno precedente almeno due mesi presso la predetta gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

3. Con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite le modalità di applicazione dei commi 1, 1-bis, 2, 4 e 10, nonché le procedure di comunicazione all'INPS anche ai fini del tempestivo monitoraggio da parte del medesimo Istituto di cui al comma 4. Lo stesso decreto può altresì effettuare la ripartizione del limite di spesa di cui al comma 1 del presente articolo in limiti di spesa specifici per ciascuna tipologia di intervento di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 e del comma 2 del presente articolo.

4. L'INPS stipula con gli enti bilaterali di cui ai commi precedenti, secondo le linee guida definite nel decreto di cui al comma 3, apposite convenzioni per la gestione dei trattamenti e lo scambio di informazioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche tramite la costituzione di un'apposita banca dati alla quale possono accedere anche i servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, e provvede al monitoraggio dei provvedimenti autorizzativi dei benefici di cui al presente articolo, consentendo l'erogazione dei medesimi nei limiti dei complessivi oneri indicati al comma 1, ovvero, se determinati, nei limiti di spesa specifici stabiliti con il decreto di cui al comma 3, comunicandone le risultanze al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze.

5. Con effetto dal 1 gennaio 2009 sono soppressi i commi da 7 a 12 dell'articolo 13 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

5-bis. Al fine di assicurare il mantenimento dei livelli occupazionali e dei collegamenti internazionali occorrenti allo sviluppo del sistema produttivo e sociale delle aree interessate, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro degli affari esteri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, promuove la definizione di nuovi accordi bilaterali nel settore del trasporto aereo, nonché la modifica di quelli vigenti, al fine di ampliare il numero dei vettori ammessi a operare sulle rotte nazionali, internazionali e intercontinentali, nonché ad ampliare il numero delle frequenze e destinazioni su cui è consentito operare a ciascuna parte, dando priorità ai vettori che si impegnino a mantenere i predetti livelli occupazionali. Nelle more del perfezionamento dei nuovi accordi bilaterali o della modifica di quelli vigenti, l'Ente nazionale per l'aviazione civile, al fine di garantire al Paese la massima accessibilità internazionale e intercontinentale diretta, rilascia ai vettori che ne fanno richiesta autorizzazioni temporanee, la cui validità non può

essere inferiore a diciotto mesi.

6. Per le finalita' di cui al presente articolo si provvede per 35 milioni di euro per l'anno 2009 a carico delle disponibilita' del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, il quale, per le medesime finalita', e' altresì integrato di 254 milioni di euro per l'anno 2009, di 304 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e di 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012. Al relativo onere si provvede:

a) mediante versamento in entrata al bilancio dello Stato da parte dell'INPS di una quota pari a 100 milioni di euro per l'anno 2009 e a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 delle entrate derivanti dall'aumento contributivo di cui all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, con esclusione delle somme destinate al finanziamento dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, a valere in via prioritaria sulle somme residue non destinate alle finalita' di cui all'articolo 1, comma 72, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e con conseguente adeguamento, per ciascuno degli anni considerati, delle erogazioni relative agli interventi a valere sulla predetta quota;

b) mediante le economie derivanti dalla disposizione di cui al comma 5, pari a 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009;

c) mediante utilizzo per 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 delle maggiori entrate di cui al presente decreto.

7. Fermo restando che il riconoscimento del trattamento e' subordinato all'intervento integrativo, il sistema degli enti bilaterali eroga la quota di cui al comma 1 fino a concorrenza delle risorse disponibili. I contratti e gli accordi interconfederali collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale stabiliscono le risorse minime a valere sul territorio nazionale, nonche' i criteri di gestione e di rendicontazione, secondo le linee guida stabilite con il decreto di cui al comma 3. I fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e i fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, possono destinare interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali anche di sostegno al reddito per l'anno 2009, volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratti di apprendistato o a progetto, a rischio di perdita del posto di lavoro ai sensi del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008.

7-bis. Nel caso di mobilita' tra i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, da parte dei datori di lavoro aderenti, la quota di adesione versata dal datore di lavoro interessato presso il fondo di provenienza deve essere trasferita al nuovo fondo di adesione nella misura del 70 per cento del totale, al netto dell'ammontare eventualmente gia' utilizzato dal datore di lavoro interessato per finanziare propri piani formativi, a condizione che l'importo da trasferire per tutte le posizioni contributive del datore di lavoro interessato sia almeno pari a 3.000 euro. Il fondo di provenienza esegue il trasferimento delle risorse al nuovo fondo entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte del datore di lavoro, senza l'addebito di oneri o costi. Il fondo di provenienza e' altresì tenuto a versare al nuovo fondo, entro novanta giorni dal loro ricevimento, eventuali arretrati successivamente pervenuti dall'INPS per versamenti di competenza del datore di lavoro interessato. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'INPS rende disponibile, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, la procedura che consente ai datori di lavoro di

effettuare il trasferimento della propria quota di adesione a un nuovo fondo e che assicura la trasmissione al nuovo fondo, a decorrere dal terzo mese successivo a quello in cui e' avvenuto il trasferimento, dei versamenti effettuati dal datore di lavoro interessato.

8. Le risorse finanziarie destinate agli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa, anche integrate ai sensi del procedimento di cui all'articolo 18 nonche' con le risorse di cui al comma 1 eventualmente residue, possono essere utilizzate con riferimento a tutte le tipologie di lavoro subordinato, compresi i contratti di apprendistato e di somministrazione. Fermo restando il limite del tetto massimo nonche' l'uniformita' dell'ammontare complessivo di ciascuna misura di tutela del reddito di cui al comma 1, i decreti di concessione delle misure in deroga possono modulare e differenziare le misure medesime anche in funzione della compartecipazione finanziaria a livello regionale o locale ovvero in ragione della armonizzazione delle misure medesime rispetto ai regimi di tutela del reddito previsti dal comma 1.

9. Nell'ambito delle risorse finanziarie destinate per l'anno 2009 alla concessione in deroga alla vigente normativa, anche senza soluzione di continuita', di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilita' e di disoccupazione speciale, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, definiti in specifiche intese stipulate in sede istituzionale territoriale entro il 20 maggio 2009 e recepite in accordi in sede governativa entro il 15 giugno 2009, i trattamenti concessi ai sensi dell'articolo 2, comma 521, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, possono essere prorogati con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, qualora i piani di gestione delle eccedenze abbiano comportato una riduzione nella misura almeno del 10 per cento del numero dei destinatari dei trattamenti scaduti il 31 dicembre 2008. La misura dei trattamenti di cui al presente comma e' ridotta del 10 per cento nel caso di prima proroga, del 30 per cento nel caso di seconda proroga e del 40 per cento nel caso di proroghe successive. I trattamenti di sostegno del reddito, nel caso di proroghe successive alla seconda, possono essere erogati esclusivamente nel caso di frequenza di specifici programmi di reimpiego, anche miranti alla riqualificazione professionale, organizzati dalla regione.

9-bis. In sede di prima assegnazione delle risorse destinate per l'anno 2009, di cui al comma 9 del presente articolo, nelle more della definizione degli accordi con le regioni e al fine di assicurare la continuita' di trattamenti e prestazioni, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali assegna quota parte dei fondi disponibili direttamente alle regioni ed eventualmente alle province.

10. Il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ai sensi della legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, e' subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilita' al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, secondo quanto precisato dal decreto di cui al comma 3. In caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilita' ovvero, una volta sottoscritta la dichiarazione, in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo ai sensi dell'articolo 1-quinquies del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni, il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro, fatti salvi i diritti gia' maturati.

10-bis. Ai lavoratori non destinatari dei trattamenti di cui all'articolo 7 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in caso di licenziamento, puo' essere erogato un trattamento di ammontare equivalente all'indennita' di mobilita' nell'ambito delle risorse finanziarie destinate per l'anno 2009 agli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa. Ai medesimi lavoratori la

normativa in materia di disoccupazione di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, si applica con esclusivo riferimento alla contribuzione figurativa per i periodi previsti dall'articolo 1, comma 25, della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

11. In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e comunque non oltre il 31 dicembre 2009, possono essere concessi trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità ai dipendenti delle imprese esercenti attività commerciali con più di cinquanta dipendenti, delle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti, delle imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti, nel limite di spesa di 45 milioni di euro per l'anno 2009, a carico del Fondo per l'occupazione.

12. Nell'ambito delle risorse indicate al comma 9, sono destinati 12 milioni di euro a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, alla concessione, per l'anno 2009, ai lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato nelle imprese e agenzie di cui all'articolo 17, commi 2 e 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, e ai lavoratori delle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 84 del 1994, e successive modificazioni, di un'indennità pari a unventiseiesimo del trattamento massimo mensile di integrazione salariale straordinaria previsto dalle vigenti disposizioni, nonché della relativa contribuzione figurativa e degli assegni per il nucleo familiare, per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro, nonché per le giornate di mancato avviamento al lavoro che coincidano, in base al programma, con le giornate definite festive, durante le quali il lavoratore sia risultato disponibile. L'indennità è riconosciuta per un numero di giornate di mancato avviamento al lavoro pari alla differenza tra il numero massimo di ventisei giornate mensili erogabili e il numero delle giornate effettivamente lavorate in ciascun mese, incrementato del numero delle giornate di ferie, malattia, infortunio, permesso e indisponibilità. L'erogazione dei trattamenti di cui al presente comma da parte dell'INPS è subordinata all'acquisizione degli elenchi recanti il numero, distinto per ciascuna impresa o agenzia, delle giornate di mancato avviamento al lavoro, predisposti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in base agli accertamenti effettuati in sede locale dalle competenti autorità portuali o, laddove non istituite, dalle autorità marittime.

