

Mauro Cernesi

**NOVITÀ TRIBUTARIE
2010**

TRAMONTANA

© 2010 RCS Libri S.p.A. – Milano
Chiuso in redazione il 20 gennaio 2010

Hanno collaborato alla realizzazione dell'opera:
Coordinamento editoriale e redazionale: Marina Atteritano

I diritti di traduzione e riproduzione, totali o parziali anche a uso interno e didattico con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

La realizzazione di un libro presenta aspetti complessi e richiede particolare attenzione nei controlli: per questo è molto difficile evitare completamente errori e imprecisioni. L'editore ringrazia sin da ora chi vorrà segnalarli alle redazioni.

Per segnalazioni o suggerimenti relativi al presente volume scrivere a:
RCS Libri S.p.A.-Divisione Education – Via Mecenate, 91 – 20138 Milano - fax 02 50952351

Per qualsiasi comunicazione all'editore tramite posta elettronica scrivere a: infoline@rcs.it

L'editore è a disposizione degli aventi diritto con i quali non gli è stato possibile comunicare per eventuali involontarie omissioni o inesattezze nella citazione delle fonti dei brani o delle illustrazioni riprodotte nel volume. L'editore si scusa per i possibili errori di attribuzione e dichiara la propria disponibilità a regolarizzare.

INDICE

<u>1. La manovra estiva 2009</u>	5
<u>2. La nuova legge di contabilità e finanza pubblica</u>	14
<u>3. Le legge Finanziaria</u>	23
<u>4. La Finanziaria: le misure a sostegno delle imprese</u>	27
<u>5. La Finanziaria: il lavoro e la previdenza</u>	32
<u>6. La Finanziaria: il fisco</u>	39
<u>7. La Finanziaria: la giustizia e la sanità</u>	43
<u>8. La Finanziaria: altri provvedimenti</u>	46

INTRODUZIONE

L'appuntamento di quest'anno con le *novità tributarie* si presenta in parte diverso rispetto al passato. Oltre alla *manovra finanziaria* (decreto legge estivo e legge Finanziaria), è stato infatti dato ampio spazio alla nuova **legge di contabilità e finanza pubblica** (legge n. 196/2009), che già dal 2010 produrrà i suoi effetti. Si pensi, per esempio, alla *modificazione del ciclo della programmazione annuale* del bilancio dello Stato e *dei relativi strumenti*. Così, solo per fare qualche esempio, il *Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)* sarà sostituito dalla *Decisione di Finanza Pubblica (DFP)* e la nuova *legge di stabilità (LS)* prenderà il posto della *legge Finanziaria (LF)*, introdotta nel nostro ordinamento nel 1978 (legge n. 468/1978). La *nuova legge di contabilità* si è resa necessaria per adeguare il contesto normativo della finanza pubblica al mutato assetto tra lo Stato e gli enti territoriali (delineato dal *Titolo V, della parte seconda, della Costituzione* e sancito dalla recente *legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, n. 42/2009*) e ai *vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario*.

Come di consueto, tuttavia, nel fascicolo non manca l'illustrazione sulle **novità tributarie ed economiche introdotte dalla manovra finanziaria 2010**. Sia il *decreto legge estivo (n. 78/2009)*, che ha anticipato in parte la manovra, sia la *legge Finanziaria 2010 (legge n. 191/2009)* non introducono, però, *novità tributarie di rilievo*. Le misure contenute in questi provvedimenti sono indirizzate, infatti, ad "arginare" la *crisi economica globale*; si pensi, per esempio, alla *detassazione degli investimenti, agli incentivi alle imprese, agli aiuti alla PMI nel Sud Italia* (con l'istituzione della *Banca del Mezzogiorno*) e *alle modifiche di alcuni contratti di lavoro*, introdotti dalla legge Biagi, *al fine di incrementare l'occupazione*. Gli strumenti utilizzati per reperire le risorse necessarie per queste misure sono passati attraverso il contestato *scudo fiscale*, una sorta di *condono* per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero in violazione delle disposizioni fiscali e valutarie vigenti, *con conseguente cancellazione dei reati fiscali, valutari e societari*. Inoltre, parte della manovra finanziaria è stata finanziata dal *trattamento di fine rapporto (TFR)* "inoptato" dei lavoratori dipendenti del settore privato conferito al fondo Inps. Un meccanismo quest'ultimo che - come vedremo - sebbene serva per far fronte all'emergenza, incrementa il debito potenziale dello Stato.

Per la *riforma tributaria* si dovrà, invece, attendere ancora: la diminuzione della pressione fiscale (con la riduzione delle aliquote e degli scaglioni da cinque a due: 23% sino a 100.000 euro e 33% per i redditi superiori), il *quoziente familiare* (alla francese) e gli *altri provvedimenti* (deduzioni e detrazioni per i redditi più bassi, agevolazioni per i lavoratori dipendenti) sono, in queste settimane, al centro del dibattito politico e parlamentare.

Il fascicolo è rivolto, in modo specifico, ai docenti di *materie giuridico-economiche ed economiche-aziendali*, che si trovano a dover fronteggiare in misura maggiore, nello svolgimento dei programmi ministeriali, i cambiamenti normativi. Per ragioni didattiche e di spazio, non sono state affrontate tutte le novità introdotte dalla manovra finanziaria 2010, ma solo quelle di particolare importanza per gli studenti. Non si è voluto, quindi, proporre un aggiornamento tecnico fine a se stesso, ma si è scelto di presentare le novità collegandole ai programmi e alle esigenze didattiche. Per alcuni degli argomenti più importanti si è cercato di ricostruirne "l'evoluzione", che hanno avuto nel tempo ("Riprendiamo i concetti"). In questo modo l'aggiornamento diventa una "continuazione" di quanto appreso in classe e non un argomento a se stante, spesso incomprensibile. Non mancano, altresì, indicazioni per approfondire gli argomenti più caldi della manovra finanziaria ("Per approfondire" e "Per saperne di più") o del "Materiale per la discussione" (con articoli apparsi sulla stampa specializzata), accompagnato da domande per "stimolare" gli alunni. Il fascicolo è poi corredato da esercizi, tabelle di sintesi, schede di lettura, che hanno il compito di agevolare la comprensione e l'apprendimento dei concetti principali. Ogni insegnante potrà chiaramente utilizzare gli strumenti che riterrà più opportuni.

L'autore

1. LA MANOVRA ESTIVA 2009

Il decreto legge n. 78 del 1° luglio 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 3 agosto 2009 recante “Provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini” (in Gazzetta Ufficiale n. 179 del 4 agosto 2009 – Supplemento Ordinario n. 140), rappresenta il “primo tassello” della manovra 2010. Si tratta di un pacchetto di misure che *possono essere così sintetizzate*:

- *detassazione degli investimenti;*
- *premio per la capitalizzazione delle società;*
- *modifiche alle regole per la compensazione dei crediti Iva;*
- *inasprimento delle sanzioni per l'utilizzo dei paradisi fiscali e scudo fiscale;*
- *condizioni bancarie uniformi e nuove tutele per i clienti.*

Vediamo di analizzare brevemente questi provvedimenti.

Detassazione degli investimenti – La legge n. 102/2009 ha previsto, al fine di incentivare l’effettuazione di nuovi investimenti, un’agevolazione consistente in una detassazione a favore delle imprese che acquistano nuovi macchinari e nuove attrezzature (cosiddetta *Tremonti-ter*), disponendo l’esclusione, ai fini della determinazione del reddito d’impresa, del 50% del costo sostenuto. La nuova agevolazione riprende strutturalmente le agevolazioni disposte nel passato e denominate, dal nome del Ministro dell’Economia e delle Finanze, *Tremonti* (decreto legge n. 357/1994, convertito nella legge n. 489/1994) e *Tremonti-bis* (legge n. 383/2001), anche se sono presenti diverse variazioni rispetto al passato sia sotto il profilo soggettivo di applicazione (sono esclusi, come vedremo, dall’agevolazione i lavoratori autonomi) sia sotto quello oggettivo (la detassazione non riguarda tutti i beni strumentali, ma solo alcune tipologie espressamente indicate dal legislatore). La possibilità di fruire della detassazione è concessa a tutti i titolari di **reddito d’impresa**, sia organizzati in forma individuale che societaria, e a *prescindere dal regime contabile adottato*, per gli **investimenti effettuati tra il 1° luglio 2009 e il 30 giugno 2010**. La detassazione spetta anche agli imprenditori che si trovano nel *regime per le nuove iniziative produttive* (c.d. *forfetino*), e nel *regime dei contribuenti minimi*.

PER SAPERNE DI PIÙ... IL FORFETINO E IL REGIME PER I MINIMI

Il *regime riservato alle nuove iniziative produttive* (cosiddetto *forfetino*) può essere applicato per il periodo d’imposta in cui l’attività è iniziata e per i due periodi successivi. È utilizzabile dalle imprese individuali e dai lavoratori autonomi con determinati requisiti (il contribuente non deve aver esercitato negli ultimi tre anni attività d’impresa o professionale; la nuova attività non deve essere la prosecuzione di un’attività precedente; la nuova impresa deve essere in regola con gli obblighi previdenziali, assicurativi e amministrativi; l’ammontare dei compensi non deve superare 30.987,41 euro (46.481,12 euro per il terzo anno) per l’attività professionale o artistica ovvero l’ammontare dei ricavi non deve superare 30.987,41 euro (46.481,12 euro per il terzo anno) per le imprese aventi per oggetto prestazione di servizi o di 61.974,83 euro (92.962,24 euro per il terzo anno), per le imprese esercenti altre attività. La tassazione, sostitutiva dell’IRPEF e delle addizionali avviene con *un’imposta sostitutiva del 10% applicata sul reddito imponibile*.

Il *regime dei contribuenti minimi*, è il regime naturale (non c’è bisogno di opzione) per le persone fisiche e per i lavoratori autonomi che possiedono determinati requisiti (volume d’affari non superiore a 30.000 euro; non effettuazione di esportazioni; assenza di dipendenti e collaboratori; acquisto di beni strumentali, nel triennio precedente, non superiore a 15.000 euro. Il reddito d’impresa o di lavoro autonomo è determinato dalla differenza algebrica tra l’ammontare dei ricavi o compensi percepiti nel periodo d’imposta e quello delle spese sostenute nel periodo stesso nell’esercizio dell’attività d’impresa o dell’arte o della professione (principio di cassa). Sul reddito così calcolato si applica *un’imposta sostitutiva sui redditi pari al 20%*.

Si rileva che nel caso dei soggetti rientranti nel *regime contabile dei minimi*, sebbene ammessi al beneficio della Tremonti-ter, *la portata del bonus risulta limitata* dal momento che gli stessi non possono acquistare *beni strumentali per un importo superiore a 15.000 euro nel triennio* (se vogliono rimanere nel regime agevolato).

Sono quindi *esclusi i titolari di reddito di lavoro autonomo*, che invece potevano accedere al beneficio in occasione delle precedenti formulazioni della legge Tremonti, le persone fisiche esercenti attività agricole non produttive di reddito d'impresa e gli enti non commerciali privi di reddito d'impresa. Il beneficio opera solo ai fini delle imposte sui redditi (Irpef o Ires) e non ai fini Irap. L'investimento deve essere effettuato in un bene nuovo strumentale all'attività (sono esclusi i beni acquisiti per la successiva rivendita) rientrante nella *divisione 28 della tabella Ateco 2007*, di cui al provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 16 novembre 2007. Queste tabelle sono solitamente utilizzate per individuare il codice di attività esercitata da un operatore economico. Le attrezzature indicate nella divisione 28 della *tabella Ateco* comprendono apparecchi fissi e mobili progettati per uso industriale, per l'edilizia e l'ingegneria civile, per uso agricolo o domestico, per il trasporto di passeggeri e merci entro strutture delimitate. La divisione include anche la fabbricazione di macchinari per usi speciali, non presenti altrove in questa classificazione, utilizzati o meno in un processo di fabbricazione (come quelli utilizzati nei parchi di divertimento, nelle piste automatiche da *bowling* ecc.). *Si tratta di una serie di beni strumentali dai quali sono esclusi beni di particolare rilevanza quali immobili, autoveicoli, computer, mobili e arredi*. L'ambito applicativo dell'agevolazione, spettando esclusivamente ad apparecchiature di cui alla divisione 29 della tabella Ateco, è più limitato rispetto a quello previsto nelle vecchie edizioni delle Tremonti, dove potevano godere delle agevolazione tutti i beni strumentali. L'agevolazione, come abbiamo visto, è riconosciuta in misura pari al 50% del costo sostenuto per l'acquisto di *nuovi macchinari*. Oltre all'onere economico diretto sostenuto, *possono essere ricompresi nel costo anche gli oneri accessori* di diretta imputazione (spese di progettazione, trasporti, montaggio, installazione, messa a punto, spese per perizie e collaudi) e *l'eventuale Iva indetraibile*. Il costo, invece, va assunto al netto di eventuali contributi in conto impianti ricevuti per l'acquisto. Le spese dovranno considerarsi sostenute alla data di consegna o spedizione ovvero, se successiva, alla data in cui si verifica l'effetto traslativo o costitutivo della proprietà del bene. L'agevolazione potrà essere fruita esclusivamente in sede di *versamento del saldo* delle imposte sui redditi dovute per il periodo d'imposta di effettuazione degli investimenti. Tecnicamente, essa assumerà la forma di una variazione in diminuzione operata direttamente in dichiarazione dei redditi. Quindi l'agevolazione potrà avere effetto su due distinti esercizi esercitando i propri effetti in due diverse dichiarazioni: Unico 2010-Redditi 2009 per gli investimenti operati tra il 1/7/2009 e il 31/12/2009; Unico 2011-Redditi 2010 per gli investimenti operati tra il 1/1/2010 e il 30/06/2010. L'agevolazione sarà revocata nel caso in cui il contribuente *ceda a terzi il bene agevolato o lo destini a finalità estranee all'esercizio dell'attività d'impresa* prima del *secondo periodo d'imposta successivo all'acquisto*.

Le principali differenze tra la Tremonti-bis e la Tremonti-ter

A questo punto è possibile operare un confronto tra il meccanismo della vecchia agevolazione Tremonti-bis (legge n. 383/2001) e quello introdotto dalla Tremonti-ter (legge n. 102/2009). Quest'ultima si presenta sicuramente *più favorevole rispetto al volume degli investimenti detassabili*, che sono considerati nella Tremonti-ter per il loro *intero valore*. Infatti, la Tremonti-bis, escludeva dalla tassazione del reddito d'impresa e di lavoro autonomo *il 50% degli investimenti in beni strumentali in eccedenza rispetto alla media degli investimenti realizzati nei cinque periodi d'imposta precedenti, con facoltà di escludere dal calcolo della media il periodo in cui l'investimento è stato più elevato*. La Tremonti-ter risulta, invece, *molto più limitata*, rispetto al precedente provvedimento, se si pensa che, sotto il *profilo soggettivo*, interessa soltanto quei soggetti titolari di reddito d'impresa, con esclusione dei percettori di reddito di lavoro autonomo, e, *sotto il profilo oggettivo*, agevola solo gli investimenti in macchinari e apparecchiature compresi nella divisione 28 della tabella Ateco. Infine, anche il *periodo* concesso per realizzare gli investimenti agevolabili è più breve, rispetto alla Tremonti-bis, in quanto è limitato a un anno, contro i precedenti 18 mesi.

Ricapitolando le caratteristiche della *Tremonti-ter* possono essere così sintetizzate:

Ambito soggettivo	Esercenti <i>attività d'impresa</i> (imprese individuali o società).
Ambito oggettivo	Acquisto di macchinari ed apparecchiature nuove compresi nella <i>divisione 28 della tabella Ateco 2007</i> .
Agevolazione	Esclusione dalla tassazione del <i>50% del valore dell'investimento</i>
Periodo di riferimento degli investimenti	Acquisti effettuati <i>dall'1/7/2009 al 30/06/2010</i>
Revoca dell'incentivo	Nel caso in cui il bene oggetto dell'investimento sia: - <i>ceduto a terzi;</i> - <i>destinato a finalità estranee all'esercizio d'impresa</i> entro il <i>secondo periodo d'imposta</i> successivo all'acquisto.

Per comprendere il meccanismo della *Tremonti-ter* proponiamo il seguente esempio:

Esempio

Esercizio 2009 (senza investimenti)

Utile fiscale	euro	200.000
Ires dovuta (27,50%)	euro	55.000

Esercizio 2010 (con investimenti agevolabili). La società ha acquistato, entro il 30.06.2010, macchinari nuovi per 100.000 euro rientranti tra quelli compresi nella *divisione 28 della tabella Ateco 2007*.

Utile fiscale	euro	200.000
Detassazione Tremonti-ter, pari al 50% degli investimenti agevolabili	euro	<u>50.000</u> –

Utile tassabile	euro	150.000
Ires dovuta (27,50%)	euro	41.250

Il *risparmio in termini di imposta* è pari a 13.750 euro (50.000 x 27,50%), mentre il *risparmio percentuale* sull'investimento è del 27,50% (13.750/50.000 x 100).

Premio per la capitalizzazione delle società – Con lo scopo di favorire la ripresa economica il legislatore ha previsto una misura di sostegno alle società di persone (comprese le società semplici) e di capitali attraverso il riconoscimento di un *premio nel caso di operazioni di capitalizzazione* delle stesse da parte dei soci *persone fisiche*. L'agevolazione è cumulabile con la Tremonti-ter. Tale cumulabilità risulta essere particolarmente vantaggiosa per le società, che potrebbero utilizzare l'aumento di capitale effettuato per investire in nuovi macchinari, godendo così di tutte e due le agevolazioni. In pratica, il legislatore ha previsto *l'esclusione da imposizione fiscale di un importo pari al 3% degli aumenti di capitali effettuati da persone fisiche in società di persone o in società di capitali, entro il limite di 500.000 euro, nel periodo intercorrente tra il 5 agosto 2009 e il 5 febbraio 2010*. L'importo del 3% dell'aumento di capitale costituirà una deduzione dal reddito da applicarsi nell'anno in cui è perfezionata l'operazione e nei quattro successivi. In sostanza, l'intero beneficio goduto dalla società consiste nella esclusione dal reddito del 15% dell'aumento di capitale perfezionato (3% x 5 anni). Per ogni periodo d'imposta, andrà effettuata una variazione in diminuzione nella dichiarazione dei redditi della società interessata dall'aumento di capitale. Il beneficio opera ai fini delle imposte sui redditi (Irpef o Ires) e dell'Irap (Agenzia delle Entrate, circolare n. 53/E).

Ricapitolando le caratteristiche per godere di questo *premio* possono essere così sintetizzate:

Ambito soggettivo	<i>Società di persone e società di capitali</i>
Ambito oggettivo	Aumenti di capitale eseguiti da soci <i>persone fisiche</i>
Agevolazione	Detassazione annua corrispondente al 3% dell'importo dell'aumento del capitale effettuato <i>per l'anno in cui l'operazione si è perfezionata e per i quattro successivi.</i>
Periodo di riferimento	Aumenti di capitale sociali perfezionati a decorrere <i>dal 5 agosto 2009 ed entro il 5 febbraio 2010.</i>
Cumulabilità	Tremonti- <i>ter</i>

Per comprendere il meccanismo del bonus proponiamo il seguente esempio:

Esempio

La Beta srl al 31/12/2009 ha un capitale sociale di 30.000 euro. Il 10 gennaio 2010 viene deliberato e sottoscritto dai tre soci persone fisiche un aumento di capitale di 90.000 euro.

Calcolo agevolazione fiscale anno 2010

Percentuale del beneficio	3%	
Aumento del capitale sociale	euro	90.000
Ammontare annuo della detassazione	euro	2.700

Risparmio d'imposta annuo (Ires 27,50% + Irap 3,90%)

Ires (2.700 x 27,50%)	euro	742,50
Irap (2.700 x 3,90%)	euro	105,30
	<u>Euro</u>	<u>847,80</u>

Il risparmio di imposta complessivo è di 4.239 euro (847,80 x 5), pari al 4,71% dell'aumento del capitale sociale.

Modifiche alle regole per la compensazione dei crediti Iva - Con l'articolo 10 del D.L. n. 78/2009 (convertito nella legge n. 102/2009), sono state introdotte nuove misure al fine di contrastare le indebite compensazioni del credito annuale Iva.

