

XV legislatura

A.S. 1427:

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese"

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Marzo 2007
n. 32



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Olimpia Piscitelli

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Nadia Clementi

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

*Ha collaborato la dott.ssa Mariagrazia Rizzelli
nell'ambito di uno stage di studio
presso il Servizio Bilancio del Senato*

Indice

Capo I Misure urgenti per la tutela dei consumatori	1
Articolo 1 (<i>Ricarica nei servizi di telefonia mobile, trasparenza e libertà di recesso dai contratti con operatori telefonici, televisivi e di servizi internet</i>)	1
Articolo 1-bis (<i>Misure per il mercato delle telecomunicazioni</i>)	4
Articolo 2 (<i>Informazione sui prezzi dei carburanti e sul traffico lungo la rete autostradale e stradale</i>)	5
Articolo 3 (<i>Trasparenza delle tariffe aeree</i>)	6
Articolo 4 (<i>Data di scadenza dei prodotti alimentari</i>)	7
Articolo 5 (<i>Misure per la concorrenza e per la tutela del consumatore nei servizi assicurativi</i>)	8
Articolo 7 (<i>Estinzione anticipata dei mutui immobiliari divieto di clausole penali</i>) ..	11
Articolo 8 (<i>Portabilità del mutuo; surrogazione</i>)	13
Articolo 8-bis (<i>Disposizioni a tutela dei cittadini utenti</i>)	17
Capo II Misure urgenti per lo sviluppo imprenditoriale e la promozione della concorrenza	18
Articolo 9 (<i>Comunicazione unica per la nascita dell'impresa</i>)	18
Articolo 10 (<i>Misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche</i>) ...	21
Articolo 11 (<i>Misure per il mercato del gas</i>)	22
Articolo 13 (<i>Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica. Misure in materia di rottamazione di autoveicoli. Semplificazione del procedimento di cancellazione dell'ipotesa per i mutui immobiliari. Revoca delle concessioni per la progettazione e la costruzione di linee ad alta velocità e nuova disciplina degli affidamenti contrattuali nella revoca di atti amministrativi. Clausola di salvaguardia. Entrata in vigore.</i>	25
Commi 1 - 2	25
Commi 3 – 8	28
Commi 8 bis e 8 ter	36
Commi 8 quater e 8 quinquies	37
Commi 8 sexies – 8 quaterdecies	39

Commi 8 quinquiesdecies – 8 undevicies44
Comma 8-vicies51

Capo I
Misure urgenti per la tutela dei consumatori

Articolo 1

(Ricarica nei servizi di telefonia mobile, trasparenza e libertà di recesso dai contratti con operatori telefonici, televisivi e di servizi internet)

Il comma 1 introduce, con riferimento agli operatori della telefonia mobile, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche, il divieto di applicare costi fissi e contributi per la ricarica di carte prepagate, aggiuntivi rispetto al costo del traffico telefonico o del servizio richiesto, nonché il divieto di fissare termini temporali massimi di utilizzo del traffico acquistato.

Il comma 2 stabilisce che tutte le voci che compongono l'effettivo costo del traffico telefonico devono essere evidenziate nell'offerta delle tariffe dei differenti operatori della telefonica.

Il comma 3, infine, dispone che i contratti per adesione stipulati con operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazione elettronica devono prevedere per il contraente la facoltà di recesso o di trasferimento presso altro operatore, senza vincoli temporali o spese non giustificate da costi dell'operatore e senza obbligo di preavviso superiore a trenta giorni.

Le modalità attuative delle disposizioni di cui al comma 2 e l'applicazione delle relative sanzioni verranno stabilite dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (comma 4).