13. Per l'iscrizione nelle liste di mobilità dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende che occupano fino a quindici dipendenti, all'articolo 1, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 20 gennaio 1998, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 1998, n. 52, e successive modificazioni, le parole: «31 dicembre 2008» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2009» e le parole: «e di 45 milioni di euro per il 2008» sono sostituite dalle seguenti: «e di 45 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009».

14. All'articolo 1, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 20 gennaio 1998, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 1998, n. 52, e successive modificazioni, le parole: «31 dicembre 2008» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2009». Ai fini dell'attuazione del presente comma, è autorizzata, per l'anno 2009, la spesa di 5 milioni di euro a valere sul Fondo per l'occupazione.

15. Per il rifinanziamento delle proroghe a ventiquattro mesi della cassa integrazione guadagni straordinaria per cessazione di attività, di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni, sono destinati 30 milioni di euro, per l'anno 2009, a carico del Fondo



per l'occupazione.

16. Per l'anno 2009, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali assegna alla società Italia Lavoro Spa 13 milioni di euro quale contributo agli oneri di funzionamento e ai costi generali di struttura. A tale onere si provvede a carico del Fondo per l'occupazione.

17. All'articolo 118, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, le parole: «e di 80 milioni di euro per l'anno 2008» sono sostituite dalle seguenti: «e di 80 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009».

18. Nel limite di spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2009, ai soggetti beneficiari delle provvidenze del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e' altresì riconosciuto il rimborso delle spese occorrenti per l'acquisto di latte artificiale e pannolini per i neonati di età fino a tre mesi. Con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma.

18-bis. In considerazione del rilievo nazionale e internazionale nella sperimentazione sanitaria di elevata specializzazione e nella cura delle patologie nel campo dell'oftalmologia, per l'anno 2009 e' autorizzata la concessione di un contributo di 1 milione di euro in favore della Fondazione «G.B. Bietti» per lo studio e la ricerca in oftalmologia, con sede in Roma. All'onere derivante dal presente comma si provvede a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

18-ter. Alla legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 37:

1) al comma 1, lettera b), le parole: «Ministero del lavoro e della previdenza sociale» sono sostituite dalle seguenti: «Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle risorse finanziarie disponibili»; 2) dopo il comma 1 e' inserito il seguente:

«1-bis. L'onere annuale sostenuto dall'INPGI per i trattamenti di pensione anticipata di cui al comma 1, lettera b), pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, e' posto a carico del bilancio dello Stato. L'INPGI presenta annualmente al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali la documentazione necessaria al fine di ottenere il rimborso degli oneri fiscalizzati. Al compimento dell'età prevista per l'accesso al trattamento di pensione di vecchiaia ordinaria da parte dei beneficiari dei trattamenti di cui al primo periodo, l'onere conseguente e' posto a carico del bilancio dell'INPGI, fatta eccezione per la quota di pensione connessa agli scivoli contributivi, riconosciuti fino ad un massimo di cinque annualità, che rimane a carico del bilancio dello Stato».

b) all'articolo 38, comma 2, la lettera b) e' abrogata.

18-quater. Gli oneri derivanti dalle prestazioni di vecchiaia anticipate per i giornalisti dipendenti da aziende in ristrutturazione o riorganizzazione per crisi aziendale, di cui all'articolo 37 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come da ultimo modificato dal comma 18-ter del presente articolo, pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, sono posti a carico della disponibilità del fondo di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del presente decreto.

Art. 19-bis

Istituzione del Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile

1. All'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 72 e' sostituito dal seguente:

«72. Al fine di consentire ai soggetti di eta' inferiore a trentacinque anni di accedere a finanziamenti agevolati per sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attivita' lavorativa svolta, ovvero per sviluppare attivita' innovative e imprenditoriali, e' istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventu', il Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile»;

b) al comma 73, le parole: «dei Fondi» sono sostituite dalle seguenti: «del Fondo»;

c) il comma 74 e' sostituito dal seguente:

«74. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero del Ministro con delega per la gioventu', di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono disciplinate le modalita' operative di funzionamento del Fondo di cui al comma 72».

Art. 19-ter

Indennizzi per le aziende commerciali in crisi

1. L'indennizzo di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207, e' concesso, con le medesime modalita' ivi previste, a tutti i soggetti che si trovano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2 del medesimo decreto legislativo nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011.

2. L'aliquota contributiva di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207, dovuta dagli iscritti alla gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attivita' commerciali presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale, e' prorogata, con le medesime modalita', fino al 31 dicembre 2013.

3. Le domande di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207, possono essere presentate dai soggetti di cui al comma 1 entro il 31 gennaio 2012.

4. L'indennizzo di cui al decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207, e' erogato agli aventi diritto fino al momento della decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia.

Art. 20.

Norme straordinarie per la velocizzazione delle procedure esecutive di progetti facenti parte del quadro strategico nazionale e simmetrica modifica del relativo regime di contenzioso amministrativo

1. In considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse con la contingente situazione economico finanziaria del Paese ed al fine di sostenere e assistere la spesa per investimenti, compresi quelli necessari per la messa in sicurezza delle scuole, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuati gli investimenti pubblici di competenza statale, ivi inclusi quelli di pubblica utilita', con particolare riferimento agli interventi programmati nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale programmazione nazionale, ritenuti prioritari per lo sviluppo economico del territorio nonche' per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale. Il decreto di cui al presente comma e' emanato di concerto anche con il Ministro dello sviluppo economico quando riguarda interventi programmati nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni. Per quanto riguarda gli interventi di competenza regionale si provvede con decreto del Presidente della Giunta Regionale ovvero dei Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. I decreti di cui al precedente comma 1 individuano i tempi di tutte le fasi di realizzazione dell'investimento e il quadro finanziario dello stesso. Sul rispetto dei suddetti tempi vigilano commissari straordinari delegati, nominati con i medesimi provvedimenti.

3. Il commissario nominato ai sensi del comma 2 monitora l'adozione degli atti e dei

provvedimenti necessari per l'esecuzione dell'investimento; vigila sull'espletamento delle procedure realizzative e su quelle autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento, utilizzando le risorse disponibili assegnate a tale fine. Esercita ogni potere di impulso, attraverso il più ampio coinvolgimento degli enti e dei soggetti coinvolti, per assicurare il coordinamento degli stessi ed il rispetto dei tempi. Può chiedere agli enti coinvolti ogni documento utile per l'esercizio dei propri compiti. Quando non sia rispettato o non sia possibile rispettare i tempi stabiliti dal cronoprogramma, il commissario comunica senza indugio le circostanze del ritardo al Ministro competente, ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora sopravvengano circostanze che impediscano la realizzazione totale o parziale dell'investimento, il commissario straordinario delegato propone al Ministro competente ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano la revoca dell'assegnazione delle risorse.

4. Per l'espletamento dei compiti stabiliti al comma 3, il commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, previsti dall'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, comunque applicabile per gli interventi ivi contemplati. Resta fermo il rispetto delle disposizioni comunitarie, nonché di quanto disposto dall'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

5. Per lo svolgimento dei compiti di cui al presente articolo, il commissario può avvalersi degli uffici delle amministrazioni interessate e del soggetto competente in via ordinaria per la realizzazione dell'intervento.

6. In ogni caso, i provvedimenti e le ordinanze emesse dal commissario non possono comportare oneri privi di copertura finanziaria in violazione dell'articolo 81 della Costituzione e determinare effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica, in contrasto con gli obiettivi correlati con il patto di stabilità con l'Unione europea.