PER SAPERNE DI PIÙ... LA COMPENSAZIONE

La compensazione si verifica quando due persone sono obbligate una verso l'altra per debiti e crediti reciproci; in questo caso i reciproci debiti e crediti si estinguono per le quantità corrispondenti (art. 1241 c.c.). Originariamente l'istituto della compensazione in ambito tributario, cioè nei rapporti tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria, ha trovato applicazione limitatamente ai debiti e ai crediti relativi alla *medesima imposta* e risultanti da due dichiarazioni annuali successive. In pratica, per ogni singolo tributo (Irpef, Ires, Irap, Iva) la *compensazione verticale* (o interna) consente di recuperare crediti sorti in periodi d'imposta precedenti e non chiesti a rimborso, con debiti della stessa imposta (per esempio, l'utilizzo del credito Irpef a compensazione del versamento dell'acconto Irpef). Successivamente, con l'articolo 17 del D.Lgs. 241/1997 è stata introdotta nel nostro ordinamento la cosiddetta *compensazione orizzontale* (o esterna), che consente al contribuente di compensare debiti e crediti nei confronti anche di diversi enti impositori (Stato, enti locali ed enti previdenziali). Si è reso così possibile compensare debiti e crediti non solo di natura tributaria ma anche previdenziali. Nella sostanza, la compensazione ha per oggetto tutte le somme che sono versate all'Erario tramite un apposito modello denominato F24. La legge n. 388 del 23 dicembre 2000 ha introdotto, poi, un limite all'utilizzo delle compensazioni, pari a 516.456,90 euro per ogni anno solare. Con la legge n. 102/2009 tale limite è stato portato a 700.000 euro.

Attraverso queste nuove procedure, costituite da dichiarazioni e controlli che certificano la reale esistenza del diritto, sarà possibile limitare l'evasione fiscale e l'uso improprio dello strumento della compensazione.

Le principali novità, in vigore dal 1° gennaio 2010, possono essere così riassunte.

- *La compensazione* di crediti Iva annuali o trimestrali per un importo annuo superiore a 10.000 euro, non potrà più avvenire a partire dal primo giorno del periodo (anno o trimestre) successivo, ma *potrà essere utilizzato solamente a partire dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione annuale* o dell'istanza infrannuale di rimborso (cosiddetto modello TR) da cui il credito emerge.

Esempio

Supponiamo che dalla dichiarazione annuale Iva 2010 (anno 2009) presentata nel marzo 2010 risulti un credito d'imposta di 11.000 euro. Tale credito potrà essere utilizzato in compensazione dal 16 aprile 2010.

La novità si riferisce alle compensazioni orizzontali (o esterne) effettuate con il modello F24, mentre *per le compensazioni verticali (o interne), Iva da Iva, restano valide le vecchie regole*, di conseguenza si può portare liberamente in deduzione il credito Iva 2009 nelle liquidazioni Iva del 2010, mensili o trimestrali.

- I contribuenti che intendono utilizzare in compensazione i *crediti Iva* (annuali o trimestrali) *superiori a 15.000 euro annui hanno l'obbligo di richiedere l'apposizione del "visto di conformità"*. Quest'ultimo, così come stabilito dall'art. 2, co. 2 del D.M. n. 164/99, potrà essere rilasciato dai dottori commercialisti ed esperti contabili, dai consulenti del lavoro, dagli iscritti nei ruoli degli esperti delle CCIAA, ecc. o, in alternativa, dal soggetto incaricato del controllo contabile (revisore), nel caso in cui la società ne sia soggetta. Il visto non è richiesto, invece, per le richieste di semplici rimborsi. Al fine del rilascio del visto, occorre verificare la regolare tenuta e conservazione delle scritture contabili e la corrispondenza dei dati indicati nella dichiarazione alle risultanze delle scritture contabili. Inoltre, chi effettua il visto deve essere *dotato di polizza assicurativa con un massimale non inferiore a 1.302.913,80 euro*, senza franchigia o scoperti. Copia della polizza assicurativa accompagnata da una serie di autocertificazioni deve essere depositata presso l'Agenzia regionale delle entrate. *Le false attestazioni da parte dei soggetti abilitati al visto sono punite con la sanzione da 258 euro a 2.582 euro* e, nel caso in cui l'illecito si ripettesse o fosse particolarmente grave, è prevista la segnalazione agli organi competenti per ulteriori provvedimenti.

- Per accelerare i tempi di utilizzo del credito Iva risultante dalla dichiarazione annuale è stata prevista la possibilità di *anticipare la presentazione della dichiarazione "sganciandola"* dalla dichiarazione unificata. Sarà quindi possibile presentare la dichiarazione Iva *entro il 1° febbraio* dell'anno successivo al periodo d'imposta. In questo caso, il contribuente è esonerato dall'obbligo di presentare la comunicazione annuale dei dati Iva. I contribuenti che presentano la dichiarazione Iva entro il mese di febbraio sono esonerati dall'obbligo di presentare la comunicazione annuale dei dati Iva.

Esempio

La dichiarazione relativa al 2009 potrà essere presentata dal 1/2/2010 e il relativo credito potrà essere utilizzato a partire dal 16 marzo 2010.

- L'utilizzo del credito per importi superiori a 10.000 euro potrà avvenire esclusivamente con mezzi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate.

Da un punto di vista **sanzionatorio** è espressamente esclusa la possibilità di avvalersi della *definizione agevolata per le sanzioni derivanti dall'utilizzo di crediti inesistenti*, consistente nella riduzione a un quarto delle stesse (artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 472/1997). La materia era già stata rivista con il decreto legge n. 185/2008 (manovra d'estate dello scorso anno), che aveva istituito una sanzione compresa tra il 100% e il 200% dell'importo indebitamente compensato, e con il decreto legge n. 5/2009, che aveva introdotto una sanzione del 200% per gli utilizzi indebitamente compensati superiori a 50.000 euro. Prima di questi provvedimenti la violazione era, invece, equiparata, a livello sanzionatorio al mancato versamento e quindi soggetta al 30%. L'impossibilità di avvalersi della definizione agevolata si riferisce *all'utilizzo indebito di tutti i tipi di crediti*. Pertanto, la definizione agevolata, con riduzione a un quarto delle sanzioni non può più trovare applicazione non solo con riferimento ai crediti Iva o ai crediti Iva superiori a una certa soglia (50.000 euro), ma *con riferimento a tutti i crediti indebitamente utilizzati in compensazione*. Tale nuova disposizione trova applicazione per le violazioni commesse a partire dal *1° luglio 2009*, data di entrata in vigore del decreto legge.

Inasprimento delle sanzioni per l'utilizzo dei paradisi fiscali e scudo fiscale – Con la manovra d'estate il Governo è intervenuto per disincentivare l'utilizzo dei paradisi fiscali inasprendo le sanzioni in caso di violazione degli obblighi sul monitoraggio valutario. In pratica, per i contribuenti che non segnalano al fisco, nell'apposito modello RW dell'Unico, gli investimenti esteri detenuti in paradisi fiscali *si presume* che l'intero ammontare dell'investimento costituisca *reddito imponibile*. Ricordiamo che il modello RW deve essere utilizzato per raccogliere le segnalazioni degli investimenti all'estero suscettibili di produrre materia imponibile in Italia. Inoltre, è previsto il raddoppio delle sanzioni per omessa dichiarazione o infedele dichiarazione.

MANOVRA D'ESTATE – SANZIONI PER VIOLAZIONI VALUTARIE		
	Sanzioni ordinarie	Sanzioni per violazioni valutarie
Omessa dichiarazione	Da 120% a 240% a seconda dei casi	Da 240% a 480% a seconda dei casi
Infedele dichiarazione	Da 100% a 200% a seconda dei casi	Da 200% a 400% a seconda dei casi
Le sanzioni per violazioni riguardanti redditi prodotti all'estero sono aumentate di un terzo (art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 471/1997).		

Si ricorda, infine, che nel nostro ordinamento tributario è prevista altresì la sanzione amministrativa inerente gli obblighi di segnalazione previsti dalla disciplina sul monitoraggio fiscale che può variare a seconda dei casi dal 10% al 50% (decreto legge n. 78/2009, in precedenza la misura variava dal 5% al 25%).

È stata *reintrodotta* la possibilità di aderire al cosiddetto **“scudo fiscale”** in materia di emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero in violazione delle disposizioni vigenti.

È possibile far emergere somme di denaro, azioni, partecipazioni, immobili, che sono stati trasferiti all'estero, ovvero costituiti all'estero, non avendo dichiarato nel modello RW il trasferimento dei fondi e l'esistenza dell'investimento, nell'ipotesi in cui questi beni producano un reddito che deve essere dichiarato in Italia. Sono interessati al provvedimento: le persone fisiche, gli enti non commerciali, le società semplici, le associazioni equiparate. Lo scudo vale anche per le società controllate ovvero collegate situate in Paesi esteri che consentono un adeguato scambio di informazioni (cosiddette *white list*); in tal caso gli effetti si producono in capo ai partecipanti nei limiti degli importi delle attività scudate. L'adesione allo scudo preclude nei confronti del dichiarante e dei soggetti solidalmente obbligati ogni accertamento tributario o contributivo limitatamente alle somme oggetto di rimpatrio o regolarizzazione. Lo scudo, inoltre, consente un'ampia copertura sotto il profilo dei reati penali tributari. Sono in pratica azzerati i seguenti reati: dichiarazione fraudolenta mediante l'uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, dichiarazione infedele e omessa dichiarazione, occultamento o distruzione di documenti contabili. Sono coperti inoltre numerosi reati previsti dal codice penale, tra cui *il falso in bilancio*. La procedura per aderire allo scudo doveva essere eseguita tra il 15/09/2009 e il 15/12/2009 (termine modificato dalla legge n. 102/2009, originariamente la finestra utile per il rimpatrio era dal 15/9/2009 al 15/04/2010). La procedura comporta il *rimpatrio* delle attività finanziarie ovvero anche soltanto *la regolarizzazione* delle stesse quando detenute in Stati dell'Unione Europea e in Stati aderenti allo Spazio economico europeo e il pagamento di un'imposta straordinaria *corrispondente all'aliquota del 5%*. Le operazioni di rimpatrio e regolarizzazione sono effettuate attraverso una dichiarazione riservata presentata dal contribuente a un intermediario finanziario (banche, società d'intermediazione immobiliare, società di gestione del risparmio, società fiduciarie, agenti di cambio, Poste Italiane Spa ecc.). L'intermediario doveva provvedere al versamento dell'imposta straordinaria. Con il comunicato stampa n. 202 del 29 dicembre 2009 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha reso noto le cifre dell'operazione scudo fiscale per il rientro dei capitali all'estero. Secondo il Ministero "95 miliardi di euro (pari a 190.000 miliardi di vecchie lire) è il volume delle operazioni. Su questo volume, il 98% è fatto di rimpatri effettivi in Italia". Una cifra di gran lunga superiore rispetto alle precedenti versioni "Tremontiane" (anni 2001-2003) che avevano consentito *in totale* la regolarizzazione di circa 78 miliardi di euro. I 95 miliardi di euro rientrati attraverso lo scudo fiscale valgono – sempre secondo il Ministero – 6 punti di prodotto interno lordo (Pil). Questo ha comportato per lo Stato Italiano un'entrata pari a circa 4,7 miliardi di euro. Un ritorno all'economia reale di patrimoni per anni parcheggiati all'estero che servono – ha detto il Ministro dell'Economia Giulio Tremonti – "per tenere aperte le imprese, per non licenziare e gestire i rapporti fra creditori e debitori". Su posizioni totalmente diverse le opposizioni che contestano lo scudo in quanto rappresenta *un'opportunità di annullare gli obblighi degli evasori fiscali, e un'occasione, per tutti coloro che hanno guadagnato soldi illecitamente, di riciclare il denaro sporco*. Anche per il direttore della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni, lo scudo può avere "effetti negativi sugli incentivi dei contribuenti a pagare le imposte in futuro". Sulla scia del successo ottenuto il Governo ha ritenuto opportuno inserire nel decreto milleproroghe di fine anno una proroga per altri 4 mesi (dal 1/1/2010 al 30/04/2010) dello scudo fiscale, tornando così alla sua durata originaria. La quarta versione della norma sull'emersione dei capitali esportati illegalmente prevede ora due nuove scadenze e due nuove aliquote:

- dal 1 gennaio al 28 febbraio 2010 con aliquota del 6% dei patrimoni rimpatriati o regolarizzati;
- dal 1 marzo al 30 aprile 2010 con aliquota del 7% dei patrimoni rimpatriati o regolarizzati;

Per lo scudo-*quater* sarebbe ipotizzato un incasso di 30 miliardi di euro.

Condizioni bancarie uniformi e nuove tutele per i clienti – Con la conversione in legge del D.L. n.78/2009, assumono valenza definitiva talune disposizioni in materia di uniformazione delle condizioni applicate dalle banche su operazioni frequentemente poste in essere dalla clientela. Il legislatore è intervenuto prevedendo innanzitutto nuove disposizioni sui termini di valuta e disponibilità economica per il beneficiario di bonifici, assegni circolari e assegni bancari.

In particolare a decorrere dal *1° novembre 2009*:

- *la data di valuta* per il beneficiario (cioè la data di decorrenza ai fini del conteggio degli interessi) *per i bonifici e gli assegni circolari* non potrà superare un giorno lavorativo successivo alla data del versamento;
- *la data di disponibilità economica* per il beneficiario (cioè la data a partire dalla quale le somme sono concretamente utilizzabili) non può mai superare i quattro giorni lavorativi successivi alla data del versamento per bonifici e assegni circolari, mentre per gli assegni bancari non potrà superare i cinque giorni lavorativi successivi alla data del versamento.

A partire dal **1° aprile 2010**:

- *la data di disponibilità economica* per il beneficiario non potrà mai superare i quattro giorni lavorativi successivi alla data del versamento per tutti i titoli.

La norma prevede anche la sanzione della nullità per qualunque pattuizione contraria. Nella tabella che segue sono riepilogati i termini massimi di valuta e di disponibilità economica previsti dalla norma per assegni bancari, assegni circolari e bonifici.

Termini massimi di valuta per il beneficiario (nullo ogni diverso accordo)	Dal 01/11/2009	Bonifici bancari Assegni circolari	1 giorno lavorativo successivo alla data del versamento
		Assegni bancari	3 giorni lavorativi successivi alla data del versamento
Termini massimi di disponibilità economica per il beneficiario (nullo ogni diverso accordo)	Dal 01/11/2009	Bonifici bancari Assegni circolari	4 giorni lavorativi successivi alla data del versamento
		Assegni bancari	5 giorni lavorativi successivi alla data del versamento
	Dal 01/04/2010	Bonifici bancari Assegni circolari Assegni bancari	4 giorni lavorativi successivi alla data del versamento

Altra novità riguarda la **commissione di massimo scoperto**, che era stata vietata dal decreto anticrisi del 2008 (decreto legge n. 185/2008), ma che di fatto veniva aggirata puntualmente dagli istituti bancari, mediante l'introduzione di commissioni (con le più svariate denominazioni, si pensi alla commissione di istruttoria urgente o la penale di sconfinamento) applicate per la messa a disposizione di finanziamenti (arrivando in molti casi a importi più elevati rispetto al passato). Pertanto, al fine di rendere effettivi i benefici derivanti dal divieto della commissione di massimo scoperto, è stata introdotta la previsione che qualsiasi corrispettivo sugli affidamenti (cosiddetto corrispettivo onnicomprensivo) non potrà essere richiesto in misura superiore allo 0,5%, per trimestre, dell'importo dell'affidamento. Eventuali richieste in esubero rendono nullo il patto di remunerazione.

Infine, segnaliamo l'ulteriore disposizione in tema di regola per la **variazione dell'istituto di credito che ha erogato mutui immobiliari** (cosiddetta surrogazione); è infatti previsto l'obbligo di risarcire il cliente in capo alla banca surrogata (sostituita) in caso di ritardato perfezionamento della surrogazione richiesta.

In pratica le banche che ritarderanno la surrogazione del mutuo entro 30 giorni dalla richiesta avanzata dal nuovo istituto al precedente (ovviamente su impulso del mutuatario), dovranno corrispondere al cliente un risarcimento nella misura dell'1% del valore del mutuo, per ciascun mese o frazione di ritardo. La banca chiamata al risarcimento potrà eventualmente rivalersi sul nuovo istituto, qualora a questo fosse imputabile la responsabilità dei ritardi.

Dopo aver illustrato le norme più importanti del *decreto legge n. 78/2009* e prima di passare all'analisi della *legge Finanziaria* è opportuno soffermare la nostra attenzione sulla **riforma della contabilità e della finanza pubblica** (*legge n. 196/2009*), varata definitivamente dal Parlamento il *16 dicembre 2009*. Con questo provvedimento, votato all'unanimità alla Camera dei deputati e da una maggioranza più ampia di quella governativa al Senato, si è voluto *semplificare e razionalizzare le procedure per le decisioni di finanza pubblica*, tenendo conto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, delineato dal *Titolo V della parte seconda della Costituzione* e sancito dalla *legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, n. 42/2009*. La riforma contiene, inoltre, numerose novità che riguardano la struttura del bilancio dello Stato, che incidono sul programma di *Scienza delle Finanze*.

2. LA NUOVA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA

Negli ultimi anni, *senza modificare la legge di contabilità*, sono state introdotte diverse novità che hanno interessato il bilancio dello Stato. È stato per primo il *Governo Prodi*, con l'allora *Ministro dell'Economia e delle Finanze Tommaso Padoa-Schioppa*, a dare il via nel 2007, utilizzando gli spazi ristretti della legge di contabilità allora vigente (legge n. 94 del 1997), alla *riclassificazione del bilancio per missioni e programmi* (la nuova classificazione fu adottata, in via sperimentale, per la prima volta nella legge di bilancio 2008).

RIPRENDIAMO I CONCETTI	
Missioni	Le missioni costituiscono le funzioni istituzionali e gli obiettivi strategici assegnati a ogni Amministrazione, atti a rappresentare le politiche pubbliche di settore, perseguiti con la spesa pubblica e si configurano come la rappresentazione politico-istituzionale del bilancio, necessaria per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa e per meglio comunicare le principali direttrici di azione. Le missioni possono essere attribuite a un singolo Ministero (c.d. ministeriali) o a più Ministeri (c.d. interministeriali), e possono essere ricondotte a un concetto "di risorse di settore", ove la missione circoscrive l'insieme di risorse disponibili per quella specifica funzione, e dunque essere utilizzata nell'ambito del dibattito parlamentare per organizzare la discussione della sessione di bilancio.
Programmi	Ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi. I programmi rappresentano "aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, per perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al Dicastero competente". I programmi individuati sono specifici di ciascuna Amministrazione, in taluni casi, limitati, sono condivisi tra più Amministrazioni. Ogni programma costituisce un livello di aggregazione sufficientemente dettagliato, tale da consentire al decisore politico di poter scegliere chiaramente l'impiego delle risorse tra scopi alternativi. Allo stesso tempo, il livello di dettaglio raggiunto non risulta eccessivo, in modo da superare in prospettiva l'attuale rigidità del bilancio.

