

Breve approfondimento sugli emendamenti del PD alla manovra (D.L. 13/08/2011, n. 138)

La manovra presentata dal Governo in data 13/08/2011, seppur ancora in divenire, contiene certamente aspetti di forte regressività, tendenti a penalizzare ulteriormente (dal punto di vista contributivo e contrattuale) il lavoro dipendente (specialmente alle dipendenze della P.A.), già fortemente inciso da un livello di pressione fiscale tra i più alti in Europa. Sembrano mancare, inoltre, misure di stimolo alla crescita, essenziali per contrastare la crisi in corso e per raggiungere la stabilizzazione dei conti pubblici. Gli emendamenti proposti al Senato dal Partito Democratico mirano a correggere detti aspetti, focalizzandosi sui punti chiave essenzialmente riassunti nel decalogo alternativo del PD **“L’Italia di domani. Per il rigore, l’equità e lo sviluppo sostenibile.”**

Di seguito, una breve presentazione “tecnica” degli emendamenti proposti, suddivisa per aree tematiche e che tenta di distinguere le proposte di contenimento e razionalizzazione della spesa e aumento delle entrate da quelle di stimolo all’economia.

- **Revisione Integrale della Spesa Pubblica (*Spending Review*)** Ai fini della razionalizzazione complessiva della spesa pubblica e del superamento del criterio della spesa storica (certamente poco favorevole, in termini relativi, alle amministrazioni virtuose) in favore dell’adozione di *best practices* e costi standard, si propone la redazione di un Piano Industriale Preliminare per la Riorganizzazione della Spesa Pubblica, da presentare al Parlamento contestualmente alla Nota di Aggiornamento del DEF 2011. Le linee-guida del Piano puntano allo sfruttamento di economie di scala nella gestione di alcune attività caratteristiche del settore pubblico e vertono sull’eliminazione delle sovrapposizioni/duplicazioni funzionali ad oggi presenti nella P.A.; si prevede, dunque, la fusione delle Agenzie Fiscali, l’accorpamento degli enti di previdenza pubblica (INPS, INPDAP, IPOST, ENPALS) in un **Istituto di Previdenza Generale (IPG)**, a decorrere dal 01/01/2012 (da cui deve derivare un risparmio di almeno 500 milioni di euro annui); la riorganizzazione delle strutture periferiche della P.A., il coordinamento (in vista dell’integrazione) delle forze dell’ordine e della macchina giudiziaria (nelle diverse giurisdizioni). L’impiego delle risorse pubbliche andrà valutato comparativamente a livello nazionale ed europeo. Nell’ambito di un vasto progetto di unificazione delle stazioni appaltanti, va considerato anche il decentramento amministrativo previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione. A tal proposito si dispone, in attesa dell’adozione della Carta delle Autonomie Locali di cui all’art. 117 della Costituzione, il conferimento provvisorio presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo delle funzioni da trasferire dalle amministrazioni periferiche dello Stato a Regioni ed Enti Locali stessi, per assicurare più funzionalità e coerenza a tali servizi e minori spese per non meno di 500 milioni di euro annui. La spesa verrà tenuta sotto controllo mediante la creazione di una banca dati degli appalti informatizzata, tramite cui seguire nel dettaglio quello che accade nei relativi centri di spesa. Inoltre, a decorrere dal 01/01/2012, la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle Amministrazioni Pubbliche svolge le proprie funzioni anche relativamente al personale dipendente delle amministrazioni regionali e locali, per garantire un controllo omogeneo su tutto il territorio nazionale degli standard qualitativi dei servizi offerti; le retribuzioni dei dipendenti delle P.A. vengono pertanto legate, in parte, ai risultati raggiunti (secondo la valutazione della Commissione); in particolare, per quanto riguarda i dirigenti, la parte del trattamento stipendiale dipendente dalla

valutazione rappresenta una quota non inferiore al 30% della retribuzione complessiva; da quanto detto devono derivare risparmi non inferiori a 500 milioni di euro annui.

