

MANOVRA D'ESTATE - DECRETO LEGGE 112/2008

Con lo strumento del decreto legge viene impostata una parte significativa della manovra triennale del Governo. Si sottolinea che la struttura del decreto non è organicamente suddivisa per argomenti all'interno dei singoli titoli, rendendo così difficoltosa la comprensione della complessiva manovra (per esempio la sterilizzazione dell'iva sui prodotti petroliferi non è inserita nel capitolo dei provvedimenti tributari). Inoltre, non risulta immediatamente percepibile il collegamento tra gli obiettivi fissati e le misure previste mentre per ora risulta assente una politica organica di recupero del potere di acquisto di dipendenti e pensionati,

Evasione fiscale

Nelle prime pagine del Dpef viene confermato l'obiettivo della lotta all'evasione fiscale e il principio è declinato nel decreto legge in una serie di norme le quali non sembrano essere tutte funzionali all'obiettivo. Infatti, mentre è positivo il rilancio sulla lotta all'evasione fiscale con una ottimizzazione delle risorse impiegate, il coinvolgimento dei Comuni e la scelta di avviare un piano straordinario di controlli a partire dai contribuenti con debito di imposta nullo; genera, invece, perplessità la marcia indietro sulla tracciabilità dei pagamenti, sul conto corrente dedicato per i liberi professionisti e sui meccanismi di controllo sugli strumenti di pagamento come ad esempio la soglia per quelli in contanti.

Articolo 32 (Strumenti di pagamento)

Vengono eliminati gli obblighi per i liberi professionisti (introdotti dal decreto di luglio 2006) di tenere un conto dedicato per i proventi della loro attività, di riscuotere i pagamenti attraverso strumenti tracciabili (assegni non trasferibili, bonifici o mediante sistemi di pagamento elettronico) ed il limite per il pagamento in contante. Inoltre, viene nuovamente innalzata a 12.500 euro la soglia per i pagamenti in contanti (era stata precedentemente portata a 5mila euro), per il trasferimento di libretti di deposito bancario al portatore o postali. Viene eliminato l'obbligo dell'inserimento del codice fiscale nella girata degli assegni trasferibili.

Nella relazione tecnica le modifiche introdotte vengono spiegate con l'esigenza di adeguare la nostra normativa a quella europea rendendo più semplici le transazioni entro i 12.500.

Articolo 83 (Efficientamento dell'Amministrazione finanziaria)

comma 3 - L'obiettivo per il prossimo triennio è quello di incrementare del 10% la capacità operativa destinata all'attività di prevenzione e repressione dell'evasione fiscale. Secondo la relazione tecnica questo significa che le unità aggiuntive (che deriveranno da un piano di ottimizzazione delle risorse esistenti e quindi dallo "spostamento di personale prima impiegate ad altre attività") consentiranno di realizzare 110mila ulteriori accertamenti rispetto a quelli effettuati nel 2007-2008 con una stima di maggiori entrate per cassa per il 2011 pari a 610 milioni di euro.

Comma 8,9, 11 - Per il triennio 2009-2011 viene pianificato un piano straordinario di accertamento sul reddito sintetico delle persone fisiche a partire da quelle che hanno dichiarato un reddito nullo e per le quali esistano elementi significativi di capacità contributiva. Anche i Comuni partecipano all'attività segnalando all'Agenzia delle entrate situazioni rilevanti per la determinazione sintetica del reddito.

Il metodo sintetico - come illustra la relazione tecnica - consente di accertare maggiori imposte di entità significativa. La media di ciascuno dei circa 5mila accertamenti così condotti nel 2007 è stato di 20mila euro. L'obiettivo stimato del piano straordinario è di arrivare a 35mila controlli con metodo sintetico nel 2011 con effetti finanziari complessivi pari a 170 milioni nel 2009, 290 milioni nel 2010 e 520 milioni nel 2011.

Comma 16 e 17 - I Comuni partecipano all'attività di contrasto delle false residenze all'estero con il fine di evadere le imposte. L'attività dei Comuni è incentivata con il riconoscimento del 30% dei tributi statali riscossi a titolo definitivo. Gli effetti finanziari complessivi stimati dalla relazione tecnica sono pari a 50, 100 e 200 milioni di euro nel triennio 2009-2011.

Enti locali

Gli articoli relativi a Regioni e Comuni integrano e completano il disegno del decreto 128/08: blocco della fiscalità locale, stop ai derivati per cercare di mettere ordine all'indebitamento periferico, quantificazione dell'entità della manovra a carico degli enti locali. In questo modo viene congelata la situazione di comuni e regioni rimandando ad un momento successivo la definizione del nuovo patto di stabilità e del federalismo fiscale. Si auspica il completamento del quadro di riferimento in tempi brevi - come preannunciato e previsto dai provvedimenti - in caso contrario si aprirà una stagione di forte incertezza per gli enti locali.