Si deve, invece, al *Governo Berlusconi*, con l'attuale *Ministro dell'Economia e delle Finanze Giulio Tremonti*, l'introduzione del *principio della triennialità* della manovra di finanza pubblica conferendo al processo di bilancio natura più *propriamente programmatica*, e non semplicemente previsionale. In pratica, la programmazione di bilancio, a partire dalla *legge Finanziaria 2009*, non è più riferita a un solo anno, come avveniva in passato, ma è *predisposta rispetto al triennio di riferimento*. In questo modo il nostro bilancio si è allineato allo standard europeo che è tutto costruito su bilanci per obiettivi di medio termine (triennali). Non solo, ma il *Governo Berlusconi*, con l'*anticipazione temporale della manovra finanziaria*, attraverso la presentazione a **giugno** di un *decreto legge fiscale*, successivamente convertito in legge dal Parlamento con voto di fiducia, insieme al Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef), ha di fatto, molto prima della sessione di bilancio (30/09–31/12), *anticipato la legge Finanziaria 2009*. L'anticipo ha permesso al Parlamento di esaminare una *legge Finanziaria snella, senza micro-misure e senza interventi per lo sviluppo, contenente solo norme che hanno impatto effettivo sui grandi saldi della finanza pubblica*. Si è evitato così il cosiddetto "assalto alla diligenza", che da tempo si verifica puntualmente durante la discussione e l'approvazione della *legge Finanziaria*. Quest'ultima, come si ricorderà, fu introdotta nel nostro ordinamento con la legge n. 468/1978 allo scopo di accrescere il potere parlamentare di modifica della legge di bilancio, che è precluso dall'articolo 81, comma 3, della Costituzione. Peraltro, proprio per evitare l'assalto alla diligenza, nell'ultimo decennio (compresa anche l'ultima manovra finanziaria), l'esecutivo ha fatto ricorso per l'approvazione della legge Finanziaria a *maxiemendamenti*, presentati dal Governo, legati alla fiducia, "evitando" il dibattito parlamentare. Una legge Finanziaria che ogni anno si presenta composta di *pochi articoli*, ma con *migliaia di commi*, senza alcuna indicazione, allo scopo di evitare *più voti di fiducia sullo stesso articolo*.

MATERIALE PER LA DISCUSSIONE

Si propongono alcuni spunti per la discussione in classe tratti da uno stralcio di un articolo di Mario Ajello apparso sul *Il Messaggero*, del 4 agosto 2008, dal titolo “E Giulio chiude l’epopea dell’assalto alla diligenza”, in cui il giornalista commenta la decisione dell’esecutivo Berlusconi di anticipare la manovra finanziaria, prima della sessione di bilancio, con la presentazione di un decreto legge fiscale nel giugno 2008.

Cos’è stata finora, per trent’anni e più la Finanziaria? È stata un film Western come dice giustamente Giuliano Amato, che di legge di bilancio se ne intende: “La Finanziaria assomiglia all’ultimo treno per Yuma, quello che tutti devono prendere al volo, sennò restano con il sedere per terra. Poveri e abbandonati”. Ma la Finanziaria è anche “un film horror” e “io – ripete continuamente Tremonti – non voglio girare più questa pellicola in cui tutti si sbranano per qualche brandello di risorse che non ci sono”. Stavolta, e per la prima volta, grazie a un decreto legge super-rigorista che la contiene quasi tutta, la Finanziaria non sarà oggetto del pessimo assalto alla diligenza che s’è ripetuto nei decenni ma senza mai, purtroppo, la regia di *John Ford* di “Ombre rosse” o la partecipazione di *Glenn Ford* in “Quel treno per Yuma”. Chi chiede questo, chi chiede quello, in infinite e vergognose maratone parlamentari dall’autunno fino a Natale, anche di notte e per venti ore al giorno, fino a far somigliare la Finanziaria a un salsiccone (o “informe colabrodo” come la definiva l’ex Ministro socialista Rino Formica) inzeppato di qualsiasi richiesta, pretesa, minaccia, favore campanilistico, partitico, correntizio, corporativo a dispetto del rigore e della sostenibilità economica.

DOMANDE STIMOLO

- 1) Quali sono le ragioni dell’introduzione nel nostro ordinamento della legge Finanziaria?
- 2) Per quale motivo la legge Finanziaria è diventata un contenitore per tutte le richieste dei parlamentari di maggioranza e di opposizione?
- 3) In quale modo il Ministro Tremonti ha cercato di porre fine al problema dell’assalto alla diligenza?
- 4) Quali sono i mezzi utilizzati negli ultimi anni per “strozzare” il dibattito parlamentare sulla legge Finanziaria?

Sulla scia di queste novità che hanno visto accresciuto il ruolo del Governo rispetto a quello del Parlamento si è ritenuto opportuno *rivedere i rapporti tra esecutivo e legislativo* attribuendo *al Parlamento un ruolo più incisivo in fase di rendicontazione e controllo*, funzione sino a oggi quasi assente. In altre parole, si è cercato di disciplinare con chiarezza la divisione tra la *responsabilità delle scelte e della loro attuazione* e la *responsabilità dei controlli* in modo che non vi siano più cogestioni nelle decisioni e quindi scarichi di responsabilità tra esecutivo e legislativo con il risultato di una espansione della spesa pubblica. *Attribuire a ciascuno una responsabilità politica precisa implicherà un effetto di maggior rigore nella tenuta dei conti pubblici.*

Per queste ragioni il Parlamento, dopo tre tentativi falliti di riforma susseguitesesi dal 2000 in poi, e tenuto conto delle mutate esigenze collegate, a livello interno, *all’evoluzione in senso federale della Repubblica* e, a livello esterno, agli *imposti vincoli europei*, ha *sentito la necessità di “varare” la legge di riforma del bilancio (legge n. 196/2009)*. Si tratta di una riforma sostanzialmente condivisa dal Parlamento (come si dice *bipartisan*), che riguarda le regole comuni per la redazione dei bilanci pubblici (Stato, enti territoriali e altri enti pubblici) e delle leggi di spesa. È inoltre una legge che può ben definirsi una grande riforma di struttura. Non solo perché interviene dopo ben trentuno anni dall’approvazione della legge n. 468 del 1978, che istituì la legge Finanziaria, ma soprattutto perché rivede dalle fondamenta il sistema di costruzione del bilancio dello Stato.

Il provvedimento composto da 52 articoli si presenta come evidenziato in tabella.

LA STRUTTURA DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA			
Titolo I	Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili (articoli da 1 a 3);		
Titolo II	Misure per la trasparenza e la controllabilità della spesa (articoli da 4 a 6);		
Titolo III	Programmazione degli obiettivi di finanza pubblica (articoli da 7 a 12);		
Titolo IV	Monitoraggio dei conti pubblici (articoli da 13 a 16);		
Titolo V	La copertura finanziaria delle leggi (articoli da 17 a 19)		
Titolo VI	Il bilancio dello Stato	Capo I	Bilancio di previsione dello Stato (articoli da 20 a 24)
		Capo II	Le entrate e le spese dello Stato (articoli da 25 a 34)
		Capo III	Il rendiconto generale dello Stato (articoli da 35 a 38)
		Capo IV	Analisi e valutazione della spesa e completamento della riforma del bilancio dello Stato (articoli da 39 a 41)
		Capo V	Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa (articoli da 42 a 43)
Titolo VII	Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi e programmazione dei flussi di cassa (articoli da 44 a 48)		
Titolo VIII	Controlli di ragioneria e valutazione della spesa (articolo 49)		
Titolo IX	Testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (articolo 50)		
Titolo X	Disposizioni finali e transitorie (articoli da 51 a 52)		

La riforma di contabilità e finanza pubblica, oltre a disciplinare molti aspetti, prevede per alcuni temi la legislazione delegata: armonizzazione dei sistemi contabili, procedure (valutazione e analisi) di spese, completamento della riforma del bilancio dello Stato, passaggio dalla redazione del bilancio in termini di competenza e cassa a una in termini di sola cassa e varo del Testo Unico delle disposizioni in materia di contabilità dello Stato e tesoreria.

LE DELEGHE AL GOVERNO – LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA	
Entro un anno dall'entrata in vigore della legge	Uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni pubbliche, con esclusione delle Regioni e degli enti locali (articolo 2)
	Uno o più decreti legislativi per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile (articolo 49)
Entro due anni dall'entrata in vigore della legge	Uno o più decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni, assicurandone una maggiore certezza (articolo 40)
Entro tre anni dall'entrata in vigore della legge	Uno o più decreti legislativi ai fini del passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa a una redazione in termini di sola cassa (articolo 42)
Entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge	Un decreto legislativo recante un testo unico in materia di contabilità dello Stato nonché di tesoreria (articolo 50)

A questo punto appare opportuno fare una panoramica sugli strumenti di programmazione economica *ridefiniti dalla riforma*.

- **Relazione sull'economia e la finanza pubblica** che il Governo presenta alle Camere ogni anno, **entro il 15 aprile**. La relazione, già esistente nella prassi (**Relazione Unificata sull'Economia e Finanza Pubblica, ex RUEF**), contiene l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica (conto economico delle Amministrazioni pubbliche e dei suoi sotto settori e saldo di cassa delle Amministrazioni pubbliche) per l'anno in corso e per il biennio successivo, alla luce dei consuntivi e della manovra approvata nell'anno precedente. In allegato al documento è prevista una relazione di sintesi del Ministro dello sviluppo economico sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti. Sempre in allegato, la relazione contiene altresì le risorse destinate alle singole Regioni e Province autonome distinte in spese correnti e spese in conto capitale.

- **Decisione di Finanza Pubblica (DFP)** che sostituisce il Documento di Programmazione economico-finanziaria (ex DPEF). Lo schema della DFP deve essere presentato entro il 15 luglio alle amministrazioni locali (conferenza permanente) per poi approdare alle camere **entro il 15 settembre di ogni anno**. Tale accorgimento è stato predisposto nella prospettiva di recepire le indicazioni degli enti locali (attraverso gli strumenti previsti dal federalismo) e del Parlamento. La DFP contiene, su base triennale, i dati tendenziali a legislazione vigente del conto economico della pubblica amministrazione, del saldo di cassa, e del debito, sia nel loro complesso, sia ripartiti per diversi sottosectori in cui la Pubblica Amministrazione è articolata: amministrazione centrale, amministrazioni locali ed enti di previdenza ed assistenza sociale. In caso di modifiche degli obiettivi programmati di finanza pubblica contenuti nella DFP ovvero si rendano necessarie azioni correttive, il Governo è tenuto a presentare una **Nota di aggiornamento alla Decisione**.

- Il *disegno di legge Finanziaria (LF)* è sostituito dal disegno di **legge di stabilità (LS)**, da presentare alle Camere entro il **15 ottobre**. La legge di stabilità contiene *esclusivamente* norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa risulta notevolmente alleggerita rispetto alla precedente legge Finanziaria. Non sono, infatti, più incluse, rispetto alla disciplina precedente, le norme comportanti aumenti di spesa o riduzioni di entrata finalizzate al sostegno o al rilancio dell'economia. In pratica, è stata recepita la prassi delle ultime due Finanziarie in cui le norme finalizzate al sostegno della crescita sono state varate prima della manovra finanziaria con decreto legge. È ribadito anche il vecchio divieto (come abbiamo visto, mai applicato nel passato) di interventi "di natura localistica e microsettoriale". Il contenuto della legge di stabilità è esteso alle norme di *coordinamento della finanza pubblica* finalizzate ad assicurare il concorso dei differenti livelli al raggiungimento degli obiettivi programmatici e alla *realizzazione del Patto di convergenza* previsto dall'articolo 18 della *legge n. 42/2009*. Le attuali *sette* tabelle di rifinanziamento e definanziamento la cui quantificazione è rimessa alla Finanziaria *si riducono a tre*: leggi di spesa permanente (tabella C), legge di spesa pluriennale in conto capitale (tabelle D + E + F), autorizzazioni legislative di spesa corrente (tabella E solo parte corrente). *Rimane di competenza della legge di stabilità* quanto già previsto dalla legge Finanziaria in merito alla *fissazione dei saldi finanziari* (saldo netto da finanziare e livello massimo del ricorso al mercato), *le variazioni delle aliquote, l'importo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e le norme recanti misure correttive delle leggi di spesa*. Il disegno di legge di stabilità è poi accompagnato da una **Nota tecnica illustrativa** che, in sostituzione della Relazione previsionale e programmatica, costituisce un documento di raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche ed espone i contenuti della manovra e gli effetti che essa esercita sui saldi e sui principali settori d'intervento. Contiene, inoltre, le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni, del conto del settore statale e del settore pubblico, integrate con gli effetti della manovra finanziaria pubblica per il triennio di riferimento.

PER APPROFONDIRE	
Legge n. 42 del 5 maggio 2009 (Pubblicata sulla G.U. n. 103 del 6 maggio 2009)	<i>La legge delega sul federalismo fiscale è stata varata per dare piena attuazione all'articolo 119 della Costituzione, così come modificato nel 2001 (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Con l'effettiva applicazione dell'articolo 119 dovrebbe essere superato il sistema di finanza regionale e locale ancora improntato su meccanismi di trasferimento, che vede le risorse finanziarie di Regioni ed altri enti locali stabilite e raccolte in misura significativa dallo Stato e non dagli enti che erogano i servizi (per una ulteriore analisi si rimanda a Mauro Cernesi, <i>Il federalismo fiscale</i>, in Rivista on line, Aggiornamenti 28/09/2009, www.tramontana.it).</i>
Patto di convergenza	La legge n. 42/2009 prevede che nell'ambito del disegno di legge finanziaria (oggi legge di stabilità), in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del DPEF (oggi DFP), il Governo previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, promuove la <i>convergenza</i> dei costi e dei <i>fabbisogni standard</i> dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali. Alle Regioni spetta il coordinamento degli enti locali del proprio territorio, per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica. Sono previste sanzioni per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti, mentre per gli enti "virtuosi" sono previsti meccanismi premiali.

- Il disegno di **legge del bilancio dello Stato**, che continua a presentare la caratteristica di legge formale di autorizzazione, ai sensi del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, in quanto non può stabilire nuovi tributi e nuove spese. Esso è presentato alle Camere entro il **15 ottobre** di ogni anno (stesso termine di presentazione del disegno di legge di stabilità) e, in sede di approvazione, reca le variazioni determinate da quest'ultima. Illustra le entrate e le spese dello Stato relative al *triennio della manovra finanziaria*.

ARTICOLAZIONE DEL BILANCIO DELLO STATO
<p>La riforma conferma la riclassificazione del bilancio annuale di previsione dello stato per missioni e programmi di spesa applicata dal 2008. Unica novità di rilievo riguarda le unità di voto oggetto dell'approvazione parlamentare. Per la spesa le unità di voto passano dalle attuali UPB (Unità previsionali di base) o macroaggregati ai programmi, aggregati omogenei diretti al perseguimento degli obiettivi strategici, definiti nell'ambito delle missioni. La scelta di innalzare l'unità di voto della spesa al programma è legata alla volontà di consentire al Parlamento di influenzare con il voto la sola scelta dell'impiego delle risorse, evitando, per non rendere troppo rigido il bilancio, di entrare eccessivamente nel dettaglio. La realizzazione di ciascun programma è affidata a un unico centro di responsabilità amministrativa. In questo modo sarà facile identificare di volta in volta i centri di responsabilità coinvolti. Anche sul lato dell'entrata, le unità di voto sono individuate a un livello di aggregazione superiore, con riferimento alle tipologie delle entrate (UPB di III livello), mentre in passato il voto parlamentare era riferito alle attività di gestione/proventi (UPB di IV livello). La riforma, inoltre, conferma le novità introdotte in sede di formazione della legge di bilancio 2009, prevedendo una ripartizione delle spese appartenenti ai programmi tra quota non rimodulabile (cioè quelle per le quali l'Amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione), corrispondente agli oneri inderogabili (cioè le spese obbligatorie: pagamento stipendi, pensioni, ammortamento mutui ecc.), e quota rimodulabile, nella quale rientrano le spese da fattore legislativo (cioè quelle autorizzate da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio) e le spese di adeguamento al fabbisogno (cioè quelle non predeterminate legislativamente che sono qualificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni). Le spese da fattore legislativo sono rimodulabili. Nella fase transitoria precedente il completamento della struttura del bilancio è previsto che nel disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Resta il divieto di dequalificazione della spesa.</p>

La riforma contiene, infine, una delega al Governo finalizzata al progressivo passaggio dall'attuale redazione contabile del bilancio di previsione dello Stato *in termini di competenza e cassa* a una impostazione fondata sul solo sul *criterio di cassa*. Ricordiamo che fino alla riforma del 1978 (legge n. 468/1978) il bilancio dello Stato Italiano era solo di *competenza*. Per l'esercizio della delega sono previsti *tre anni*, durante i quali il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Ragioneria Generale dello Stato *potranno procedere ad apposite sperimentazioni*.

RIPRENDIAMO I CONCETTI	
Bilancio di cassa	Il bilancio di cassa considera le <i>entrate</i> che si prevede di <i>riscuotere</i> e le <i>spese</i> che si prevede di <i>pagare</i> nel corso di un determinato esercizio finanziario, indipendentemente dal momento in cui il diritto ad accertare le entrate e a impegnare le spese è maturato. Questo tipo di bilancio permette di conoscere gli effettivi movimenti finanziari che si sono realizzati durante l'esercizio. Non presenta il problema dei residui.
Bilancio di competenza	Il bilancio di competenza pone a confronto le <i>entrate</i> che si prevede di <i>accertare</i> e le <i>spese</i> che si prevede di <i>impegnare</i> . Questo tipo di bilancio, utilizzato in quasi tutti i Paesi Europei, permette il controllo politico-giuridico in quanto l'esecutivo non può superare spese superiori agli stanziamenti. Presenta il problema dei residui passivi e attivi.
Residui attivi e passivi	Il bilancio di competenza genera residui. Questi ultimi possono essere attivi e passivi. Le entrate accertate e non riscosse danno luogo a <i>residui attivi</i> , mentre le spese impegnate e non pagate danno luogo a <i>residui passivi</i> .

La riforma ha inoltre disciplinato anche il **Bilancio Pluriennale di Previsione (BPP)**. Quest'ultimo, elaborato in coerenza con gli obiettivi indicati nella Decisione di Finanza Pubblica, copre una programmazione triennale ed è redatto in base alla legislazione vigente per missioni e programmi, in termini di competenza e di cassa. Esso espone separatamente: l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente (*bilancio pluriennale a legislazione vigente*) e le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese degli interventi programmati dalla Decisione di Finanza Pubblica (*bilancio pluriennale programmatico*). Il BPP non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e a eseguire le spese ivi contemplate ed è aggiornato annualmente.

- Il disegno di **legge di assestamento**, relativo al bilancio di previsione approvato l'anno precedente, deve essere presentato alle Camere entro il **30 giugno** di ogni anno, insieme al *Rendiconto generale dello Stato*.

RIPRENDIAMO I CONCETTI	
Disegno di legge di assestamento	La legge di assestamento del bilancio permette, all'interno dell'esercizio finanziario, di aggiornare il <i>bilancio di previsione annuale</i> alle vicende economiche e finanziarie sopravvenute e alle nuove <i>situazioni verificatesi dopo la sua approvazione</i> , siano esse correzioni di errori di previsioni, adeguamenti degli stanziamenti di bilancio ai residui accertati o eventuali nuove esigenze di spesa. La legge di assestamento delle previsioni di bilancio nell'esplicitare la sua principale funzione di aggiustamento delle previsioni, nel corso della gestione, si pone come strumento di manovra di bilancio, pur nella sua attuale configurazione di natura puramente formale (non può peggiorare i saldi di competenza del bilancio: se sono necessarie maggiori spese in un settore, questi aumenti devono essere compensati con riduzioni di spese in altri settori). Il disegno di legge, infatti, costituisce necessario punto di riferimento per le azioni che saranno stabilite nella Decisione di Finanza Pubblica (DFP) e per la costruzione del bilancio a legislazione vigente.
Rendiconto generale dello Stato	Il Rendiconto generale dello Stato, articolato per missioni e programmi, è lo strumento che permette al Parlamento di <i>verificare i risultati conseguiti nell'esercizio finanziario che si è concluso nell'anno precedente</i> . Esso mette in evidenza la consistenza reale delle entrate e delle spese rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento (conto del bilancio) e quali sono le variazioni intervenute nello stock di beni in cui consiste il patrimonio dello Stato (conto del patrimonio).

- I **disegni di legge collegati** alla manovra di finanza pubblica, da presentare entro il **me­se di febbraio** dell'esercizio successivo, i quali concorrono al raggiungimento degli obiettivi della Decisione di finanza pubblica in quanto hanno il potere di modificare le leggi vigenti e possono pertanto rivelarsi necessari in considerazione dei limiti posti alla sfera di applicazione della legge di stabilità. I *regolamenti parlamentari* determinano le *procedure e i termini per l'esame dei disegni di legge collegati*. Occorre notare come i disegni di legge collegati *non sono più annoverati tra gli strumenti che compongono la manovra di finanza pubblica*; quest'ultima è infatti composta esclusivamente dal **disegno di legge di stabilità** e dal **disegno di legge di bilancio**. Pertanto i disegni di legge collegati sono dunque formalmente distinti dalla sessione di bilancio, evitando così il rituale "assalto alla diligenza".