7. Il Presidente del Consiglio dei Ministri delega il coordinamento e la vigilanza sui commissari al Ministro competente per materia che esplica le attività delegate avvalendosi delle strutture ministeriali vigenti, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Per gli interventi di competenza regionale il Presidente della Giunta Regionale individua la competente struttura regionale. Le strutture di cui al presente comma segnalano alla Corte dei Conti ogni ritardo riscontrato nella realizzazione dell'investimento, ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

8. I provvedimenti adottati ai sensi del presente articolo sono comunicati agli interessati a mezzo fax o posta elettronica all'indirizzo da essi indicato. L'accesso agli atti del procedimento è consentito entro dieci giorni dall'invio della comunicazione del provvedimento. Il termine per la notificazione del ricorso al competente Tribunale amministrativo regionale avverso i provvedimenti emanati ai sensi del presente articolo è di trenta giorni dalla comunicazione o dall'avvenuta conoscenza, comunque acquisita. Il ricorso principale va depositato presso il T.a.r. entro cinque giorni dalla scadenza del termine di notificazione del ricorso; in luogo della prova della notifica può essere depositata attestazione dell'ufficiale giudiziario che il ricorso è stato consegnato per le notifiche; la prova delle eseguite notifiche va depositata entro cinque giorni da quando è disponibile. Le altre parti si costituiscono entro dieci giorni dalla notificazione del ricorso principale e entro lo stesso termine possono proporre ricorso incidentale; il ricorso incidentale va depositato con le modalità e termini previsti per il ricorso principale. I motivi aggiunti possono essere proposti entro dieci giorni dall'accesso agli atti e

vanno notificati e depositati con le modalita' previste per il ricorso principale. Il processo viene definito ad una udienza da fissarsi entro 15 giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente; il dispositivo della sentenza e' pubblicato in udienza; la sentenza e' redatta in forma semplificata, con i criteri di cui all'articolo 26, quarto comma, della legge 6 dicembre 1971 n. 1034. Le misure cautelari e l'annullamento dei provvedimenti impugnati non possono comportare, in alcun caso, la sospensione o la caducazione degli effetti del contratto gia' stipulato, e, in caso di annullamento degli atti della procedura, il giudice puo' esclusivamente disporre il risarcimento degli eventuali danni, ove comprovati, solo per equivalente. Il risarcimento per equivalente del danno comprovato non puo' comunque eccedere la misura del decimo dell'importo delle opere che sarebbero state eseguite se il ricorrente fosse risultato aggiudicatario, in base all'offerta economica presentata in gara. Se la parte soccombente ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave si applicano le disposizioni di cui all'articolo 96 del codice di procedura civile. Per quanto non espressamente disposto dal presente articolo, si applica l'articolo 23-bis della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 e l'articolo 246 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

8-bis. Per la stipulazione dei contratti ai sensi del presente articolo non si applica il termine di trenta giorni previsto dall'articolo 11, comma 10, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

9. Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia in relazione alla tipologia degli interventi, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri per la corresponsione dei compensi spettanti ai commissari straordinari delegati di cui al comma 2. Alla corrispondente spesa si fara' fronte nell'ambito delle risorse assegnate per la realizzazione dell'intervento. Con esclusione dei casi di cui al comma 3, quarto e quinto periodo, il compenso non e' erogato qualora non siano rispettati i termini per l'esecuzione dell'intervento. Per gli interventi di competenza regionale si provvede con decreti del Presidente della Giunta regionale.

10. Per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale si applica quanto specificamente previsto dalla Parte II, Titolo III, Capo IV, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Nella progettazione esecutiva relativa ai progetti definitivi di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, di cui alla Parte II, Titolo III, Capo IV, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, approvati prima della data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 2004, n. 142, si applicano i limiti acustici previsti nell'allegato 1 annesso al medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 142 del 2004; non si applica l'articolo 11, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 142 del 2004.

10-bis. Il comma 4 dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e' sostituito dal seguente:

«4. L'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nullaosta, previsti da leggi statali e regionali. Se una o piu' amministrazioni hanno espresso il proprio dissenso nell'ambito della conferenza di servizi, l'amministrazione statale procedente, d'intesa con la regione interessata, valutate le specifiche risultanze della conferenza di servizi e tenuto conto delle posizioni prevalenti espresse in detta sede, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione

dell'opera. Nel caso in cui la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera non si realizzi a causa del dissenso espresso da un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità ovvero dalla regione interessata, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616».

10-ter. Al fine della sollecita progettazione e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi di cui al comma 10 del presente articolo, per l'attività della struttura tecnica di missione prevista dall'articolo 163, comma 3, lettera a), del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, è autorizzata l'ulteriore spesa di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Al relativo onere, pari a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 145, comma 40, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni.

10-quater. Al fine di accedere al finanziamento delle opere di cui al presente comma da parte della Banca europea per gli investimenti (BEI), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti predispone forme appropriate di collaborazione con la BEI stessa. L'area di collaborazione con la BEI riguarda prioritariamente gli interventi relativi alle opere infrastrutturali identificate nel primo programma delle infrastrutture strategiche, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica con delibera n. 121 del 21 dicembre 2001, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 68 del 21 marzo 2002, e finanziato dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443, ovvero identificate nella direttiva 2004/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea (TEN), e nella Parte II, Titolo III, Capo IV, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, nel rispetto dei requisiti e delle specifiche necessari per l'ammissibilità al finanziamento da parte della BEI e del principio di sussidiarietà al quale questa è tenuta statutariamente ad attenersi.

10-quinquies. Ai fini di cui al comma 10-quater, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti comunica ogni anno alla BEI una lista di progetti, tra quelli individuati dal Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni, suscettibili di poter beneficiare di un finanziamento da parte della BEI stessa.

10-sexies. Al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 185, comma 1, dopo la lettera c), è aggiunta la seguente:

«c-bis) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso dell'attività di costruzione, ove sia certo che il materiale sarà utilizzato a fini di costruzione allo stato naturale nello stesso sito in cui è stato scavato»; b) all'articolo 186, comma 1, sono premesse le seguenti parole: «Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 185,».

Art. 21.

Finanziamento legge obiettivo

1. Per la prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni, è autorizzata la concessione di due contributi quindicennali di 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010.

2. Alla relativa copertura si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate di cui al presente decreto.

3. Alla compensazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica conseguenti all'attualizzazione del contributo pluriennale autorizzato dal precedente comma 1, ai sensi del comma 177-bis dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, introdotto dall'articolo 1, comma 512, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si provvede mediante corrispondente utilizzo per 350 milioni di euro per l'anno 2011, in termini di sola cassa, del fondo di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, come incrementato dall'articolo 1, comma 11 e dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, e per la restante quota mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal presente decreto.

Art. 22.

Estensione delle competenze della Cassa Depositi e Prestiti

1. All'articolo 5, comma 7, lettera a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, dopo le parole «dalla garanzia dello Stato.» sono aggiunte le seguenti «L'utilizzo dei fondi di cui alla presente lettera, e' consentito anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto sociale della CDP S.p.A., nei confronti dei medesimi soggetti di cui al periodo precedente o dai medesimi promossa, tenuto conto della sostenibilita' economico-finanziaria di ciascuna operazione. Dette operazioni potranno essere effettuate anche in deroga a quanto previsto dal comma 11, lettera b).».

2. All'articolo 5, comma 11, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, dopo la lettera d), e' aggiunta la seguente lettera e): «i criteri generali per la individuazione delle operazioni promosse dai soggetti di cui al comma 7, lettera a), ammissibili a finanziamento».

3. Ai fini della costituzione della Societa' di Gestione di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 277 del 26 novembre 2008, emanato ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e' autorizzato a compiere qualsiasi atto necessario per la costituzione della societa', ivi compresa la sottoscrizione della quota di propria competenza del capitale sociale iniziale della stessa Societa', pari a euro 48 mila. Al relativo onere, per l'anno 2008, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2008-2010, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2008, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri. Al conferimento delle somme della quota di capitale della predetta societa' da effettuarsi all'atto della costituzione provvede la societa' Fintecna S.p.A., con successivo rimborso da parte del Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle risorse autorizzate dal presente comma.

Art. 23.

Detassazione dei microprogetti di arredo urbano o di interesse locale operati dalla societa' civile nello spirito della sussidiarieta'

1. Per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilita', nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali

possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma.

2. Decorsi 2 mesi dalla presentazione della proposta, la proposta stessa si intende respinta. Entro il medesimo termine l'ente locale può, con motivata delibera, disporre l'approvazione delle proposte formulate ai sensi del comma 1, regolando altresì le fasi essenziali del procedimento di realizzazione e i tempi di esecuzione. La realizzazione degli interventi di cui al presente articolo che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti. Si applicano in particolare le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

3. Le opere realizzate sono acquisite a titolo originario al patrimonio indisponibile dell'ente competente.

4. La realizzazione delle opere di cui al comma 1 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. Le spese per la formulazione delle proposte e la realizzazione delle opere sono, fino alla attuazione del federalismo fiscale, ammesse in detrazione dall'imposta sul reddito dei soggetti che le hanno sostenute, nella misura del 36 per cento, nel rispetto dei limiti di ammontare e delle modalità di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e relativi provvedimenti di attuazione, e per il periodo di applicazione delle agevolazioni previste dal medesimo articolo 1. Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente.

5. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nelle regioni a statuto ordinario a decorrere dal 60° giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, salvo che le leggi regionali vigenti siano già conformi a quanto previsto dai commi 1, 2 e 3 del presente articolo. Resta fermo che le regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente. È fatta in ogni caso salva la potestà legislativa esclusiva delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 24.

