

CGIL



**Indagine conoscitiva
sui documenti di bilancio 2014-2016
(ddl di Stabilità n. 1120 e ddl Bilancio n. 1121)**

presso

***Commissioni Bilancio
di Senato e Camera, in seduta congiunta.***

(28 ottobre 2013)

La finanza pubblica

La Legge di stabilità presentata dal Governo all'uscita dal Cdm del 15 ottobre 2013 conta effetti finanziari sul Bilancio pubblico (tra entrate e spese) pari a circa 26,6 miliardi di euro nel triennio 2014-2016 (24,6 di coperture e 27,3 miliardi di interventi se si conta anche il 2017 e l'ulteriore margine di bilancio potenziale), di cui **11,6 miliardi solo nel 2014**, calcolati su due versanti:

- ▶ **3 miliardi** di euro di margine di flessibilità del Bilancio pubblico, ottenuti dal mantenimento degli impegni di finanza pubblica previsti dall'Europa (tetto del 3% di deficit), in ragione dell'uscita dalla "procedura per deficit eccessivo".
- ▶ **8,6 miliardi** di euro derivanti principalmente da:
 - 3,5 miliardi di taglio della Spesa pubblica (2,5 miliardi per le Amministrazioni centrali e 1,0 miliardi per le Regioni), blocco delle retribuzioni pubbliche e del turn-over, election-day, per un totale di 16,1 miliardi nel triennio 2014-2016 (reso certo dalla cd. "clausola di salvaguardia" sulle cd. *tax expenditures*, cioè le agevolazioni fiscali cioè le agevolazioni fiscali a imprese, lavoro, famiglie e altri soggetti,, per un taglio potenziale di 3 miliardi nel 2015, 7 miliardi nel 2016 e 10 miliardi al 2017)
 - 1,9 miliardi di interventi fiscali (TRISE per coprire IMU e TARES; 0,9 miliardi dall'Imposta di bollo; 0,5 dal visto di conformità di "sostituto d'imposta" per le compensazioni sulle imposte dirette, anche ai fini dei crediti con la P.A.; riduzione di alcuni oneri detraibili all'interno delle *tax expenditures*, entro il 2014)
 - 2,2 miliardi di revisione del trattamento delle perdite di banche, assicurazioni e istituti finanziari
 - 1,4 miliardi nel 2014 di dismissioni di immobili pubblici (1,5 miliardi nel triennio)
 - 0,3 miliardi dalla rivalutazione di attività, cespiti e partecipazioni delle imprese con imposta al 16% sui beni ammortizzabili (12% gli altri).

La riduzione delle tasse prevista nel 2014 su lavoro e imprese ammonterebbe a 2,5 miliardi di euro (10,6 miliardi nel triennio):

- 1,5 miliardi per i lavoratori, in termini di aumento delle detrazioni per i soli lavoratori dipendenti (e assimilati)
- 1,0 miliardo per le imprese, in termini di riduzione del cuneo fiscale dovuto alla riduzione dei contributi INAIL (è previsto un trasferimento dal bilancio dello stato pari a 500 milioni di euro, mentre gli altri 500 milioni con buona probabilità a carico dell'Istituto), a cui si aggiungono le deduzioni IRAP per nuove assunzioni a tempo indeterminato e la completa restituzione del contributo ASPI dell'1,4% per trasformazioni in tempo indeterminato.

Sono previsti poi 16,7 miliardi di euro nel triennio per altri sgravi fiscali, politiche sociali, industriali e investimenti, impegni internazionali. Come principali misure di spesa (o minori entrate) previste nel 2014:

Misure sociali

- rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga per 600 milioni
- proroga CIG straordinaria (50 milioni) e Contratti di solidarietà (40 milioni)
- ulteriore salvaguardia per i cd. esodati (6.000 nuove posizioni) a cui corrisponde un contributo di solidarietà sui redditi alti da pensione

- rifinanziamento (ed estensione agli immigrati regolari) della Social card per 250 milioni e altri fondi per contrasto alla povertà e politiche sociali
- rifinanziamento del Fondo per la non autosufficienza e sostegno persone affette da SLA per 280 milioni
- rifinanziamento il cd. "5 x 1000" per 400 milioni
- finanziamento LSU per 100 milioni
- 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 per il fondo nazionale contro la violenza sessuale di genere.
- 121 milioni di euro per la mobilità sanitaria (rimborso ai sistemi sanitari degli stati UE o SEE)
- 100 milioni per l'indennizzo dei danni da emoderivati in ottemperanza alla sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo.
- 5 milioni per il 2014 per il Fondo distribuzione derrate alimentari alle persone indigenti

Misure di investimento

- intervento di cofinanziamento dei fondi strutturali europei e lo stanziamento del Fondo di sviluppo e coesione per il periodo 2014-2020
- allentamento Patto di Stabilità interno per 1 miliardo
- potenziamento ACE (Aiuto per la Crescita Economica, introdotto con il cd. Decreto Sviluppo nel Governo Monti)
- incremento del Fondo di garanzia per le PMI
- blocco dell'aumento IVA dal 4% al 10% previsto da gennaio 2014 sulle Cooperative sociali
- rifinanziamento del Fondo per i Contratti di sviluppo
- rifinanziamento del Fondo per la Crescita sostenibile
- detrazioni per riqualificazione energetica (cd. ecobonus) e ristrutturazioni edilizie (si parla di circa 1 miliardo in tre anni)

Infrastrutture e trasporti

- Banda larga per 20 milioni per il 2014
- Manutenzione ANAS per 335 milioni per 2014
- Salerno-Reggio Calabria per 340 milioni (2014-16)
- MOSE per 400 milioni (2014-16)
- Manutenzione rete ferroviaria nazionale per 400 milioni 2014
- Mobilità dei pendolari su gomma per 300 milioni (2014-16)
- Mobilità su ferro 200 milioni (2014)
- Settore autotrasporto merci 330 milioni per 2014
- velocizzazione del Corridoio Adriatico
- Ricostruzione de L'Aquila (300 milioni aggiuntivi, come "esigenze indifferibili")

Ambiente e territorio

- Dissesto idrogeologico con risorse da rendere disponibili per 1.400 milioni
- Gestione della risorsa idrica (depurazione per centri urbani) per 90 milioni (2014-16)
- Bonifica discariche abusive per 60 milioni (2014-15)

Per avere un quadro di riferimento coerente della finanza pubblica, è necessario riprendere la Nota di aggiornamento del DEF di settembre 2013. In essa è delineato il quadro programmatico di finanza pubblica e gli obiettivi che si intendono perseguire

all'interno di una certa cornice macroeconomica: migliora progressivamente l'indebitamento netto della P.A. dal 3% per il 2013, al 2,5% per il 2014, al 1,6% per il 2015, fino allo 0,8% per il 2016; in concomitanza con la riduzione del deficit, dovrebbe realizzarsi anche una crescita dell'avanzo primario (al netto degli interessi sul debito pubblico) che va dal 2,9% del PIL del 2014 al 4,5% del PIL del 2016; unitamente ad una contrazione del rapporto debito/PIL dal 132% del 2014 al 125% del 2016 (al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSE diretti alla Grecia e alla capitalizzazione del Fondo ESM).

In funzione dei suddetti obiettivi, la cd. manovra economica espressa dalla Legge di Stabilità, segnalando le entrate e le spese riallocate all'interno del Bilancio, determina il nuovo saldo netto da finanziare con nuove emissioni di titoli pubblici); che si aggiunge a quello del Bilancio a legislazione vigente per un totale di 39,1 miliardi di euro nel 2014 (come da tabella allegata al disegno di Legge di Stabilità). Ciò significa che la manovra economica è ben più ampia del solo conto finanziario - magistralmente diffuso dal Governo - determinato dai saldi delle entrate e delle uscite (i citati 11,6 miliardi di euro nel 2014), che algebricamente segnano un totale netto di 1,7 miliardi. **In realtà, infatti, tra maggiori entrate e minori entrate, tra maggiori spese e minori spese (anche in conto capitale), la manovra del Governo sposta ben 23,5 miliardi di euro nel 2014, 44,4 miliardi nel 2015 e 50,9 miliardi nel 2016, che a livello macroeconomico sortiscono effetti molto rilevanti.**

Analisi di impatto macroeconomico

Il Governo Letta, dopo cinque anni di aumento generalizzato delle imposte (ma non delle entrate) e di riduzione pressoché lineare della spesa pubblica, compone una manovra in Legge di Stabilità ancora vincolata - dalle regole europee e dagli equilibri politici in Parlamento - alla contrazione della spesa e del perimetro pubblico che, soprattutto a fronte di una modesta "restituzione fiscale", non può determinare l'inversione di tendenza utile all'uscita dalla crisi e la necessaria risposta ai vuoti dell'occupazione e della domanda interna, vera debolezza strutturale del sistema-paese, che hanno reso più intensa la recessione e la depressione nel nostro Paese.

Data per buona l'intenzione di rilancio di consumi e investimenti, **le risorse destinate all'aumento delle detrazioni IRPEF per i lavoratori dipendenti e al taglio del cd. cuneo fiscale (in tutto 10,6 miliardi di euro in tre anni) non possono sortire gli effetti economici desiderati.** L'aumento relativo del reddito disponibile nelle famiglie di lavoratori - e qui pesa significativamente l'esclusione dei pensionati, oltre 11 milioni di contribuenti IRPEF - non può portare un forte aumento dei consumi sui prodotti interni (con un ulteriore "effetto di sostituzione" e minori importazioni); mentre il minor costo del lavoro per unità di prodotto potrebbe garantire una maggiore competitività delle nostre produzioni e il rilancio delle esportazioni prevalentemente per le imprese non in crisi, con produzioni ed esportazioni già competitive. Le potenziali nuove assunzioni a tempo indeterminato, per effetto della mirata deducibilità IRAP, potrebbero aumentare monte salari e domanda interna, anche se - in assenza di nuovi investimenti e nuova accumulazione di capitale - i posti di lavoro a disposizione sono esigui e si contano solo tra i "posti vacanti", cioè sull'incontro domanda/offerta, spostando in misura irrilevante il tasso di disoccupazione (-0,1% nel tasso generale e -0,6% in quello giovanile per circa 10mila nuovi occupati).

In tal senso, la speranza di nuovi investimenti (in quantità e qualità) va riposta sui fondi comunitari, che per l'Italia tra diverse poste valgono 110 miliardi di euro (di cui 54,8 miliardi previsti per il Fondo Sviluppo e coesione) nel periodo 2014-2020. La Commissione europea pone dei vincoli macroeconomici, intesi come crescita della specializzazione produttiva verso settori ad alto contenuto tecnologico e di conoscenza, che possono rilanciare la crescita, così come evidenziato anche dal piano nazionale. Sin da ora si

dovrebbe, però, cogliere la questione sollevata dalla Commissione europea orientando il rafforzamento delle imprese in tale direzione, magari non attraverso politiche, trasferimenti o incentivi tradizionali.

Anche laddove avessero pieno utilizzo i Contratti di sviluppo, i fondi europei, gli sgravi fiscali, l'allentamento del Patto di stabilità interno e le altre leve di politica industriale previste in manovra, i moltiplicatori degli investimenti verrebbero ridimensionati dalla citata contrazione della domanda pubblica, peraltro in continua flessione dal 2008 e diminuita nel 2011 e nel 2012 persino in termini nominali, cosa che non accadeva da 60 anni. I moltiplicatori della riduzione fiscale risultano, inoltre, di per sé inferiori (più quelli su IRAP che su IRPEF) a quelli attivati con nuovi investimenti pubblici e attraverso la creazione diretta di lavoro. Allo stesso modo, i moltiplicatori fiscali (negativi) dei tagli di spesa agiscono più pesantemente degli aumenti della pressione fiscale. Questo significa che **la retroazione recessiva dei tagli della spesa pubblica e dell'aumento iniquo delle tasse impedirà anche il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica prefissati**, continuando ad aumentare il debito pubblico. La progressiva crescita dell'avanzo primario, peraltro, rappresenta una contrazione secca della domanda aggregata di circa quattro punti percentuali, quindi di PIL, sempre che vi sia una bilancia dei pagamenti in pareggio e un deflatore del valore aggiunto contenuto. Al contrario, paradossalmente, le risorse dell'avanzo primario (3 punti percentuali di PIL per il 2014) se spese tutte - in modo efficiente - come investimenti, consumi pubblici o reddito da lavoro pubblico, applicando il moltiplicatore "ufficiale" del FMI (1,5), produrrebbero come effetto macroeconomico quello di una domanda in crescita non inferiore a 4,5 punti di PIL. La simulazione, peraltro, mostra come l'effetto positivo non si esaurirebbe con la crescita del PIL: considerando anche le maggiori entrate fiscali a favore dello Stato, applicando l'aliquota media implicita del 37% sui 4,5 punti di PIL, (che valgono 67,500 miliardi di euro correnti), si registrerebbero maggiori entrate tributarie pari a non meno di 25 miliardi di euro. In questo modo, tra l'altro, si raggiungerebbe un saldo prossimo a quello della Legge di Stabilità in discussione.