Per conseguire un miglioramento del saldo primario, si agisce sulla spesa corrente. Nel biennio 2012-2013 vengono ridotte dell'1% l'anno (rispetto a quanto riportato nel bilancio consuntivo 2010) le spese di funzionamento relative alle missioni di ciascun Ministero. Nello stesso biennio, le dotazioni finanziarie relative agli interventi per le missioni di cui sopra vengono ridotte dell'1,5%, mentre quelle relative agli oneri comuni in conto capitale e di parte corrente sono ridotte dello 0,5%. Nel triennio successivo (2014-2016) la spesa primaria nominale del bilancio può aumentare in misura non superiore al 50% della crescita del PIL prevista nel DEF.

Con riferimento alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto consolidato della pubblica amministrazione, l'uso delle autovetture in dotazione a ciascuna amministrazione è ammesso esclusivamente per documentate esigenze di servizio ed esclusivamente per i titolari delle cariche istituzionali di cui al decreto del Presidente del consiglio dei ministri 30 ottobre 2001. Ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662, tutti coloro che hanno ricoperto cariche pubbliche e che sono cessati dalla carica perdono il diritto all'uso dell'autovettura.

Le amministrazioni pubbliche adottano le **tecnologie e i programmi informatici** per la fornitura di servizi ai cittadini anche in via informatica e nelle procedure di evidenza pubblica.

- **Istituzione dell'imposta sui Grandi Patrimoni Immobiliari** A decorrere dal 01/01/2012 è istituita l'imposta nazionale sui grandi patrimoni immobiliari. Si tratta di un'imposta progressiva per scaglioni, quindi fortemente ispirata al principio dell'equità verticale. In particolare, l'imposta è articolata in due scaglioni:
 - a) Da 1.200.000 euro a 1.700.000, con aliquota dello 0,50%;
 - b) Oltre 1.700.000 euro, con aliquota dello 0,80%.L'imposta in oggetto è rivolta a proprietari e titolari di altro diritto reale su immobili *destinati ad uso abitativo* e non tocca i fondi immobiliari e le società di costruzioni (per tutelare il risparmio gestito e le attività imprenditoriali collegate ai patrimoni immobiliari). I valori a cui applicare l'imposta vengono determinati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio.
- **Dismissioni di Immobili e Frequenze** È possibile raccogliere parte delle risorse necessarie alla stabilizzazione dei conti pubblici procedendo all'alienazione di parte del patrimonio immobiliare disponibile della P.A.: a tal fine, entro 30 giorni dalla conversione del decreto sulla manovra, il Ministro della Difesa stila un elenco dei beni immobili in uso al Ministero non necessari a scopi istituzionali e non avviati a procedure di valorizzazione, da trasferire a Comuni, Province e Regioni. Entro i successivi 120 giorni possono essere presentati (da soggetti pubblici o privati) all'Agenzia del Demanio progetti di valorizzazione finalizzati all'alienazione relativi agli immobili nell'elenco. Detti progetti possono fruire di finanziamenti da fondi d'investimento immobiliari chiusi compartecipati dallo Stato e da enti pubblici locali e regionali, o possono prevedere la vendita diretta, chiaramente a mezzo di procedure ad evidenza pubblica. L'Agenzia del Demanio coordina la valutazione dei progetti, che devono avere le necessarie autorizzazioni urbanistiche e rispondere a criteri di pubblica utilità (uso pubblico dell'immobile da alienare o destinazione al mercato

immobiliare per affitti a canone concordato di almeno il 30% della cubatura). La valutazione positiva del progetto determina il trasferimento agli enti pubblici locali o regionali, o ai fondi di cui sopra, che provvedono all'alienazione. I proventi di quest'ultima restano per il 25% agli enti stessi, che possono disporre fuori dai vincoli del Patto di Stabilità interno, mentre il restante 75% è acquisito dallo Stato. La procedura appena descritta può applicarsi anche a beni già facenti parte del patrimonio immobiliare di enti pubblici locali o regionali.