Articolo 62 (Contenimento dell'indebitamento delle regioni e degli Enti locali)

Viene introdotto il divieto per regioni, comuni e province autonome di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati fino all'emanazione di un regolamento dove verranno individuati i contratti ammessi.

Articolo 76 (Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio)

comma 4 - viene introdotta una ulteriore limitazione in caso di mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno precedente: gli enti hanno il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e non possono stipulare contratti di servizio con enti privati che si configurino come un'elusione della norma.

Comma 5 - gli enti locali sottoposti al patto di stabilità (i 2.346 Comuni con più di 5.000 abitanti) assicurano la riduzione delle spese per il personale rispetto all'insieme delle spese correnti in particolare attraverso il contenimento della dinamica della spesa per la contrattazione integrativa.

Comma 6 - I parametri che stabiliranno la riduzione delle spese del personale saranno definiti in un Dpcm (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) che sarà emanato entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto in seguito ad un accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali. Nel decreto saranno definiti obiettivi differenziati di risparmio in base alla dimensione degli enti, alla percentuale di incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente e dell'andamento della spesa per il personale negli ultimi 5 anni. Inoltre, verranno definiti anche i criteri e le modalità per estendere il principio anche ai comuni non sottoposti al patto di stabilità (ovvero i 5.756 comuni con meno di 5.000 abitanti che sono comunque tenuti al pareggio di bilancio).

Comma 7 - Fino all'emanazione del Dpcm gli enti che hanno un'incidenza delle spese per il personale sulla spesa corrente pari o superiore al 50%, hanno il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo.

Secondo quanto enuncia la relazione tecnica, i commi 4-5-6-7 non sono destinati ad avere effetti in termini di finanza pubblica ma sono strumentali al rispetto del patto di stabilità.

Sembrano contemporaneamente configurarsi le linee guida del futuro patto di stabilità (che secondo il decreto 128/08 che contiene l'abolizione dell'Ici dovrebbe essere definito entro 30 luglio) basato sul contenimento delle spese e in particolare sul costo del personale, piuttosto che sull'incremento delle entrate come confermato anche dal blocco di tutte le imposte locali stabilità dal decreto 128/08. Mentre il patto di stabilità interno in vigore fino a maggio 2008 imponeva ai comuni il rispetto del saldo di bilancio (differenza tra entrate ed uscite) lasciando ai comuni la libertà di scegliere l'insieme di interventi più appropriati (ridurre le spese, aumentare le entrate, oppure un mix dei due), la norma inserita nel decreto individua la tipologia di spesa che deve essere contenuta per il raggiungimento degli obiettivi di bilancio stesso.

A questo proposito il libro verde di settembre 2007 metteva in evidenza quale fosse l'incidenza della spesa per il personale in comuni ed enti locali e come questa fosse sostanzialmente disomogenea tra le diverse regioni.

In particolare, l'analisi è stata condotta in aggregato sull'insieme dei comuni di ciascuna regione, suddividendoli per classi demografiche. Emergeva che i Comuni siciliani con meno di 2.000 abitanti hanno un'incidenza del 52% delle spese per il personale; nelle altre regioni l'incidenza è inferiore e cala al crescere del numero di abitanti. In media sul totale delle regioni e di tutti i comuni, l'incidenza delle spese per il personale è del 33%.

Articolo 77 (Patto di stabilità interno)

Viene stabilita l'entità della manovra a carico di regioni ed enti locali che si realizzerà attraverso la definizione delle regole del nuovo patto. Gli obiettivi (in termini di fabbisogno e indebitamento netto) enunciati nel decreto legge sono notevoli: per il 2009 è fissata a 3,150miliardi euro (complessivamente su comuni e regioni); nel 2010 l'importo cresce a 5,2 mld euro per arrivare nel 2011 a 9,2 mld euro. Il totale sul triennio è pari a 17,55 miliardi di euro.

Le quantità sono ingentissime e prefigurano una stretta notevole che in mancanza di un quadro di riferimento di federalismo fiscale e con il blocco della fiscalità locale sancito dal decreto 128/08, genera non poche incertezze.

Nella Finanziaria 2007 venne riformato il patto di stabilità e inizialmente il peso della manovra a carico di regioni ed enti locali venne fissato in 4,4 miliardi poi ridotti a 2,2 in seguito alle diffuse proteste per il timore di tagli indiscriminati, in particolare alla spesa sociale e agli investimenti.