Attuazione della decisione 2003/193/CE in materia di recupero di aiuti illegittimi

1. Al fine di dare completa attuazione alla decisione 2003/193/CE della Commissione, del 5 giugno 2002, il recupero degli aiuti equivalenti alle imposte non corrisposte e dei relativi interessi conseguente all'applicazione del regime di esenzione fiscale previsto dagli articoli 3, comma 70, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e 66, comma 14, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, in favore delle società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria, esercenti servizi pubblici locali, costituite ai sensi del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è effettuato dall'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, convertito, con modificazioni, con la legge 6 aprile 2007, n. 46, secondo i principi e le ordinarie procedure di accertamento e riscossione previste per le imposte sui redditi. Per il recupero dell'aiuto non assume rilevanza l'intervenuta definizione in base agli istituti di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289 e successive modificazioni e integrazioni.

2. Il recupero degli aiuti equivalenti alle imposte non corrisposte e dei relativi interessi di cui al comma 1, calcolati ai sensi dell'articolo 3, terzo comma, della decisione 2003/193/CE della Commissione, del 5 giugno 2002, in relazione a ciascun periodo di imposta nel quale l'aiuto è stato fruito, deve essere effettuato tenuto conto di quanto già liquidato dall'Agenzia ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, convertito con

modificazioni dalla legge 6 aprile 2007, n. 46.

3. L'Agenzia delle entrate provvede alla notifica degli avvisi di accertamento di cui al comma 1, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, contenenti l'invito al pagamento delle intere somme dovute, con l'intimazione che, in caso di mancato versamento entro trenta giorni dalla data di notifica, anche nell'ipotesi di presentazione del ricorso, si procede, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, ad iscrizione a ruolo a titolo definitivo della totalità delle somme non versate, nonché degli ulteriori interessi dovuti. Non si fa luogo, in ogni caso, all'applicazione di sanzioni per violazioni di natura tributaria e di ogni altra specie comunque connesse alle procedure disciplinate dalle presenti disposizioni. Non sono applicabili gli istituti della dilazione dei pagamenti e della sospensione in sede amministrativa e giudiziale.

4. Gli interessi di cui al comma 2, sono determinati in base alle disposizioni di cui al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, secondo i criteri di calcolo approvati dalla Commissione europea in relazione al recupero dell'aiuto di Stato C57/03, disciplinato dall'articolo 24 della legge 25 gennaio 2006, n. 29. Il tasso di interesse da applicare è il tasso in vigore alla data di scadenza ordinariamente prevista per il versamento di saldo delle imposte non corrisposte con riferimento al primo periodo di imposta interessato dal recupero dell'aiuto.

5. Trovano applicazione le disposizioni degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101.

Art. 25.

Ferrovie e trasporto pubblico locale

1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato s.p.a. con una dotazione di 960 milioni di euro per l'anno 2009. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, si provvede alla ripartizione del fondo e sono definiti tempi e modalità di erogazione delle relative risorse.

2. Per assicurare i necessari servizi ferroviari di trasporto pubblico, al fine della stipula dei nuovi contratti di servizio dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia s.p.a., è autorizzata la spesa di 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011. L'erogazione delle risorse è subordinata alla stipula dei nuovi contratti di servizio che devono rispondere a criteri di efficientamento e razionalizzazione per garantire che il fabbisogno dei servizi sia contenuto nel limite degli stanziamenti di bilancio dello Stato, complessivamente autorizzati e delle eventuali ulteriori risorse messe a disposizione dalle Regioni per i contratti di servizio di competenza, nonché per garantire che, per l'anno 2009, non vi siano aumenti tariffari nei servizi di trasporto pubblico regionale e locale. Quota parte delle risorse deve essere finalizzata all'incremento e al miglioramento del materiale rotabile dedicato al trasporto pubblico ferroviario. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sono individuate la quota destinata all'acquisto di nuovo materiale rotabile e la destinazione delle risorse per i diversi contratti.

3. All'onere derivante dall'attuazione dei commi 1 e 2 pari a 1.440 milioni di euro per l'anno 2009 e 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate, a valere sulla quota destinata alla realizzazione di infrastrutture ai sensi dell'articolo 6-quinquies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.



4. Ferrovie dello Stato s.p.a. presenta annualmente al Ministro dell'economia e delle finanze una relazione sui risultati della attuazione del presente articolo, dando evidenza in particolare del rispetto del criterio di ripartizione, in misura pari rispettivamente al 15% e all'85%, delle quote di investimento riservate al nord e al sud del Paese.

5. Gli importi oggetto di recupero conseguenti all'applicazione delle norme dell'articolo 24 sono riassegnati ad un Fondo da ripartire tra gli enti pubblici territoriali per le esigenze di trasporto locale, non ferroviario, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Unificata, sulla base di criteri che assicurano l'erogazione delle somme agli enti che destinano le risorse al miglioramento della sicurezza, all'ammodernamento dei mezzi ed alla riduzione delle tariffe.

Art. 26.

Privatizzazione della società Tirrenia

1. Al fine di consentire l'attivazione delle procedure di privatizzazione della Società Tirrenia di Navigazione S.p.A. e delle società da questa controllate, e la stipula delle convenzioni ai sensi dell'articolo 1, comma 998, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e' autorizzata la spesa di 65 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011. Le risorse sono erogate previa verifica da parte della Commissione Europea della compatibilita' della convenzione con il regime comunitario ai sensi dell'articolo 1, comma 999, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1, pari a 65 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate, a valere sulla quota destinata alla realizzazione di infrastrutture ai sensi dell'articolo 6-quinquies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, per un importo, al fine di compensare gli effetti in termini di indebitamento netto, pari a 195 milioni di euro per l'anno 2009, a 130 milioni per l'anno 2010 e a 65 milioni per l'anno 2011.

3. All'articolo 57 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, in fine, e' aggiunto il seguente periodo: «Le disposizioni di cui al presente comma si applicano a decorrere dal 1 gennaio 2010.»;

b) i commi 3 e 4 sono abrogati.

TITOLO V

DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Art. 27.

Accertamenti.

1. All'articolo 5, del decreto legislativo del 19 giugno 1997, n. 218, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1, dopo la lettera b) sono aggiunte le seguenti:

«c) le maggiori imposte, ritenute, contributi, sanzioni ed interessi dovuti in caso di definizione agevolata di cui al comma 1-bis;

d) i motivi che hanno dato luogo alla determinazione delle maggiori imposte, ritenute e contributi di cui alla lettera c) »;

b) dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti:

«1-bis. Il contribuente puo' prestare adesione ai contenuti dell'invito di cui al comma 1 mediante comunicazione al competente ufficio e versamento delle somme dovute entro il quindicesimo giorno antecedente la data fissata per la comparizione. Alla comunicazione di adesione, che deve contenere, in caso di pagamento rateale, l'indicazione del numero delle rate

prescelte, deve essere unita la quietanza dell'avvenuto pagamento della prima o unica rata. In presenza dell'adesione la misura delle sanzioni applicabili indicata nell'articolo 2, comma 5, e' ridotta alla meta'.

1-ter. Il pagamento delle somme dovute indicate nell'invito di cui al comma 1 deve essere effettuato con le modalita' di cui all'articolo 8, senza prestazione delle garanzie ivi previste in caso di versamento rateale. Sull'importo delle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi al saggio legale calcolati dal giorno successivo al versamento della prima rata.

1-quater. In caso di mancato pagamento delle somme dovute di cui al comma 1-bis il competente ufficio dell'Agenzia delle entrate provvede all'iscrizione a ruolo a titolo definitivo delle predette somme a norma dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

1-quinquies. Le disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater del presente articolo non si applicano agli inviti preceduti dai processi verbali di constatazione definibili ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 1, per i quali non sia stata prestata adesione e con riferimento alle maggiori imposte ed altre somme relative alle violazioni indicate nei processi verbali stessi che consentono l'emissione degli accertamenti di cui all'articolo 41-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e all'articolo 54, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633. »;

c) i commi 2 e 3 sono abrogati:

1-bis. All'articolo 11 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere: «b-bis) le maggiori imposte, sanzioni e interessi dovuti in caso di definizione agevolata di cui al comma 1-bis; b-ter) i motivi che hanno dato luogo alla determinazione delle maggiori imposte di cui alla lettera b-bis)»; b) dopo il comma 1 e' aggiunto il seguente:

«1-bis. Il contribuente puo' prestare adesione ai contenuti dell'invito di cui al comma 1. Per le modalita' di definizione dell'invito, compresa l'assenza della prestazione delle garanzie previste dall'articolo 8, per la misura degli interessi e per le modalita' di computo degli stessi in caso di versamento rateale, nonche' per i poteri del competente ufficio dell'Agenzia delle entrate in caso di mancato pagamento delle somme dovute per la definizione, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater. In presenza dell'adesione all'invito di cui al comma 1 del presente articolo, la misura delle sanzioni indicata nell'articolo 3, comma 3, applicabile per ciascun tributo di cui all'articolo 1, comma 2, e' ridotta alla meta'». 2. La comunicazione dell'adesione effettuata ai sensi dei commi 1, lettera b), e 1-bis del presente articolo, deve essere effettuata con le modalita' previste dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate emanato in attuazione dell'articolo 83, comma 18-quater del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo, si applicano con riferimento agli inviti emessi dagli uffici dell'Agenzia delle entrate a decorrere dal 1 gennaio 2009.