Si prevede, poi, che le procedure di liberalizzazione di servizi pubblici, previste nell'art. 29 della l. 111/2011, vadano applicate anche alle Regioni, agli enti locali ed alle Camere di Commercio (ad eccezione del settore idrico). Qualora si tratti di infrastrutture caratterizzate da monopolio naturale, si impone un vincolo del 49% alla dismissione del patrimonio in oggetto e si prevede la stesura di adeguate normative regolatorie, ivi compresa l'istituzione di Agenzie per la regolazione dei settori in oggetto.

In termini di entrate, le misure presentate in questo punto dovrebbero ammontare ad almeno 5 miliardi di euro l'anno, nel quinquennio 2012-2016, da destinare alla riduzione del debito pubblico. A ciò andrebbero aggiunti i proventi derivanti dalla vendita delle frequenze per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, liberate dall'avvento del digitale terrestre (il c.d. *dividendo digitale*). L'emendamento proposto all'art.3 della manovra del 13 Agosto assegna all'AGCOM il compito di stabilire le condizioni economiche di assegnazione tramite gara di dette frequenze, con l'obiettivo di assicurarne la massima valorizzazione economica.

- **Contributo di Solidarietà sui Capitali Scudati** Sulle attività finanziarie e patrimoniali oggetto di rimpatrio ai sensi della l. 102/2009 e della l. 25/2010 (ovvero le somme derivanti dal c.d. *scudo fiscale*), si applica un'imposta straordinaria sul patrimonio per l'anno 2012; l'aliquota da applicare è del 15% (il che assimila il trattamento di tali somme a quello previsto, per misure analoghe, negli altri Stati europei) ed ha come base imponibile la totalità delle somme rimpatriate o regolarizzate. L'intermediario che ha curato il rimpatrio o quello divenuto titolare del rapporto successivamente al rimpatrio stesso funge da sostituto d'imposta. Il pagamento dell'imposta straordinaria avviene secondo le medesime modalità previste dalla l. 102/2009, garantendo quindi l'anonimato e l'assenza di risvolti penali per l'interessato. Si consideri che, al 10/01/2010, fonti governative stimavano in 80 miliardi di euro l'ammontare dei patrimoni *scudati*.
- **Lotta all'Evasione** A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge rientrano in vigore le seguenti disposizioni, secondo le quali: a) I compensi in denaro per l'esercizio di arti e professioni sono riscossi esclusivamente mediante assegni non trasferibili o bonifici ovvero altre modalità di pagamento bancario o postale nonché mediante sistemi di pagamento elettronico, salvo per importi unitari inferiori a 100 euro; b) Il contribuente presenta all'Agenzia delle entrate l'elenco dei soggetti nei cui confronti sono state emesse fatture e l'elenco dei soggetti titolari di partita IVA da cui sono effettuati acquisti rilevanti ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto; c) Per ciascun soggetto sono indicati il codice fiscale e l'importo complessivo delle operazioni effettuate, al netto delle relative note di variazione, con l'evidenziazione dell'imponibile, dell'imposta, nonché dell'importo delle operazioni non imponibili e di quelle esenti, prevedendo le relative disposizioni in

caso di omissione dell'elenco; d) Per determinate attività (come identificate dal testo normativo¹) sussiste l'obbligo di trasmettere telematicamente all'Agenzia delle entrate, distintamente per ciascun punto vendita, l'ammontare complessivo dei corrispettivi giornalieri delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi; e) I titolari di partita IVA, entro il quinto giorno precedente quello in cui intendono effettuare l'operazione di compensazione per importi superiori a 10.000 euro, comunicano all'Agenzia delle entrate, in via telematica, l'importo e la tipologia dei crediti oggetto della successiva compensazione; f) Le operazioni di cessione di beni o servizi tramite distributori automatici devono essere soggette a processi di memorizzazione.