Articolo 32 disegno di legge – Sono inserite una serie di modifiche al Tuel (testo unico degli enti locali) in particolare per quel che riguarda la semplificazione dei bilanci per i comuni fino a 5000 abitanti.

Fisco per le imprese

Articolo 9 (Sterilizzazione dell'IVA sugli aumenti petroliferi)

Viene automatizzata la norma, già introdotta nella legge 244/2007, per la quale si "sterilizza" l'Iva sull'aumento del prezzo del petrolio con una compensativa riduzione delle accise sui prodotti energetici usati come carburante o per riscaldamento ad usi civili. L'attuale norma, infatti, lasciava un potere di discrezionalità al governo. Inoltre, si definisce un valore di riferimento del prezzo del petrolio fissato in relazione al DPEF al di sopra del quale la norma deve essere attuata; questo per evitare che

l'aggiustamento in corso d'anno delle previsioni governative sul prezzo del petrolio possa ostacolare l'applicazione della norma vanificandone l'effetto.

In sostanza l'articolo regola in maniera più precisa un provvedimento già approvato dal precedente governo nel dicembre 2007, che mirava a contenere la ricaduta sui consumatori del forte aumento del prezzo del petrolio, riducendo il peso del fisco tramite una diminuzione dell'accisa a compensazione dell'inevitabile aumento dell'IVA (così come richiesto anche dalla piattaforma Unitaria). Questo provvedimento resta comunque subordinato all'approvazione della Commissione Europea.

Articolo 81 (Settori petrolifero e del gas)

commi 1-15

Viene introdotta una nuova aliquota che si somma a quelle già vigenti sull'imposta sul prodotto della coltivazione degli idrocarburi. Si tratta di un'aliquota variabile che cresce in funzione dell'andamento delle quotazioni degli idrocarburi. I valori soglia al di sopra del quale scatta la nuova aliquota sono pari a 55 euro al barile per il petrolio e 0,217 euro al metro cubo per il gas.

Viene inoltre introdotto un versamento in acconto per l'imposta sul prodotto della coltivazione degli idrocarburi, analogamente a quanto già avviene per le imposte sul reddito, che anticipa al 2008 il versamento del 100% dell'imposta. Il gettito di questo acconto, pari a 200 milioni euro nel 2008 confluirà nel fondo di solidarietà per i ceti meno abbienti. A partire dal 2009 l'imposta in questione dovrebbe generare introiti pari a 300 milioni di euro.

Anche con questa norma s'intende affrontare il problema della forte crescita del prezzo del petrolio, ma in questo caso si sposta l'attenzione sulle imprese produttrici, tassandole in misura maggiore in ragione di tale anomala crescita.

Vi sono due importanti considerazioni da fare. Innanzi tutto c'è un forte rischio che la maggiore tassazione indiretta sulla produzione venga trasferita dalle imprese sul prezzo finale. La teoria economica è piuttosto chiara a riguardo. La traslazione potrebbe risultare quasi completa poiché la domanda dei prodotti in questione è rigida (ovvero non varia significativamente al variare del prezzo). In sostanza la maggiore imposta determinerebbe un corrispondente aumento di prezzo degli idrocarburi e dunque verrebbe pagata dai cittadini (ad es. sulle bollette o sui rifornimenti di carburante).

La seconda considerazione riguarda il lodevole intento di distribuire ai ceti meno abbienti i proventi dell'imposta, da cui la denominazione Robin Hood Tax. Tale distribuzione è prevista per il solo 2008, mentre negli anni successivi non è indicata la destinazione del gettito. Se l'imposta avesse una finalità sociale non si capisce per

quale ragione non dovrebbe essere versata anche negli anni a venire nel fondo di solidarietà per i meno abbienti.

commi 16-18

S'introduce un addizionale Ires del 5,5% sulle imprese che hanno conseguito nel periodo d'imposta precedente ricavi superiori a 25 milioni di euro, purché appartengano ai settori: petroliferi, del gas, della produzione e distribuzione di energia elettrica.

Il comma 18 specifica che: "E' fatto divieto agli operatori economici dei settori richiamati al comma 16 di traslare l'onere della maggiorazione d'imposta sui prezzi al consumo. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas vigila sulla puntuale osservanza della disposizione di cui al precedente periodo".

Per effetto del provvedimento la tassazione sugli utili delle grandi imprese dei settori in questione tornerà al livello dello scorso anno (la finanziaria per il 2008 aveva ridotto l'Ires proprio di 5,5 punti percentuali).