3-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1-bis e 2 si applicano agli inviti di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, emessi dagli uffici dell'Agenzia delle entrate a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

4. Dopo l'articolo 10-bis della legge 8 maggio 1998, n. 146, e' aggiunto il seguente:

«Art. 10-ter (Limiti alla possibilita' per l'Amministrazione finanziaria di effettuare accertamenti presuntivi in caso di adesione agli inviti a comparire ai fini degli studi di settore). - 1. In caso di adesione ai sensi dell'articolo 5, comma 1-bis del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, ai contenuti degli inviti di cui al comma 3-bis dell'articolo 10, relativi ai periodi d'imposta in corso al 31 dicembre 2006 e successivi, gli ulteriori accertamenti basati sulle presunzioni

semplici di cui all'articolo 39, primo comma, lettera d), secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e all'articolo 54, secondo comma, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, non possono essere effettuati qualora l'ammontare delle attività non dichiarate, con un massimo di 50.000 euro, sia pari o inferiore al 40% dei ricavi o compensi definiti. Ai fini dell'applicazione della presente disposizione, per attività, ricavi o compensi si intendono quelli indicati al comma 4, lettera a), dell'articolo 10. 2. La disposizione di cui al comma 1 del presente articolo, si applica a condizione che non siano irrogabili, per l'annualità oggetto dell'invito di cui al comma precedente, le sanzioni di cui ai commi 2-bis e 4-bis, rispettivamente degli articoli 1 e 5 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, nonché al comma 2-bis, dell'articolo 32, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 »

4-bis. All'articolo 4 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 2, primo periodo, dopo le parole: « in forma societaria » sono inserite le seguenti: « , e in caso di società che optano per la trasparenza fiscale di cui agli articoli 115 e 116 del medesimo testo unico»; b) il comma 3 è abrogato.

4-ter. All'articolo 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «2-bis. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, le sanzioni ivi indicate sono ridotte alla metà se l'avviso di accertamento e di liquidazione non è stato preceduto dall'invito di cui all'articolo 5 o di cui all'articolo 11. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei casi in cui il contribuente non abbia prestato adesione ai sensi dell'articolo 5-bis e con riferimento alle maggiori imposte e alle altre somme relative alle violazioni indicate nei processi verbali che consentono l'emissione degli accertamenti di cui all'articolo 41-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e all'articolo 54, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni.».

5. L'articolo 22 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, si applica anche alle somme dovute per il pagamento di tributi e dei relativi interessi agli uffici e agli enti di cui al comma 1 del medesimo articolo, in base ai processi verbali di constatazione.

6. In caso di pericolo per la riscossione, dopo la notifica, da parte dell'ufficio o ente, del provvedimento con il quale vengono accertati maggiori tributi, si applicano, per tutti gli importi dovuti, le disposizioni di cui ai commi da 1 a 6, dell'articolo 22, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472.

7. Le misure cautelari adottate in relazione ai provvedimenti indicati al comma 6 del presente articolo, perdono efficacia dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento della cartella di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, per gli importi iscritti a ruolo.

8. All'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente: « A tal fine l'ufficio dell'Agenzia delle entrate si avvale anche del potere di cui all'articolo 32, primo comma n. 7), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e 51, secondo comma n. 7), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633. ».

9. Per le dichiarazioni in materia di imposte sui redditi e le dichiarazioni IVA delle imprese di più rilevante dimensione, l'Agenzia delle entrate attiva un controllo sostanziale, di norma, entro l'anno successivo a quello della presentazione.

10. Si considerano imprese di più rilevante dimensione quelle che conseguono un volume d'affari o ricavi non inferiori a trecento milioni di euro. Tale importo è gradualmente diminuito fino a cento milioni di euro entro il 31 dicembre 2011. Le modalità della riduzione sono

stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, tenuto conto delle esigenze organizzative connesse all'attuazione del comma 9.

11. Il controllo sostanziale previsto dal comma 9 e' realizzato in modo selettivo sulla base di specifiche analisi di rischio concernenti il settore produttivo di appartenenza dell'impresa o, se disponibile, sul profilo di rischio della singola impresa, dei soci, delle partecipate e delle operazioni effettuate, desunto anche dai precedenti fiscali.

12. Le istanze di interpello di cui all'articolo 11, comma 5, della legge 27 luglio 2000, n. 212, all'articolo 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, e all'articolo 37-bis, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 600, proposte dalle imprese indicate nel precedente comma 10 sono presentate secondo le modalita' di cui al decreto del Ministro delle finanze 13 giugno 1997, n. 195, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 2 luglio 1997, ed il rispetto della soluzione interpretativa oggetto della risposta viene verificato nell'ambito del controllo di cui al precedente comma 9.

13. Ferme restando le previsioni di cui ai commi da 9 a 12, a decorrere dal 1o gennaio 2009, per i contribuenti con volume d'affari, ricavi o compensi non inferiore a cento milioni di euro, le attribuzioni ed i poteri previsti dagli articoli 31 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, nonche' quelli previsti dagli articoli 51 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, sono demandati alle strutture individuate con il regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

14. Alle strutture di cui al comma 13 sono demandate le attivita':

a) di liquidazione prevista dagli articoli 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e 54-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, relativa ai periodi d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2006 e successivi;

b) di controllo formale previsto dall'articolo 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, relativa ai periodi d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2006 e successivi;

c) di controllo sostanziale con riferimento alla quale, alla data del 1o gennaio 2009, siano ancora in corso i termini previsti dall'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e all'articolo 57 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633;

d) di recupero dei crediti o inesistenti utilizzati in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, con riferimento ai quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, siano in corso i termini per il relativo recupero;

e) di gestione del contenzioso relativo a tutti gli atti di competenza delle strutture stesse.

e-bis) di rimborso in materia di imposte dirette e di imposta sul valore aggiunto, relativo ai periodi d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2006 e successivi.

15. L'Agenzia delle Entrate svolge i compiti previsti dal presente articolo e procede alla riorganizzazione ai sensi del comma 13 con le risorse umane e finanziarie assegnate a legislazione vigente.

16. Salvi i piu' ampi termini previsti dalla legge in caso di violazione che comporta l'obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale per il reato previsto dall'articolo 10-quater del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, l'atto di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, emesso a seguito del controllo degli importi a credito indicati nei modelli di pagamento unificato per la riscossione di crediti inesistenti utilizzati in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, deve essere notificato, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a

quello del relativo utilizzo.

17. La disposizione di cui al comma 16 si applica a decorrere dalla data di presentazione del modello di pagamento unificato nel quale sono indicati crediti inesistenti utilizzati in compensazione in anni con riferimento ai quali alla data di entrata in vigore del presente decreto siano ancora pendenti i termini di cui al primo comma dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e dell'articolo 57 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.

18. L'utilizzo in compensazione di crediti inesistenti per il pagamento delle somme dovute e' punito con la sanzione dal cento al duecento per cento della misura dei crediti stessi.

19. In caso di mancato pagamento entro il termine assegnato dall'ufficio, comunque non inferiore a sessanta giorni, le somme dovute in base all'atto di recupero di cui al comma 16, anche se non definitivo, sono iscritte a ruolo ai sensi dell'articolo 15-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

20. Per la notifica della cartella di pagamento relativa alle somme che risultano dovute in base all'atto di recupero di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e al comma 16 del presente articolo, si applica il termine previsto dall'articolo 25, primo comma, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. 21. In relazione alle disposizioni di cui ai commi da 16 a 20, le dotazioni finanziarie della missione di spesa « Politiche economicofinanziarie e di bilancio » sono ridotte di 110 milioni di euro per l'anno 2009, di 165 milioni di euro per l'anno 2010 e di 220 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011.

21-bis. Al fine di potenziare le capacita' di accertamento dell'amministrazione finanziaria, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato puo' avvalersi del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, attualmente in servizio presso le direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, previa adeguata formazione specialistica.

21-ter. All'articolo 2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 3 e' inserito il seguente:

«3-bis. In caso di omessa intestazione ovvero di mancata trasmissione delle relative informazioni ai sensi del comma 3, il Ministero dell'economia e delle finanze applica nei riguardi della societa' Poste italiane S.p.A., delle banche e degli altri operatori finanziari autori dell'illecito una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura prevista dall'articolo 1, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, con riferimento all'ammontare delle risorse di cui al comma 3 del presente articolo per le quali risulta omessa l'intestazione ovvero la trasmissione delle relative informazioni. Il Ministero dell'economia e delle finanze verifica il corretto adempimento degli obblighi di cui al comma 3 da parte della societa' Poste italiane S.p.A, delle banche e degli altri operatori finanziari, anche avvalendosi del Corpo della guardia di finanza, che opera a tal fine con i poteri previsti dalle leggi in materia di imposte sui redditi e di imposta sul valore aggiunto»;

b) al comma 7, alinea, le parole da: « previa verifica dei presupposti » fino a: « quote delle risorse » sono sostituite dalle seguenti: « fino a una percentuale non superiore al 30 per cento relativamente alle sole risorse oggetto di sequestro penale o amministrativo, le quote delle risorse, rese disponibili per massa e in base a criteri statistici, »;

c) dopo il comma 7-ter e' inserito il seguente:

«7-quater. Con decreto interdipartimentale del Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Direttore dell'Agenzia delle entrate e con il Capo del Dipartimento

della pubblica sicurezza, la percentuale di cui all'alinea del comma 7 puo' essere elevata fino al 50 per cento in funzione del progressivo consolidamento dei dati statistici.».