Le risorse rese disponibili dagli interventi ai punti appena elencati verranno utilizzate in parte per la stabilizzazione dei conti pubblici, in parte per misure volte a rilanciare la crescita e a migliorare la situazione occupazionale. La manovra contenuta nel d.l. 138/2011, infatti, contiene elementi fortemente depressivi e non prevede adeguate politiche di rilancio. Seguono gli emendamenti volti a migliorare questo aspetto della manovra:

- **Politiche per lo Sviluppo Sostenibile, il Lavoro e l'Impresa** Il sostegno al lavoro, autonomo e dipendente, rappresenta uno degli assi portanti delle proposte per la crescita inserite negli emendamenti. Per quanto riguarda il primo, (lavoro autonomo), si prevede che le nuove attività di lavoro autonomo avviate da giovani (fino a 35 anni, che non partecipino in altre attività) e da disoccupati di lungo periodo sono esenti da IRAP e IRPEF per i primi tre esercizi, coerentemente con quanto disposto dal Regolamento 1998/2006 CE (Aiuti alle imprese concessi secondo la regola *de minimis*). Inoltre, si concede garanzia del 100%, a valere sul Fondo Centrale di Garanzia, ad imprese individuali di cui sia titolare un giovane (secondo i requisiti di cui sopra), società cooperative o di persone composte almeno al 60% da giovani, società di capitali le cui quote spettino per almeno i due terzi a giovani. Ancora, per i soggetti di età compresa tra 18 e 35 anni si istituisce presso la CDP un Fondo Rotativo di Garanzia per l'Autonomia dei Giovani, con dotazione annuale di 300 milioni di euro, volto a garantire investimenti in attività professionali, imprenditoriali o formative di detti soggetti, di ammontare non superiore a 25.000 euro; il fondo garantisce, ordinariamente, fino all'80% dell'esposizione, con possibilità di copertura integrale. Per dare un concreto sostegno ai soggetti titolari di partite iva, alle imprese artigiane e alla piccola impresa, si istituisce "Impresa Sicura Spa" (partecipata da CDP e altri soggetti finanziari, anche privati), presso cui si stanziava il Fondo Temporaneo di Intervento per la Liquidità delle Imprese, con dotazione annua di 1,5 miliardi di euro per il biennio 2011-2012. Il Fondo acquisisce i crediti vantati dai soggetti di cui sopra verso la P.A., trascorsi 6 mesi dal termine fissato per i pagamenti (acconti o saldi) dei servizi o delle forniture ricevute. Tale attività di *factoring*

¹ Cessioni di beni effettuate da commercianti al minuto autorizzati in locali aperti al pubblico, in spacci interni, mediante apparecchi di distribuzione automatica, per corrispondenza, a domicilio o in forma ambulante; 2) prestazioni alberghiere e le somministrazioni di alimenti e bevande effettuate dai pubblici esercizi, nelle mense aziendali o mediante apparecchi di distribuzione automatica; 3) prestazioni di trasporto di persone nonché di veicoli e bagagli al seguito; 4) prestazioni di servizi rese nell'esercizio di imprese in locali aperti al pubblico, in forma ambulante o nell'abitazione dei clienti; 5) prestazioni di custodia e amministrazione di titoli e per gli altri servizi resi da aziende o istituti di credito e da società finanziarie o fiduciarie; 6) operazioni esenti.

mira evidentemente ad accelerare la circolazione di denaro pubblico attraverso il vasto circuito di soggetti economici privati che entrano in contatto con le Amministrazioni, ma che troppo spesso scontano ritardi notevoli (e fortemente penalizzanti per la propria attività d'impresa) sui pagamenti.