In quest'ottica, la spesa destinata a sostegno dei fondi per il welfare e le politiche sociali rappresentano misure di buon senso, anche economico.

Insomma, il ddl di Stabilità sembra bloccato dall'incapacità di scelte strategiche. Non si sceglie una vigorosa "spinta" per lo sviluppo, non si punta su una solida redistribuzione fiscale per sostenere la domanda e nemmeno si vede un vero impianto per il governo e la riqualificazione della spesa pubblica.

Questo anche perché non viene programmato nemmeno l'utilizzo del margine esiguo di *deficit spending* (0,5% al netto degli interessi per il 2014 e, forse, un altro 0,5% alla fine del triennio) previsto dagli stessi vincoli europei. Come afferma il documento di sintesi (www.governo.it): «La manovra consente di raggiungere l'obiettivo di indebitamento netto indicato nella Nota di aggiornamento del DEF. Il disavanzo nel 2014 risulterà pari al 2,5% del PIL, per effetto di misure di sostegno all'economia pari allo 0,2% del prodotto. La Legge di Stabilità include inoltre una norma che definisce interventi strutturali dell'ordine di 3 miliardi l'anno nel triennio 2015-17 al fine di raggiungere i saldi programmati per il 2015, 2016 e 2017».

Se, poi, come è probabile, non venisse raggiunto nemmeno l'obiettivo di crescita del PIL dell'1% per il 2014, così come previsto dal Governo, quel margine di circa 8 miliardi di euro non ci sarebbe, dispiegando tutti gli effetti recessivi e depressivi della manovra. Le previsioni del Governo su PIL (presentate nella Nota di aggiornamento del DEF) a cui fa riferimento la manovra (+1% nel 2014; +1,7% nel 2015; +1,8% nel 2016; +1,9% nel 2017), appaiono irrealisticamente sovrastimate se confrontate anche con le previsioni di tutti gli istituti nazionali e internazionali. In altre parole, per effetto della Legge di Stabilità e della supposta congiuntura favorevole a livello internazionale si conterebbe una crescita mai

registrata nei 15 anni precedenti. Forse questo contribuisce a spiegare perché il Governo, pur calcolando tale margine, non impegna le risorse.

Al contrario, le previsioni sui tassi di interesse, pur contando una lieve flessione (dal 5,5% del 2013 al 5,2% del PIL nel 2017) condizionata all'ipotesi di contrazione dello *spread*, riportano una previsione di spesa effettiva per interessi, in valori assoluti, che probabilmente nasconde altri margini di spesa primaria (circa 1,7 miliardi di euro in termini reali come differenza fra il 2017 e il 2013), riprendendo così il trucco contabile già visto nelle previsioni del Governo Monti. Anche in questo caso, senza una crescita sostenuta la sovrastima del peso percentuale degli interessi sul PIL nei prossimi anni rischia di rappresentare la realtà.

D'altra parte, con la Legge di Stabilità, stando alle dichiarazioni del Governo, la pressione fiscale dovrebbe ridursi dal 44,3% del 2013 al 43,3% del 2017. Eppure, tale risultato costituirebbe solo il frutto di un aumento del PIL, che per le ragioni appena illustrate appare discutibile. La diminuzione della pressione fiscale totale, inoltre, non indica una diminuzione generalizzata delle tasse, che invece aumenterà proprio in modo iniquo e diffuso per via di una serie di provvedimenti, di cui i più rilevanti sono la riduzione degli oneri detraibili e la riorganizzazione della tassazione immobiliare (TRISE), nonostante il contenuto aumento previsto delle detrazioni per lavoro dipendente e la riduzione del cuneo fiscale.

In ogni caso, **nuovi margini fiscali sono possibili solo attraverso l'allargamento delle basi imponibili (evasione ed elusione fiscale, grandi patrimoni mobiliari e immobiliari, rendite finanziarie, transazioni speculative, ecc.)**. Lo stesso vale per la riqualificazione e la ricomposizione potenziali della spesa pubblica, anche in relazione alle stesse misure di politica industriale della Legge di Stabilità, che avrebbero potuto concentrarsi su specifici settori e attività economiche (es. fondo garanzia PMI) o rendere più selettivi alcuni benefici fiscali (es. ACE potenziata) in funzione di una maggiore intensità di contenuto innovativo, tecnologico e di conoscenza, oltre che di sostenibilità sociale e ambientale.

Commento alle misure (ddl Stabilità n.1120 al Senato)

Risorse per lo sviluppo (Art. 3)

Dotazione finanziaria Fondo Sviluppo

La misura si riferisce alla determinazione della dote finanziaria del Fondo Sviluppo e Coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020 fissata in 54.810 milioni di euro, secondo la chiave di riparto dell'80% nelle Aree del Mezzogiorno e 20% nelle Aree del Centro-Nord.

L'elemento che maggiormente si rende evidente è il criterio preso a riferimento per determinare la dotazione finanziaria del Fondo, da cui, infatti, emerge che si è proceduto a una modifica sulle modalità di definizione della soglia dimensionale: nei precedenti cicli di programmazione il parametro per il dimensionamento era fissato nello 0,6% del PIL. Per il ciclo di programmazione 2014-2020 la soglia individuata è più contenuta e precisamente lo 0,5% sul PIL 2012 che porta a valutare in 7.830 milioni di euro la dotazione annuale e in 54.810 milioni di euro la dotazione per l'intero periodo.

Oltre a una soglia dimensionale più bassa, che è un fatto negativo in se, si è provveduto

alla iscrizione in bilancio della sola quota dell' 80% per 43.810 milioni di euro subordinando l'iscrizione del restante 20%, oltre 10 milioni di euro, a una verifica di metà periodo sull'effettivo utile impiego delle risorse assegnate. In sintesi, si tratta di un intervento significativo di riduzione dell'impegno di risorse per oltre 10 milioni di euro. Inoltre, relativamente agli stanziamenti nel triennio, si conferma la tendenza non positiva di iscrivere importi esigui nella prima annualità con una progressione di spesa negli anni successivi concentrati in particolare nell'ultimo anno (50 milioni 2014, 500 milioni 2015, 1.000 milioni 2016).

Finanziamento per infrastrutture e trasporti (Art. 4)

Programma di manutenzione straordinaria ANAS.

Vengono indicate le risorse per il 2014 pari a 335 mln.

La criticità del nostro sistema di manutenzione autostradale è data dal fatto che non vi sono certezze di finanziamento per quanto riguarda la manutenzione ordinaria dove si è passati dal triennio 2007/2009 con un finanziamento medio di 1,3 miliardi agli anni successivi con finanziamenti annui per 300 milioni.

Rete Ferroviaria Italiana

Vengono assicurati 400 milioni per la manutenzione straordinaria RFI per il 2014 in applicazione del contratto di servizio 2012-14.

Occorre precisare che il contratto di servizio già prevedeva per la manutenzione straordinaria per il 2014 720 milioni di euro, quindi si registra un taglio di 320 milioni. Occorre anche aggiungere che dei 720 milioni circa 250 coprivano lavorazioni interne mentre il restante andava a copertura di lavorazioni esterne in appalto. Il taglio di 320 milioni per il 2014 avrà quindi ricadute rilevanti sulle lavorazioni e in particolare per quelle in appalto.

Finanziamento Opere

Per la tratta Cancellò Frasso Telesino si configura uno spostamento in avanti dei tempi (progetto definitivo al settembre 2014) e un definanziamento di questa parte dell'AVAC Napoli Bari (50 più 50 milioni biennio 2015/16) rispetto a quanto definito nel CIS (Contratto Istituzionale di Sviluppo).

La modulazione dei finanziamenti indicati nella legge di stabilità, inevitabilmente, comporterà uno spostamento in avanti del cronoprogramma dei lavori i quali, andrebbero a terminare oltre l'anno 2018 (progetto definitivo al CIPE settembre 2014 da questa data tra i 14 e i 18 mesi per l'avvio dei lavori di costruzione).

Si stabilisce che, per le tratte Brescia Verona Padova AVAC Milano Venezia, Apice Orsara, Frasso Telesino Vitulano, AVAC Napoli Bari, il CIPE può approvare il Progetto preliminare anche nelle more del finanziamento della fase realizzativa e i relativi progetti definitivi a condizione che sussistano disponibilità finanziarie sufficienti per il finanziamento di un primo lotto costruttivo di valore complessivo non inferiore al 10% del costo complessivo delle opere. A tale fine è autorizzata la spesa mediante erogazione diretta di 120 milioni dal 2015 al 2029.

Si interviene anche riguardo al 4° macrolotto Salerno Reggio Calabria, al MOSE e alla

tratta ferroviaria Bologna Lecce ripresentando, oltre la ricostruzione delle criticità e delle storie di queste singole opere, delle problematiche riguardanti i costi e i tempi.

Il combinato disposto tra queste disposizioni e di quanto detto sopra, determinano comunque uno slittamento in avanti dei tempi dell'AVAC Napoli Bari e un definanziamento rispetto al CIS del 2012. Inoltre non viene indicata nessuna data certa entro la quale il CIPE deve approvare il progetto. Infatti il "può" come scritto nel testo è di ciò indicativo. Invece servono delle date certe, soprattutto per la tratta Napoli Bari

In merito ai costi ci troviamo di fronte ad una spesa, per il 4° macrolotto, di circa 60 milioni a chilometro e per il MO.S.E. ad un'elusione della Delibera CIPE 115/2008 (siamo passati da 4.271.600.000 euro a 5.496.190.000 di euro). Riguardo ai tempi, in entrambi i casi siamo oltre quelli "supplementari". Crediamo che sia necessario, definire con il MIT un percorso che definisca certezze nei tempi e nei costi.

Finanziamenti per infrastrutture e trasporti

Si dispongono, per favorire i parchi automobilistici e ferroviari, 100 milioni di euro, per ciascun anno del triennio 2014-2016, per l'acquisto di materiale rotabile su gomma e di 200 milioni, per il 2014, per l'acquisto di materiale rotabile ferroviario, attraverso un riparto tra Regioni sulla base del maggiore carico medio per servizio effettuato, registrato nell'anno precedente. I relativi pagamenti sono esclusi dal patto di stabilità interno, nel limite del 50% dell'assegnazione di ciascuna regione per il 2014 e integralmente per gli anni 2015 e 2016.

La crisi dell'intero settore del TPL e regionale ha provocato e provoca effetti devastanti che non risparmiano nessun territorio e nessuna azienda.

Alla carenza di risorse destinate alle aziende, dovuta ai tagli operati ai trasferimenti pubblici, si somma la difficoltà di bilancio di regioni e comuni.

Questa situazione, con l'aggravante che lo Stato, ad oggi, non ha saldato alle regioni il conto economico del 2012 e del 2013, evidenzia come le risorse, seppur decurtate, non siano ancora certe.