La RT afferma che le disposizioni contenute nell'articolo in esame non comportano alcun effetto diretto sulla finanza pubblica, ma costituiscono un intervento normativo a tutela dei diritti dei cittadini-consumatori, finalizzato a porre fine all'anomalia dei costi di ricarica dei telefoni cellulari, che si sostanziano in un maggior prezzo effettivo delle telefonate pagato al minuto dagli utenti, con pregiudizio della trasparenza delle tariffe applicate. La relazione illustrativa precisa poi che la disposizione mira a restituire alla concorrenza tutte le componenti di prezzo della telefonia mobile e ad ottenere in prospettiva rilevanti riduzioni delle tariffe.

Al riguardo, in relazione al comma 1 si evidenzia che la disposizione appare suscettibile di determinare un impatto finanziario per l'erario in relazione ad un minor gettito in termini di IVA, nonché in termini di imposte dirette ed IRAP, a causa di un minor reddito imponibile in capo alle imprese che erogano i servizi in oggetto.

In proposito, l'indagine conoscitiva sui contributi di ricarica nei servizi di telefonia mobile a credito prepagato, effettuata nel novembre 2006 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, quantificava i ricavi dei gestori per i contributi di ricarica in 1.714 mln di euro, espressi al netto dell'IVA.

Nel corso dell'esame del provvedimento in prima lettura il rappresentante del Governo ha affermato¹ che l'articolo 1 non comporta un minor gettito per la finanza pubblica in quanto l'abolizione dei costi di ricarica non determinerà diminuzione del

¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 febbraio, pag. 64

fatturato del settore per il concomitante effetto da un lato della ristrutturazione delle tariffe, e dall'altro, dell'aumento degli acquisti. Si è quindi sostenuto che l'abolizione del costo di ricarica non farebbe variare l'importo complessivo acquistato con la scheda o con la ricarica e sottoposto ad imposizione fiscale: l'unica conseguenza della misura riguarderebbe la destinazione del predetto importo che deve essere ora riferita solo al traffico telefonico, ferma restando l'invarianza di gettito fiscale. Il nuovo sistema sarebbe destinato a potenziare e differenziare l'offerta commerciale "con un sicuro, ancorché non quantificabile incremento del gettito fiscale"².

Al riguardo, si conferma che l'effetto diretto derivante dalla norma sembra essere quello di una perdita di gettito, laddove il recupero - connesso a modifiche delle tariffe da parte dei gestori per ovviare al danno economico che essi si troveranno a subire, così come all'ampliamento del mercato in questione che potrebbe derivare dalla più trasparente regolamentazione - risulta essere eventuale e difficilmente quantificabile, come del resto segnalato dallo stesso Governo.

Anche per quanto riguarda il comma 2 potrebbe inoltre verificarsi un effetto finanziario in termini di minore IVA e imposte dirette, in considerazione del fatto che verranno meno i limiti all'utilizzo del credito telefonico a causa della scadenza delle carte prepagate, che la norma provvede ad eliminare. A questo riguardo, nell'indagine conoscitiva sopra citata si leggeva che - in base ai dati forniti dalle imprese di telefonia - nel triennio 2003-2005 il valore del

² E' stato poi affermato che, con riferimento al gettito IVA, il venir meno del contributo di ricarica nei servizi di telefonia mobile a credito prepagato non comporta sostanziali effetti in termini di gettito in considerazione della elevata propensione marginale al consumo verso lo stesso servizio o verso altri beni e che anche in termini di effetti sulle imposte dirette non si stimano effetti sostanziali, in quanto la redditività nei vari settori economici presenta una certa regolarità nel medio-lungo periodo.

credito incamerato dagli operatori e non utilizzato dai clienti è stato complessivamente pari a 158 milioni.

La norma potrebbe quindi dar luogo a minori ricavi per tale importo e a minori imposte dirette pagate dagli operatori, e potrebbe far venir meno nuovi acquisti di schede prepagate per rimpiazzare il credito inutilizzabile, con conseguente perdita di gettito IVA.

Appare dunque opportuno acquisire chiarimenti da parte del Governo.

Articolo 1-bis

(Misure per il mercato delle telecomunicazioni)

L'articolo, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, disciplina le modalità di rinnovo delle autorizzazioni generali per le reti e i servizi di comunicazione elettronica³ e non è corredato di RT.