La norma mira a tassare maggiormente gli extraprofiti generati nei settori colpiti. In realtà tassa in misura maggiore tutti gli utili delle imprese coinvolte, una parte consistente delle quali è a forte partecipazione statale.

La specificazione che vieta a tali imprese di trasferire sui prezzi al consumo il maggiore onere è molto importante e avrebbe dovuto essere riferita anche alla maggiore imposta sulla produzione. Permane il forte dubbio che, non essendo in un regime di prezzi amministrati, l'Autorità per l'energia elettrica e per il gas disponga effettivamente di strumenti adeguati ad impedire la traslazione sui prezzi della maggiore imposta. Bisogna aggiungere che la recente delibera dell'Autorità (91/08) è tesa ad incrementare i dati di conoscenza a sua disposizione, dati necessari ad effettuare gli adeguati controlli. Resta da vedere se ciò sarà o meno sufficiente.

commi 19-25

Sempre nel settore degli idrocarburi, si prevede un diverso calcolo delle rimanenze nella formazione del reddito delle imprese: queste andranno da oggi calcolate con il metodo della media ponderata o del "primo entrato primo uscito". Per i soggetti che hanno adottato il metodo di calcolo previsto dalle norme contenute nel d.lgs 38/2005, i maggiori valori delle rimanenze non concorrono alla formazione del reddito ma sono soggetti ad un'imposta sostitutiva del 16% da versare volendo in tre rate annuali.

Il nuovo metodo di calcolo, in un periodo di aumento dei prezzi, produce un incremento dei valori delle rimanenze e dunque un aumento della base imponibile e della tassazione sulle imprese del settore degli idrocarburi.

commi 26-28

Prevede un conferimento allo Stato di una quota di barili pari all'1% della produzione annua ottenuta a partire dal luglio 2008 dalle concessioni di coltivazione degli idrocarburi. Il versamento da effettuare viene calcolato sulla base della quotazione media annua del Brent per barile.

Si tratta di un'ulteriore piccola tassazione sul settore degli idrocarburi.

Dall'insieme dei provvedimenti dell'Art. 81 dovrebbero derivare, secondo la relazione tecnica, 437 milioni di euro nel 2008, 2.282 milioni nel 2009 e 1441 nel 2010.

Articolo 82 - Banche, assicurazioni, fondi di investimento immobiliari «familiari» e cooperative -

commi 1-8

Viene elevata per le imprese del settore dell'intermediazione monetaria la parte degli interessi che non si possono dedurre dalla base imponibile IRES e IRAP, che viene fissata al 4% per i prossimi anni e al 3% per l'anno in corso.

Vi sono poi una serie di misure che riguardano le assicurazioni: riduzione della deducibilità della variazione della riserva sinistri (dal 60% al 30%); allungamento del periodo di riportabilità delle eccedenze (da 9 a 18 esercizi); deducibilità in quote costanti per i "noni pregressi" fino al diciottesimo esercizio successivo; modifica della percentuale della riserva sinistri di lungo periodo (dal 75% al 50%).

Queste norme aumentano la tassazione sul settore creditizio e assicurativo. Anche in questo caso permane il rischio che banche ed assicurazioni si rivalgano sui clienti aumentando il costo dei servizi, rischio adombrato anche dal Governatore della Banca d'Italia.

commi 9-10

Viene elevata la percentuale di acconto dell'imposta di bollo per le banche, le Poste italiane e altri enti finanziari (dal precedente 70% al 75% per il 2008, all'85% per il 2009 e al 95% negli anni successivi); viene anche elevata la percentuale di acconto dell'imposta sulle assicurazioni (dal 12,5% al 14% nel 2008, al 30% nel 2009 e al 40% negli anni successivi).

Si tratta di anticipare il prelievo di alcune imposte comunque dovute. Non si tratta dunque di un incremento di tassazione.

commi 11-13

Regolano la svalutazione dei crediti e degli accantonamenti dei rischi sui crediti. La percentuale di deducibilità della svalutazione per gli enti creditizi e finanziari passa dallo 0,40% allo 0,30% per ciascun esercizio. Si allunga il periodo nel quale è possibile spalmare la deduzione (che sale da 9 a 18 esercizi).

Anche questi commi contemplano un aumento della tassazione IRES sul settore creditizio.

commi 14-15

Prevede l'applicazione di un'imposta di registro pari all'1% per gli immobili strumentali e al 2% per gli immobili abitativi sulle locazioni immobiliari effettuate da una serie di soggetti (indicati nell'art. 6 della legge 133/99) tra cui banche e assicurazioni.

comma 16

Posticipa al 1 gennaio 2009 l'abrogazione della norma che esentava dal pagamento dell'IVA sulle prestazioni ausiliarie, le banche, le assicurazioni e le imprese che svolgono per lo più operazioni esenti.