- L'aggiornamento del **Programma di stabilità**, da presentare al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea diventa strumento di programmazione e viene inviato e discusso (non deliberato) dal Parlamento. Si tratta di un documento che aggiorna gli obiettivi finanziari assunti dal nostro Paese in sede comunitaria con l'adesione al *Patto di stabilità e crescita*.

RIPRENDIAMO I CONCETTI	
Patto di stabilità e crescita (PSC)	Il Patto di stabilità e crescita (PSC) rientra nel contesto della terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM) che è iniziata il primo gennaio 1999. Tale patto mira a garantire che la disciplina di bilancio degli Stati membri continui dopo l'introduzione dell'euro. Formalmente, il PSC è costituito da una risoluzione del Consiglio europeo (adottata ad Amsterdam il 17 giugno 1997), che <i>ha sancito l'impegno degli Stati membri a perseguire l'obiettivo di medio termine di un saldo economico delle amministrazioni pubbliche prossimo al pareggio o in avanzo</i> , e da due regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997 che ne precisano gli aspetti tecnici (controllo della situazione di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche; applicazione della procedura d'intervento in caso di deficit eccessivi). In esito a varie discussioni sull'applicazione del PSC, i due regolamenti sono stati modificati nel giugno del 2005. La revisione ha introdotto un <i>margin­e di flessibilità nelle valutazioni del rispetto dei parametri</i> e un <i>minor rigore per delineare i percorsi di rientro dei Paesi non in linea con i parametri stabiliti</i> . Il Patto di stabilità e crescita prevede la possibilità per il Consiglio di applicare sanzioni nei confronti di uno Stato membro partecipante che non abbia adottato le misure necessarie per porre fine a una situazione di deficit eccessivo. In un primo tempo, la sanzione assume la forma di un deposito senza interessi presso la Comunità; questo potrà successivamente essere convertito in ammenda in caso di mancata correzione del deficit eccessivo nel corso dei due anni successivi.

- **Gli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche** diverse dallo Stato.

Nel box che segue è indicato **il calendario degli strumenti di programmazione**, così come indicato nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

<p>In sintesi... Il nuovo calendario degli strumenti di programmazione</p> <p>Si parte dalla Relazione sull'economia e la finanza pubblica (ex RUEF), da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno. A seguire, entro il 15 settembre di ogni anno, la Decisione di Finanza Pubblica (DFP), che ha sostituito il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF). Successivamente, entro il 15 ottobre di ogni anno, la DFP trova attuazione nella manovra di bilancio costituita dal disegno di legge di stabilità (LS), che ha sostituito la legge Finanziaria (LF), e nel disegno di legge di bilancio. Formalmente fuori dalla sessione di bilancio, entro il mese di febbraio dell'esercizio successivo, devono essere presentati i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria. Ricordiamo, infine, che, entro il 30 giugno, devono essere presentati il disegno di legge di assestamento, relativo al <i>bilancio di previsione</i> approvato l'anno precedente, e il Rendiconto generale dello Stato, relativo <i>all'esercizio finanziario</i> che si è concluso l'anno precedente.</p>

Senza volere entrare nello specifico, si illustrano brevemente alcune delle principali novità introdotte della Riforma di contabilità e finanza pubblica:

- per quanto concerne la disciplina della **copertura finanziaria delle leggi**, la riforma in esame, innovando rispetto alla disciplina precedente, si è fatta carico di stabilire l'obbligo che ogni legge di spesa contenga al suo interno una **clausola di salvaguardia automatica** per la compensazione degli effetti finanziari che eccedono le previsioni di spesa che dovessero crearsi nel tempo;

- in relazione al **controllo parlamentare** sull'operato finanziario del Governo, alla luce dell'esigenza di una sua estensione e razionalizzazione, la nuova legge prevede un rafforzamento del ruolo delle commissioni parlamentari competenti. Il Governo, infatti, in un apposito "**Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica**", allegato alla *Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica*, fornirà alle commissioni parlamentari competenti *tutte le informazioni utili a esercitare un controllo costante sull'attuazione della nuova legge*. Sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria, svolta anche in forma congiunta, le commissioni parlamentari competenti delle Camere formuleranno *osservazioni ed esprimeranno valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica*. Di notevole interesse è, inoltre, la previsione del **principio dell'accesso** in base al quale è consentito alle Camere di prendere visione delle **banche dati** delle amministrazioni pubbliche e, comunque, di tutte le fonti informative che possano interessare l'attività di controllo dei conti pubblici, esercitata dal Parlamento;

- per ciò che attiene al **controllo e monitoraggio** dei conti pubblici **da parte degli organi amministrativi** il provvedimento in esame **potenzia** le funzioni della **Ragioneria Generale dello Stato (RGS)**. A tal fine la Ragioneria dovrà predisporre due nuove relazioni: la **Relazione mensile sul conto consolidato di cassa** riferito all'**amministrazione centrale** e la **Relazione sul conto consolidato di cassa** riferito alle **amministrazioni pubbliche**, da presentare alle Camere tre volte l'anno, nel primo, secondo e terzo trimestre dell'anno, con eventuale aggiornamento delle stime, anche relativamente alla consistenza del debito pubblico; tali Relazioni *sembrano* sostituire le attuali **Relazioni trimestrali di cassa**. È prevista, infine, l'istituzione di una **banca dati unificata delle Pubbliche amministrazioni** attraverso cui condividere dati riguardanti i bilanci, nonché tutte le informazioni necessarie all'attività di monitoraggio dei conti pubblici. Si tratta di uno strumento finalizzato ad assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, nonché all'acquisizione di elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale (legge n. 42/2009). La banca dati, che vede il coinvolgimento diretto del Dipartimento della **Ragioneria Generale dello Stato**, sarà istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). I dati analizzati nella banca dati, contenuti in una apposita sezione, troveranno esposizione nel **Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato**, elaborato dal MEF-RGS ogni tre anni, e presentato al Parlamento entro il 20 luglio;

- per ciò che riguarda, infine, **la valutazione dell'impiego delle risorse** la riforma introduce nuove disposizioni. Nell'ambito di tale attività il MEF svolge un ruolo di supporto attraverso il **Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato**, nonché con la creazione di appositi nuclei di analisi e valutazione. Ed è proprio il Rapporto a fornire la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli **indicatori di performance** di ciascuna amministrazione finalizzati alla valutazione *ex post* del conseguimento degli obiettivi finanziari.

Concludiamo qui questa carrellata di novità sulla contabilità pubblica che sono entrate in vigore a partire dal *primo gennaio 2010*.

Considerata la complessità dell'argomento e al fine di fornire del materiale utile da utilizzare in classe è stata prevista una verifica degli argomenti trattati.

Vero o falso

- | | | |
|--|---|---|
| 1. Il Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) è stato sostituito dalla Decisione di Finanza Pubblica (DFP). | V | F |
| 2. La legge Finanziaria non è stata modificata dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica | V | F |
| 3. La manovra di bilancio è costituita dalla legge di stabilità e dalla legge di bilancio | V | F |
| 4. Il bilancio di previsione, secondo la nuova normativa, non può essere più assestato | V | F |
| 5. Il Bilancio Pluriennale di Previsione (BPP) è redatto in soli termini di cassa | V | F |

Scelta multipla

1. La Decisione di Finanza Pubblica (DFP) è su base:
 - a. annuale
 - b. biennale
 - c. triennale
 - d. quadriennale

2. La legge di bilancio deve essere presentata al Parlamento entro il:
 - a. 15 settembre
 - b. 30 settembre
 - c. 15 ottobre
 - d. 30 ottobre

3. I disegni di legge collegati alla manovra finanziaria devono essere presentati al Parlamento entro il:
 - a. 30 settembre
 - b. 15 ottobre
 - c. mese di febbraio
 - d. 30 giugno

4. Secondo la delega prevista nella legge di contabilità in futuro il bilancio dello Stato dovrà essere compilato:
 - a. con il criterio di competenza e di cassa
 - b. in termini di sola competenza
 - c. in termini di sola cassa
 - d. attraverso un sistema misto cassa-competenza

5. La legge di stabilità ha sostituito:
 - a. il DPEF
 - b. la RUEF
 - c. il programma di stabilità
 - d. la legge Finanziaria

6. L'unità di voto oggetto dell'approvazione parlamentare per le spese del bilancio di previsione sono:
 - a. i capitoli
 - b. le UPB o macroaggregati
 - c. le missioni
 - d. i programmi

7. L'unità di voto oggetto dell'approvazione parlamentare per le entrate del bilancio di previsione sono:
 - a. i titoli
 - b. le entrate ricorrenti/non ricorrenti
 - c. le UPB di terzo livello
 - d. le UPB di quarto livello

3. LA LEGGE FINANZIARIA

Il 22 dicembre 2009 il Senato, con 158 voti favorevoli, 117 contrari e 4 astenuti, ha approvato definitivamente in terza lettura, senza ricorso al voto di fiducia, la *legge Finanziaria 2010* (*legge n. 191 del 23/12/2009*). Il testo approvato è sostanzialmente diverso rispetto al testo presentato alle Camere a settembre dal Governo. Si è partiti, infatti, da una legge Finanziaria “snella” o “light” di *tre soli articoli e pochi commi* per arrivare a una Finanziaria composta da **due articoli: il primo che fissa i saldi e il secondo con ben 253 commi**. Le principali modifiche sono arrivate alla Camera per opera di un “maxiemendamento” del Governo presentato dal relatore, Massimo Corsaro (Pdl), in Commissione bilancio della Camera che oltre a far “lievitare” i commi ha accorpato gli articoli 2 e 3 in un unico articolo. Così si chiude definitivamente la storia della *legge Finanziaria* che ha accompagnato per 31 anni le vicende finanziarie della Repubblica. Da quest’anno, infatti, come abbiamo visto, almeno *formalmente* cambierà nome diventando la *legge di stabilità*.

L’intera manovra, secondo i tecnici della Commissione bilancio del Senato, in termini di **indebitamento netto** vale *11,139 miliardi di euro nel 2010, 2,9 miliardi di euro nel 2011 e 4,152 miliardi di euro nel 2012*. Il saldo finale nel triennio considerando gli impieghi è sostanzialmente invariato, poiché evidenzia un miglioramento di appena *48 milioni di euro nel 2010, 49 milioni di euro nel 2011 e 62 milioni di euro nel 2012*. Gli impieghi, infatti, sono leggermente inferiori, pari a *11,090 miliardi di euro nel 2010, 2,852 miliardi di euro nel 2011 e 4,090 miliardi di euro nel 2012*. In termini di **saldo netto da finanziare**, dal lato delle risorse, la manovra lorda vale *18,712 miliardi di euro nel 2010, 9,474 miliardi di euro nel 2011 e 14,879 miliardi di euro nel 2012*. In questo caso, però, gli impieghi pari a *20,012 miliardi di euro nel 2010, a 14,730 nel 2011 e a 18,542 nel 2012*, sono più elevati delle risorse trovate. La differenza tra risorse e impieghi produce quindi un *effetto sul saldo netto da finanziare negativo per 1,3 miliardi di euro nel 2010, 5,256 miliardi di euro nel 2011 e 3,664 miliardi di euro nel 2012*.

RIPRENDIAMO I CONCETTI – SALDI DEL BILANCIO DELLO STATO	
Il risparmio pubblico	Differenza tra le entrate correnti (tributarie ed extratributarie a prescindere dalla loro straordinarietà o meno) e le spese correnti.
Indebitamento netto	Differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto delle operazioni finanziarie attive (per le entrate: riscossioni di crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, nonché anticipazioni produttive e non).
Il saldo netto da finanziare	Differenza tra le entrate finali (i primi tre titoli delle entrate) e le spese finali (i primi due titoli delle spese). In sostanza corrisponde alla somma di indebitamento netto e saldo delle “partite finanziarie”.
Il ricorso al mercato	Differenza tra tutte le entrate escluse quelle del titolo quarto (accensione di prestiti) e tutte le spese (compreso il rimborso di prestiti). Corrisponde alla somma del saldo netto da finanziare e del rimborso dei prestiti.

Quanto alle coperture, *3,7 miliardi di euro derivano dal gettito dello scudo fiscale*, circa *3,1 miliardi di euro dal trattamento di fine rapporto (TFR) “inoptato” dei lavoratori dipendenti del settore privato conferito al fondo Inps*, mentre il resto delle risorse è raccolto attraverso varie rimodulazioni di spesa e con la riduzione di alcuni Fondi. In particolare, *1 miliardo di euro* arriva grazie all’accordo con le Province di Trento e Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, che dà a loro maggiore autonomia a fronte di un minore trasferimento da parte dello Stato. Altri *350 milioni di euro* provengono dalla riapertura dei termini per la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili. La dismissione degli immobili da parte dello Stato porterà altri *250 milioni di euro* e la riduzione di *alcuni fondi* altri *420 milioni di euro*: *100 milioni di euro dal fondo sociale per l’occupazione; 200 milioni di euro dal fondo per le aree sottoutilizzate e 120 milioni di euro dal fondo strategico per il Paese a sostegno dell’economia reale*. Dalle misure in materia di *accertamento delle frodi per invalidità civile* arriveranno altri *50 milioni di euro*, dalla *riduzione di spesa delle autonomie locali* *48 milioni di euro* e dai *contribuiti delle Comunità montane e dei piccoli Comuni* *10 milioni di euro*. Infine *9,2 milioni di euro* arrivano dalla *riduzione degli accreditati alle Agenzie*.

PER SAPERNE DI PIÙ... LA LUNGA STORIA DEL TFR IN ITALIA

Con il termine *trattamento di fine rapporto* (o più comunemente *TFR*) s'intende una retribuzione (contributiva) differita nel tempo corrisposta dal datore di lavoro alla fine del rapporto di lavoro. Si tratta di quote accantonate (una mensilità media per ogni anno di lavoro) e rivalutate annualmente. Più precisamente, il TFR maturato in un anno, secondo le regole del codice civile (art. 2120 cod. civ.), è pari alla retribuzione annuale, comprensiva di tredicesima e quattordicesima, divisa per 13,5 (la retribuzione utile per il calcolo del TFR comprende tutte le voci retributive corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, salvo diversa previsione dei contratti collettivi). Così, ad esempio, per una retribuzione mensile pari a 1.000 euro la quota di TFR annuale accantonata è, considerando quattordici mensilità, 1.037,04 euro. Tenendo conto che di questa quota una parte, lo 0,5%, va all'Inps come contributo per le prestazioni pensionistiche, la quota accantonata annualmente in termini percentuali è pari al 6,91% (arrotondato) della retribuzione utile (nel nostro esempio 967,04 euro). Gli importi accantonati sono indicizzati, al 31 dicembre di ogni anno, con l'applicazione di un tasso costituito dall'1,5 % in misura fissa e dal 75% dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, accertato dall'ISTAT. Il TFR è, prima di tutto, un *capitale accantonato* per il lavoratore, ma è anche una *riserva* (il 70% del TFR maturato) che il lavoratore (con almeno otto anni di servizio) può utilizzare per particolari esigenze documentate (si pensi, per esempio, all'acquisto della prima casa o alla spese sanitarie per interventi chirurgici). Il TFR è però anche uno *strumento di finanziamento* a basso costo per l'impresa; esso, infatti, per il periodo in cui non è corrisposto al lavoratore resta a disposizione dell'impresa, che può liberamente utilizzarlo per le proprie esigenze.

Con il D.Lgs. n. 124/1993 e la riforma Dini del 1995 (legge n. 335/1995), il TFR è stato "utilizzato", inoltre, per finanziare i cosiddetti *fondi pensione*. Questi ultimi sono forme di previdenza complementare (cosiddetto secondo pilastro previdenziale) del sistema obbligatorio statale, autorizzati e sottoposti alla vigilanza di un'autorità pubblica (commissione di vigilanza sulle forme pensionistiche complementari, COVIP), nati con il fine di *assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale*. Con la riforma Dini, in particolare, i lavoratori di prima occupazione potevano destinare, tutte le loro quote maturande di TFR ai fondi pensioni (di categoria o privati), mentre gli altri lavoratori potevano destinare *una quota* del TFR per finanziare i fondi pensione. Con la *riforma della previdenza complementare* (D.Lgs. n. 252/2005), varata dall'allora Ministro del Lavoro Maroni, si è voluto "potenziare" l'uso del TFR per finanziare i fondi pensioni. Infatti, si è deciso che qualora il lavoratore, entro sei mesi dal primo gennaio 2008, non avesse dichiarato espressamente per iscritto di voler mantenere il TFR "maturando" in azienda, il silenzio sarebbe stato considerato assenso (cosiddetto silenzio-assenso) al trasferimento dello stesso nei fondi pensione.

Con la Finanziaria 2007 (Governo Prodi) il TFR versato dai lavoratori *ha destato anche l'interesse dello Stato* in cerca di liquidità immediata *per far fronte all'ingente indebitamento netto*. A tal fine è stata prevista, con effetto dal primo gennaio 2007, l'istituzione di un "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto", gestito dall'INPS tramite un apposito conto aperto presso la Tesoreria dello Stato. Al fondo affluiscono solo le quote di TFR "maturato" relative ai lavoratori d'impresa con almeno 50 dipendenti. Il TFR è versato mensilmente dai datori di lavoro. Al fondo vanno, però, solo le quote del TFR "inoprate", non destinate cioè alla previdenza complementare. L'onere della liquidazione dei trattamenti dovuti ai lavoratori e l'erogazione delle anticipazioni rimane a carico del datore di lavoro, il quale provvede a conguaglio. In pratica, per i lavoratori dipendenti non è cambiato nulla rispetto al passato, l'unica differenza è l'ente che gestisce il TFR: in pratica si è passati dalla propria azienda allo Stato. Le risorse disponibili del fondo erano destinate soprattutto alla copertura di alcune poste di bilancio relative al *finanziamento di opere pubbliche* (alta velocità, rifinanziamento della rete tradizionale delle Ferrovie dello Stato, interventi in favore del settore dell'autotrasporto di merci).

Con la Finanziaria 2010 è stato previsto che l'Inps continui a girare allo Stato anche per il triennio 2010-2012 *gli accantonamenti del TFR fatti dalle aziende che hanno alle proprie dipendenze 50 o più addetti* (eccetto quelle che gli stessi abbiano deciso invece di destinare ai fondi pensione). *L'unica differenza con il passato* è che queste risorse saranno imputate al Fondo "Grandi Eventi" di Palazzo Chigi e dunque andranno a *sostenere le spese correnti*. Dalla disposizione, si legge nella relazione tecnica della Ragioneria dello Stato, non arriveranno effetti sul deficit ma "effetti positivi in termini di saldo netto da finanziare" stimati in *3,1 miliardi nel 2010, 2,6 miliardi nel 2011, e 2 miliardi nel 2012*.

L'utilizzo del TFR è stato al centro di un ampio dibattito che ha interessato i sindacati, la Confindustria, gli ordini professionali ecc.

MATERIALE PER LA DISCUSSIONE

Si propongono per “stimolare” gli studenti alcune dichiarazioni apparse sui principali quotidiani sul tema dell’uso del TFR per coprire le spese della legge Finanziaria.

Per **Guglielmo Epifani** (Cgil) “questo uso del TFR presso l’Inps, questa idea di metterlo a spesa corrente, è un’occasione persa. Bisogna usarlo per sostenere l’economia”. Il leader della Cgil punta il dito contro l’“uso disinvoltato del TFR” e critica il silenzio degli industriali: “Confindustria è molto forte con certi governi e molto debole con altri. Quando fu deciso il trasferimento verso l’Inps, le imprese parlarono di scippo, e l’idea migliore, allora (era la prima finanziaria del secondo Governo Prodi, *ndr*), venne proprio a noi, utilizzare i fondi versati all’Inps a favore degli investimenti per le aziende e per le infrastrutture. Questo Governo prende questi soldi e li usa a suo piacimento, per finanziare la spesa corrente e tutto quello che nel bilancio pubblico non ha la copertura”. Anche il segretario della Cisl, **Raffaele Bonanni**, chiede al Governo garanzie: “Deve essere chiaro che i lavoratori non perderanno nulla: l’esecutivo lo dica subito e ufficialmente. Giocare questi soldi per spesa corrente non ci piace proprio”. Dalla Uil **Luigi Angeletti** sottolinea che dalla Finanziaria si sarebbe aspettato “maggior coraggio soprattutto per quanto riguarda la parte fiscale, cioè un’operazione di riduzione delle tasse sul lavoro”. Per quanto riguarda l’operazione relativa ai TFR, per Angeletti bisogna “separare la previdenza dall’assistenza. Lo Stato non deve decidere come mettere o non mettere i soldi sulla previdenza, si deve preoccupare di finanziare l’assistenza con le tasse”. Durissimo il commento della leader dell’Ugl **Renata Polverini**, che parla di “ennesimo e ingiusto sacrificio chiesto ai lavoratori” (Corriere della Sera, 9 dicembre 2009).