In relazione al lavoro dipendente, invece, lo scopo principale delle proposte è quello di aumentare il costo del lavoro a tempo determinato ed incentivare l'assunzione con contratti definitivi, introducendo anche fattori correttivi del dualismo di genere che caratterizza il mercato del lavoro italiano. Perciò, nel quinquennio 2011-2015 si prevede l'assegnazione, in termini di credito d'imposta (per il datore di lavoro) di 333 euro mensili per ciascun lavoratore assunto a tempo indeterminato. Qualora il lavoratore assunto rientrasse nella categoria dei "lavoratori svantaggiati" secondo il Regolamento n. 800/2008, CE (è bene ricordare che tale Regolamento presta particolare attenzione alle *lavoratrici svantaggiate per genere*), il credito d'imposta è stabilito in 416 €/mese per lavoratore. Il computo delle nuove assunzioni a tempo indeterminato che danno diritto al credito è valutato rispetto alla media degli occupati nel 2010 con contratti analoghi, al netto delle diminuzioni occupazionali (considerando anche società controllate o collegate). Per i rapporti co.co.co., anche a progetto, senza vincolo di subordinazione, si incrementa dell'1% l'aliquota contributiva per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, destinando parte del gettito aggiuntivo ad un Fondo per la formazione di detti lavoratori. In più, si stabilisce un limite del 20% per il personale assunto a tempo determinato da uno stesso datore di lavoro; si deroga a tale limite solo per datori di lavoro che nei 3 anni precedenti abbiano convertito in contratti a tempo indeterminato almeno il 50% dei contratti a tempo determinato. Per i lavoratori iscritti alla gestione separata (l. 335/1995) che non abbiano altre forme di previdenza obbligatoria è prevista (data la soddisfazione di criteri contributivi e reddituali minimi nell'anno precedente), nei casi di fine lavoro, la liquidazione in un'unica rata di una somma pari all'80% del reddito percepito l'anno precedente, e comunque non superiore a 12.000 euro. Si propone, infine, di sopprimere l'art. 8 del d.l. 138/2011 in materia di deroga ai contratti collettivi nazionali, che, in particolare, prevede che le intese sottoscritte a livello aziendale o territoriale possano derogare a leggi sul lavoro, comprese quelle sul licenziamento, e alle relative norme contenute nei contratti nazionali.

Un sostegno fiscale particolare è previsto per le donne lavoratrici con figli a carico, con redditi non superiori a 50.000 euro, che beneficiano di detrazioni a carattere progressivo per ciascun figlio; in caso di incapienza, il beneficio viene corrisposto sotto forma di assegno (imposta negativa).

Direttamente ascrivibili agli interventi per lo sviluppo sostenibile, invece, sono gli incentivi per la riqualificazione energetica degli edifici, contenuti negli emendamenti all'art. 7 della manovra del 13 Agosto. Si prevede, infatti, che le spese documentate, sostenute entro il 31/12 di ciascun anno a partire dal 2012, volte a migliorare l'efficienza energetica degli edifici e ad incrementare il ricorso alle energie rinnovabili in ambito civile, siano detraibili dall'imposta lorda per una quota del 55%, fino ad un valore massimo della detrazione variabile tra 30.000 e 100.000 euro (in ragione del tipo di intervento effettuato).

Un altro emendamento all'art.7 della manovra prevede l'introduzione, in via transitoria per il triennio 2012-2014, di un regime IVA ulteriormente agevolato (con aliquota al 7%) per alcune prestazioni già sottoposte ad IVA ridotta (10%), secondo quanto disposto dal D.P.R.



633/1972. Tali beni e servizi sono individuabili in: prestazioni rese ai clienti alloggiati nelle strutture ricettive di cui all'articolo 6 della legge 17 maggio 1983, n. 217, e successive modificazioni, nonché prestazioni di maggiore comfort alberghiero rese a persone ricoverate in istituti sanitari; somministrazioni di alimenti e bevande; prestazioni di servizi dipendenti da contratti di appalto aventi ad oggetto forniture o somministrazioni di alimenti e bevande; altre prestazioni e servizi turistico-balneari. Tale disposizione (le cui minori entrate ammontano a circa 4,5 miliardi di euro per ciascuno dei tre anni) mira a far ripartire uno dei settori essenziali dell'economia italiana, per cui il turismo rappresenta un *asset* irrinunciabile, sicuramente capace di rappresentare un volano per la crescita, a sua volta indispensabile per rimettere in ordine i conti pubblici e far ripartire occupazione e consumi interni.

*A cura del Dipartimento economia e lavoro
Alessandra Cataldi
Gianluigi Nocella*