È un dato di fatto che, nel corso degli ultimi diciotto anni, le risorse statali per l'acquisto e la sostituzione di mezzi di trasporto hanno subito un vero e proprio crollo, passando dagli oltre 2,3 miliardi di euro del quadriennio 1997-2001, ai soli 110 milioni di euro previsti tra il 2012-2015. Riduzione questa che in poco tempo ha portato l'età media del parco veicolare delle aziende alla soglia dei 12 anni, in un solo anno addirittura, dal 2011 al 2012, il parco mezzi è invecchiato complessivamente di 7 mesi. Un dato drammatico e pericoloso che interessa milioni di cittadini che ogni giorno utilizzano i mezzi pubblici per non parlare dei costi ambientali e di esercizio che lievitano quanto il parco mezzi risulta così obsoleto. L'incremento del Fondo è apprezzabile ma si tratta sempre di una goccia nel mare delle necessità. Detto incremento, secondo studi attendibili, consentirà l'acquisto di 650 autobus nuovi all'anno per tre anni, ma per sanare seriamente la situazione portando l'età media del parco mezzi su gomma ai livelli europei di 7 anni, bisognerebbe acquistare almeno 3.400 autobus all'anno nei prossimi 10 anni, operando contemporaneamente rottamazioni ed alienazioni dei mezzi più obsoleti. Servirebbero, quindi, nel decennio risorse complessive per oltre 7,5 miliardi di euro da reperire sia dallo Stato, dalle Regioni, dagli Enti Locali e dalle aziende. Mentre per quanto attiene il TPL su ferro sarebbe stato opportuno prevedere un finanziamento triennale per l'ammodernamento delle reti e del materiale rotabile.

Banda Larga

Per il completamento del Piano nazionale banda larga vengono stanziati 20,75 milioni di euro per il 2014.

Il nostro paese avrebbe dovuto, da impegni comunitari, completare questo programma nel 2013. Lo stanziamento individuato non appare rispondente all'obiettivo di un collegamento in banda larga per ogni cittadino sul quale comunque siamo già in ritardo con gli obiettivi prefissati.

Il segno complessivo della politica di investimenti in infrastrutture che la legge di stabilità delinea appare negativo e in diminuzione in termini di risorse e volumi di investimenti con ricadute negative sulle prospettive di crescita del nostro paese.

Misure in materia di ambiente e tutela del territorio (art. 5)

Difesa del suolo e bonifiche

Si prevedono interventi straordinari per la difesa del suolo e misure per accelerare l'attuazione degli interventi di cui si autorizza spesa per gli anni 2014-2015-2016.

Per il Piano nazionale di tutela e gestione della risorsa idrica si istituisce un fondo finalizzato prioritariamente a potenziare la depurazione dei reflui urbani per gli anni 2014-2015-2016.

In materia di rifiuti e bonifiche si propone un apposito fondo per gli anni 2014-2015-2016.

Le misure previste sono condivisibili ma le risorse sono assolutamente irrisorie e non sufficienti per ottenere gli obiettivi prefissati. Al fine di consentire alle Regioni e agli Enti Locali di realizzare gli interventi per la difesa del suolo di cui agli Accordi di programma, si deve consentire di derogare per tali spese, il Patto di stabilità interno.

Rispetto alla depurazione delle acque reflue urbane, va sottolineato il punto in cui si prevedono Accordi di programma con gli enti territoriali per individuare gli interventi necessari ed i soggetti che vi provvedono. Si ricorda che la materia è stata oggetto di referendum e i soggetti devono essere pubblici. Inoltre per la depurazione delle acque l'Italia è già in infrazione Europea per cui investire può evitare aggravii di spesa.

Per quanto riguarda le bonifiche occorre cambiare la norma per cui le risorse non spese vengono riassorbite dal bilancio generale dello stato. Si deve consentire di riportare le somme, versate dalle aziende oggetto di condanna per danneggiamento ambientale, a seguito di atti transattivi con il Ministero dell'Ambiente, al Ministero dell'Ambiente per il risanamento ambientale, così come previsto dalla legge.

Misure fiscali per il lavoro e le imprese (Art.6)

Modifica detrazioni IRPEF da lavoro dipendente

Si interviene sul Testo Unico delle Imposte sui Redditi attraverso la modifica della curva delle detrazioni (con rimodulazione per le fasce di reddito imponibile ai fini IRPEF da 8.000 e 15.000 e da 15.000 e 55.000), con un beneficio medio di circa 113 euro annuo per lavoratore.

Occorre ricordare che le detrazioni in concreto spettano a partire da redditi di 8.000 euro con scala decrescente fino a 55.000 euro.

Restano esclusi dal beneficio i lavoratori incapienti e i pensionati.

L'impatto di costo, secondo il Governo, sarebbe di 1,5 miliardi per il 2014 (1,7 nel 2015, 1,8 nel 2016).

Le nuove modalità di calcolo le differenze annue sono esemplificate in questa tabella. Partono da un reddito di 8.000 euro annui, crescono toccando il picco a 15.000 euro di reddito, dove la detrazione (quindi il reddito netto) aumenta di 182 euro per poi calare gradualmente.

Reddito	Detrazione attuale	Nuova detrazione	Differenza
8500	1804	1817	13
11000	1625	1703	78
15000	1338	1520	182
18000	1238	1406	168
24000	1047	1178	131
28000	928	1026	98
33000	736	836	100
38000	569	646	77
44000	368	418	50
50000	167	190	23

Innanzitutto le scarse risorse stanziare rendono questa "restituzione fiscale" poco tangibile sia sul versante del percettore di reddito che della spinta verso i consumi e, in secondo luogo, non è accettabile l'assenza dei pensionati tra i destinatari del provvedimento.

Perfida, inoltre, la dichiarazione del governo secondo cui la restituzione fiscale, a risorse invariate per la detassazione, dovrà essere stabilita con le parti sociali poiché non può che perseguire un conflitto nella parte già oggi debole e tartassata di cui non sentiamo assolutamente il bisogno, conflitto che, viste le poche risorse messe a disposizione, tra l'altro, non porterebbe benefici significativi a nessuna categoria.

Per questo motivo è necessario riequilibrare l'intervento fiscale, anche aumentando la tassazione sulle rendite finanziarie (provvedimento presente nelle prime bozze, poi cancellato) al fine di recuperare maggiori risorse per stimolare la domanda e per restituire a lavoratori e pensionati il potere d'acquisto eroso da una fiscalità iniqua e squilibrata, aumenti dei prezzi e delle tariffe e, soprattutto, dalla dinamica bloccata di salari e pensioni.

Deduzione IRAP nuovi assunti

Le aziende che incrementano il numero di lavoratori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato rispetto al numero dei lavoratori assunti con il medesimo contratto mediamente occupati nel periodo d'imposta precedente, possono dedurre il costo del predetto personale per un importo annuale non superiore a 15.000 euro per ciascun nuovo dipendente assunto (con un limite massimo rappresentato dai costi complessivi a carico del datore).

È difficilmente preventivabile l'impatto complessivo di spesa anche se il Governo calcola 0,04 miliardi per il 2014 (0,11 nel 2015, 0,2 nel 2016); il risultato occupazionale, spostando in misura irrilevante il tasso di disoccupazione (-0,1% nel tasso generale e -0,6% in quello giovanile per circa 10mila nuovi occupati), sembra non consegnarci una spinta allo sviluppo.

Incremento aliquota ACE

L'Aiuto crescita economica consente di agevolare le scelte di ricapitalizzazione delle imprese e si sostanzia in una deduzione dal reddito imponibile IRES del rendimento figurativo degli apporti e degli accantonamenti di capitale: è il cd. "rendimento nozionale", ovvero il costo del nuovo capitale che il fisco riconosce come deducibile dal reddito d'impresa.

Tenendo conto dell'imposizione fiscale ai fini IRES pari al 27,5% e applicando, ad esempio, il rendimento del 3% nel 2013 relativo all'ACE, si può affermare che il beneficio annuo è pari allo 0,825% (ossia $27,5 \times 3\% = 0,825$). In presenza di perdita fiscale, la quota ACE non fruita può essere riportata a nuovo e computata in aumento dell'importo dell'agevolazione rilevante negli anni successivi. Insomma, per beneficiare dell'agevolazione è necessario conseguire un reddito positivo.

Il cd. decreto Salva-Italia del Governo Monti (DL. 201/2011, articolo 1) aveva già introdotto l'ACE per le società che accantonano gli utili a riserva o aumentano il patrimonio con apporti dei soci in denaro, disponendo che per ogni esercizio la deduzione fosse pari al 3% degli aumenti di capitale formatisi dal 1° gennaio 2011 in poi. Con la Legge di Stabilità l'attuale aliquota del 3% dovrebbe essere aumentata per il 2014, 2015 e 2016, rispettivamente, al 4%, 4,5% e al 4,75%.

L'ACE, in linea di principio, rappresenta una buona misura per riequilibrare il debito finanziario sul totale del capitale proprio (strutturalmente più alto nelle imprese italiane rispetto a quelle dei principali paesi industrializzati), facendo fronte, da un lato, alla restrizione del credito (cd. credit crunch), dall'altro, all'esigenza di riprogrammare gli investimenti: la diffidenza delle banche e del mercato può essere dovuta, oltre al rischio di credito, anche al basso livello di capitale proprio di un'impresa, data la difficoltà delle imprese ad alto livello di debito in rapporto al capitale azionario di restituire (e perciò di ottenere) nuovi prestiti. Tuttavia, tale misura non ha avuto la dovuta efficacia sinora e, in assenza di una qualificazione o una selezione dell'agevolazione fiscale (es. in funzione di nuovi investimenti, in capitale ICT, in ricerca e innovazione, ecc.), l'aumento del beneficio fiscale rischia di non averne ancora, nonostante il costo maggiore per lo Stato. D'altra parte, alla stessa stregua degli investimenti, la redditività aziendale, da cui dovrebbe scaturire la maggiore capitalizzazione delle imprese, risulta in costante flessione nella crisi. Un beneficio per le imprese non quantificato, anche se il Sole 24 Ore stima che ogni 10.000 euro di incremento a fini ACE il beneficio per l'impresa sarebbe di 110 euro per il 2014, 123 per il 2015 e 130 per il 2016.

Riduzione premi INAIL

Riduzione per le imprese dei premi INAIL per un valore pari a 1 miliardo per il 2014 (1,1 per il 2015 e 1,2 per il 2016), con previsione di un Decreto per stabilirne le modalità. Per far fronte a tale riduzione all'INAIL è previsto un trasferimento, dal bilancio dello Stato, pari a 500 milioni di euro per il 2014, 600 per il 2015, 700 per il 2016. Si suppone che la restante parte di riduzione debba essere posta in carico all'Istituto stesso.

Molta attenzione va prestata a questa riduzione del cuneo contributivo.

Come strumento di politica industriale sarebbe stato più opportuno utilizzare tale leva fiscale per attività economiche ad alta intensità tecnologica, alto contenuto di conoscenza, alta sostenibilità sociale e ambientale, evitando interventi a pioggia.

Se scollegata dagli indici di rischiosità, peraltro, la riduzione dei premi INAIL potrebbe indebolire la stessa azione per la tutela della salute e sicurezza prevista per l'Istituto.

Di gran lunga opportuni sarebbero comunque criteri di premialità legati ai risultati ottenuti

per la diminuzione di infortuni e malattie professionali, sulla stessa logica dei criteri che l'istituto già prevede nella determinazione dei premi.

Occorre impedire l'impoverimento della funzione di tutela e risarcimento dell'INAIL anche in ragione dei potenziali problemi di bilancio.

La misura, prevista per il prossimo triennio e soggetta a verifica nel 2016, riduce l'incidenza del costo del lavoro ma lede un principio fondamentale quello dell'autonomia dell'ente che avrebbe potuto decidere di destinare le risorse ad esempio ad un miglioramento delle prestazioni da erogare agli infortunati e ai titolari di malattie professionali, a campagne informative sulla normativa generale sulla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro (ecc.) senza intaccare il livello di contribuzione.

La misura è negativa perché strutturale, sia nella sua dimensione economica, sia per le ricadute sugli assicurati.

Detrazioni ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica

Sono prorogate le detrazioni previste dal decreto legge 4 giugno 2013 n. 63 per ristrutturazioni finalizzate a recupero e miglior rendimento ecologico degli edifici. Le detrazioni fiscali vengono confermate per tutto il 2014 con le quote vigenti: 65% per l'efficienza energetica e 50% per la ristrutturazioni edilizie semplici, comprese le installazioni di impianti fotovoltaici.

La riduzione progressiva delle percentuali è prevista a partire dal 2015 quando l'ecobonus scenderà dal 65 al 50% e lo sgravio per le ristrutturazioni dal 50 al 40% mentre nel 2016 la quota detratta sarà del 36% per entrambe le misure.