“Le dichiarazioni di oggi del Segretario generale della Cgil, Guglielmo Epifani, sull’utilizzo del TFR ci sembrano del tutto fuori luogo”. Queste le parole del *Vice Presidente di Confindustria*, **Alberto Bombassei**. “La misura decisa in questi giorni dal Governo ha natura del tutto diversa da quella che fu attuata nel 2007. Allora alle imprese sopra i 50 addetti fu imposto di versare il TFR all’INPS, nel caso il lavoratore scegliesse di non versarlo in un fondo pensione. La misura ebbe quindi un impatto diretto e rilevante sulla liquidità delle imprese. Oggi si utilizzano quei fondi, come peraltro è già stato fatto nel recente passato in base a criteri approvati dall’Unione Europea, per mantenere invariati i saldi di bilancio. Questa nuova misura non ha dunque alcun impatto sulle imprese né sui lavoratori. Aggiungiamo che Confindustria esprime preoccupazione riguardo all’utilizzo del TFR sia nella fase iniziale di definizione della riforma della previdenza complementare (nel 2005) con il meccanismo del silenzio-assenso, sia nella fase di attuazione della riforma nel 2007. Tali preoccupazioni sono state espresse dunque nei confronti di due Governi, un Governo di centro-destra e uno di centro-sinistra (La Repubblica, 9 dicembre 2009).

Scendono in campo nella battaglia contabile anche i commercialisti e sparano su Tremonti. “L’utilizzo delle eccedenze di TFR disponibili presso l’Inps, per finalità di copertura di una parte della manovra, rappresenta un incremento del debito potenziale dello Stato. In quanto tale, esso pare più simile a una “non copertura” che a una “copertura”, ha sentenziato **Claudio Siciliotti**, *presidente del Consiglio dei commercialisti* (La Repubblica, 10 dicembre 2009).

DOMANDE STIMOLO

- 1) Per quale ragione i rappresentanti dei maggiori sindacati criticano l’operazione TFR attuata dal Governo?
- 2) Perché il Vice presidente di Confindustria *Bombassei* distingue tra le misure sul TFR introdotte nel 2007 e quelle introdotte nel 2010?
- 3) Cosa intende il dottor *Siciliotti* quando afferma che l’utilizzo del TFR può essere considerato una “non copertura”?

Come abbiamo visto, una parte consistente di tagli passa attraverso gli enti locali. In particolare, i *commi 183-186* articolo 2 della Finanziaria prevedono una riduzione dal 2010 del *numero dei consiglieri comunali e del numero massimo degli assessori comunali e degli assessori provinciali*. Il provvedimento dispone una riduzione del 20% del *numero dei consiglieri comunali*. Tale riduzione, proporzionale alla popolazione residente, riguarda però solo i Comuni che vanno al rinnovo e per l’insediamento dei nuovi organi nel triennio 2010, 2011, 2012. Il numero massimo degli assessori comunali e provinciali è fissato in misura pari, rispettivamente, a un *quarto dei consiglieri comunali* (saranno uno ogni quattro consiglieri anziché uno ogni tre come accade oggi) e

a un *quinto degli assessori provinciali* (saranno uno ogni cinque consiglieri anziché uno ogni quattro). In data 13 gennaio 2010, a pochi giorni dall'approvazione della Finanziaria, il Governo ha varato, però, un *decreto legge che rinvia al 2011 il taglio del 20% delle "poltrone" negli enti locali*, estendendo, però, il provvedimento anche ai consiglieri provinciali (nella Finanziaria la riduzione interessava solo gli assessori provinciali e non i consiglieri).

La Finanziaria prevede inoltre l'obbligo per i Comuni che vanno al rinnovo di sopprimere una serie di organismi (difensore civico, circoscrizioni di decentramento, direttore generale e consorzi di funzioni tra enti locali). Nell'ambito di tale disposizione è prevista la possibilità di delega da parte del sindaco, nei Comuni con più di 3.000 abitanti, dell'esercizio delle proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori. Si prevede, altresì, la cessazione del finanziamento statale alle Comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, il 30% delle risorse in precedenza destinate alle Comunità montane è assegnato ai Comuni montani (in cui almeno il 75% del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sul livello del mare).

Passiamo ora all'analisi delle principali novità contenute nella legge Finanziaria 2010 e precisamente:

- *le misure a sostegno delle imprese;*
- *il lavoro e la previdenza;*
- *il fisco;*
- *la giustizia e la sanità.*

4. LA FINANZIARIA: LE MISURE A SOSTEGNO DELLE IMPRESE

Sono stati predisposti una serie di interventi in materia di sostegno alle imprese.

In primo luogo, è stato incrementato di 200 milioni di euro annui per il 2010 e il 2011 il *credito d'imposta per l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo*. Le risorse iniziali che ammontavano a 650 milioni di euro sono così portate a un miliardo e 50 milioni di euro complessivi. Un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze fisserà le modalità di utilizzo dello stanziamento, l'individuazione delle tipologie di interventi suscettibili di agevolazione, le modalità di fruizione del credito di imposta e i soggetti beneficiari meritevoli di agevolazione.

PER SAPERNE DI PIÙ... IL PRECEDENTE CREDITO D'IMPOSTA PER LA RICERCA

L'articolo 1, commi da 280 a 284, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge Finanziaria 2007) ha istituito una misura fiscale di vantaggio in favore delle imprese per lo svolgimento di attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2009. L'intervento di sostegno si sostanzia in un contributo, concesso nella forma di credito d'imposta, pari al 10% dei costi sostenuti elevato al 15% qualora i costi siano riferiti a contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca (comma 280). I costi agevolabili non possono superare l'importo di 15 milioni di euro per ciascun periodo d'imposta (comma 281). L'articolo 1, comma 66, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge Finanziaria 2008) ha modificato l'intervento di sostegno, elevando al 40% la misura del credito d'imposta per i costi di ricerca e sviluppo riferiti a contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca, e aumentando a 50 milioni di euro per ciascun periodo d'imposta l'importo complessivo massimo dei costi su cui determinare il credito d'imposta. Per la determinazione del credito d'imposta sono presi in considerazione i costi riguardanti il personale, limitatamente a ricercatori e tecnici, purché impegnati nell'attività di ricerca e sviluppo, gli strumenti e le attrezzature di laboratorio, i fabbricati e i terreni utilizzati per la realizzazione dei centri di ricerca, la ricerca contrattuale, le competenze tecniche e i brevetti, i servizi di consulenza ecc. Il credito d'imposta è utilizzabile ai fini dei versamenti delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive dovute per il periodo d'imposta in cui le spese sono state sostenute; l'eventuale eccedenza è utilizzabile in compensazione a decorrere dal mese successivo al termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi.

Nella Finanziaria sono previste, inoltre, alcune misure per favorire il *rafforzamento patrimoniale e l'aggregazione delle piccole e medie imprese (Pmi)* attraverso la sottoscrizione di fondi comuni. In pratica lo Stato, dal 2010, potrà sottoscrivere quote di rilievo in *nuove società di gestione collettiva del risparmio (sgr)*, per un valore massimo di 500.000 euro, finalizzate a gestire *fondi comuni di investimento mobiliare di tipo chiuso*, destinati a investitori qualificati (per esempio banche e imprese di investimento), per il rafforzamento patrimoniale e l'aggregazione di piccole e medie imprese. Un ruolo determinante in questa operazione, insieme alle banche e agli investitori istituzionali, sarà svolto dalla *Cassa Depositi e Prestiti (CDP)*. Quest'ultima potrà, infatti, acquisire per la prima volta, nell'ambito della cosiddetta "gestione separata", quote di fondi comuni chiusi a favore delle Pmi, il cui oggetto sociale realizza uno o più fini istituzionali della stessa Cassa, gestiti proprio dalla sgr controllata dallo Stato. Fino a oggi la CDP poteva intervenire a favore delle Pmi con la raccolta dei buoni fruttiferi e dei libretti postali con garanzia dello Stato *esclusivamente* "attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito".

RIPRENDIAMO I CONCETTI	
Fondi comuni di investimento mobiliare di tipo chiuso	I fondi comuni d'investimento sono strumenti finanziari mediante i quali un soggetto (gestore) raccoglie i soldi dei risparmiatori e li investe, in base alla tipologia del fondo (in azioni, obbligazioni, Bot, Cct ecc.) al fine di ottenere un rendimento. I fondi comuni in Italia sono stati introdotti con la legge n. 77/1983. I fondi comuni di diritto italiano possono essere di tipo aperto o chiuso: nel primo caso il patrimonio non è fisso, ma cresce per apporto di nuove sottoscrizioni, o decresce per effetto di richieste di rimborso delle quote, richieste che possono avvenire in qualsiasi momento; nel secondo caso, invece, l'ammontare massimo del fondo è prestabilito, inoltre, le quote sottoscritte dai risparmiatori non possono essere smobilizzate prima di un certo periodo di tempo. Possiamo distinguere i fondi comuni in due categorie: fondi comuni di investimento mobiliare (che possono essere di tipo aperto o chiuso) e fondi comuni di investimento immobiliare (che possono essere solo ed esclusivamente di tipo chiuso). I primi sono fondi che investono il patrimonio esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari in misura non inferiore ai due terzi del valore complessivo. I fondi mobiliari, invece, sono fondi le cui risorse finanziarie sono investite in valori mobiliari o in strumenti finanziari.
Società di gestione collettiva del risparmio (sgr)	Le sgr sono società alle quali è riservata la possibilità di prestare congiuntamente il servizio di gestione collettiva e individuale di patrimoni. In particolare, esse sono autorizzate a istituire fondi comuni di investimento, a gestire fondi comuni di propria o altrui istituzione, nonché patrimoni di Sicav, e a prestare il servizio di gestione su base individuale di portafogli di investimento. Le sgr sono state istituite in Italia con il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Le sgr fanno parte di un gruppo bancario o assicurativo e devono avere per legge la forma giuridica di spa e capitale sociale superiore a 1 milione di euro.
Cassa Depositi e Prestiti	La Cassa Depositi e Prestiti (CDP) è una società per azioni a controllo pubblico: lo Stato possiede il 70% del capitale di CDP, mentre il restante 30% è posseduto da 66 Fondazioni di origine bancaria. La missione istituzionale della CDP è quella di <i>finanziare lo sviluppo del Paese</i> . La Cassa porta avanti questa missione impiegando risorse a favore di investimenti pubblici, opere infrastrutturali destinate alla fornitura dei servizi pubblici, grandi opere di interesse nazionale. La fonte principale della raccolta di CDP è il risparmio postale. La Cassa è l'emittente dei buoni fruttiferi postali e dei libretti di risparmio, che godono della garanzia diretta dello Stato italiano. Grazie a questa raccolta finanzia direttamente, attraverso i "mutui di scopo", <i>gli investimenti dello Stato, degli enti locali, degli enti pubblici non territoriali</i> . Inoltre, opera, collaborando con il sistema bancario, anche nel settore degli <i>incentivi pubblici al settore produttivo e alle opere strategiche</i> . La CDP eroga, infatti, attraverso fondi rotativi, finanziamenti a tasso agevolato e a lunga scadenza a imprese operanti in determinati settori (infrastrutture strategiche, settore agricolo). La Cassa interviene, infine, a <i>sostegno delle Pmi</i> , attraverso provvista al settore bancario vincolata a tale scopo, finanziando <i>infrastrutture e operazioni a sostegno dell'economia</i> . Può farlo attingendo alla raccolta postale, senza incidere sul bilancio pubblico. I progetti da finanziare devono: 1) essere di interesse pubblico; 2) essere "promossi" da soggetti pubblici; 3) presentare un adeguato merito di credito; 4) essere sostenibili a livello economico-finanziario. Al di fuori di tali quattro vincoli, la CDP può operare attingendo alla raccolta non garantita dallo Stato e finanziare – in concorrenza con il sistema bancario – aziende o società di progetto per investimenti destinati alla fornitura di <i>servizi pubblici</i> .

La legge Finanziaria prevede, inoltre, la costituzione della **Banca del Mezzogiorno**, società per azioni partecipata dallo Stato in qualità di socio fondatore e da altri soggetti privati che saranno invitati a parteciparvi da un Comitato promotore. Quest'ultimo sarà composto da un numero massimo di 15 membri nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, anche in rappresentanza delle categorie economiche e sociali. Almeno cinque dei suddetti membri dovranno essere espressione dei soggetti bancari e finanziari aventi sede legale in una delle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia,

Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia), almeno una espressione dell'imprenditorialità giovanile e uno della società Poste Italiane Spa. La Banca del Mezzogiorno non è una novità, in quanto già prevista nel decreto legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, iniziativa però *mai decollata*.

Tre gli obiettivi previsti dall'istituzione di questo nuovo organismo:

- *aumentare la capacità di offerta del sistema bancario e finanziario del Mezzogiorno;*
- *sostenere le iniziative imprenditoriali maggiormente meritevoli di credito, incidendo sui costi di approvvigionamento delle risorse finanziarie necessarie agli investimenti;*
- *canalizzare il risparmio verso iniziative economiche che creano occupazione nel Mezzogiorno.*

Per costituire la nuova Banca saranno impegnate le risorse già stanziare dall'art. 6-ter del decreto legge n. 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008; si tratta di **5 milioni di euro**, sotto forma di sottoscrizione del capitale iniziale da parte dello Stato. La Banca agisce attraverso la rete di banche e di istituzioni che vi aderiscono con l'acquisto di azioni e può stipulare convenzioni con Poste Italiane spa. La Banca non avrà sportelli propri ma opererà, per almeno cinque anni, come banca di secondo livello utilizzando la rete di banche che vi aderiscono e stipulando apposite convenzioni con le Poste. Finalità della Banca è quella di sostenere progetti di investimento nel Mezzogiorno, promuovendo in particolare il credito alle Pmi anche con il supporto di intermediari finanziari aventi un adeguato livello di patrimonializzazione. Il sostegno deve essere prioritariamente indirizzato a favorire la nascita di nuove imprese, l'imprenditorialità giovanile e femminile, la ricerca e l'innovazione, al fine di creare maggiore occupazione.

La Banca dovrà, infine, stimolare e sostenere la nascita di nuove banche a vocazione territoriale nelle aree del Mezzogiorno. Al termine della fase di avvio e, comunque, decorsi cinque anni dall'inizio di operatività della Banca, l'intera partecipazione posseduta dallo Stato, tranne un'azione, è ridistribuita tra i soci fondatori privati. Per favorire lo sviluppo di una rete bancaria sul territorio e sostenere la crescita della Banca alle banche di credito cooperativo (BCC) autorizzate all'attività bancaria successivamente all'entrata in vigore della Finanziaria 2010 e che partecipano al capitale della Banca del Sud è consentita, per un periodo massimo di cinque anni dalla data dell'autorizzazione stessa, l'emissione di azioni di finanziamento di cui all'articolo 2526 del Codice civile. Queste azioni di finanziamento potranno essere sottoscritte solo da parte di fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, in deroga ai limiti previsti dal Testo unico in materia bancaria. Al Ministro dell'Economia e delle Finanze la facoltà di autorizzare, con propri decreti, enti e società partecipate dal dicastero, a contribuire, in qualità di soci finanziatori, alla sottoscrizione del capitale delle banche di credito cooperativo che partecipano al capitale della Banca del Mezzogiorno; il capitale sottoscrivibile dai soci finanziatori non potrà superare un terzo del capitale sociale esistente al momento dell'emissione delle azioni di finanziamento e ad ogni socio finanziatore sarà attribuito un voto, qualunque sia il numero delle azioni di finanziamento possedute.

Per favorire la canalizzazione del risparmio verso iniziative economiche che creano occupazione nel Mezzogiorno la Finanziaria ha previsto, infine, l'introduzione di una *disciplina fiscale agevolata (aliquota 5%) sugli interessi relativi agli strumenti finanziari* aventi le seguenti caratteristiche:

- emessi da banche per sostenere progetti di investimento di medio e lungo termine di piccole e medie imprese del Mezzogiorno o per sostenere progetti etici nel Mezzogiorno;
- scadenza non inferiore a 18 mesi;
- sottoscritti da persone fisiche non esercenti attività di impresa.

L'imposta sostitutiva del 5% , invece dell'aliquota ordinaria del 12,50%, si applica sugli interessi relativi a un importo di titoli non superiore a 100.000 euro per ciascun sottoscrittore e a condizione che il periodo di tempo intercorrente tra l'acquisto e la cessione di detti titoli non sia inferiore a 12 mesi.

La creazione della Banca del Mezzogiorno genera molti dubbi sulle *modalità di realizzazione* e sulla sua utilità per l'economia del Sud. Occorre, infatti, non dimenticare i tanti progetti falliti nel passato nati con lo scopo di incentivare lo sviluppo del Mezzogiorno. Basti pensare alla *Cassa per il Mezzogiorno*, nata con tanti buoni propositi e soppressa negli anni Ottanta dopo aver erogato nel Sud ingenti capitali a fondo perduto, senza ottenere i risultati sperati. Lo stesso si può dire del sistema bancario del Mezzogiorno che è stato progressivamente smantellato con la sostituzione degli operatori locali con quelli del Nord (si pensi, per esempio, al processo di concentrazione bancaria che ha portato il Banco di Napoli nell'orbita di Intesa San Paolo e il Banco di Sicilia in quella di UniCredit). Non è da sottovalutare, infine, il rischio che la nuova Banca possa cadere in una gestione di tipo *clientelare* o che la *malavita* possa in qualche modo "influenzare" l'iniziativa.

MATERIALE PER LA DISCUSSIONE

Per discutere in classe sull'utilità di questo nuovo istituto per l'economia del Mezzogiorno si propone uno stralcio di un articolo a cura dell'economista prof. Francesco Forte apparso su "Il Giornale", del 7 gennaio 2010, dal titolo: "Al Governo dico no: un errore la Banca del Sud".

[...] la Banca del Sud, proposta dal Ministro dell'Economia Giulio Tremonti non s'ha da fare, perché è predestinata a essere un carrozzone. Infatti, come Luigi Einaudi scrisse, quando si discuteva di banche cattoliche o laiche, le banche debbono essere "senza aggettivi". Intendendo con ciò che la banca deve fare la banca e non essere condizionata da fattori che la sviano dalle sue funzioni. La Banca del Sud, realizzata con la regia delle Poste italiane, non nascerebbe dai privati da soli (se ci fosse un motivo economico, l'avrebbero già fatta per loro conto), ma dallo Stato come madre e come balia, tramite soldi pubblici. Ciò in combinazione con banche private, dando luogo a un ibrido. In astratto si può supporre che lo Stato sia una immacolata creatura che, facendo nascere la Banca del Sud con soldi pubblici e soldi privati, si asterrrebbe dallo scegliere chi debba essere il presidente della nuova banca e chi l'amministratore delegato. In concreto si intravede già la corsa dei vari esponenti meridionali a candidarsi a capo di questa banca. E se il presidente sarà pugliese o amico dei pugliesi, l'amministratore delegato dovrà essere siciliano o campano. E nel caso che prevalga, per tale carica, il campano, il direttore generale dovrà essere siciliano o viceversa. [...]. La parola clientela vuol dire due cose: la clientela della banca è la clientela politico-elettorale, che, a sua volta, è tripartita. Infatti c'è la clientela bancaria delle imprese che riescono ad avere più credito a tassi migliori e ricambiano il favore con finanziamenti politici. C'è poi la clientela bancaria della gente minuta, che riesce a ottenere il mutuo per la casa a condizioni di favore o che va in rosso nella carta di credito ma la banca chiude un occhio. E infine c'è la clientela di quelli che aspirano al posto in banca e di quelli che quando sono stati assunti aspirano alla promozione, grazie all'appoggio dell'onorevole o del sindaco dello stesso partito, anzi dello stesso gruppo all'interno del partito. E di quelli che sperano d'essere trasferiti nella filiale del proprio paese, dove hanno la casa e la mamma anziana. E poi, oltre alla lottizzazione per Regioni, la Banca del Sud dovrà anche avere quella per partiti e correnti. Dati i tempi che corrono, certamente ci dovrà essere qualche intellettuale del Pd, che farà parte del consiglio di amministrazione come tecnico e che riceverà il compito di gestire le società affiliate alla banca, che svolgono compiti parabancari nel campo della previdenza integrativa, dei finanziamenti a medio termine e via ramificando. Tale ramificazione sarà necessaria anche perché nella maggioranza di Governo ci sono tre anime e almeno due animelle. Ci sono gli ex di Forza Italia, quelli di An e quelli della Lega Nord, che nel Meridione viene ribattezzata Lega delle autonomie. E ci sono le animelle dell'Udeur di Mastella, che è specialmente importante in Campania e Calabria e della Dc di Rotondi.