Art. 28.

Escussione delle garanzie prestate a favore della p.a.

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, escutono le fidejussioni e le polizze fidejussorie a prima richiesta acquisite a garanzia di propri crediti di importo superiore a duecentocinquanta milioni di euro entro trenta giorni dal verificarsi dei presupposti dell'escussione; a tal fine, esse notificano al garante un invito, contenente l'indicazione delle somme dovute e dei presupposti di fatto e di diritto della pretesa, a versare l'importo garantito entro trenta giorni o nel diverso termine eventualmente stabilito nell'atto di garanzia. In caso di inadempimento del garante, i predetti crediti sono iscritti a ruolo, in solido nei confronti del debitore principale e dello stesso garante, entro trenta giorni dall'inutile scadenza del termine di pagamento contenuto nell'invito.

2. I dipendenti pubblici che non adempiono alle disposizioni previste dal comma 1 del presente articolo sono soggetti al giudizio di responsabilita' dinanzi alla Corte dei conti.

Art. 29.

Meccanismi di controllo per assicurare la trasparenza e l'effettiva copertura delle agevolazioni fiscali

1. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 5, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, sul monitoraggio dei crediti di imposta si applicano anche con riferimento a tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto tenendo conto degli oneri finanziari previsti in relazione alle disposizioni medesime. In applicazione del principio di cui al presente comma, al credito di imposta per spese per attivita' di ricerca di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si applicano le disposizioni di cui ai commi seguenti.

2. Per il credito di imposta di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, gli stanziamenti nel bilancio dello Stato sono pari a 375,2 milioni di euro per l'anno 2008, a 533,6 milioni di euro per l'anno 2009, a 654 milioni di euro per l'anno 2010 e a 65,4 milioni di euro per l'anno 2011. A decorrere dall'anno 2009, al fine di garantire congiuntamente la certezza delle strategie di investimento, i diritti quesiti, nonche' l'effettiva copertura finanziaria, la fruizione del credito di imposta suddetto e' regolata come segue:

a) per le attivita' di ricerca che, sulla base di atti o documenti aventi data certa, risultano gia' avviate prima della data di entrata in vigore del presente decreto, i soggetti interessati inoltrano per via telematica alla Agenzia delle entrate, entro trenta giorni dalla data di attivazione della procedura di cui al comma 4, a pena di decadenza dal contributo, un apposito formulario approvato dal Direttore della predetta Agenzia; l'inoltro del formulario vale come prenotazione dell'accesso alla fruizione del credito d'imposta;

b) per le attivita' di ricerca avviate a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la compilazione del formulario da parte dei soggetti interessati ed il suo inoltro per via telematica alla Agenzia delle entrate vale come prenotazione dell'accesso alla fruizione del credito di imposta successiva a quello di cui alla lettera a).

3. L'Agenzia delle entrate, sulla base dei dati rilevati dai formulari pervenuti, esaminati rispettandone rigorosamente l'ordine cronologico di arrivo, comunica telematicamente e con procedura automatizzata ai soggetti interessati:

a) relativamente alle prenotazioni di cui al comma 2, lettera a), esclusivamente un nulla-osta ai soli fini della copertura finanziaria; la fruizione del credito di imposta e' possibile nell'esercizio

in corso ovvero, in caso di esaurimento delle risorse disponibili in funzione delle disponibilita' finanziarie, negli esercizi successivi;

b) relativamente alle prenotazioni di cui al comma 2, lettera b), la certificazione dell'avvenuta presentazione del formulario, l'accoglimento della relativa prenotazione, nonche' nei successivi novantagioni l'eventuale diniego, in ragione della capienza. In mancanza del diniego, l'assenso si intende fornito decorsi novanta giorni dalla data di comunicazione della certificazione dell'avvenuta prenotazione.

4. Per il credito di imposta di cui al comma 2, lettera b), i soggetti interessati espongono nel formulario, secondo la pianificazione scelta, l'importo delle spese agevolabili da sostenere, a pena di decadenza dal beneficio, entro l'anno successivo a quello di accoglimento della prenotazione e, in ogni caso, non oltre la chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2009. L'utilizzo del credito d'imposta per il quale e' comunicato il nulla-osta e' consentito, fatta salva l'ipotesi di incapienza, esclusivamente entro il sesto mese successivo al termine di cui al primo periodo e, in ogni caso, nel rispetto di limiti massimi pari, in progressione, al 30 per cento, nell'anno di presentazione dell'istanza e, per la residua parte, nell'anno successivo.

5. Il formulario per la trasmissione dei dati di cui ai commi da 2 a 4 del presente articolo e' approvato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, adottato entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Entro 30 giorni dalla data di adozione del provvedimento e' attivata la procedura per la trasmissione del formulario.

6. Per le spese sostenute nei periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2008, i contribuenti interessati alle detrazioni di cui agli articoli 1, commi da 344 a 347, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fermi restando i requisiti e le altre condizioni previsti dalle relative disposizioni normative, inviano all'Agenzia delle entrate apposita comunicazione, nei termini e secondo le modalita' previsti con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Con il medesimo provvedimento puo' essere stabilito che la comunicazione sia effettuata esclusivamente in via telematica, anche tramite i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, e successive modificazioni, e sono stabiliti i termini e le modalita' di comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati in possesso dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 febbraio 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 2007. Il predetto decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 febbraio 2007, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e' comunque modificato con decreto di natura non regolamentare al fine di semplificare le procedure e di ridurre gli adempimenti amministrativi a carico dei contribuenti. Per le spese sostenute a decorrere dal 1° gennaio 2009 la detrazione dall'imposta lorda deve essere ripartita in cinque rate annuali di pari importo.

7. Nell'ambito del monitoraggio di cui al comma 1 sull'effettivo utilizzo dei crediti di imposta previsti dagli articoli 7 e 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, l'Agenzia delle entrate effettua, nell'anno 2009, verifiche mirate volte ad accertare l'esistenza di risorse formalmente impegnate ma non utilizzate o non utilizzabili. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma in considerazione dell'effettivo utilizzo dei predetti crediti di imposta, le risorse finanziarie a tale fine preordinate, nonche' altre risorse complessivamente disponibili relative a rimborsi e compensazioni di crediti di imposta, esistenti

presso la contabilità speciale 1778 - Fondi di bilancio, sono ridotte di 1.155,6 milioni di euro. Le predette risorse sono versate al bilancio dello Stato nella misura di 286,3 milioni di euro per l'anno 2009, di 263,1 milioni di euro per l'anno 2010, di 341,8 milioni di euro per l'anno 2011 e di 264,4 milioni di euro per l'anno 2013.

8. Soppresso.

9. Soppresso.

10. Soppresso.

11. Soppresso.

Art. 30.

Controlli sui circoli privati

1. I corrispettivi, le quote e i contributi di cui all'articolo 148 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 non sono imponibili a condizione che gli enti associativi siano in possesso dei requisiti qualificanti previsti dalla normativa tributaria e, ad esclusione delle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali di cui all'articolo 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266, in possesso dei requisiti di cui al comma 5 del presente articolo, trasmettano per via telematica all'Agenzia delle entrate, al fine di consentire gli opportuni controlli, i dati e le notizie rilevanti ai fini fiscali mediante un apposito modello da approvare entro il 31 gennaio 2009 con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate.

2. Con il medesimo provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabiliti i tempi e le modalità di trasmissione del modello di cui al comma 1, anche da parte delle associazioni già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ad esclusione delle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali di cui all'articolo 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266, in possesso dei requisiti di cui al comma 5 del presente articolo, nonché le modalità di comunicazione da parte dell'Agenzia delle entrate in merito alla completezza dei dati e delle notizie trasmessi ai sensi del comma 1.

3. L'onere della trasmissione di cui al comma 1 è assolto anche dalle società sportive dilettantistiche di cui all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

3-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle associazioni pro loco che optano per l'applicazione delle norme di cui alla legge 16 dicembre 1991, n. 398, e agli enti associativi dilettantistici iscritti nel registro del Comitato olimpico nazionale italiano che non svolgono attività commerciale.

4. All'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Si considera attività di beneficenza, ai sensi del comma 1, lettera a), numero 3), anche la concessione di erogazioni gratuite in denaro con utilizzo di somme provenienti dalla gestione patrimoniale o da donazioni appositamente raccolte, a favore di enti senza scopo di lucro che operano prevalentemente nei settori di cui al medesimo comma 1, lettera a), per la realizzazione diretta di progetti di utilità sociale».

5. La disposizione di cui all'articolo 10, comma 8, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, si applica alle associazioni e alle altre organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 che non svolgono attività commerciali diverse da quelle marginali individuate con decreto del Ministro delle finanze 25 maggio 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 del 10 giugno 1995.