La misura di riduzione delle detrazioni 2015-2016 non è condivisibile in quanto una stabilizzazione strutturale degli ecobonus, come richiesto anche dalle parti sociali, determinerebbe effetti positivi sul piano industriale e occupazionale, come da Avviso comune CGIL, CISL, UIL e Confindustria.

ASPI

Si supera il limite delle "ultime sei mensilità" relativamente alla restituzione del contributo di finanziamento dell'1,4% dell'ASPI per la trasformazione di contratti da tempo determinato a tempo indeterminato.

La misura ha carattere positivo.

IVA

Si propone di ridurre l'IVA dal 10% al 4% per le prestazioni delle cooperative sociali.

Sono stati avanzati dubbi sul mantenimento dell'IVA al 4% ad oggi prevista per l'acquisto di protesi, ausili ortopedici, mezzi di trasporto adattati con supporti speciali per le persone con disabilità, ecc.. Occorrerebbe mantenere per questa categoria e per questi beni l'IVA al 4%, perché questi sono strumenti essenziali per l'autonomia ed indipendenza delle persone con disabilità (beni comparabili alla riabilitazione ed ai farmaci essenziali)

Rivalutazione di valori dei beni di impresa e partecipazioni. Riallineamento valori impliciti nelle partecipazioni

È prevista la possibilità di una rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni

mediante versamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP con aliquota pari al 16% sui beni ammortizzabili e al 12% sugli altri.

In sintesi, il maggior valore dei beni rivalutati è riconosciuto ai fini fiscali ed è consentito l'affrancamento delle riserve che si generano. I maggiori valori attribuiti alle poste rivalutate si considerano riconosciuti ai fini delle imposte dirette a decorrere dal terzo esercizio successivo a quello di effettuazione della rivalutazione. Pertanto i maggiori ammortamenti saranno deducibili a partire dall'esercizio 2016.

La norma in Legge di Stabilità consente di procedere alla rivalutazione di tutti i beni di impresa e delle partecipazioni iscritti a bilancio, con la sola esclusione dei beni immobili destinati alla vendita o scambio (c.d. immobili merce). Sono ammessi alla rivalutazione i soggetti IRES, nonché tutti i soggetti titolari di reddito di impresa, sia in contabilità semplificata che ordinaria. Risultano così esclusi dal campo di applicazione anche gli oneri pluriennali, gli immobili merce e i crediti.

Si prevede, inoltre, la possibilità di riallineare «avviamenti, marchi di impresa e altre attività immateriali» derivanti da partecipazioni di controllo acquisite attraverso operazioni straordinarie, versando un'imposta sostitutiva, in un'unica tranche, pari al 16% dei maggiori valori riallineati. Tale facoltà è concessa a partire dalle operazioni effettuate nell'esercizio in corso al 31 dicembre 2012, ed il riconoscimento fiscale decorre a partire dal secondo anno successivo al riallineamento.

Rettifiche e riprese di valore dei crediti ai fini IRAP per i soggetti che operano nei settori bancario, finanziario ed assicurativo. Deducibilità quinquennale Svalutazioni e perdite su crediti per Banche ed Assicurazioni

Nel ddl Stabilità è prevista la riduzione a cinque anni del periodo sul quale poter "spalmare" la deducibilità fiscale delle perdite sui crediti bancari, sia ai fini IRES che IRAP. Fino a oggi, le svalutazioni e le perdite su crediti hanno un trattamento fiscale diverso ai fini dell'IRES e a quello dell'IRAP. Per quanto riguarda l'IRES, le svalutazioni su crediti sono deducibili fino allo 0,3% degli impieghi e le svalutazioni eccedenti questo limite sono rateizzate in diciotto anni. In altre parole, quando una banca fa emergere in bilancio una prevedibile perdita su un prestito (cd. "sofferenze"), rettificandone il valore, può dedurla dall'imponibile in un arco di diciotto anni successivi alla svalutazione fiscale dell'anno in corso dei crediti deteriorati nella misura massima del 0,3% del totale degli impieghi dell'istituto. Questo costituisce un disincentivo a fare "emergere" nei bilanci bancari le situazioni critiche e penalizza le banche italiane rispetto alle concorrenti estere, che possono generalmente dedurre le perdite in periodi più brevi. Negli ultimi anni, peraltro, il trattamento delle svalutazioni è stato oggetto di diversi interventi che hanno ridotto le possibilità di deduzione. Ai fini dell'IRAP, infatti, le svalutazioni e le perdite su crediti sono del tutto indeducibili, mentre fino al 2004 esse si deducevano secondo le stesse regole previste ai fini dell'IRES e dal 2008 (cd. "Decreto Sviluppo" del Governo Berlusconi) sono deducibili le sole perdite realizzate in caso di cessione dei crediti.

«La disciplina determina una forma di tassazione implicita delle sofferenze, a carattere pro-ciclico: se le sofferenze aumentano, gli oneri a carico del sistema si aggravano in quanto gli intermediari finiscono per finanziare lo Stato (per la deduzione procrastinata di alcuni oneri) attraverso un anticipo di imposte, la cui evidenza contabile si trova nelle attività per imposte anticipate. Oltre ai costi legati alla mancata deducibilità dall'imponibile IRES e IRAP, l'attuale disciplina comporta anche oneri non indifferenti in termini di compliance (spontanea correttezza contabile e amministrativa, ndr.), connessi in

particolare con la gestione del cumulo dei riporti agli anni successivi delle svalutazioni non deducibili».¹

ABI e Banca d'Italia avevano già richiesto che il periodo di deduzione fiscale delle perdite venisse ridotto per allineare il trattamento dei crediti deteriorati al quadro internazionale e, soprattutto, per dare alle banche italiane un incentivo a fare emergere nei bilanci le prevedibili perdite. La misura, quindi, appare utile a dare maggiore trasparenza ai bilanci delle banche e delle assicurazioni, oltre che a comprendere le necessità di ricapitalizzazione proprio in rapporto alle sofferenze, al fine di finanziarsi sui mercati ed evitare la restrizione del credito nei confronti delle imprese, con evidente impatto sulla liquidità e sugli investimenti del sistema produttivo.

Nonostante i vantaggi "di sistema", inoltre, sembra corretto anche il computo di un costo fiscale iniziale per le banche, le assicurazioni e gli istituti finanziari che devono allineare il trattamento delle perdite su crediti allo standard internazionale. Secondo il Governo, per il solo 2014, il cambio di approccio porterebbe entrate nelle casse dello Stato (pari a circa 2,2 miliardi), per effetto di minori deduzioni potenziali, che però negli anni successivi è certo che si tramutino in maggior costo (in termini di minore entrate da agevolazioni fiscali).

Tuttavia, la stima dell'attuale ammontare dei crediti deteriorati potrebbe non comportare vantaggi per le casse dello Stato neanche nel primo anno, cioè nel 2014 (calcolato sui crediti deteriorati nel 2013): secondo quanto previsto dalla normativa ante ddL di Stabilità, a partire dal secondo anno il sistema finanziario (in senso stretto) avrebbe potuto dedurre complessivamente sino a 1,15 miliardi di euro, mentre con la nuova disciplina si potranno dedurre, sempre nel secondo anno, 4,8 miliardi di euro. Ciò emerge anche solo dall'esame delle potenziali rettifiche dei tre maggiori gruppi bancari italiani (Unicredit, Intesa San Paolo e MPS), il cui importo comporterebbe la deducibilità di crediti deteriorati al pari della precedente normativa (attualmente in vigore). Secondo Mediobanca Securities la norma consentirebbe un aumento degli utili pari al 7% per il 2014 e 5% per il 2015, in pratica 1 miliardo di profitti in più, in due anni, per le prime nove Banche italiane.

In definitiva, a fronte di incerti maggiori introiti nel 2014 il Bilancio dello Stato registrerà certi maggiori costi e sicuri vantaggi fiscali per gli attori finanziari a partire dal 2015.

Cabina di regia

Viene istituita una Cabina di regia per il monitoraggio e il coordinamento degli interventi previsti dalla legislazione per il contrasto delle crisi di impresa.

È un provvedimento opportuno di fronte all'esplosione di crisi e ristrutturazioni di Gruppi e aziende grandi e medie, che corrisponde inoltre, a una richiesta del Sindacato.

Misure di carattere sociale (Art. 7)

Rifinanziamento ammortizzatori in deroga

Rifinanziamento ammortizzatori sociali in deroga per 600 milioni di euro. Lo stanziamento si somma ai 1.000 milioni di euro già previsti dall'articolo 2 comma 65 della 92/2012, per un totale quindi per il 2014 di 1.600 milioni di euro e non di 2.000 milioni di euro come indicato dal Governo nella presentazione della Legge di Stabilità. Si prevede anche il finanziamento per 40 milioni di euro dei contratti di solidarietà (articolo 5, commi 5 e 8,

¹ Banca d'Italia (di G. Ricotti, V. Pinelli, G. Santini, L. Santuz, E. Zangari e S. Zotteri), 2010, "La pressione fiscale gravante sul sistema bancario: questioni metodologiche ed evidenze empiriche", *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 80, dicembre.

legge 236/1993) e del finanziamento della proroga del trattamento di cassa integrazione straordinaria per cessazione attività per 50 milioni di euro.

Per gli ammortizzatori le risorse sono insufficienti a coprire il fabbisogno stimato per il 2014.

Considerato che è necessario privilegiare il ricorso ai contratti di solidarietà per la gestione delle situazioni di crisi aziendali lo stanziamento per le tipologie di cui alla Legge n.236/1993 è insufficiente, inferiore a quanto complessivamente stanziato per il 2013 (57,5 milioni di euro).

Grave l'assenza della previsione di finanziamento dell'integrazione dal 60% all'80% (D.L. 78/2009) per i contratti di solidarietà stipulati in base all'art. 1 comma 1 della Legge n. 863/1984.

Per il finanziamento delle proroghe della CIGS la misura è in linea con quella degli esercizi precedenti.

Salvaguardati

Viene incrementato di 6000 unità il contingente numerico dei proscrittori volontari da salvaguardare previsto dal decreto interministeriale del 22 aprile 2013 (attuativo dell'articolo 1, commi 231 e 232 della legge di stabilità 2013). Il numero dei proscrittori volontari passa quindi da 1.590 a 7.590.

Restano tutti i requisiti previsti per ottenere la salvaguardia:

- essere autorizzati alla prosecuzione volontaria alla data del 4 dicembre 2011;
- avere almeno un contributo versato o accreditabile alla data del 6 dicembre 2011;
- perfezionamento della decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015;
- aver svolto qualsiasi attività lavorativa, a prescindere da qualsiasi reddito, dopo l'autorizzazione ai versamenti volontari ed entro il 4 dicembre 2011,
- aver svolto dopo il 4 dicembre 2011 qualsiasi attività lavorativa a condizione che abbiano conseguito, successivamente a tale data, un reddito annuo lordo complessivo riferito a tali attività non superiore a 7.500 euro.

La norma è minimale e sicuramente non risolve l'emergenza sociale di tutti i lavoratori salvaguardati.

La questione dei lavoratori "esodati" è necessario che sia risolta in maniera definitiva e strutturale con una norma di principio che riconosca il diritto di tutti alla pensione.

Nonostante una certa enfasi attribuita all'incremento del contingente numerico della platea dei lavoratori salvaguardati l'analisi di dettaglio del testo della relazione tecnica evidenzia che, nei fatti, non c'è alcun allargamento. Ci si è limitati a dare attuazione a una "interpretazione estensiva" della disposizione esplicitata in sede di decreto attuativo, sulla base degli stessi elementi amministrativi. Ciò è evidente anche dall'impatto minimo in termini d'incremento della spesa pensionistica e dal fatto che la misura non produce alcun maggior onere per il bilancio dello Stato, intervenendo esclusivamente sui saldi della gestione pensionistica. Nella stessa relazione tecnica si mette in evidenza che, comunque, gli oneri a carico della gestione pensionistica non sono significativi in considerazione del fatto che si è ridotto il potenziale beneficio per il ritardato intervento della salvaguardia.

Fondo nazionale per le politiche sociali (di cui alla Tabella C nel ddi Stabilità)

Vengono destinati al Fondo nazionale per le politiche sociali 317 milioni per il 2014. Lo scorso anno sono stati ripartiti poco meno di 344 milioni di euro (343.704).