DOMANDE STIMOLO

- 1) Perché secondo il prof. Forte "la banca deve fare la banca e non essere condizionata da fattori che la sviano dalle sue funzioni"?
- 2) Cosa intende il prof. Forte con la parola "clientela"?
- 3) Secondo l'autore come possono influenzare i partiti politici il funzionamento del nuovo istituto?

RIPRENDIAMO I CONCETTI	
Banche di credito cooperativo	Le banche di credito cooperativo (BCC) sono società cooperative senza fine di lucro e si distinguono per il loro carattere di mutualità, localismo e solidarietà. Il loro obiettivo è quello di favorire la partecipazione delle persone alla vita economica e sociale. Le BCC costituiscono un sistema creditizio capillarmente diffuso sull'intero territorio nazionale capace di penetrare in profondità il tessuto sociale e mobilitare energie umane in misura rilevante.
Azioni di finanziamento	La riforma del diritto delle società di capitali (D.Lgs. n. 6/2003) ha introdotto innovazioni estremamente rilevanti nella disciplina delle cooperative, con particolare riguardo al tema del finanziamento dell'impresa. L'estensione alle società cooperative del regime delle s.p.a. è disciplinata in particolare dall'art. 2526, che prevede la possibilità di emettere strumenti finanziari "secondo la disciplina prevista per le società per azioni". Questo comporta, in particolare, che le cooperative potranno creare, e destinare ai soci finanziatori, tutte le tipologie di titoli azionari (oltre che non azionari).
Cassa per il Mezzogiorno	La Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nel Mezzogiorno d'Italia, più conosciuta come Cassa per il Mezzogiorno, è un ente economico pubblico per favorire il progresso economico e sociale dell'Italia meridionale attraverso il finanziamento di opere pubbliche infrastrutturali (bonifiche, trasporti, acquedotti) e interventi nel settore industriale. Dopo alcune proroghe cessò di esistere per effetto del voto parlamentare il 2 agosto 1984. Al suo posto venne istituita, con compiti analoghi, l'Agensud che cessò la sua attività nel 1992. Dal 1950 al 1992, sotto il nome sia di Cassa per il Mezzogiorno sia Agensud sono stati erogati alle Regioni meridionali un totale di 279.763 miliardi di lire, pari a circa 140 miliardi di euro, con un investimento medio annuale di 3,2 miliardi di euro.

5. LA FINANZIARIA: IL LAVORO E LA PREVIDENZA

La Finanziaria 2010 interviene innanzitutto modificando alcune disposizioni del decreto legislativo n. 276/2003, cosiddetta legge Biagi.

PER SAPERNE DI PIÙ... LA LEGGE BIAGI

Con la legge delega n. 30, del febbraio 2003, nota come *legge Biagi*, dal nome del giuslavorista assassinato a Bologna dalla Brigate Rosse nel marzo 2002, in vigore dal 23 ottobre 2003, è cambiato il mercato del lavoro in Italia. Con il decreto legislativo n. 276/2003, attuativo della legge delega, tra l'altro, sono state previste le nuove figure contrattuali del lavoro intermittente o a chiamata (job on call), del lavoro ripartito (job sharing) e della somministrazione di lavoro, i cosiddetti contratti atipici. Oltre a queste figure contrattuali esistono dei contratti finalizzati alla formazione e all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro (cosiddetti contratti a contenuto formativo). Essi sono: il contratto di inserimento, l'apprendistato e i tirocini estivi di orientamento.

In particolare è *ampliata* la possibilità di ricorrere al **contratto di lavoro occasionale e accessorio**. Ricordiamo che quest'ultimo permette a determinati soggetti (persone non ancora entrate nel mercato del lavoro o in procinto di uscirne, e/o soggetti a rischio di esclusione sociale) di svolgere prestazioni di natura occasionale. La prestazione viene remunerata con i cosiddetti buoni lavoro nominativi (**voucher**); il valore nominale del singolo buono è stato fissato in 10 euro (sono previsti buoni multipli di 50 euro, non divisibili). Il buono lavoro comprende (e quindi garantisce), oltre alla retribuzione, anche la copertura previdenziale presso l'Inps (il 13%) e quella assicurativa presso l'Inail (il 7%); un ulteriore 5% è trattenuto dal concessionario (nella fattispecie l'Inps) per la gestione amministrativa. Conseguentemente, il lavoratore riscuote il 75% del valore nominale, vale a dire che il lavoratore per ogni singolo buono riscuote 7,50 euro (ovvero 37,50 euro nel caso di buono multiplo). Va peraltro segnalato che il valore nominale del buono di 10 euro (7,50 netto) ovvero di 50 euro (37,50 netto) non rappresenta il corrispettivo corrispondente a una specifica durata della prestazione (oraria ovvero giornaliera).

Il buono lavoro è esente fiscalmente. I lavoratori possono svolgere attività di lavoro occasionale:

- in generale fino a un limite economico di 5.000 euro netti per singolo committente nell'anno solare;
- nel caso di percettori di prestazioni integrative o di sostegno al reddito, fino a un limite economico di 3.000 euro netti complessivi per anno solare e non per singolo committente.

Fatta questa dovuta premessa va rilevato che la Finanziaria 2010 *non modifica il contratto di lavoro occasionale e accessorio, ma ne cambia l'ambito applicativo*. Infatti il testo originario, contenuto nell'art. 70 della legge n. 276/2003, così come modificato dalla legge n. 33 del 9 aprile 2009, prevedeva:

Articolo 70 (legge n. 276/2003)

Definizione e campo di applicazione

1. Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito:

- a) di lavori domestici;
- b) di lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti;
- c) dell'insegnamento privato supplementare;
- d) di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà anche in caso di committente pubblico;
- e) di qualsiasi settore produttivo il sabato e la domenica e durante i periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado e compatibilmente con gli impegni scolastici;
- f) di attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati, da casalinghe;
- g) dell'impresa familiare di cui all'art. 230 bis C.C., limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi;
- h) della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica;

1 bis. In via sperimentale per il 2009, prestazioni di lavoro accessorio possono essere rese, in tutti i settori produttivi e nel limite massimo di 3.000 euro per anno solare, da percettori di prestazioni integrative del salario o con sostegno al reddito compatibilmente con quanto stabilito dall'articolo 19, comma 10, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. L'Inps provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa relativa alle prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio.

A seguito delle modifiche apportate in Finanziaria alla *lettera b)* dopo le parole “parchi e monumenti” sono aggiunte “, *anche nel caso in cui il committente sia un ente locale*”.

Inoltre, la *lettera e)* è sostituita dalla seguente:

“di qualsiasi settore produttivo, *compresi gli enti locali, le scuole e le università*, il sabato e la domenica e durante i periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l’università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell’anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l’università”.

Con questa modifica anche gli enti locali (siano essi Province, Regioni, Comuni o Comunità montane) potranno ricorrere a questo contratto di lavoro *per i lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade e monumenti*. Inoltre, *i giovani con un’età inferiore ai 25 anni e iscritti a un istituto scolastico di ogni ordine e grado* potranno prestare attività occasionale e accessoria (sempre nel limite di 5.000 euro per ogni committente nell’anno solare) in qualsiasi settore produttivo, *compresi gli enti locali, le scuole e le università*. Altra novità riguarda le *imprese familiari (lettera g)* in quanto la norma, eliminando la previsione “limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi”, estende di fatto l’applicazione del contratto a *tutte le imprese familiari*. Non solo, ma il campo di applicazione del contratto di lavoro occasionale e accessorio viene ampliato con la previsione della nuova *lettera h ter)*: “*di attività svolte nei maneggi e nelle scuderie*”. Infine, il legislatore estende il periodo transitorio per l’applicazione del *comma 1 bis*, dell’art. 70 (legge n. 276/2003), previsto per il solo anno 2009, anche al 2010, inserendo inoltre dopo le parole “in tutti i settori produttivi” le parole “*compresi gli enti locali*”. In pratica, anche i lavoratori dipendenti a *tempo parziale o part-time*, regolarmente occupati potranno svolgere, in via sperimentale per l’anno 2010, prestazioni di lavoro accessorio con qualsiasi altro committente che non sia il proprio datore di lavoro. Il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un *committente pubblico e degli enti locali* è, però, consentito solo *nel rispetto dei vincoli previsti in materia di contenimento delle spese di personale e ove previsto dal patto di stabilità interno*.

Un’altra modifica alla legge Biagi riguarda il **contratto di somministrazione**. In primo luogo, è stabilito che il contratto di somministrazione può essere stipulato, a determinate condizioni, anche in presenza di sospensioni lavorative. La norma originaria prevedeva il divieto tassativo per le imprese di porre in essere questa tipologia di contratto per *sostituire lavoratori in sciopero* o lavoratori coinvolti da una *procedura di licenziamento collettivo negli ultimi sei mesi* (salva diversa disposizione degli accordi sindacali), nonché da parte di imprese che *non abbiano effettuato la valutazione dei rischi* ai sensi del D. Lgs. n. 626/1994. Il nuovo testo conferma il divieto di ricorrere alla somministrazione in quelle unità produttive in cui si è proceduto a *licenziamenti collettivi* negli ultimi sei mesi precedenti, *a meno che – ed è questa la novità – tale contratto sia stipulato per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti o abbia una durata iniziale non superiore a tre mesi*. Altra novità è la disposizione che prevede la *non applicazione*, qualora si somministrano a termine lavoratori presi dalle *liste di mobilità*, delle rigide condizioni di ammissibilità e dei limiti previsti per questa tipologia contrattuale. A partire dal 2010, infine, viene *reintrodotto* nel nostro ordinamento lo **staff leasing** (o contratto di somministrazione a tempo indeterminato), che era stato abolito con la legge n. 247/2007 e la sua applicazione viene estesa anche in tutti i settori produttivi, *pubblici e privati, per servizi di cura e assistenza alla persona e sostegno alla famiglia*.

RIPRENDIAMO I CONCETTI

Uno dei punti di forza della riforma Biagi è rappresentato dall'introduzione nel nostro ordinamento del **contratto di somministrazione** del lavoro. In quest'ultimo intervengono tre soggetti: l'impresa utilizzatrice (che ha bisogno del lavoratore, e si rivolge all'agenzia), l'agenzia specializzata nella fornitura di prestazioni lavorative e il lavoratore (lavora presso l'impresa utilizzatrice, ma è assunto dall'agenzia specializzata). Questo schema non è una novità, in quanto già con il pacchetto Treu (legge n. 196/1997) era stato legittimato il cosiddetto *lavoro interinale*. Si trattava però di un contratto temporaneo, specifico per determinate attività. Con la legge Biagi, invece, è stata ammessa anche la *somministrazione di manodopera a tempo indeterminato* (il cosiddetto *staff leasing*). In pratica, la legge Biagi prevedeva il contratto di somministrazione a tempo indeterminato (di nuova introduzione) o a termine (che sostituiva il vecchio lavoro interinale). In pratica, il contratto di somministrazione di lavoro è quel contratto con il quale l'impresa somministratrice, debitamente autorizzata ai sensi della legge, mette a disposizione dell'impresa utilizzatrice uno o più prestatori di lavoro, a tempo indeterminato ovvero a termine, affinché svolgano la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore, per il soddisfacimento di esigenze proprie di quest'ultimo.

Il contratto di somministrazione a tempo indeterminato (staff leasing) può essere stipulato con riguardo a svariate attività previste nel decreto, tra cui i servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, i servizi di pulizia, custodia, portineria, trasporto, la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, servizi di economato, e così via. In ogni caso, la contrattazione collettiva ha la facoltà di individuare altre ipotesi. *Il contratto di somministrazione a termine*, invece, può essere concluso a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. Con la legge sul *welfare* (legge n. 247/2007), alla luce della scarsa applicazione, fu abolito il contratto di somministrazione a tempo indeterminato. Dal primo gennaio 2010, il contratto di somministrazione a tempo indeterminato è stato reintrodotta nel nostro ordinamento.

La Finanziaria 2010 prevede, inoltre, una modifica alla norma che ha introdotto l'una tantum per i **collaboratori coordinati e continuativi a progetto** (*co.co.pro.*). L'articolo 19 della legge n. 2/2009 aveva introdotto, infatti, per il solo 2009, una indennità forfetaria per i *co.co.pro.* che restavano senza lavoro, *pari al 20%* del reddito percepito nel 2008. Nella Finanziaria il legislatore ha previsto, in via sperimentale per il *biennio 2010-2011*, nei limiti di 200 milioni di euro annui, il riconoscimento di una indennità forfetaria *pari al 30%* del reddito percepito l'anno precedente e comunque non superiore a 4.000 euro per i *collaboratori coordinati e continuativi a progetto* (esclusi i titolari di lavoro autonomo), a condizione che operino in regime di monocommittenza, abbiano conseguito un reddito lordo l'anno precedente non superiore a 20.000 euro e inferiore a 5.000 euro, abbiano accreditato nell'anno di riferimento almeno una mensilità nella gestione separata, risultino senza contratto di lavoro da almeno 2 mesi, risultino accreditati nell'anno precedente almeno tre mesi nella gestione separata.

RIPRENDIAMO I CONCETTI

Il **contratto di lavoro per i collaboratori coordinati e continuativi a progetto** (*co.co.pro.*) è disciplinato dal D.Lgs n. 276/2003 (legge Biagi) ed è stato istituito con l'intento di limitare l'uso di quelle collaborazioni coordinate e continuative (*dette co.co.co.*) utilizzate spesso nel passato per "nascondere" rapporti di lavoro dipendente. Questo contratto è caratterizzato dal fatto di essere riconducibile a *uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso*, e di essere gestito *autonomamente* dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa. In mancanza del progetto o programma il rapporto si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato fino dal momento della sua costituzione. La legge non prevede una **durata** massima del rapporto di lavoro a progetto. Essa può essere determinata o determinabile in funzione alle caratteristiche del progetto o dell'interesse del datore di lavoro a continuarlo. I contratti di lavoro a progetto si risolvono al momento della realizzazione del progetto o del programma o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto. La legge non pone limiti alla successione di contratti a progetto, quindi a un lavoratore possono essere stipulati più contratti a progetto consecutivi. La malattia e l'infortunio del lavoratore comportano solo la sospensione del rapporto che però non è prorogato e cessa alla scadenza indicata nel contratto o alla fine del progetto, programma o fase di lavoro; il committente può comunque recedere se la sospensione si protrae per un periodo superiore a un sesto della durata stabilita nel contratto (quando determinata) ovvero superiore a 30 giorni per contratti di durata determinabile. La gravidanza comporta la sospensione del rapporto e la proroga dello stesso per 180 giorni. La malattia inoltre è completamente a carico del lavoratore.

La Finanziaria introduce alcune novità anche per il **contratto di apprendistato**. In primo luogo, è previsto un *finanziamento*, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di *100 milioni di euro* per il 2010, per le attività di formazione degli apprendisti. In secondo luogo, sul fronte della retribuzione dell'apprendista, è previsto che la contrattazione collettiva, di qualsiasi livello, possa stabilire la retribuzione in misura percentuale della retribuzione spettante ai lavoratori addetti con mansioni corrispondenti. La norma precisa, inoltre, che la retribuzione così determinata deve essere anche graduale in relazione all'anzianità di servizio.

RIPRENDIAMO I CONCETTI

Il contratto di apprendistato è caratterizzato dall'alternanza tra formazione e lavoro. L'imprenditore, infatti, garantisce al lavoratore la formazione necessaria per ottenere la qualifica per la quale è stato assunto, un diploma o una laurea, attraverso uno specifico percorso formativo svolto in orario di lavoro. Per tale scopo sono state disciplinate tre diverse ipotesi di apprendistato: l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato per la acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Il contratto si rivolge: per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, ai giovani che abbiano compiuto 16 anni; per l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, ai giovani compresi tra i 18 e 29 anni. La retribuzione dell'apprendista è stabilita sulla base della categoria di inquadramento dello stesso che non potrà essere inferiore per più di due livelli all'inquadramento previsto per i lavoratori assunti in azienda e impiegati per le stesse qualifiche cui è finalizzato il contratto.

Alla luce di quanto illustrato sinora si propone una tabella riepilogativa

LE MODIFICHE DELLA FINANZIARIA ALLA LEGGE BIAGI

Contratto di lavoro occasionale e accessorio	Sono estesi agli enti locali alcuni casi di applicazione del contratto e sono ampliate le possibilità di utilizzo (attività nei maneggi e nelle scuderie). Le possibilità di utilizzo del contratto sono estese a tutte le imprese familiari.
Contratto di somministrazione	È stata reintrodotta la somministrazione a tempo indeterminato (staff leasing) e sono stati "alleggeriti" alcuni divieti di stipulazione per questo contratto. Le condizioni di ammissibilità e i limiti previsti per la somministrazione non potranno essere applicati nei casi in cui il somministratore impiegato sia un lavoratore in mobilità. Sarà possibile, infine, utilizzare questo contratto in tutti i settori produttivi, pubblici e privati, per l'esecuzione di servizi di cura e assistenza alla persona e alla famiglia.
Co.co.pro.	L'indennità forfetaria per i collaboratori a progetto monocommittenti che hanno perso il lavoro è aumentata dal 20% al 30% del reddito percepito nel 2009, entro l'importo massimo di 4.000 euro.
Apprendistato	Sono in arrivo nel 2010, per la formazione degli apprendisti, 100 milioni di euro. La contrattazione collettiva può prevedere la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale rispetto a quella dei lavoratori qualificati

La riforma Biagi ha introdotto numerose novità anche nell'ambito dei *servizi per il lavoro*. All'interno della rete dei servizi possono oggi operare sia strutture pubbliche che private. Le strutture private sono rappresentate dalle *Agenzie per il lavoro* alle quali è consentito, a determinate condizioni, erogare tutti i servizi come il *collocamento*, la *ricerca e selezione*, l'*orientamento professionale*, la *formazione* e la *somministrazione di lavoro*.

RIPRENDIAMO I CONCETTI

Le Agenzie per il lavoro sono soggetti privati, autorizzati dallo Stato e con determinati requisiti, che possono svolgere le seguenti attività:

- *somministrazione del lavoro*, che consiste nel mettere a disposizione degli utilizzatori (aziende private ecc.) lavoratori direttamente assunti dall'Agenzia. In pratica, il lavoratore ha un contratto subordinato con l'agenzia, ma lavora presso un altro soggetto da cui riceve le direttive per lo svolgimento del proprio lavoro;
- *intermediazione*, che consiste nell'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro;
- *ricerca e selezione del personale*, che consiste nel ricercare e individuare il lavoratore più idoneo a soddisfare le esigenze di un'impresa;
- *supporto alla ricollocazione professionale*, che consiste nel ricollocare nel mercato un lavoratore o un gruppo di lavoratori, su specifico incarico del committente, anche in base ad accordi sindacali.