In questo caso le imprese in questione risultano ancora esentate dal pagamento dell'Iva fino a fine 2008 e dunque subiscono una minore tassazione nell'anno in corso.

L'insieme delle norme elencate (commi 1-16) dovrebbe determinare per il settore bancario e assicurativo, secondo la relazione tecnica, un prelievo aggiuntivo di 1.783 milioni di euro nel 2008, 2.313 nel 2009 e 2.932 nel 2010.

comma 17-22

S'introduce un'imposta patrimoniale sull'ammontare del valore netto dei fondi comuni immobiliari da applicarsi in determinate condizioni relative al numero dei soggetti che partecipano al fondo e alle quote detenute da ciascuno. In particolare viene elevata l'aliquota dell'imposta sostitutiva dal 12,5 al 20%.

E' una norma di carattere antielusivo che serve ad evitare che poche persone costituiscano dei fondi immobiliari al solo scopo di usufruire di un trattamento fiscale di favore rispetto a quello che si applica sugli immobili detenuti dai singoli.

comma 23-24

Viene modificato il regime fiscale agevolato previsto per le *Stock Option*, i piani di azionariato che hanno l'obiettivo di fidelizzare specifiche categorie di dipendenti o singoli dipendenti. La nuova norma fa entrare in busta paga il plusvalore ottenuto per effetto dell'acquisto agevolato, che sarà quindi soggetto a prelievo contributivo e all'Irpef. Restano invece in vigore le agevolazioni per i piani di azionariato popolare con assegnazione gratuita di azioni alla generalità dei dipendenti per un valore non superiore ai 2.066 euro annui.

La norma è condivisibile perché elimina agevolazioni fiscali ingiustificate su quote rilevanti di retribuzione di fatto percepita da dirigenti e manager.

comma 25-26

Secondo la nuova norma le cooperative a mutualità prevalente (quelle che presentano debiti superiori ai 50 milioni di euro e più ingenti del patrimonio netto contabile incluso l'utile) debbono riservare una quota pari al 5% dell'utile netto al finanziamento del fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti.

La relazione tecnica riporta un gettito di 17,4 milioni di euro a partire dal 2009; un importo piuttosto ridotto per il finanziamento del fondo per i meno abbienti che si aggiunge a quello proveniente dalla tassazione del settore degli idrocarburi (commi 1-15).

comma 27-29

E' elevata dal 12,5% al 20% la ritenuta a titolo d'imposta sugli interessi corrisposti dalle società cooperative e dai loro consorzi ai soci persone fisiche relativamente ad alcuni prestiti (quelli regolati dal dpr 601/1973).

E' aumentata dal 30% al 55% la quota degli utili netti annuali destinati a riserve indivisibili che concorrono alla formazione del reddito imponibile delle cooperative di consumo e dei loro consorzi.

Si tratta di un aumento della tassazione sulle società cooperative e sui loro consorzi.

Dall'insieme di queste ultime norme (commi 17-29) dovrebbero derivare, secondo la relazione tecnica, 76 milioni di euro nel 2008, 125 nel 2009 e 88 nel 2010.

I provvedimenti sui settori petrolifero, del gas, bancario e assicurativo nel dibattito attuale vengono complessivamente denominati Robin Hood tax. L'idea che sta alla base di tali provvedimenti è quella di tassare gli extraprofitti generatisi di recente in questi settori per poi ridistribuirli ai più bisognosi. Tale idea è senz'altro condivisibile.

Bisogna rilevare tuttavia che nel decreto solo una piccola parte del maggior gettito atteso viene devoluta a favore delle famiglie in difficoltà (200 milioni di euro nel 2008 e 17,4 negli anni successivi), mentre non si indica dove verrà indirizzata la gran parte del gettito. Inoltre, qualora le Autorità di vigilanza sui prezzi e le tariffe non fossero in grado d'impedire l'aumento di questi da parte delle imprese interessate dai provvedimenti, così come non fosse possibile impedire un aumento compensativo dei costi dei servizi bancari e assicurativi, le maggiori imposte verrebbero in realtà pagate dalle famiglie, anche le più bisognose. L'idea alla base dei provvedimenti dunque svanirebbe.

Fisco per la famiglia

E' il grande assente dal decreto e dal disegno di legge. Non sono stati infatti previsti interventi né organici né sporadici a favore della famiglia. Per un giudizio complessivo sarà però necessario attendere i provvedimenti ulteriori che verranno emanati a settembre.