La conferma di uno stanziamento è sicuramente utile ma poco più che simbolico se rapportato al fabbisogno necessario a riconoscere i diritti sociali su tutto il territorio

nazionale e tenendo conto che per l'anno prossimo si prevede un taglio delle risorse. Senza la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali le politiche assistenziali sono destinate a rimanere residuali, a non rispondere ai bisogni sociali emergenti e a non concorrere alla ripresa economica del paese.

Fondo per le politiche della famiglia

Vengono confermati per il 2014 circa 21 milioni di euro per il Fondo per le politiche della famiglia.

Pur nella conferma dello stanziamento si continua a dedicare poche risorse ai servizi per la famiglia (contro una media UE dell'8% della spesa sociale, l'Italia destina alla famiglia il 4,1%).

Va considerato, inoltre, che la crisi economica ha colpito i redditi delle famiglie italiane più di quanto abbia colpito i redditi delle famiglie che vivono in altri paesi europei.

Fondo per la non autosufficienza

La legge di stabilità 2014 conferma lo stanziamento dello scorso anno destinando al fondo per la non autosufficienza per 250 milioni di euro. Ma esso subisce un taglio di 25 milioni di euro in quanto nel 2013 sono stati ripartiti alle Regioni 275 milioni di euro.

La necessità di definire un Piano nazionale per la non autosufficienza che disponga delle risorse adeguate a far fronte ad un fenomeno che è cresciuto e continuerà a crescere con l'aumento delle aspettative di vita delle persone, non è più eludibile.

Il governo, invece di affrontare un problema che ha trovato risposte positive in molti paesi d'Europa, prosegue in modo tradizionale attraverso finanziamenti esigui, lasciando in questo modo il peso economico e della cura a carico delle famiglie.

È inadeguata la somma prevista di 250 milioni per i non autosufficienti, anche considerando che 100 milioni di questi sono da destinarsi ai malati di SLA (nel 2012, a seguito di una drammatica manifestazione di malati di SLA, per questi ultimi furono stanziati 100 milioni). Quindi, sarebbe auspicabile un Fondo per la non autosufficienza congruo per meglio assistere le persone più fragili e più povere.

Occorre segnalare, inoltre, che il Ministro Giovannini ha pubblicamente annunciato un finanziamento di 13 milioni di euro per la legge 68/1999. Invece nulla è previsto, nemmeno nel piano di assunzioni 2014/2015 per le quote previste dalla Legge 68/1999 (collocamento obbligatorio per le persone con disabilità), anche a fronte dei dati drammatici sulla disoccupazione delle persone con disabilità (- 40% negli ultimi due anni). Resta l'incognita della riduzione di esenzioni od agevolazioni ai fini IRPEF per le persone con disabilità e le loro famiglie (sarebbe auspicabile che venga mantenuto "quanto meno" lo status quo).

LSU

Trattasi di disposizioni in materia di lavori socialmente utili. E' autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per la prosecuzione di attività per lavori socialmente utili. Nel limite di 1 milione di euro detto stanziamento è utilizzabile per la stabilizzazioni di detti lavoratori nei comuni con meno di 50.000 abitanti con oneri a carico dei bilanci comunali da almeno otto anni (art. 2 comma 552 Legge 244/2007).

Carta acquisti

La legge di stabilità incrementa il Fondo che finanzia la carta acquisti con uno stanziamento di 250 milioni di euro per l'anno 2014 e allarga la platea dei beneficiari ai cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno. Un apposito decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, determinerà la quota del Fondo da riservare all'estensione su tutto il territorio nazionale della sperimentazione della nuova carta acquisti già avviata nelle dodici città con più di 250 mila abitanti (D.L. n.5 del febbraio 2012) ed estesa successivamente a tutte le regioni meridionali (D.L. 76/2013). Il decreto determinerà, inoltre, il riparto delle risorse ai territori coinvolti nell'estensione della sperimentazione.

C'è una consapevolezza diffusa sull'insufficienza e inefficacia degli strumenti adottati fino ad ora a fronteggiare una emergenza che coinvolge un numero sempre più alto di famiglie (6,8% nel 2012) e che pertanto non è più rinviabile l'adozione di un Piano nazionale contro la povertà e di una misura di contrasto capace di ridare autonomia e dignità a chi si trova in situazione di grave difficoltà.

A fronte di tale urgente necessità il governo si è limitato:

a estendere i beneficiari della carta acquisti "ordinaria" indirizzando parte della voce di spesa verso uno strumento che ha già ampiamente dimostrato tutta la sua inefficacia; ad allargare la sperimentazione in atto della nuova carta acquisti ai territori finora esclusi ma con una dotazione limitata di risorse.

Le previsioni contenute nel DL 76/2013 individuavano una strada nel programma di "Promozione per l'inclusione sociale" e occorre che il Governo non rinunci a misurarsi su un terreno di riforma delle politiche per l'inclusione sociale. L'entità delle risorse individuate rende evidente la scelta di non assumere alcun impegno politico per l'immediato futuro.

È positiva l'estensione dei benefici anche ai cittadini stranieri.

Un complesso di interventi del tutto insufficienti a fronteggiare gli effetti della crisi e il progressivo indebolimento della condizione sociale. Dall'entità degli stanziamenti deriva da un lato l'impossibilità a rispondere ai crescenti bisogni sociali, si pensi alla non-autosufficienza, e dall'altro di poter prevedere, attraverso la dotazione di risorse, strumenti di contrasto attivo alla povertà e all'esclusione sociale. L'ipotesi di un programma per "La promozione e l'inclusione sociale" è evidente che non ha gambe sulle quali potersi reggere.

Razionalizzazione della Spesa pubblica (Art. 10)

Spending review

Sulla base delle attività svolte dal Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica e delle proposte da questi formulate, entro il 15 ottobre 2014 sono adottate ulteriori misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili tali da assicurare, nel bilancio di previsione per il triennio 2015-2017 una riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni in misura non inferiore a 600 milioni di euro nell'anno 2015 e 1,31 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2016.

In attesa della definizione di questi interventi correttivi viene disposta la riduzione lineare delle dotazioni finanziarie disponibili di ciascun Ministero per gli importi di 256 milioni di

euro per l'anno 2015 e 622 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016.

Per gli enti territoriali gli importi sono ridotti di 344 milioni per gli anni 2015, 2016 e 2017. Mentre per gli enti locali è previsto per 2016/2017 un taglio di 275 milioni di euro euro annui per i Comuni e 69 milioni di euro annui per le Province.

Inoltre, nonostante quanto dichiarato dal Ministero dell'Economia sono previsti tagli di spesa per consumi intermedi di 150 milioni di euro annui dal 2014 con evidenti conseguenze soprattutto sul tema "servizi" in relazione all'occupazione e al reddito dei lavoratori dipendenti dalle società.

Accanto a queste misure si segnala la riduzione di spesa per investimenti:

- per la difesa nazionale pari a - 100 milioni per 2015/2016:
- La riduzione dei trasferimenti correnti verso imprese pubbliche e private per il periodo 2014/2016 per un importo medio annuo di - 211 milioni di euro
- Un programma di cessione degli immobili pubblici per + 500 milioni per il periodo 2014/2016.
- Le consultazioni elettorali in un solo giorno (+100 milioni di euro).
- La prosecuzione dei minori finanziamenti dell'attività dei CAAF, ad esclusione del 2014 per tutti gli anni 2015/2016.
- L'avvio da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, unitamente alla revisione dei finanziamenti/ contributi agli istituti culturali, di un piano di razionalizzazione (fusione, incorporazione) delle società controllate *in house* senza alcun riferimento alla gestione delle conseguenze sul piano del lavoro.

Mentre con norma ad hoc vengono prorogati al 30.6.2014 i commissariamenti per le province.

Sono, inoltre, previsti ulteriori risparmi di spesa pubblica ottenuti con gli interventi di razionalizzazione e revisione della stessa spesa per un totale di 3 miliardi di euro nel 2015, 7 miliardi nel 2016 e 10 miliardi nel 2017.

In assenza di interventi di tale entità sulla spesa pubblica è prevista una "clausola di salvaguardia", da attuarsi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro il 15 gennaio 2015, secondo la quale andranno ridotte le attuali agevolazioni, detrazioni nonché i regimi di esclusione, esenzione e favore fiscale, tali da assicurare il risultato.

Continuano i tagli lineari alle spese per "acquisto di beni e servizi", nonostante le roboanti dichiarazioni in base alle quali si affermava che la pratica dei tagli lineari era definitivamente abbandonata. Non è stata abbandonata nell'immediato e per come sono scritti i testi lo sarà nemmeno per il futuro. Questo determinerà l'ennesima compressione della domanda aggregata e, perciò, una spirale recessiva. Per avere risorse certe in Bilancio, inoltre, anche questo Governo, pur scommettendo sull'azione del Commissario speciale (di nuova nomina, il terzo in tre anni), in realtà non punta a progettare la riqualificazione, la razionalizzazione e la ricomposizione della spesa pubblica. A dimostrazione di ciò, viene imposta una "clausola di salvaguardia" molto pesante.

Oltre 500 milioni di euro nella Legge di stabilità derivano dalla vendita di immobili dello Stato, con la previsione è di ulteriori vendite nel prossimo triennio e con la volontà di "uno sforzo ulteriore di valorizzazione del patrimonio pubblico". Si parla di reperire risorse per almeno 1,5 miliardi nel triennio, di cui 500 milioni appunto nel 2014.

I beni dovrebbero essere selezionati da una lista di immobili disponibili dalla quale sono esclusi quelli destinati al Federalismo demaniale, al Federalismo storico-artistico o già inseriti nei programmi di valorizzazione.

Non si tratta di una grande novità: la dismissione del patrimonio pubblico è stato oggetto dell'agenda di molti esecutivi, come strategia governativa per far scendere il peso del debito pubblico e ridurre il deficit. Una strategia più volte denunciata dalla CGIL, che

intacca il bene comune e ridimensiona la competenza primaria inerente il governo pubblico.

È importante ribadire i rischi connessi ad una tale processo di dismissione di beni, definito oggi un processo "straordinario", ma che, se entrasse in procedure ordinarie, depaupererebbe il nostro Paese di un patrimonio comune importante, che potrebbe avere potenzialità differenti, e proprio in quanto bene della collettività, utilizzato per finalità sociali.

Al contrario, verrà probabilmente svenduto, cioè venduto a "prezzo di mercato", ma in una fase di forte depressione del settore immobiliare, e quindi a prezzi verosimilmente inferiori al reale valore. Ceduto in funzione alla sua possibile redditività e successivamente valorizzato.

Un processo di questo genere, che utilizza patrimonio pubblico, non può essere esclusivamente oggetto di operazioni speculative e favorire la rendita, attraverso valorizzazioni che vedranno come principali beneficiari i privati, ma dovrebbe essere inserito in un progetto complessivo di recupero e rigenerazione urbana e gestito nell'ottica di interessi più generali, perseguendo anche finalità sociali e favorendo la soluzione di problemi che oggi incidono sulla mobilità sociale e sulla qualità della vita, acuiscono il disagio sociale e frenano lo sviluppo urbano. Occorre invece dare risposte pubbliche alle esigenze abitative e sociali del territorio, tenendo anche conto delle trasformazioni che possono essere prodotte nelle città, legate a modificazioni (anche di destinazione ed uso) di immobili spesso situati in aree centrali. Trasformazioni che devono essere affrontate nell'ottica della sostenibilità, con l'obiettivo di fornire prioritariamente risposte alle domande ed ai bisogni presenti e con il minor impatto ambientale possibile.

Laddove viene prevista la razionalizzazione della spesa occorre contrastare i previsti tagli per l'anno 2015 e 2016 o almeno selezionarli escludendo quei soggetti, come il Ministero dell'Ambiente e il Ministero dei beni e attività culturali e turismo, che possono fornire una spinta per la crescita;

Razionalizzazione della spesa nel Pubblico Impiego (Art. 11)

Lavoro pubblico

Alla prosecuzione del blocco della contrattazione economica per tutto il 2014 (che comporta un taglio netto del 10,5% delle retribuzioni complessive dal 2008 ad oggi, si aggiunge la misura dell'Indennità di Vacanza Contrattuale per il triennio 2015/2017 pari a quella attualmente percepita (per giunta estesa a tutti gli enti dell'elenco consolidato ISTAT, oltre le Pubbliche Amministrazioni) e l'intervento sulla contrattazione decentrata con la misura strutturale della progressiva riduzione del fondo del salario accessorio in relazione alla diminuzione del personale in servizio in ragione del pensionamento e del blocco o limitazione del turn over.