Le Agenzie di lavoro, a seconda dell'attività che sono autorizzate a svolgere, si distinguono in:

- *Agenzie di somministrazione* (ex agenzie di lavoro interinale), che a loro volta si distinguono in: Agenzie di *somministrazione generaliste*, abilitate alla somministrazione di manodopera a tempo determinato e a tempo indeterminato, e Agenzie di *somministrazione specialistiche*, abilitate a svolgere somministrazione a tempo indeterminato esclusivamente per le attività consentite.

Entrambe le agenzie di somministrazione sono automaticamente autorizzate anche all'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale;

- *Agenzie di intermediazione*, che iscritte nell'apposita sezione dell'Albo, sono automaticamente autorizzate a svolgere attività di selezione, supporto e ricollocazione professionale;
- *Agenzie di ricerca e selezione del personale*, che svolgono diverse attività tra le quali: l'analisi delle esigenze dell'impresa, la ricerca delle candidature più idonee, la valutazione dei profili individuati, l'eventuale formazione dei candidati per l'inserimento nel contesto lavorativo e l'assistenza nella prima fase dell'inserimento;
- *Agenzie di supporto alla ricollocazione del personale*, che svolgono attività di formazione e di preparazione a soggetti da ricollocare nel mercato del lavoro su specifico incarico di un committente.

La legge Finanziaria al *fine di rilanciare l'occupazione* ha previsto appunto per le Agenzie di somministrazione, intermediazione e ricerca del personale, una serie di incentivi per ogni lavoratore fatto assumere. Precisamente:

- un incentivo di *1.200 euro* per ogni lavoratore assunto con contratto a tempo indeterminato o con contratto a termine di durata non inferiore a due anni, con esclusione della somministrazione di lavoro e del contratto di lavoro intermittente;
- un incentivo di *800 euro* per ogni lavoratore "intermediato" che viene assunto con un contratto a termine di durata compresa tra uno e due anni, con esclusione della somministrazione di lavoro e del *contratto di lavoro intermittente*;
- un incentivo tra *2.500 e 5.000 euro* per l'assunzione a tempo indeterminato, di inserimento al lavoro o a termine non inferiore a dodici mesi, dei lavoratori disabili iscritti nelle liste speciali che presentano particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario.

RIPRENDIAMO I CONCETTI

Il **lavoro intermittente** è il contratto mediante il quale un lavoratore si pone, a tempo *determinato o indeterminato*, a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa "chiamandolo", di volta in volta, a eseguire una determinata attività, nel rispetto di un periodo minimo di preavviso (un giorno). Il lavoratore, pertanto, alterna periodi in cui esegue la prestazione lavorativa a periodi di "attesa". Il lavoratore che garantisce la sua disponibilità in caso di chiamata ha diritto a ricevere un'indennità mensile.

Oltre a questa forma di agevolazione la legge Finanziaria prevede per l'anno 2010 alcuni *incentivi*. - Il primo, nel limite di spesa di 12 milioni di euro è erogato dall'Inps per i *datori di lavoro che assumono*. In pratica, i datori di lavoro, le cui aziende non abbiano effettuato nei 12 mesi precedenti riduzioni di personale avente la stessa qualifica e che non abbiano sospensioni dal lavoro, che

assumono lavoratori destinatari dell'indennità di disoccupazione involontaria, hanno diritto a un incentivo *pari all'indennità spettante al lavoratore*.

- Il secondo, invece, riguarda *i disoccupati*, con almeno 35 anni di contributi, che *accettano un lavoro pagato almeno il 20%* in meno del lavoro precedente; l'incentivo consiste in un beneficio contributivo figurativo, fino alla data di maturazione del diritto al pensionamento e comunque non oltre il 31 dicembre 2010, pari alla differenza tra il contributo accreditato nelle mansioni di provenienza e quello relativo al nuovo lavoro svolto. La copertura è di 40 milioni di euro.

Inoltre nella manovra è introdotta una *riduzione contributiva* per i lavoratori in mobilità, in via sperimentale per il 2010, ai datori di lavoro che assumono *i lavoratori* beneficiari dell'indennità di disoccupazione con requisiti normali *che abbiano almeno 50 anni*. La durata della riduzione contributiva è prolungata, per chi assume lavoratori in mobilità o beneficiari dell'indennità suddetta, con almeno 35 anni di età contributiva, fino alla data di maturazione del diritto al pensionamento e comunque non oltre il 31 dicembre 2010.

La Finanziaria *proroga* al 2010 alcune disposizioni che erogavano specifici *ammortizzatori sociali* per il 2009 (indennità di mobilità Cigs, mobilità, liste di mobilità dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende che occupano fino a 15 dipendenti per crisi, Cigs per cessazione di attività, contributi a Italia Lavoro Spa, indennità ai lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato in determinate imprese e agenzie). La misura dei trattamenti in deroga è ridotta del 10% nel caso di prima proroga, del 30% nel caso di seconda proroga e del 40% nel caso di proroghe successive. La manovra contiene, inoltre, anche la possibilità di *concessione "in deroga"* dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale subordinatamente alla realizzazione di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali definiti con specifici accordi in sede governativa per periodi non superiori a 12 mesi. La misura dei trattamenti è ridotta del 10% in caso di prima proroga, del 30% in caso di seconda proroga e del 40% in caso di proroghe successive.

ALCUNE DEFINIZIONI	
Ammortizzatori sociali	Gli ammortizzatori sociali sono istituti del Welfare State connessi con i rischi collegati al rapporto di lavoro (di cui il più grave è la disoccupazione). Diversi sono gli istituti previsti in Italia; tra i più importanti ricordiamo: la Cassa integrazione, l'indennità di disoccupazione e l'indennità di mobilità. A questi si sono aggiunti, per periodi transitori, nuovi istituti, come il reddito minimo di inserimento e il reddito di ultima istanza, destinati ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e i cui componenti non sono beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro.
Mobilità	La mobilità è un sistema di tutele per i lavoratori licenziati a seguito di crisi o ristrutturazioni aziendali. Consiste in misure di sostegno al reddito, azioni per favorire la ricollocazione dei lavoratori e incentivi all'azienda che intende assumerli. Si distingue tra mobilità giuridica, che prevede l'iscrizione alle liste di mobilità senza indennità e mobilità indennizzata, che prevede anche erogazioni in denaro a favore dei lavoratori. La mobilità è finanziata dallo Stato con il concorso delle imprese. Per ogni lavoratore posto in mobilità, le imprese devono generalmente versare all'Inps un contributo calcolato in proporzione all'indennità mensile di mobilità spettante al lavoratore.
Liste di mobilità	Le liste di mobilità sono particolari liste, tenute e compilate dal Centro per l'Impiego, in cui possono essere iscritte le persone licenziate collettivamente dalle imprese con oltre 15 dipendenti per cessazione, trasformazione o riduzione di attività o di lavoro oppure licenziate individualmente, per le stesse motivazioni, dalle imprese che abbiano in forza anche meno di 15 dipendenti. Lo Stato ai lavoratori in mobilità fornisce alcuni strumenti utili per il reinserimento nel mondo del lavoro. Si pensi, per esempio, agli sgravi fiscali di cui godono le aziende che assumono lavoratori in mobilità.

Indennità di mobilità	L'indennità di mobilità spetta ai lavoratori che sono stati collocati in mobilità dalla loro azienda in seguito a: esaurimento della cassa integrazione straordinaria; licenziamento per riduzione di personale o trasformazione di attività o di lavoro; licenziamento per cessazione di attività da parte dell'azienda. Il lavoratore ne ha diritto solo quando ha determinati requisiti (è iscritto nelle liste di mobilità, ha una anzianità complessiva di almeno 12 mesi e può far valere almeno 6 mesi di effettivo lavoro, comprese ferie, festività, infortuni). La durata varia in relazione all'età del lavoratore al momento del licenziamento e all'ubicazione dell'azienda (Centro-Nord e Mezzogiorno); così un lavoratore con età fino a 39 anni avrà diritto a una indennità per 12 mesi (Centro-Nord) o 24 mesi (Mezzogiorno), con età da 40 a 50 anni avrà diritto a una indennità per 24 mesi (Centro-Nord) o 36 mesi (Mezzogiorno), con oltre 50 anni avrà diritto a una indennità per 36 mesi (Centro-Nord) o 48 mesi (Mezzogiorno). L'indennità è pagata direttamente dall'Inps ed è pari al 100% della cassa integrazione per i primi 12 mesi e all'80% per i periodi successivi. In ogni caso l'indennità non può superare un importo massimo mensile determinato di anno in anno (per il 2009 tale importo è di 886,31 euro; il limite è elevato a 1.065,26 euro in caso di retribuzione mensile superiore a 1.917,48 euro).
Cigs	La Cassa integrazione guadagni straordinari (Cigs) è un intervento a sostegno delle imprese in difficoltà che garantisce al lavoratore un reddito sostitutivo della retribuzione. Spetta a operai, impiegati e quadri, in caso di ristrutturazione, riorganizzazione, conversione, crisi aziendale e nei casi di procedure concorsuali delle imprese industriali, imprese appaltatrici di servizi mensa o ristorazione e servizi di pulizia (con più 15 dipendenti nel semestre precedente la presentazione della domanda); imprese commerciali, di spedizione e trasporto, agenzie di viaggio (con più 50 dipendenti); imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti. L'importo della Cigs corrisponde all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non svolte. L'importo del trattamento straordinario non può però superare un limite massimo mensile (per il 2009 di 886,31 euro; elevato a 1.065,26 euro con retribuzione mensile superiore a 1.917,48 euro). La Cigs dura al massimo 12 mesi per le crisi aziendali, 24 per riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione aziendale, 18 per i casi di procedure esecutive concorsuali. L'intervento della Cigs è finanziato dai contributi a carico delle imprese (0,6% delle retribuzioni), dai contributi dei lavoratori (0,3% della retribuzione) e dai contributi addizionali a carico delle aziende che si avvalgono della Cigs.

Il pacchetto per il lavoro e gli ammortizzatori sociali sarà *parzialmente finanziato* da una nuova stretta dei controlli sui *beneficiari delle pensioni di invalidità*. Nel 2010 l'Inps prevede di effettuare *100 mila controlli in più*, oltre a quelli ordinari, nei confronti di titolari di benefici economici di invalidità civile. La lotta ai falsi invalidi è stata, peraltro, già potenziata con il decreto legge n. 78/2009, che ha fissato un nuovo sistema di accertamento dei requisiti per ottenere questo beneficio previdenziale: dal 1° gennaio 2010, infatti, le domande per ottenere le pensioni di invalidità civile devono essere indirizzate direttamente all'Inps e non più alle Asl e, sempre dalla stessa data, nelle commissioni che devono accertare i requisiti di invalidità civile sarà affiancato anche un medico dell'Inps. In Italia le pensioni di invalidità civile erogate dall'Inps sono più di 2 milioni (di cui 788.000 al Nord, 436.000 al Centro e 914.000 al Sud), con una media di circa 3,5 pensioni di questo tipo per ogni 100 abitanti. Le verifiche verranno effettuate anche *incrociando i dati* sui redditi messi a disposizione dagli archivi del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con le informazioni messe a disposizione dalla Motorizzazione civile al fine di controllare se chi percepisce una pensione di invalidità sia titolare di una patente di guida in corso di validità.

Per disincentivare, infine, *l'uso irregolare del lavoro*, la Finanziaria stabilisce una *maxisanzione*. Quest'ultima potrà variare da 1.500 a 12.000 euro a cui andranno sommati 150 euro per ogni lavoro effettivo. L'applicazione della sanzione è circoscritta *al datore di lavoro privato*, escluso quello domestico; potrà interessare anche il *datore di lavoro imprenditore* che utilizzi un *lavoro occasionale di tipo accessorio* senza preventiva comunicazione all'Inail.

6. LA FINANZIARIA: IL FISCO

In attesa della *riforma fiscale* che dovrebbe essere varata dall'esecutivo nel 2010, la Finanziaria 2010 introduce **poche norme fiscali**. Segnaliamo le novità di maggiore interesse.

La rivalutazione dei terreni e delle partecipazioni. Sono riaperti i termini per la *rivalutazione* delle aree agricole ed edificabili compravenduti nel quinquennio, nonché delle partecipazioni non negoziate in mercati regolamentati, posseduti entro il 1° gennaio 2010.

L'opportunità è consentita alle persone fisiche, alle società semplici e agli enti non commerciali che con la vendita di questi beni realizzano una plusvalenza tassata tra i redditi diversi. Questi soggetti tramite il pagamento di un'*imposta sostitutiva* possono innalzare il costo fiscalmente riconosciuto delle quote e dei terreni, evitando così in futuro di pagare imposte sulla plusvalenza. Sono esclusi dalla rivalutazione i soggetti che esercitano attività d'impresa, in particolare le società commerciali. Oggetto della rivalutazione possono essere: *le partecipazioni* (azioni, quote e diritti di opzione) non quotate in mercati regolamentati, i *terreni edificabili* e i *terreni agricoli*. Il termine entro cui effettuare gli adempimenti è fissato al 31 ottobre 2010. Come per le precedenti rivalutazioni, il pagamento può avvenire anche in 3 rate annuali di pari importo, con applicazione degli interessi del 3%, da effettuarsi entro il 31 ottobre 2010 (I rata), il 31 ottobre 2011 (II rata) e il 31 ottobre 2012 (III rata).

Per quanto riguarda le quote societarie le imposte sostitutive sono del 2% per le partecipazioni non qualificate, e del 4% per le qualificate. Per i terreni edificabili e a destinazione agricola l'imposta sostitutiva è del 4%. L'operazione di rivalutazione deve essere accompagnata da una perizia di stima del valore delle partecipazioni e dei terreni alla data del 1° gennaio 2010. Tale perizia, da redigere e giurare entro il 31 ottobre 2010, deve essere firmata:

- per quanto riguarda la stima dei terreni edificabili e i terreni agricoli, dagli iscritti agli albi di ingegneri, architetti, geometri, dottori agronomi, agrotecnici e periti industriali edili;
- per quanto riguarda le partecipazioni, dagli iscritti agli albi di dottori commercialisti ed esperti contabili o Revisori contabili.

Per valutare la convenienza alla rivalutazione, il contribuente dovrà confrontare il costo dell'imposta sostitutiva con l'ipotetica tassazione in misura piena sull'eventuale plusvalenza.

Esempio

Una persona fisica possiede, al 1° gennaio 2010, un terreno con un valore catastale di 25.000 euro. Supponiamo che il nostro soggetto abbia intenzione di cedere il terreno entro il 2010 a un prezzo di 50.000 euro.

Se non si avvale della rivalutazione dovrà sommare il reddito imponibile dato dalla plusvalenza di 25.000 euro (valore di vendita – valore fiscale), che costituisce reddito diverso, al suo reddito complessivo e applicare la scala delle aliquote Irpef.

Ipotizzando che la sua aliquota Irpef marginale sia il 38% dovrà pagare una imposta di 9.500 euro.

Se decide, invece, di fare la rivalutazione deve versare un'imposta sostitutiva del 4% pari a 1.000 euro.

È evidente che il contribuente sceglierà la rivalutazione facendo redigere a un perito la relazione di stima attestante il valore di mercato del terreno ed effettuerà il versamento nel termine stabilito dalla legge.

Successivamente, se dovrà vendere il terreno (al prezzo di 50.000 euro), non sarà soggetto a plusvalenza.

ALCUNE DEFINIZIONI	
Mercati regolamentati	Con il termine “mercato” generalmente si indica un complesso di scambi di determinati beni o prodotti e, nel contempo, il “luogo” in cui essi materialmente avvengono. In campo finanziario questi scambi hanno per oggetto strumenti finanziari: azioni, obbligazioni, titoli di Stato, prodotti derivati. Il mercato finanziario è quindi un luogo ideale nel quale sono scambiati strumenti finanziari di varia natura. In questo contesto i mercati regolamentati si configurano come mercati organizzati, caratterizzati dalla presenza di una disciplina concernente l’organizzazione delle trattazioni e il controllo delle stesse. In pratica, i mercati regolamentati si caratterizzano per la presenza di una precisa <i>regolamentazione</i> circa gli operatori ammessi al mercato, gli strumenti trattati, gli obblighi informativi ai quali sono sottoposti i soggetti operanti, il meccanismo di definizione del prezzo, le modalità di negoziazione e le procedure di liquidazione degli scambi.
Partecipazioni qualificate	Si definiscono cessioni di partecipazioni qualificate quelle cessioni che rappresentano, complessivamente, una percentuale di diritti di voto esercitabile nell’assemblea ordinaria superiore al 2% o al 20%, ovvero una partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 5% o al 25%, secondo che si tratti di titoli negoziati in mercati regolamentati o di altre partecipazioni.
Partecipazioni non qualificate	Si definiscono cessioni di partecipazioni non qualificate quelle cessioni di azioni o partecipazioni di entità pari o inferiore ai limiti previsti per le partecipazioni qualificate.

Acconto Irpef 2009. La Finanziaria ha previsto il riconoscimento, per le persone fisiche che non hanno applicato la riduzione dell’acconto (decreto legge n. 168/2009), di un *credito d’imposta*, pari all’eccedenza versata, da utilizzare in compensazione con altri debiti d’imposta e contributi nel modello F24. È stabilito, inoltre, l’obbligo, a carico dei sostituti d’imposta che hanno trattenuto al lavoratore e versato all’erario un acconto determinato in base alla normativa precedente (senza tenere conto della riduzione), di restituire ai lavoratori, negli emolumenti corrisposti a dicembre, l’eccedenza trattenuta. La quota eccedente versata all’Erario potrà essere recuperata dai sostituti d’imposta dai primi pagamenti utili. È previsto, infine, che l’acconto Irpef per il periodo di imposta 2011 (novembre 2010) venga calcolato senza tener conto dell’agevolazione, data la natura transitoria della medesima.

PER SAPERNE DI PIÙ... IL DECRETO LEGGE N. 168/2009

Il decreto legge n. 168 del 23 novembre 2009, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24 novembre 2009, ha disposto, in prossimità della scadenza del versamento dell’unico o secondo acconto dell’Irpef dell’anno 2009, il *differimento* di 20 punti percentuali dell’acconto dell’Irpef. Pertanto, l’acconto è passato dal 99% al 79%. Occorre rilevare che non si tratta però di una riduzione ma piuttosto di un beneficio finanziario, che consiste nel *differimento* del pagamento del solo acconto. I contribuenti, infatti, dovranno comunque pagare il saldo Irpef dovuto per il 2009, così come determinato nell’Unico 2010 per l’anno 2009.

Contratti di locazione a L’Aquila. La manovra finanziaria introduce, in via sperimentale per l’anno 2010, una *imposta sostitutiva delle imposte sui redditi*, con aliquota pari al 20%, per il reddito derivante dalla locazione delle abitazioni situate nella Provincia de L’Aquila. La misura si applica, su opzione del locatore, con esclusivo riferimento ai cosiddetti “*contratti a canone concordato*” di cui all’art. 2, comma 3, della legge n. 431/1998 (in base ad accordi definiti in sede locale tra le organizzazioni dei proprietari e dei conduttori maggiormente rappresentative), stipulati tra persone fisiche che non agiscono nell’esercizio di impresa, arte o professione. In particolare, la base imponibile su cui applicare l’imposta sostitutiva è costituita dall’importo che rileva ai fini Irpef, e il versamento della stessa deve essere effettuato entro l’ordinario termine previsto per il versamento a saldo delle imposte sui redditi delle persone fisiche (giugno 2011).

ALCUNE DEFINIZIONI	
Contratti a canone concordato	La disciplina delle locazioni a uso abitativo è stabilita nella legge n. 431/1998, che ha abolito, tra l'altro, il regime vincolistico precedente previsto dalla legge n. 392/1978 (c.d. equo canone), che obbligava ad affittare gli immobili a un canone prestabilito. Le due principali tipologie previste dalla legge sono: i <i>contratti a canone concordato</i> e quelli a <i>canone libero</i> . Nel primi, a "canone concordato", il canone è pattuito secondo precisi criteri stabiliti in <i>accordi stipulati tra le organizzazioni degli inquilini e quelle dei proprietari</i> . Tali contratti sono stipulabili solo in alcuni Comuni e, in particolare: nelle 11 aree metropolitane e nei Comuni con esse confinanti, nei Comuni capoluoghi di Provincia, nei Comuni ad alta densità abitativa (come da delibera CIPE).