5-bis. Al comma 2 dell'articolo 10 del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale, di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347, e successive



modificazioni, le parole: « quarto e quinto periodo » sono sostituite dalle seguenti: «quarto, quinto e nono periodo».

5-ter. Le norme di cui al comma 5-bis si applicano fino al 31 dicembre 2009.

5-quater. Agli oneri derivanti dall'attuazione dei commi 5-bis e 5-ter, pari a 3 milioni di euro per l'anno 2009, si provvede mediante riduzione lineare degli stanziamenti di partecorrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla Tabella C allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 203.

Art. 30-bis

Disposizioni fiscali in materia di giochi

1. A decorrere dal 1 gennaio 2009, il prelievo erariale unico di cui all'articolo 39, comma 13, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, e' determinato, in capo ai singoli soggetti passivi d'imposta, applicando le seguenti aliquote per scaglioni di raccolta delle somme giocate:

- a) 12,6 per cento fino a concorrenza di una raccolta pari a quella dell'anno 2008;
- b) 11,6 per cento, sull'incremento della raccolta, rispetto a quella del 2008, pari ad un importo non superiore al 15 per cento della raccolta del 2008;
- c) 10,6 per cento, sull'incremento della raccolta, rispetto a quella del 2008, pari ad un importo compreso tra il 15 per cento e il 40 per cento della raccolta del 2008;
- d) 9 per cento, sull'incremento della raccolta, rispetto a quella del 2008, pari ad un importo compreso tra il 40 per cento e il 65 per cento della raccolta del 2008;
- e) 8 per cento sull'incremento della raccolta, rispetto a quella del 2008, pari ad un importo superiore al 65 per cento della raccolta del 2008.

2. Fermo quanto disposto dall'articolo 39, comma 13-bis, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, e dai relativi decreti direttoriali di applicazione, gli importi dei versamenti periodici del prelievo erariale unico dovuti dai soggetti passivi di imposta in relazione ai singoli periodi contabili sono calcolati assumendo un'aliquota pari al 98 per cento di quella massima prevista dal comma 1, lettera a).

3. Le disposizioni di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 462, si applicano alle somme dovute a norma dell'articolo 39-ter, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, nonche' dell'articolo 14-quater, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640. Le garanzie previste dal predetto articolo 3-bis del decreto legislativo n. 462 del 1997 non sono dovute nel caso in cui l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato verifichi che la fideiussione gia' presentata dal soggetto passivo di imposta, a garanzia degli adempimenti del prelievo erariale unico, sia di importo superiore rispetto alla somma da rateizzare. La lettera f) del comma 13-bis dell'articolo 39 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 2003, e successive modificazioni, e' abrogata.

4. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, i commi 281 e 282 sono sostituiti dai seguenti:

«281. A decorrere dal 1° gennaio 2011, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali per quanto di sua competenza, e' determinata la quota parte delle entrate erariali ed extraerariali derivanti dai giochi pubblici con vincita in denaro affidati in concessione allo Stato destinata al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), per il finanziamento dello sport, e all'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE), limitatamente al finanziamento del monte premi delle

corse.

282. Le modalita' operative di determinazione della base di calcolo delle entrate erariali ed extraerariali di cui al comma 281 nonche' le modalita' di trasferimento periodico al CONI e all'UNIRE sono determinate entro il 31 marzo di ogni anno con provvedimento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di concerto con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e, limitatamente all'UNIRE, con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Per gli anni 2009 e 2010 la quota di cui al comma 281 e' stabilita in 470 milioni di euro in favore del CONI e in 150 milioni di euro in favore dell'UNIRE».

5. A valere sulle maggiori entrate derivanti dall'applicazione del comma 1 rilevate annualmente dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, una quota complessivamente pari all'1,4 per cento del prelievo erariale unico, ripartita in parti uguali, e' assegnata, in funzione del processo di risanamento finanziario e riassetto dei relativi settori, anche progressivamente, alle attivita' istituzionali del CONI e dell'UNIRE, con esclusione delle ordinarie esigenze di finanziamento della medesima UNIRE, nonche' all'incremento del monte premi e delle provvidenze per l'allevamento dei cavalli, in ogni caso in misura non superiore a 140 milioni di euro per ciascun ente.

6. Dal 1° gennaio 2009, nei confronti del CONI e dell'UNIRE, cessano gli effetti di cui all'articolo 1-bis, comma 7, del decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2008, n. 184, e successive modificazioni, fatto salvo quanto previsto dal quarto periodo del predetto comma 7.

7. Agli oneri derivanti dal presente articolo si provvede con le maggiori entrate derivanti dal comma 1. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e' disposta la destinazione delle eventuali maggiori entrate, che risultino comunque eccedenti rispetto ai predetti oneri, anche in parte, al fondo di cui all'articolo 81, comma 30, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al fondo di cui all'articolo 61, comma 17, del medesimo decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ovvero all'entrata del bilancio dello Stato.

Art. 31.

IVA servizi televisivi

1. A decorrere dal 1 gennaio 2009 il n. 123-ter della Tabella A, Parte terza, allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e' soppresso.

2. L'articolo 2 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 273, e' sostituito dal seguente:

«Art. 2. (Periodo di applicazione) - 1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano nei limiti temporali previsti dalla direttiva 2008/8/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto relativamente al periodo di applicazione del regime di imposta sul valore aggiunto applicabile ai servizi di radiodiffusione e di televisione e a determinati servizi prestati tramite mezzi elettronici.

3. L'addizionale di cui all'articolo 1, comma 466, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si applica a decorrere dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, anche al reddito proporzionalmente corrispondente alla quota di ricavi derivanti dalla trasmissione di programmi televisivi del medesimo contenuto nonche' ai soggetti che utilizzano trasmissioni televisive volte a sollecitare la credulita' popolare che si rivolgono al pubblico attraverso numeri telefonici a pagamento. Nel citato comma il terzo periodo e' cosi' sostituito: «Ai fini del presente comma, per materiale pornografico si intendono i giornali quotidiani o periodici, con i relativi supporti integrativi, e ogni opera teatrale, letteraria, cinematografica, audiovisiva o multimediale, anche realizzata o riprodotta su supporto informatico o telematico, in cui siano presenti immagini o scene contenenti atti sessuali espliciti e non simulati tra adulti

consenzienti, come determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Con lo stesso decreto sono definite le modalità per l'attuazione del presente comma anche quanto alle trasmissioni volte a sollecitare la credulità popolare.».

Art. 31-bis

Regime IVA della vendita di documenti di viaggio relativi ai trasporti pubblici urbani di persone o di documenti di sosta relativi a parcheggi veicolari.

1. All'articolo 74, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, la lettera e) è sostituita dalla seguente:

« e) per la vendita di documenti di viaggio relativi ai trasporti pubblici urbani di persone o di documenti di sosta relativi ai parcheggi veicolari, dall'esercente l'attività di trasporto ovvero l'attività di gestione dell'autoparcheggio, sulla base del prezzo di vendita al pubblico».

Art. 32.

Riscossione

1. All'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. L'attività degli agenti della riscossione è remunerata con un aggio, pari al nove per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora e che è a carico del debitore:

a) in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella. In tal caso, la restante parte dell'aggio è a carico dell'ente creditore;

b) integralmente, in caso contrario.»

b) il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Le percentuali di cui ai commi 1 e 5-bis possono essere rideterminate con decreto non regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze, nel limite di due punti percentuali di differenza rispetto a quelle stabilite in tali commi, tenuto conto del carico dei ruoli affidati, dell'andamento delle riscossioni e dei costi del sistema.»;

c) il comma 3 è abrogato;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente: «4. L'agente della riscossione trattiene l'aggio all'atto del riversamento all'ente impositore delle somme riscosse »;

e) il comma 5-bis è sostituito dal seguente: «5-bis. Limitatamente alla riscossione spontanea a mezzo ruolo, l'aggio spetta agli agenti della riscossione nella percentuale stabilita dal decreto del 4 agosto 2000, del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 201 del 29 agosto 2000»; e-bis) al comma 6, alinea, le parole: « Al concessionario » sono sostituite dalle seguenti: « All'agente della riscossione » e, alla lettera a), le parole: « il concessionario » sono sostituite dalle seguenti: « l'agente della riscossione »;

e-ter) al comma 7-bis, le parole: « al concessionario » sono sostituite dalle seguenti: « all'agente della riscossione ».

2. Le disposizioni del comma 1 si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2009.

3. All'articolo 3, comma 13, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, sono apportate le seguenti modifiche:

a) alla lettera a) le parole « di pari importo » sono soppresse;

b) le lettere c) e d) sono sostituite dalle seguenti:

«c) le anticipazioni nette effettuate in forza dell'obbligo del non riscosso come riscosso, riferite a quote non erariali sono restituite in venti rate annuali decorrenti dal 2008, ad un tasso di

interesse pari all'euribor diminuito di 0,50 punti; per tali quote, se comprese in domande di rimborso o comunicazioni di inesigibilità presentate prima della data di entrata in vigore della presente disposizione la restituzione dell'anticipazione è effettuata con una riduzione del 10% del loro complessivo ammontare. La tipologia e la data dell'euribor da assumere come riferimento sono stabilite con il decreto di cui alla lettera a).»