Si aggiunge una nuova disciplina del *turn-over*, anche questo in modo lineare, con una riduzione delle possibilità assunzionali e una evidente ripercussione sulle possibilità di stabilizzare il precariato: per il 2015 (dal 50% al 40%) per le Amministrazioni centrali, le università; la ricerca.; per il 2016 (dal 100% al 60%); per il 2017 (da 100 all'80%); per il 2018 (100%). In sostanza lo sblocco del turn over passa dal 2016 al 1018.

Infine mentre viene esteso il tetto invalicabile delle retribuzioni (pari a quello del primo Presidente della Corte di Cassazione) a chiunque riceva a carico delle pubbliche amministrazioni retribuzioni o emolumenti comunque denominati, vengono escluse le

“prestazioni occasionali” (collaudi; progetti, etc...).

I risparmi di gestione conseguiti con le manovre sovra esposte vanno nelle amministrazioni centrali al Fondo Ammortamento dei Titoli di Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche sono destinati al miglioramento dei saldi di bilancio.

Nel Servizio Sanitario Nazionale gli effetti delle misure che riguardano il lavoro pubblico producono un danno per i lavoratori, ma determinano un minore esborso da parte delle regioni, così che il livello di finanziamento del SSN al quale concorre lo Stato si riduce di 540 milioni di euro per il 2015 e 600 per il 2016. Il lavoro pubblico paga l'invarianza del finanziamento del SSN.

Anche in tema di corresponsione del TFR o della corrispondente voce si assiste a un pesante aggravamento della situazione in essere introdotta dal Decreto Tremonti del 2010. Cambiano peggiorando le scadenze entro le quali lo Stato deve corrispondere gli importi dell'indennità secondo scaglioni di reddito (da 50.000 a 100.000) e si allungano per tutti i termini dopo i quali il datore di lavoro pubblico deve corrispondere gli interessi di mora (da 6 a 12 mesi).

Gli interventi sul sistema delle Pubbliche Amministrazioni ed il lavoro pubblico sono in assoluta continuità con le politiche fin qui adottate.

Tale continuità avviene dopo 6 anni (dal 2008) nei quali si sono susseguiti tagli, riduzione di risorse, e interventi sul lavoro di tale intensità e linearità da mettere in discussione l'ordinario funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Mentre sono andate avanti queste politiche erano assenti tutti quegli interventi destinati a ridurre gli sprechi e far aumentare la trasparenza e la “legalità”.

Così anche questa volta continuano a mancare interventi in tema di consulenze (1450 milioni di euro) ; autoblu (1050 milioni di euro); centralizzazione di acquisti di beni tramite le centrali nazionali e regionali di acquisto ed estensione dei costi standard a tutte le prestazioni non solo sanitarie. Gli effetti di tali misure, unitamente alle norme Brunetta in tema di contrattazione e relazioni sindacali, che permangono, e a quelle sul Patto di Stabilità, determinano una situazione di ulteriore grave peggioramento delle condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici, senza determinare allo stesso momento un miglioramento apprezzabile dei servizi alle persone e alle imprese. Si aggiunga che il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato è ridotto di 540 milioni di euro per l'anno 2015 e 610 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016.

Razionalizzazione della spesa previdenziale (Art. 12)

Deindicizzazione pensioni per il triennio 2014-2016

Per il triennio 2014 - 2016 la rivalutazione automatica delle pensioni, da applicarsi sull'importo complessivamente percepito per coloro che sono titolari di più trattamenti, viene riconosciuta nelle seguenti misure:

Per le pensioni che superano di poco l'importo di 3, 4, 5 volte il minimo INPS si applica la norma di salvaguardia: viene garantito l'importo di pensione di 3, 4, 5 volte il minimo più la rivalutazione.

<i>Importo mensile del trattamento di pensione</i>	<i>% di rivalutazione</i>
Pensione di importo fino a tre volte il minimo INPS (495,43 x3 = 1486, 29 euro lordi)	100%
Pensione di importo superiore a tre volte il minimo INPS e fino a quattro volte il minimo (495,43 x 4 = 1981,72 euro lordi)	90%
Pensioni di importo superiore a quattro volte il minimo INPS e fino a 5 volte il minimo (495,43 x 5 = 2477,15)	75%
Pensioni di importo superiore a cinque volte il minimo INPS	50%
Per le fasce di importo di pensione eccedenti 6 volte il minimo (495,43 x 6 = 2972, 58 euro lordi)	Per l'anno 2014 nessuna rivalutazione

La misura modifica il sistema di rivalutazione delle pensioni peggiorandolo nettamente a danno dei pensionati. Il meccanismo di rivalutazione delle pensioni, precedente al blocco del 2012 e 2013, prevedeva, infatti, che l'indicizzazione fosse applicata su tutte le pensioni in maniera percentuale suddividendole per fasce di importo: 100% per la fascia di importo fino a tre volte il minimo, 90% per la fascia di importo fino 5 volte il minimo, 75% per la fascia di importo di pensione residua. Il nuovo meccanismo per il triennio 2014-2016 per i trattamenti superiori a tre volte il minimo e fino a sei volte è penalizzante addirittura rispetto alla situazione preesistente all'intervento del 2012, considerato che viene superata l'elasticità della rivalutazione per fasce d'importo.

Per il 2014, inoltre, non è prevista alcuna rivalutazione per la quota di pensione eccedente l'importo di 6 volte il minimo.

La norma è iniqua perché colpisce ancora una volta i pensionati, che già hanno, peraltro, un sistema di indicizzazione delle pensioni che non garantisce il mantenimento del loro potere di acquisto. Nella relazione tecnica si precisa che dal 2017 riprenderà il meccanismo di indicizzazione preesistente agli interventi, senza però un effetto di recupero sul progresso 2012-2016 generando quindi effetti cumulati nel tempo.

Per superare i blocchi della rivalutazione delle pensioni, deve essere individuato un nuovo sistema di rivalutazione che impedisca alle pensioni di impoverirsi nel tempo.

Contributo di solidarietà per le pensioni elevate

A decorrere dal 1 gennaio 2014 e per un periodo di tre anni le pensioni, corrisposte da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, complessivamente superiori a 150.000 euro lordi annui, devono versare un contributo di solidarietà alle gestioni previdenziali a cui appartengono. Il contributo è pari al 5% per la fascia di pensione eccedente i 150.000 euro fino a 200.000 euro, al 10% per la fascia di pensione eccedente i 200.000 euro, al 15%

per la parte eccedente i 250.000 euro. Ai fini della trattenuta si considerano tutti i trattamenti pensionistici percepiti. Le somme trattenute vengono acquisite dalle gestioni previdenziali anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi previsti dall'articolo 7 comma 2 della Legge di Stabilità 2014 (aumento del contingente numerico dei lavoratori salvaguardati di 6.000 unità per i prosecutori volontari).

Enti privatizzati

Gli atti e le deliberazioni adottate dagli enti di previdenza privatizzati, approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della legge 296/2006, si intendono legittimi ed efficaci solo a condizione che siano finalizzati ad assicurare l'equilibrio finanziario di lungo termine.

Rapporti finanziari con gli enti territoriali (Artt. 13-16)

Patto di stabilità interno, rispettivamente per le Regioni, Enti Locali e per le società, le aziende speciali e le istituzioni degli Enti Locali

La manovra prevede un allentamento di un miliardo di euro del Patto di stabilità interno 2014, per sostenere di fatto investimenti, opere e infrastrutture degli Enti Locali.

Per Regioni e Comuni il meccanismo è quello già sperimentato quest'anno e previsto dal DL. 35/2013: gli enti dovranno chiedere - entro il 15 febbraio 2014 - gli spazi finanziari di cui hanno bisogno per lo stesso anno; il Tesoro si impegna a concederglieli entro la fine del mese successivo, ripartendo spazi per ciascun comune fino ad arrivare a un miliardo complessivamente. Le somme possono essere utilizzate per «pagamenti in conto capitale». La novità è che l'opportunità viene meno per quei Comuni che non sono riusciti a rimborsare le imprese per una somma pari ad almeno il 90% degli spazi finanziari chiesti quest'anno.

Nelle norme, inoltre, si escludono dai vincoli del Patto di stabilità ulteriori 500 milioni per «pagamenti sostenuti da corso del 2014 dagli enti territoriali». La norma si riferisce a debiti in conto capitale certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 e ai debiti in conto capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, inclusi i pagamenti delle regioni a favore degli enti locali e delle provincie a favore dei comuni. Anche in questo caso, le richieste devono pervenire entro il 15 febbraio e il riparto viene concesso entro il 28 febbraio.

Si introduce, poi, una rimodulazione del «complesso delle spese finali, in termini di competenza "euro-compatibile", delle regioni a Statuto Ordinario». I nuovi limiti risultano inferiori a 700 milioni per ciascun anno del periodo 2013-2016 rispetto a quanto previsto a norma vigente. Questo vuol dire che nel 2014 potrebbe esserci un taglio di 700 milioni, che sull'orizzonte del triennio 2014-2016 diventerebbe di 2,1 miliardi.

Nell'ultima bozza disponibile della Legge di Stabilità, spunta anche un inasprimento sul contributo «all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico»: per il 2014 il contributo ammonta a 560 milioni per le regioni a Statuto Ordinario e a 240 milioni per le regioni a Statuto Speciale (con uno schema del riparto, per regione). Nel perimetro del contributo sono incluse le risorse destinate alla programmazione regionale per il Fondo Aree Sottoutilizzate, ma sono escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio Sanitario Nazionale e al Trasporto pubblico locale.

Dal 2015, infine, i vincoli del Patto di stabilità interno scatteranno anche per tutte le

aziende speciali, le istituzioni e le società non quotate degli enti locali e delle regioni, che in prospettiva, può tradursi in una maggiore regolazione assieme a una maggiore restrizione delle autorizzazioni di spesa.

In sintesi, l'allentamento del Patto di stabilità previsto rappresenta un'importante novità per la politica economica locale e, in particolare, per gli investimenti potenziali dei Comuni.

Tuttavia, le risorse disponibili appaiono fortemente limitate e i vincoli alla disponibilità delle stesse risorse ne impediscono un diffuso utilizzo anti-ciclico.

Occorre, infine, porre attenzione a non determinare un gioco "a somma zero" viste le disposizioni sulla rimodulazione dei consumi pubblici locali, visto l'inasprimento del contributo all'equilibrio dei bilanci e del debito e vista l'estensione dei vincoli alle società, alle aziende speciali e alle istituzioni degli Enti Locali.

Operazioni in derivati stipulati da Enti Locali

Le disposizioni in materia di derivati stipulati degli enti locali modificano l'art. 62 della legge 112/2008. Al divieto sostanziale di operatività in derivati per gli enti locali contenuti in tale legge si sostituisce un divieto formale caratterizzato da una serie di manleve.

Queste manleve in mancanza di presidi di trasparenza informativa quali gli scenari probabilistici (che illustrano con quante probabilità ed in che misura una qualsiasi operazione in derivati va ad insistere sulle finanze dell'ente locale) rischiano di rendere ancora più problematica la gestione finanziaria degli enti locali e di determinare indebiti arricchimenti per le banche prevalentemente estere.

Esaminando infatti il provvedimento si nota che i derivati non sono vietati in assoluto in quanto si possono stipulare nuovi contratti di finanziamento che includono un cap cioè un tetto massimo ai pagamenti a tasso variabile. Non viene però affrontato il problema relativo alla capacità dell'ente di comprendere le condizioni di effettiva equità del contratto con cap rispetto all'alternativa naturale senza cap.

Le disposizioni inoltre, rendono possibile l'estinzione anticipata totale dei contratti e la cancellazione dai contratti esistenti della clausola di estinzione anticipata tramite regolamento per cassa del relativo saldo.

In entrambi i casi non viene però affrontato il tema dei presidi informativi in grado di verificare la corretta quantificazione dell'importo da liquidare.