Detrazioni fiscali. La Finanziaria conferma:

- la proroga al *31 dicembre 2012* della detrazione Irpef del *36% per gli interventi di recupero edilizio delle abitazioni* (già applicabile fino al 31 dicembre 2011). La detrazione, riferita all'unità immobiliare, si calcola su un limite massimo di spesa di 48.000 euro da dividere in dieci anni. I contribuenti di età non inferiore a 75 anni e 80 anni possono suddividere la detrazione, rispettivamente, in cinque o tre anni;
- la proroga per un ulteriore anno della detrazione Irpef del *36% per l'acquisto di abitazioni facenti parte di edifici interamente ristrutturati da imprese di costruzione* (detrazione da calcolarsi sul 25% del prezzo di acquisto, nel limite di 48.000 euro per unità immobiliare) riconosciuta in presenza delle seguenti condizioni: gli interventi di recupero integrale del fabbricato devono essere eseguiti dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2012 (il termine per l'ultimazione dell'intervento era fissato in precedenza al 31 dicembre 2011) e il rogito deve essere stipulato entro il 30 giugno 2013 (anziché entro la scadenza del 30 giugno 2012);
- la *messa a regime dell'Iva al 10% per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle abitazioni per il recupero del patrimonio edilizio*, attualmente in vigore sino al 31 dicembre 2011. Questa norma recepisce la Direttiva 2009/47/CE con la quale l'Unione Europea ha autorizzato gli Stati membri ad applicare aliquote Iva ridotte per quelle prestazioni di servizi, definite ad alta densità di manodopera, tra i quali, in Italia, rientrano questo tipo di lavori. L'Iva si applica sia alle prestazioni di lavoro sia alla fornitura di beni e materiali, purché questi non costituiscano una parte "significativa" del valore complessivo della prestazione. Sono beni "significativi" ascensori, montacarichi, caldaie, videocitofoni, condizionatori: su questi beni l'Iva agevolata si applica solo fino alla concorrenza della differenza tra valore complessivo della prestazione e quello dei beni significativi.

La Finanziaria 2010 non prevede, invece, alcuna proroga dell'*ecoincentivo* per chi installa pannelli *solari ed elettrodomestici a basso consumo* per migliorare le *performance* energetiche della propria abitazione o azienda. In Commissione bilancio è stato, infatti, bocciato l'emendamento che prevedeva di prorogare fino al 31 dicembre 2012 il *bonus* per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, previsto dalla Finanziaria 2008 per il periodo 2008-2010. Il *bonus, pari al 55%, che rimane in vigore solo per il 2010*, spetta fino ad un valore massimo di 60.000 euro, da ripartire per un periodo che va da tre a dieci anni.

Tassazione agevolata per i salari di rendimento e di produttività. È stata prorogata a tutto il 2010 la disposizione con la quale il salario di rendimento e di produttività per i redditi da lavoro dipendente fino a 35.000 euro (anno 2009) e per un massimo corrisposto di 6.000 euro, è *tassato al 10%*. Gli elementi premianti sono riconducibili agli incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa, alla competitività e alla redditività legata all'andamento economico dell'impresa. Vi rientrano i premi di rendimento, la flessibilità oraria, le maggiorazioni corrisposte per gli orari a ciclo continuo o per la c.d. "banca delle ore", le indennità di turno o reperibilità, i premi corrisposti "una tantum" ecc.

ALCUNE DEFINIZIONI

La banca delle ore	La banca delle ore è un istituto contrattuale utilizzato per la gestione flessibile dell'orario di lavoro dei dipendenti di enti e imprese. Si tratta di una banca virtuale all'interno dell'azienda che invece di effettuare un accumulo di denaro, accumula il tempo. In pratica, in caso di richiesta di prestazioni lavorative supplementari da parte dell'azienda, il lavoratore può scegliere se chiedere che le ore in più, effettuate fuori dall'orario di lavoro, vengano considerate straordinari oppure accantonate in uno speciale conto individuale della banca delle ore. Le ore accumulate in questo modo costituiscono un credito per il lavoratore, che potrà attingere al fondo per godere di riposi compensativi secondo modalità previste dalla contrattazione collettiva, con lo scopo di gestire la flessibilità di lavoro e solo in via residuale monetizzare le ore.
--------------------	--

7. LA FINANZIARIA: LA GIUSTIZIA E LA SANITÀ

La Finanziaria contiene alcune norme riguardanti la **giustizia**, allo scopo di conseguire *risparmi e recuperare crediti*. Le risorse recuperate serviranno a finanziare un *piano straordinario per smaltire i processi civili e potenziare i servizi istituzionali dell'amministrazione giudiziaria*. I risparmi riguardano:

- *una nuova disciplina per le intercettazioni telefoniche*, che consente allo Stato di non pagare le prestazioni obbligatorie degli operatori in relazione alle richieste di intercettazioni e informazioni da parte dell'autorità giudiziaria;
- *la semplificazione delle modalità di pubblicazione delle sentenze*. In pratica, è modificato l'articolo 36 del codice penale. D'ora in avanti, la pubblicazione sui giornali della sentenza avviene attraverso la *sola indicazione degli estremi e dell'indirizzo internet del Ministero della Giustizia*. La pubblicazione è attualmente a carico del condannato, dunque il risparmio sembra riferirsi alle ipotesi residuali nelle quali, stante l'insolvibilità del condannato, la pubblicazione avviene a spese dello Stato;
- *la limitazione delle esenzioni dal contributo unificato e da un aggiornamento degli importi del contributo medesimo*. Viene eliminata, in pratica, l'esenzione: per il processo esecutivo mobiliare di valore inferiore a 2.500 euro (da ora soggetto al pagamento di un contributo fisso di 30 euro); per il processo cautelare attivato in corso di causa; per il processo per regolamento di competenza e di giurisdizione; per i giudizi di opposizione a ordinanze-ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative di cui alla legge n. 689/1981 (articolo 23); per i giudizi di lavoro davanti alla Corte di Cassazione. La disposizione prevede inoltre l'applicazione dei criteri ordinari di determinazione del contributo (per scaglioni di valore) anche per i processi in materia di locazione, comodato, occupazione senza titolo e di impugnazione di delibere condominiali (attualmente il contributo fisso dovuto è pari a 103,30 euro).

Entro 120 giorni dall'entrata in vigore della Finanziaria, il Ministero della Giustizia deve stipulare una o più convenzioni per la gestione e riscossione dei crediti derivanti da spese di giustizia. In pratica, soggetti specializzati nella riscossione dei crediti dovranno operare al posto degli uffici giudiziari da dove i crediti sono maturati. La somma da recuperare – secondo il servizio bilancio del Senato – ammonterebbe a 3 miliardi e 372 milioni di euro. Fino a oggi gli uffici giudiziari sono stati in grado di incassare solo tra l'8% e il 9%. Attraverso la convenzione – secondo i tecnici del Senato – con il personale specializzato il tasso di recupero dovrebbe aumentare di un ulteriore 5%. Le risorse liberate concorreranno a finanziare l'amministrazione giudiziaria.

Nella Finanziaria sono stanziati, infine, 500 milioni di euro per la creazione di *nuove strutture carcerarie* e per l'ampliamento di quelle esistenti. Inoltre, è previsto che, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della Finanziaria, il Ministro della Giustizia stipulerà con le Regioni una o più convenzioni per realizzare progetti di rilancio dell'economia locale attraverso il potenziamento del servizio giustizia.

PER SAPERNE DI PIÙ... L'ABOLIZIONE DEL CONTRIBUTO UNIFICATO

Nella Finanziaria, come abbiamo visto, è stabilita *l'abolizione del contributo unificato*. Quest'ultimo è una tassa di minimo 500 euro che si paga per le cause con un valore minimo di 52.000 euro. Al posto del contributo è stato introdotto un nuovo "balzello" che parte da 30 euro per cause fino a 1.100 euro, che diventano 70 euro per importi fino a 5.200 euro. Sono assoggettati al contributo *anche i ricorsi, ossia anche le opposizioni a sanzioni amministrative, come la violazione del codice della strada*, presentati davanti al Giudice di pace. Così, per esempio, un cittadino che ritiene di essere stato ingiustamente multato dalla polizia municipale per aver parcheggiato sulle strisce blu, la cui sanzione amministrativa prevista è di 22 euro, dovrà pagare per fare ricorso al Giudice di Pace ben 38 euro (30 come versamento unificato e 8 euro di marche da bollo). Siccome la gran parte della sanzioni amministrative più comuni previste dal Codice della strada si attesta tra importi che vanno da 30 a 70 euro nessun automobilista avrà convenienza a presentare ricorso al Giudice di pace. Esiste, però, una via d'uscita: presentare il ricorso al Prefetto. Il Codice della strada lo permette e tale ricorso non è soggetto ad alcun contributo unificato. Se il verdetto del Prefetto è negativo si può comunque avanzare il ricorso al Giudice di pace.

Per quanto riguarda **la sanità** la legge Finanziaria 2010 stanziava una prima *tranche* delle risorse aggiuntive previste dal *Patto per la Salute 2010-2012* (Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009), rinviando a successivi provvedimenti legislativi il compito di assicurare l'intero importo stabilito dal Patto. In particolare, per il 2010, è previsto un *incremento di spesa pari a 584 milioni di euro*, mentre per il 2011 *la cifra stanziata sarà pari a 419 milioni di euro*. Per il 2012 l'incremento di spesa previsto è pari a *quello del 2011, aumentato del 2,8%*. Anche per gli investimenti è previsto un incremento da *23 a 24 miliardi di euro del fondo pluriennale per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico*. Sono prorogati al periodo 2010-2012 i vincoli per il contenimento della spesa per il personale del *Servizio Sanitario Nazionale (SSN)*; quest'ultima deve essere ridotta dell'1,4%, rispetto al 2004, esclusi gli aumenti contrattuali.

Una particolare disciplina è prevista per le Regioni che non garantiscono l'equilibrio economico sanitario, cioè le Regioni in *disavanzo sanitario*. Una Regione si considera in disavanzo sanitario quando lo squilibrio del bilancio è del 5% (prima era del 7%) rispetto al finanziamento ordinario e alle entrate proprie della Regione o inferiore al 5% se la Regione non è in grado di farvi fronte con le entrate fiscali o le altre risorse di bilancio; nei casi di disavanzo non coperto le Regioni sono *obbligate a presentare un Piano di rientro di durata triennale*. Durante il piano di rientro le Regioni *sono obbligate* ad applicare i meccanismi automatici previsti dalla legge (misura massima dell'Irap e dell'addizionale regionale Irpef, blocco del turnover del personale e divieto di effettuare le spese non obbligatorie). Qualora si verifichi che il rispetto degli obiettivi intermedi del Piano di rientro sia stato ottenuto con risultati quantitativamente migliori del previsto, *la Regione può ridurre (l'anno dopo) l'addizionale Irpef e l'aliquota Irap e attenuare il blocco del turnover e il divieto di effettuare spese non obbligatorie*. La Finanziaria regola le procedure per la predisposizione e l'approvazione del Piano di rientro triennale da parte delle Regioni. Se i Piani di rientro *non sono presentati o non sono rispettati* il Consiglio dei Ministri nomina il presidente della Regione come *Commissario ad acta* per la predisposizione del piano entro trenta giorni. La nomina del Commissario comporta l'adozione automatica di misure restrittive e sanzionatorie nei confronti della Regione: *sono sospesi i trasferimenti erariali a carattere non obbligatorio, decadono i direttori generali, amministrativi e sanitari e le aliquote Irap e dell'addizionale Irpef si innalzano oltre il tetto massimo rispettivamente dello 0,15% e dello 0,30%*.

La legge Finanziaria prevede, infine, una disciplina transitoria per le Regioni già sottoposte ai Piani di rientro e già commissariate. Precisamente le aziende sanitarie e ospedaliere delle Regioni impegnate nei Piani di rientro saranno escluse per 12 mesi dalle azioni legali esecutive (compresi i pignoramenti); inoltre, potranno fare ricorso al Fondo aree sottoutilizzate (Fas) per coprire i debiti pregressi.

ALCUNE DEFINIZIONI

Patto per la salute	Nella seduta del 3 dicembre 2009 è stato siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il nuovo Patto per la Salute 2010-2012 , che è stato in parte recepito nella Finanziaria 2010. Il Patto per la Salute è un accordo finanziario e programmatico tra il Governo e le Regioni, di valenza triennale, in merito alla spesa e alla programmazione del Servizio Sanitario Nazionale, finalizzato a migliorare la <i>qualità</i> dei servizi, a promuovere <i>l'appropriatezza</i> delle prestazioni e a garantire <i>l'unitarietà</i> del sistema. Sono appunto le Regioni ad avere il compito di assicurare l' <i>equilibrio economico finanziario</i> della gestione sanitaria, in condizioni di efficienza e appropriatezza. L'aspetto più importante del Patto è l'impegno di Governo e Regioni a superare l'approccio "ragionieristico", per valutare la "virtuosità" e la "capacità" delle Regioni nel garantire l'assistenza sanitaria. L'impegno è quello di monitorare e misurare i risultati sulla qualità dell'assistenza assicurata ai cittadini. Non è sufficiente raggiungere l'equilibrio di bilancio, ma occorre garantire l'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) con adeguati standard di appropriatezza, di efficacia ed efficienza.
---------------------	--

SSN	La legge n. 833 del 23 dicembre 1978 (cosiddetta Riforma Sanitaria) ha istituito il <i>Servizio Sanitario Nazionale (SSN)</i> dando attuazione all'articolo 32 della Costituzione che tutela il diritto alla salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. La legge n. 833/1978 definisce il SSN come complesso delle funzioni, dei servizi e delle attività destinate alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzione alcuna. I principi su cui si fonda il SSN sono: <i>globalità</i> degli interventi in materia di prevenzione, cura e riabilitazione (non viene presa in considerazione la malattia, ma in generale la persona); <i>uguaglianza</i> dei cittadini nei confronti del servizio (tutti hanno diritto alle medesime prestazioni a parità di bisogno); <i>unitarietà</i> di interventi tra istituzioni pubbliche e private che svolgono attività comunque incidenti sullo stato di salute dei cittadini.
Lea	I <i>Livelli essenziali di assistenza sanitaria</i> (Lea) sono le prestazioni e i servizi che il Servizio Sanitario Nazionale è tenuto a garantire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di un ticket.
Fas	Il <i>Fondo per le aree sottoutilizzate</i> (Fas) è lo strumento di finanziamento del Governo italiano per le aree sottoutilizzate del Paese. Esso raccoglie risorse nazionali aggiuntive, da sommarsi a quelle ordinarie e a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Dal 2003 il Fas rappresenta lo strumento di Governo della politica regionale nazionale, per la realizzazione di interventi in aree particolari. Il suo compito è di favorire la ripresa della competitività e della produttività nelle aree obiettivo.

8. LA FINANZIARIA: ALTRI PROVVEDIMENTI

Per avere un quadro esaustivo dei provvedimenti varati si riportano le altre principali novità contenute nella legge Finanziaria 2010.

Difesa servizi Spa. La Finanziaria prevede la costituzione di una società denominata “Difesa servizi Spa” con sede in Roma e con capitale sociale di 1 milione di euro. La società svolgerà attività negoziale diretta all’acquisizione di beni mobili, servizi e connesse prestazioni strettamente correlate allo svolgimento dei compiti istituzionali dell’amministrazione della difesa nonché delle attività di valorizzazione e gestione degli immobili militari. Le azioni sono sottoscritte interamente dal Ministero della Difesa. Un apposito statuto (da pubblicare in Gazzetta Ufficiale) disciplinerà il funzionamento interno della società. Il Ministero della Difesa non potrà cedere azioni e la società non potrà essere quotata in mercati regolamentati. Gli utili della nuova società saranno destinati a riserva e la società non potrà sciogliersi se non per legge.

Marchi delle forze armate. Le Forze armate, compresa l’arma dei Carabinieri e il corpo della Guardia di Finanza, avranno il diritto all’uso esclusivo dei propri marchi (denominazioni, stemmi, emblemi e ogni altro segno distintivo). Il Ministero della Difesa e la GdF, anche avvalendosi della “Difesa servizi Spa”, possono consentire l’uso anche temporaneo dei marchi in via convenzionale. Per l’uso improprio dei marchi è stabilita una multa da 1.000 a 5.000 euro.

Fondi immobiliari per finanziare gli alloggi alle forze armate. Il Ministero della Difesa, per reperire le risorse necessarie per soddisfare le esigenze infrastrutturali e alloggiative delle Forze armate, potrà promuovere la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, d’intesa con i comuni. Gli immobili da trasferire o da conferire ai fondi comuni di investimento sono individuati con uno o più decreti del Ministro della Difesa. Con decreto del Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, sono invece disciplinate le procedure e i criteri per individuare o costituire la società di gestione del risparmio di gestione dei fondi, i criteri per il suo funzionamento e per le cessioni delle quote del fondo.

Vendita dei beni immobili confiscati alla mafia. La Finanziaria stabilisce che potranno essere destinati alla vendita i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per finalità sociali entro i termini previsti dall’art. 2-*decies* della legge n. 575/1965 (180 o 270 giorni dalla comunicazione del provvedimento definitivo di confisca da parte della cancelleria dell’ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento). Rispetto a tali beni la disposizione riconosce un diritto di opzione prioritaria in sede di acquisto alle cooperative edilizie costituite dalle Forze armate e dalle Forze di polizia e un diritto di prelazione per gli enti locali ove i beni sono ubicati. I proventi andranno al fondo unico giustizia e saranno divisi al 50%, tra Ministeri dell’Interno e della Giustizia.

Scuola. Al fine di garantire condizioni di massima celerità nella realizzazione degli interventi necessari per la messa in sicurezza e l’adeguamento antisismico delle scuole sono stati stanziati 300 milioni di euro.

Fabbisogno finanziario delle università e degli enti pubblici di ricerca. La legge Finanziaria dispone in merito alla determinazione annuale del fabbisogno finanziario delle università e degli enti pubblici di ricerca, stabilendo che anche per il triennio 2010-2012 la crescita del fabbisogno delle università e degli enti pubblici di ricerca non può essere superiore al fabbisogno finanziario determinato a consuntivo nell’anno precedente, incrementato di un tasso pari al 3% per il sistema universitario e al 4% per gli enti pubblici di ricerca.

Durc ambulanti. Saranno le Regioni a regolamentare il Durc (Documento di regolarità contributiva) ai fini del rilascio dell’autorizzazione al commercio ambulante. La Finanziaria 2010 interviene dopo che il Governo (decreto legge n. 78/2009) aveva disposto – su una materia di competenza regionale – che il rilascio dell’autorizzazione per il commercio ambulante era soggetto alla presentazione del richiedente del Durc. Per evitare pertanto un conflitto di competenze (Governo – Regione) si è stabilito chiaramente che spetta alla Regione la competenza per la regolamentazione del Durc. Le Regioni, inoltre, potranno anche stabilire le modalità attraverso le quali i Comuni, anche avvalendosi della collaborazione gratuita delle associazioni di categoria, potranno essere chiamati alla verifica della sussistenza e regolarità della documentazione. Prevista la sospensione dell’autorizzazione per 6 mesi in caso di mancata presentazione annuale del Durc.

Emittenti radiotelesive locali. Autorizzazione di spesa di 50 milioni di euro per il 2010, per il finanziamento delle emittenti radio-televisive locali (articolo 1, comma 1244, della legge Finanziaria 2007). La copertura finanziaria delle spese derivanti dall'incremento del contributo all'emittenza locale è assicurata attraverso la disponibilità derivante dalle revoche totali o parziali delle agevolazioni per le aree sottoutilizzate di cui alla legge n. 488/1992.

Sisma Abruzzo, differimento versamenti fiscali e contributi sospesi. È prorogato, fino al mese di giugno 2010, il termine per la ripresa della riscossione dei tributi sospesi dal 6 aprile al 30 novembre 2009, in favore dei soggetti, persone fisiche e non, aventi il domicilio fiscale, o la sede operativa, nei Comuni interessati dal sisma in Abruzzo dello scorso 6 aprile 2009. Il numero delle rate mensili di pari importo per il versamento dei tributi sospesi viene, inoltre, aumentato da 24 a 60.