«d) ai fini delle restituzioni di cui alle lettere a) e c), sono rimborsati rispettivamente in dieci e venti annualità di pari entità i crediti risultanti alla data del 31 dicembre 2007 dai bilanci delle società agenti della riscossione. Il riscontro dell'ammontare dei crediti oggetto di restituzione è eseguito in occasione del controllo sull'inesigibilità delle quote, secondo le disposizioni in materia, da effettuarsi a campione, sulla base dei criteri stabiliti da ciascun ente creditore. Il recupero dei crediti eventualmente non spettanti è effettuato mediante riversamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme dovute a seguito del diniego del discarico o del rimborso da parte dei soggetti di cui al comma 10, fatti salvi gli effetti della sanatoria prevista dall'art. 1 commi 426 e 426-bis della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Le riscossioni conseguite dagli agenti della riscossione in data successiva al 31 dicembre 2007 sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato. Le somme incassate fino al 31 dicembre 2008 sono comunque riversate, in unica soluzione, entro il 20 gennaio 2009.»

4. soppresso

5. All'articolo 182-ter del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente: «Con il piano di cui all'articolo 160 il debitore può proporre il pagamento, parziale o anche dilazionato, dei tributi amministrati dalle agenzie fiscali e dei relativi accessori, nonché dei contributi amministrati dagli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie e dei relativi accessori, limitatamente alla quota di debito avente natura chirografaria anche se non iscritti a ruolo, ad eccezione dei tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea; con riguardo all'imposta sul valore aggiunto, la proposta può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento. Se il credito tributario o contributivo è assistito da privilegio, la percentuale, i tempi di pagamento e le eventuali garanzie non possono essere inferiori a quelli offerti ai creditori che hanno un grado di privilegio inferiore o a quelli che hanno una posizione giuridica ed interessi economici omogenei a quelli delle agenzie e degli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie; se il credito tributario o contributivo ha natura chirografaria, il trattamento non può essere differenziato rispetto a quello degli altri creditori chirografari ovvero, nel caso di suddivisione in classi, dei creditori rispetto ai quali è previsto un trattamento più favorevole.»;

b) al secondo comma sono aggiunte, all'inizio, le seguenti parole: « Ai fini della proposta di accordo sui crediti di natura fiscale, ».

6. Con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, sono definite le modalità di applicazione nonché i criteri e le condizioni di accettazione da parte degli enti previdenziali degli accordi sui crediti contributivi.

7. Alla legge 27 dicembre 2002, n. 289, dopo l'articolo 16, è inserito il seguente:

« Art.16-bis. - (Potenziamento delle procedure di riscossione coattiva in caso di omesso versamento delle somme dovute a seguito delle definizioni agevolate) 1. Con riferimento ai debiti iscritti a ruolo ai sensi degli articoli 7, comma 5, 8, comma 3, 9, comma 12, 15, comma 5, e 16, comma 2, della presente legge:

a) il limite di importo di cui all'articolo 76, comma 1, del decreto del Presidente della

Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e' ridotto a cinquemila euro;

b) non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 77, comma 2, dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973;

c) l'agente della riscossione, una volta decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, procede ai sensi dell'articolo 35, comma 25, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

1-bis. Le disposizioni del comma 1 del presente articolo si applicano anche alle definizioni effettuate ai sensi dell'articolo 9-bis».

7-bis. La misura minima di capitale richiesto alle societa', ai sensi del comma 3 dell'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, per l'iscrizione nell'apposito albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attivita' di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni e' fissata in un importo non inferiore a 10 milioni di euro interamente versato. Dal limite di cui al precedente periodo sono escluse le societa' a prevalente partecipazione pubblica. E' nullo l'affidamento di servizi di liquidazione, accertamento e riscossione di tributi e di altre entrate degli enti locali a soggetti che non possiedano il requisito finanziario suddetto. I soggetti iscritti nel suddetto albo devono adeguare alla predetta misura minima il proprio capitale sociale. I soggetti che non abbiano proceduto a detto adeguamento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto decadono dagli affidamenti in corso e sono cancellati dall'albo. In ogni caso, fino all'adeguamento essi non possono ricevere nuovi affidamenti o partecipare a gare a tal fine indette.

Art. 32-bis

Semplificazione delle modalita' di riscossione coattiva

1. L'iscrizione a ruolo delle somme determinate ai sensi delle disposizioni di cui al decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 462, che risultano dovute a titolo di contributi e premi, nonche' di interessi e di sanzioni per ritardato o omesso versamento e' effettuata direttamente dall'Agenzia delle entrate, fatte salve le vigenti disposizioni in materia di contenzioso.

2. La societa' di riscossione di cui all'articolo 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e successive modificazioni, provvede a riversare le somme riscosse agli enti previdenziali creditori ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e successive modificazioni.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano con riferimento ai contributi e premi dovuti in base alle dichiarazioni relative al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2006 e successivi.

Art. 32-ter

Estensione del sistema di versamento «F24 enti pubblici» ad altre tipologie di tributi, nonche' ai contributi assistenziali e previdenziali e ai premi assicurativi

1. Gli enti e gli organismi pubblici di cui alle tabelle A e B allegate alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni, nonche' le amministrazioni centrali dello Stato di cui all'articolo 7 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 ottobre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 23 ottobre 2007, che per il versamento dell'imposta regionale sulle attivita' produttive e delle ritenute operate alla fonte per l'imposta sui redditi delle persone fisiche e le relative addizionali si avvalgono del modello « F24 enti pubblici », approvato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate 8 novembre 2007, pubblicato nel supplemento ordinario n. 246 alla Gazzetta Ufficiale n. 276 del 27 novembre 2007, utilizzano lo stesso modello « F24 enti pubblici » per il pagamento di tutti i tributi erariali

e dei contributi e premi dovuti ai diversi enti previdenziali e assicurativi.

2. Le modalita' di attuazione, anche progressive, delle disposizioni contenute nel comma 1 sono definite:

- a) con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate per i tributi erariali;
- b) con uno o piu' decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare di concerto con gli altri Ministri competenti, per i contributi e i premi.

3. Ai versamenti eseguiti nel corso dell'anno 2008 mediante il modello «F24 enti pubblici», approvato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate 8 novembre 2007 e pubblicato nel supplemento ordinario n. 246 alla Gazzetta Ufficiale n. 276 del 27 novembre 2007, dagli enti e organismi pubblici di cui alle tabelle A e B allegate alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni, nonche' dalle amministrazioni centrali dello Stato, non si applicano le sanzioni previste all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e successive modificazioni, qualora il versamento sia stato effettuato tardivamente, ma comunque entro il secondo mese successivo alla scadenza stabilita.

Art. 33.

Indennita' per la cosiddetta vacanza contrattuale

1. Per il personale delle amministrazioni dello Stato, ivi incluso quello in regime di diritto pubblico destinatario di procedure negoziali, e' disposta l'erogazione con lo stipendio del mese di dicembre, in unica soluzione, dell'indennita' di vacanza contrattuale riferita al primo anno del biennio economico 2008-09 ove non corrisposta durante l'anno 2008.

2. Le somme erogate sulla base di quanto disposto dal comma 1 costituiscono anticipazione dei benefici complessivi del biennio 2008-09 da definire, in sede contrattuale o altro corrispondente strumento, a seguito dell'approvazione del disegno di legge finanziaria per l'anno 2009.

3. Agli oneri derivanti dall'applicazione del comma 1, quantificati per l'anno 2008 in 257 milioni di euro comprensivi degli oneri contributivi e dell'IRAP di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, si provvede a valere sulle risorse di cui all'articolo 3, commi 143, 144 e 145, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

4. Le amministrazioni pubbliche non statali possono provvedere, con oneri a carico dei rispettivi bilanci, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 3, comma 146, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, all'erogazione dell'importo di cui al comma 1 al proprio personale.

5. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui trattamento economico e' direttamente disciplinato da disposizioni di legge.

Art. 34.

LSU Scuola

1. Per la proroga delle attivita' di cui all'articolo 78, comma 31, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e' autorizzata la spesa di 110 milioni di euro per l'anno 2009.

Art. 35.

Copertura finanziaria

1. Alle maggiori spese e alle minori entrate derivanti dall'articolo 1, comma 22, dall'articolo 2, commi 4 e 5-ter, dall'articolo 2-ter, dall'articolo 3, comma 4, dall'articolo 4, commi 1-bise 3, dall'articolo 5, dall'articolo 6 ad esclusione di quelle di cui ai commi 4-bis e 4-quater, dall'articolo 7, dall'articolo 11, comma 5-bis, dall'articolo 15, dall'articolo 19, commi 6, lettera c), e 18, dall'articolo 21, dall'articolo 23 e dall'articolo 34, pari a 4.996,9 milioni di euro per l'anno 2009, a 2.112 milioni di euro per l'anno 2010 e a 2.434,5 milioni di euro per l'anno 2011, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate e delle minori spese

recate dal presente decreto.