Viene anche stabilito che è possibile ristrutturare il derivato (trasformandolo in un Interest Rate Swap) modificandone la passività finanziaria di riferimento e mantenendo le finalità di copertura del contratto.

Ancora una volta restano nel decreto prive di risposta alcune domande: sulla base di quali informazioni l'ente locale può capire se la ristrutturazione è migliorativa o meno? Come fa l'ente a capire se tale finalità di copertura viene mantenuta o meno nel nuovo contratto?

A questo si aggiunge che l'intervento del legislatore – dando per scontato la finalità di copertura – sembra ignorare che gran parte dei contratti derivati in essere non erano realmente di copertura, come i numerosi contenziosi in essere stanno a significare.

È inoltre possibile, sulla base del ddl, cancellare dai contratti esistenti le componenti derivative diverse dai cap tramite regolamento per cassa del relativo saldo.

Anche in questo caso non viene però affrontato il tema dei presidi informativi in grado di verificare la corretta quantificazione dell'importo da liquidare.

È infine previsto che l'ente locale alla sottoscrizione del contratto dichiari per iscritto di aver preso conoscenza di rischi e caratteristiche del nuovo contratto e di quello con cui esso viene modificato.

Vengono quindi inserite per legge quelle dichiarazioni prive di sostanza analoghe a quelle che gli investitori firmano in banca quando sottoscrivono investimenti e finanziamenti e contro le quali la giurisprudenza anche di Cassazione si è più volte pronunciata nell'assunto che un soggetto non può capire cosa sottoscrive se non si stabilisce quali informazioni gli devono essere fornite per acquisire la conoscenza di rischi e delle caratteristiche del prodotto finanziario.

Queste disposizioni sono tanto più critiche se si considera che di recente la Corte d'Appello civile di Milano ha sancito, facendo tesoro anche delle risultanze di alcuni contenziosi penali tra cui quello dei derivati stipulati dal Comune di Milano e della migliore dottrina (Maffeis, Girino e altri), che un contratto derivato è nullo allorquando non vengano ivi illustrati gli scenari probabilistici, i costi ed il suo valore equo (queste ultime due grandezze calcolate in base alla relazione biunivoca con gli scenari probabilistici).

Il legislatore avrebbe dovuto pertanto fare leva su questa giurisprudenza ed affrontare il problema dello stato dell'arte dei derivati tossici nelle finanze locali. In particolare, le norme avrebbero dovuto prevedere i citati presidi informativi trasformando la giurisprudenza in legge in modo di rendere trasparenti i rischi dei contratti derivati e supportare concretamente gli enti locali nelle attività di rinegoziazione. Alternativamente invece che disciplinare manleva senza informazioni adeguate il Governo e segnatamente il MEF avrebbero potuto emanare il regolamento previsto dalla legge del 2008 e fermo in consultazione dal 2009 (che contiene scenari probabilistici, costi e valore equo) e attribuire attraverso un decreto un ruolo di vigilanza su queste operazioni alle funzioni di analisi quantitativa della CONSOB in quanto Autorità di controllo sulla trasparenza e correttezza dei comportamenti delle banche nei confronti investitori e quindi anche degli enti locali.

In conclusione questo intervento normativo determina solo un ulteriore pericolo per le già precarie finanze locali in quanto: riapre l'operatività in alcuni derivati per gli enti locali e consente rinegoziazioni senza alcuna trasparenza sui rischi ed i costi di tali operazioni (i.e. scenari probabilistici, costi e valore equo); non dà supporto alle recenti citate pronunce giurisprudenziali anzi le isola e le indebolisce in sede di contenzioso – in quando non menziona l'esigenza di qualificare l'alea del contratto derivato in termini di probabilità quale elemento costitutivo del contratto lasciando la validità dello stesso ad una sottoscrizione squisitamente formale di averne compreso i rischi.

Disposizioni in materia di entrate (Artt. 17-18)

Riordino delle agevolazioni tributarie

Si propone il riordino delle agevolazioni tributarie, in particolare quelle previste dall'articolo 15 del TUIR. I risultati da ottenere sono quantificati in 488,4 milioni nel 2014, 772,8 milioni nel 2015 e 564,7 nel 2016. Se entro il 31 gennaio 2014 non si sarà provveduto al riordino, le attuali detrazioni previste al 19% caleranno al 18% per le dichiarazioni 2014 (anno d'imposta 2013, per cui il provvedimento è retroattivo) e al 17% per le dichiarazioni 2015.

Detrazioni previste dall'articolo 15 comma 1 del Tuir

Oggetto	Effetti finanziari
Detrazione interessi passivi mutui abitazione principale	1.334,90
Detrazione compensi per intermediari abitazione principale	13,60
Detrazione per spese restauro e protezione case vincolate	6,00
Detrazione per spese sanitarie	2.356,00
Detrazione spese assicurazioni morte e invalidità	828,00
Detrazione per spese di istruzione	297,80
Detrazione per spese mezzi necessari a non autosufficienti	68,52
Detrazione spesa palestra figli minori	55,30
Detrazione canoni locazione universitari	44,30
Detrazione per gli addetti all'assistenza dei non autosufficienti	31,20
Detrazione spese mantenimento cani guida	0,30
Detrazione donazioni a ONLUS	26,20
Detrazione erogazioni liberali ai partiti	8,10
Detrazione per contributi a società di mutuo soccorso	7,80
Detrazione erogazioni liberali a società sportive dilettantistiche	2,50
Detrazione per erogazioni a istituti di ricerca	1,10
Detrazione per donazioni a istituti scolastici	1,00
Detrazione erogazioni liberali a associazioni di promozione sociale	0,80
Detrazione erogazioni a favore di enti spettacolo senza scopo di lucro	0,10
Detrazione spese funebri	118,20
Detrazione interessi passivi mutui agrari	21,50
Detrazione spese veterinarie	12,00
Detrazioni da enti non commerciali (Art. 147 TUIR)	20,00
TOTALE	5.255,22
Risparmio derivante dal passaggio al 18% nel 2014	276,59
Risparmio derivante dal passaggio al 17% nel 2015	276,59

NB: Le stime degli effetti finanziari sono tratte dai risultati della Commissione Vieri Ceriani (2011). Si noti che le previsioni di risparmio sono molto inferiori ai risultati attesi.

Oltre ai tagli previsti e alla citata clausola di salvaguardia che pende sulle agevolazioni fiscali, queste vengono ulteriormente prese di mira come obiettivo di riduzione della spesa (in totale nel triennio -1,83 miliardi di euro), su cui vigila un'altra clausola di salvaguardia, stavolta vincolata alla stessa riduzione di specifiche agevolazioni fiscali (tabella). Quali che siano le modalità di quello che la legge chiama il "riordino", incidere sulle detrazioni, come si può notare dall'elenco in tabella, vuol dire andare a diminuire il reddito netto dei lavoratori che hanno un mutuo sulla prima casa, di coloro che sostengono spese sanitarie, delle famiglie che mandano i propri figli a scuola o all'università, che stipulano assicurazioni contro il rischio morte o invalidità, ecc. Anche questo Governo, dunque, non ricerca fonti di reddito diverse da quelle dei lavoratori, dei pensionati, delle famiglie a reddito medio e basso, e impone un'altra clausola di salvaguardia.

Data la scadenza molto ravvicinata entro cui deve essere emanato il decreto (31 gennaio prossimo), dunque, non ci pare che il governo abbia davvero intenzione di operare un riordino e sembra invece che preferisca la riduzione lineare di tante detrazioni, a cominciare da quelle che avrebbero dovuto abbassare l'imposta netta già nell'anno in corso (e che saranno denunciate nei modelli 2014). La retroattività del provvedimento, infatti, che può rendere meno certe le valutazioni fatte in buona fede nei primi 9 mesi del 2013 da lavoratori e pensionati, rappresentando un'ulteriore criticità.

Necessità del visto di conformità per crediti in compensazione sulle imposte per importi superiori a 15.000 euro annui

Secondo la nuova disposizione, con decorrenza dal periodo d'imposta 2013, è fatto obbligo di richiedere l'apposizione del visto di conformità sulle dichiarazioni fiscali a tutte le imprese e a tutti i professionisti che utilizzano in compensazione crediti relativi alle imposte sui redditi e all'IRAP per importi superiori a 15.000 euro. Si tratta di un sistema che mutua le modalità dall'analogo obbligo previsto ai fini IVA, immaginando però anche che, entro sei mesi dalla scadenza dei termini per l'invio della dichiarazione, l'Agenzia delle Entrate svolga controlli in maniera specifica, solo al termine dei quali il contribuente potrà beneficiare del rimborso che gli spetta, ossia ottenere il visto di conformità sul modello Unico che accerti l'effettiva esistenza del credito d'imposta.

La misura potrebbe tradursi in una maggiore puntualità e correttezza nella dichiarazione dei crediti da compensare da parte di imprese e professionisti, anche se ciò può comportare ulteriori costi amministrativi.

Aumento dal 2014 dell'imposta di bollo su comunicazioni relative a prodotti finanziari

Aumento dal 2014 dell'imposta di bollo su comunicazioni relative a prodotti finanziari dall'1,5 per mille al 2 per mille. L'imposta di bollo, nel sistema fiscale italiano è una imposta applicata alla produzione, richiesta o presentazione di determinati documenti. Come modificata col cd. decreto Salva-Italia di Monti (DL. 201/2011), l'imposta applica alle "comunicazioni periodiche alla clientela relative a prodotti finanziari, anche non soggetti ad obbligo di deposito, ivi compresi i depositi bancari e postali, anche se rappresentati da certificati".

Essendo un'imposta cartolare, relativa ad atti e documenti scritti, l'imposta di bollo non può essere applicata alle attività finanziarie detenute, quanto alle periodiche comunicazioni inerenti alle suddette attività. Eppure, l'imposta di bollo si presenta come una mini-patrimoniale e l'aumento dell'imposta previsto nella Legge di Stabilità si deve contare per tutti i prodotti finanziari, ma anche per quelli postali o bancari diversi dai conti correnti, compresi i depositi in conto corrente la cui funzione principale non sia quella di fornire una provvista al conto. Si applica, quindi, ai conti deposito, ai certificati di deposito, ai depositi alimentati da un conto corrente d'appoggio, e in tutti i casi in cui gli importi siano "vincolati", quindi formalmente non nella disponibilità del correntista.

L'imposta di bollo calcolata per ogni anno deve essere versata solo all'atto del rimborso o del riscatto per buoni postali fruttiferi, polizze assicurative, prodotti finanziari differenti da quelli dematerializzati, per cui non sussista un rapporto di custodia, amministrazione o un altro stabile rapporto.

Per l'imposta di bollo, peraltro, i soggetti passivi sono rappresentati da tutte le parti "che sottoscrivono, ricevono, accettano o negoziano atti, documenti o registri" (D.P.R. 642/1972, art. 22), quindi il cliente, l'ente gestore e, in generale, colui che "a qualsiasi titolo esercita sul territorio della Repubblica l'attività bancaria, finanziaria o assicurativa che si relazioni direttamente od indirettamente con il cliente" (D.M. 24.5.2012, art. 1, comma 1, lettera a). Secondo l'art. 1292 del c.c., però, "quando più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità del dovuto e l'adempimento di uno libera gli altri". Questo significa che l'imposta in realtà grava concretamente solo sul cliente (il detentore delle attività) e non sul gestore che fornisce, dietro corrispettivo, un semplice servizio finanziario.

Per un piccolo risparmiatore, l'aumento dell'Imposta di bollo rischia di vanificare l'eventuale sgravio derivante dalla riduzione del cuneo fiscale.

È l'unico spazio politico che questo Governo si concede per tasse patrimoniali. Ma è una scelta che dimostra poca visione, mancanza di coraggio ed iniquità poiché l'Imposta di Bollo colpisce la platea larga dei conti correntisti postali e bancari e vuole fare massa critica sui piccoli risparmi piuttosto che sulla grandi fortune.

Si prevedono entrate per 940 milioni nel 2014 e per 527 a regime.

Riduzione crediti di imposta

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per definiti crediti d'imposta, anche al fine di un riallineamento dei corrispondenti stanziamenti iscritti in bilancio all'effettivo andamento delle fruizioni dei predetti crediti, sono stabilite le quote percentuali di fruizione dei crediti d'imposta non inferiori all'85% di quanto spettante sulla base della normativa vigente istitutiva del credito d'imposta, in maniera tale da assicurare effetti positivi dal 2014 non inferiori a 500 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare e a 200 milioni di euro in termini di fabbisogno e indebitamento netto.

In assenza dell'adozione del decreto e nel caso sia in procinto di verificarsi uno scostamento rispetto agli obiettivi di bilancio indicati si procede, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ad una rideterminazione delle percentuali di fruizione in misura tale da assicurare la realizzazione dei predetti obiettivi.

Una parte di questi crediti di imposta rientrano nelle direttrici della politica industriale. Si pensi ad esempio al credito d'imposta per l'offerta on-line di opere d'ingegno, o a quello a favore delle PMI per la ricerca scientifica. È giusto ridiscutere queste agevolazioni, ma solo se a fronte di una ridefinizione della selettività dei criteri e non con l'unico obiettivo di "fare cassa".

Previsione di un accertamento preventivo sulle persone fisiche in caso di rimborsi superiori a 4000 euro

Tale accertamento sarà effettuato con controlli anche documentali, e dovrà essere antecedente all'erogazione da parte del sostituto d'imposta, concentrandosi sulla spettanza delle detrazioni per carichi di famiglia e detrazioni correlate.

Il provvedimento è corretto nella misura in cui si inserisce in un piano di lotta all'evasione fiscale. Non sono infatti pochi i contribuenti che dichiarano ingiustamente di aver diritto a detrazioni fiscali per familiari a carico, cui poi seguono altre detrazioni legate a questi familiari ingiustamente posti a carico (spese mediche, di istruzione ecc.).

Il controllo preventivo delle detrazioni è quindi una misura per evitare all'erario di dover poi richiedere indietro somme indebitamente erogate con la relativa spesa e tempo necessari.

Tuttavia segnaliamo che, pur se giusto, questo provvedimento anti evasione riguarda soprattutto dipendenti e pensionati, che versano l'80% dell'Irpef, e sono le categorie di contribuenti più facilmente verificabili ma anche fedeli al fisco. La lotta all'evasione deve essere condotta soprattutto andando a scovare le grandi ricchezze accumulate attraverso l'infedeltà fiscale, utilizzando come criterio di priorità l'entità e la "pericolosità sociale" dei fenomeni piuttosto che la facilità nell'individuazione dei soggetti.

Riforma della tassazione immobiliare (Artt. 19-24)

TRISE

Il tributo sui servizi comunali sostanzialmente ricalca Tares e Imu sulla casa d'abitazione e sarà organizzato in due componenti: TARI e TASI.

TARI (componente relativa alla copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti)

La quota TARI replica di fatto la quota destinata allo smaltimento dei rifiuti della Tares.

Il presupposto sarà il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali e aree scoperte.

Come per la Tares, questa sarà quindi una quota pagata anche dagli inquilini, oltre che dai proprietari. Il comune commisura la tassa ai metri quadri dell'abitazione e deve determinare la tariffa in relazione al costo complessivo del servizio o alle quantità/qualità medie dei rifiuti, con l'obbligo di copertura integrale dei costi di raccolta e smaltimento.

Rimangono come per la Tares le esenzioni per aree che producono rifiuti speciali, e le riduzioni in caso di mancata attività, eccessiva distanza dai cassonetti ecc.

E' prevista inoltre la possibilità per i comuni di prevedere riduzioni tariffarie per occupante singolo, fabbricati rurali, oltre ad altre riduzioni da deliberare.

L'autonomia dei comuni in merito alle riduzioni o agevolazioni è limitata entro il limite massimo del 7% del costo complessivo del servizio. A copertura di tali mancate entrate dovranno essere utilizzate le risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune stesso.

In prospettiva tale quota, quando tutti i comuni avranno adottato un sistema di calcolo della produzione di rifiuti e della qualità degli stessi in relazione all'unità di superficie e alle diverse tipologie di usi o attività svolte, nel rispetto del principio "chi inquina paga", dovrebbe mutare nome in TARIP.

TASI

La quota TASI è dovuta per i servizi indivisibili dei comuni, ed i presupposti sono gli stessi della quota TARI

La quota TASI, di fatto, sostituisce la vecchia IMU sull'abitazione principale e la quota di 30 centesimi a metro quadro per i servizi indivisibili che andava aggiunta alla quota smaltimento rifiuti della Tares.

La base imponibile su cui si calcola è la stessa precedentemente utilizzata per l'applicazione dell'IMU ovvero, per le abitazioni, il valore della rendita catastale maggiorata del 5% moltiplicato per 160.

L'aliquota base TASI è pari all'1 per mille.

I comuni possono deliberare riduzioni fino all'azzeramento o aumenti che rispettino il vincolo in base al quale la somma delle aliquote Tasi al netto dell'aliquota base e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, in relazione alla medesima tipologia di immobile.

Per le abitazioni oltre la prima, quindi, la somma tra IMU e TASI non potrà essere superiore all'11,6 per mille (10,6 IMU + 1 TASI). Per le prima case di lusso tale somma IMU + TASI non potrà superare il 7 per mille (6 IMU + 1 TASI). Per le abitazioni principali l'aliquota massima TASI non può eccedere il 2,5 per mille. A differenza dell'IMU, la TASI non prevede detrazioni di base, né per i figli.

Nel caso in cui l'occupante sia soggetto diverso dal proprietario, quindi un inquilino in affitto, questo dovrà versare una quota TASI stabilita dal Comune e compresa tra il 10% e il 30%. La restante parte sarà pagata dal proprietario o titolare di diritto reale.

Il TRISE potrà essere rateizzato al massimo in 4 scadenze trimestrali. I modelli di pagamento, una volta effettuata la dichiarazione, dovranno essere inviati già compilati dagli enti impositori. E' una novità positiva.

Modifiche IMU

L'IMU non è cancellata dall'ordinamento, ma rimane per le abitazioni oltre quella principale e le abitazioni di lusso.

Prevista l'esenzione dal 2014 per le prime case non di lusso; potranno essere considerate abitazioni principali (a discrezione dei comuni) le case non locate di anziani ricoverati, italiani all'estero e quelle cedute in comodato gratuito a parenti entro il primo grado purchè di rendita inferiore a 500 euro o nel caso in cui l'ISEE del comodatario sia inferiore a 15.000 euro.

L'IMU non si applica inoltre agli immobili di cooperative edilizie a proprietà indivisa quando abitazioni principali, agli alloggi sociali, alla casa coniugale assegnata al coniuge in caso di separazione, all'unico immobile non locato degli appartenenti alle forze armate in servizio permanente.

Per le case di lusso (Cat. A/1, A/8, A/9, 73.000 circa in Italia) rimangono le detrazioni per abitazione principale, ma sono cancellate quelle per i figli.

Cancellata nel secondo testo, ma ora ripristinata, la deducibilità IMU sui fabbricati industriali al 20% su imponibile Ires o Irpef, e il fatto che la rendita dei terreni e dei fabbricati non locati concorre per il 50% alla base imponibile Irpef.

Sotto il ricatto della destra la partita della tassazione dei patrimoni immobiliari si è trasformata in farsa.

Si è mantenuta con il TRISE, ed in particolare la quota TASI, una mini patrimoniale, che però tocca gran parte di quei cittadini che prima erano esenti grazie alle detrazioni o perché erano inquilini.

Si riproporrà un problema di gettito che limiterà i Comuni nella loro discrezionalità impositiva. Infatti gli esigui margini per una minore imposizione ed una maggiore equità sono demandati ai comuni virtuosi.

Rispetto alla precedente tassazione sulla casa e sul servizio di smaltimento rifiuti, è probabile che la misura si risolva in un peggioramento o, al massimo, una "partita di giro" ed una sostanziale equivalenza alla condizione fiscale precedente.

Dalla relazione tecnica si evince come le risorse della TASI ad aliquota base combacino esattamente con le mancate entrate dell'IMU sulla casa d'abitazione (entrambi i valori sono pari a 3.764 milioni di euro).

Questo significa che la quota TASI farà recuperare risorse ai comuni sulle case oltre la prima, su cui graveranno entrambi i tributi, ma soprattutto sui possessori di abitazioni principali con rendita catastale bassa e i nuclei familiari numerosi. L'IMU infatti prevedeva una detrazione di 200 euro, che rendeva esenti le case di scarso valore (fino a circa 300 euro con l'aliquota base dello 0,04%), e che comunque era più percettibile tanto più basso era il valore della rendita. Il combinarsi dell'assenza della detrazione fissa e di una aliquota inferiore rispetto all'IMU ha come effetto un vantaggio che cresce all'aumentare del valore dell'immobile.

La quota Tasi, e questa è la novità, graverà anche sugli inquilini, che sappiamo essere prevalentemente lavoratori dipendenti, migranti e giovani.

Dai primi calcoli sembra che anche con l'aliquota base dell'1 per mille e un ricarico del solo 10% in capo all'inquilino la quota TASI possa essere superiore rispetto alla sola "quota servizi indivisibili" della vecchia Tares, soprattutto nelle aree ad alta densità abitativa le cui rendite catastali sono molto elevate.

Molto è demandato alle decisioni dei comuni la cui autonomia impositiva, come detto, può arrivare fino ad azzerare del tutto il tributo.

Inoltre la mancanza di detrazioni per figli renderà la TASI più gravosa dell'IMU per molte famiglie.

Rendita catastale	Figli	IMU 0,4%	TASI 0,1%	DIFF.
€ 290,00	0	€ 0,00	€ 48,72	€ 48,72
€ 290,00	1	€ 0,00	€ 48,72	€ 48,72
€ 290,00	2	€ 0,00	€ 48,72	€ 48,72
€ 350,00	0	€ 35,20	€ 58,80	€ 23,60
€ 350,00	1	€ 0,00	€ 58,80	€ 58,80
€ 350,00	2	€ 0,00	€ 58,80	€ 58,80
€ 500,00	0	€ 136,00	€ 84,00	-€ 52,00
€ 500,00	1	€ 86,00	€ 84,00	-€ 2,00
€ 500,00	2	€ 36,00	€ 84,00	€ 48,00
€ 700,00	0	€ 270,40	€ 117,60	-€ 152,80
€ 700,00	1	€ 220,40	€ 117,60	-€ 102,80
€ 700,00	2	€ 170,40	€ 117,60	-€ 52,80
€ 1.000,00	0	€ 472,00	€ 168,00	-€ 304,00
€ 1.000,00	1	€ 422,00	€ 168,00	-€ 254,00
€ 1.000,00	2	€ 372,00	€ 168,00	-€ 204,00
€ 1.300,00	0	€ 673,60	€ 218,40	-€ 455,20
€ 1.300,00	1	€ 623,60	€ 218,40	-€ 405,20
€ 1.300,00	2	€ 573,60	€ 218,40	-€ 355,20
€ 1.700,00	0	€ 942,40	€ 285,60	-€ 656,80
€ 1.700,00	1	€ 892,40	€ 285,60	-€ 606,80
€ 1.700,00	2	€ 842,40	€ 285,60	-€ 556,80

Va sottolineato che senza una riforma del Catasto nessuna imposta che abbia come base imponibile la rendita catastale può considerarsi equa.

In sostituzione di questa tassazione generalizzata sugli immobili la Cgil ha riproposto la propria idea di Tassa sulle Grandi ricchezze (immobiliari e mobiliari), la quale con una franchigia di 800.000 euro ed una aliquota bassa e progressiva avrebbe evitato le iniquità verso i cittadini più deboli, consentito un gettito maggiore e reso possibile, con aliquota addizionale per gli Enti locali, il conseguimento di un bilancio comunale più sano e certo.

Per la Tari, oltre all'obbligo della copertura completa del costo di raccolta e smaltimento (in passato essa era mediamente intorno all'80% del costo) si produce il forte rischio di una penalizzazione per i residenti in Comuni poco virtuosi, in ritardo nella qualificazione ed integrazione del ciclo dei rifiuti, i quali dovranno pagare questo ritardo in mancanza di un collegamento del prelievo alla promozione e all'incentivazione della raccolta differenziata, al recupero e riciclo dei materiali e una penalizzazione, invece, del conferimento indifferenziato.