Al riguardo, non ci sono osservazioni, per quanto di competenza.

³ In base alla legislazione vigente (decreto legislativo n. 259 del 2003, art. 25, c. 6) le autorizzazioni in oggetto hanno durata non superiore a venti anni e sono rinnovabili; la modifica proposta prevede che la proroga sia riferita ad un periodo non superiore a quindici anni, previa presentazione di un piano finanziario al Ministero delle comunicazioni.

Articolo 2

(Informazione sui prezzi dei carburanti e sul traffico lungo la rete autostradale e stradale)

Il comma 1, modificato dalla Camera dei deputati, impone al gestore della rete stradale di interesse nazionale e autostradale di utilizzare dispositivi di informazione di pubblica utilità e le convenzioni con emittenti radiofoniche e gestori di telefonia, per informare gli utenti dei prezzi di vendita dei carburanti praticati negli impianti di distribuzione presenti lungo le tratte delle rete autostradali e strade statali extraurbane principali. I gestori degli impianti hanno l'onere di informare i concessionari circa i prezzi praticati. La violazione dei suddetti obblighi comporta l'irrogazione di sanzioni.

Il comma 2 dispone che i sopraccitati strumenti di informazione debbano essere utilizzati dal gestore stradale e autostradale per avvertire, in tempo reale, gli utenti delle limitazioni al traffico sulla rete di competenza.

Il comma 3, modificato dalla Camera dei deputati, dispone che il Ministero dei trasporti sottoponga, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al CIPE una proposta volta a disciplinare, senza oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico, nell'ambito delle concessioni autostradali e stradali, l'installazione di strumenti di informazione di pubblica utilità e la sottoscrizione di convenzioni con organi di informazione e gestori di telefonia per facilitare la diffusione delle informazioni in esame.

La RT afferma che la disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico dello Stato, in quanto l'obbligo di informativa rientra nell'ambito della disciplina delle concessioni delle reti autostradali e stradali e delle convenzioni con i gestori delle reti di telefonia.

Al riguardo, andrebbe chiarito se la disposizione, pur in presenza di una apposita clausola di invarianza finanziaria, in quanto tale da assegnare nuovi adempimenti a carico dei gestori autostradali e stradali con oneri a loro carico, sia suscettibile di incidere negativamente sulle condizioni economiche delle attuali concessioni e quindi, eventualmente, sulla finanza pubblica.

Inoltre, si segnala che tra i concessionari sono presenti società, quali l'ANAS, incluse nel perimetro della P.A., per cui gli eventuali maggiori oneri sono suscettibili di incidere sul conto economico della P.A..

Articolo 3

(Trasparenza delle tariffe aeree)

Il comma 1 vieta le offerte e i messaggi promozionali di voli aerei contenenti l'indicazione del prezzo senza le tasse e gli ulteriori oneri aggiuntivi, ovvero riferiti a contingenti di utenti limitati o a modalità di prenotazione non indicate.

Il comma 2 sanziona le offerte e i messaggi promozionali in esame, ritenuti ingannevoli, a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.

La RT, nell'affermare l'assenza di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, evidenzia la possibilità di introiti per l'erario derivanti dall'irrogazione delle sanzioni per pubblicità ingannevole.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 4

(Data di scadenza dei prodotti alimentari)

Il comma 1 dispone una maggiore evidenziazione della data di scadenza o del termine minimo di conservazione dei prodotti alimentari.

Il comma 2 pone il termine di adeguamento alle nuove prescrizioni per i soggetti tenuti all'apposizione dell'indicazione in esame. Un periodo aggiunto dalla Camera dei deputati prevede per i prodotti confezionati antecedentemente all'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto l'immissione nel mercato fino ad esaurimento delle scorte.

La RT non fa discendere dalla norma oneri aggiuntivi a carico del bilancio pubblico.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 5

(Misure per la concorrenza e per la tutela del consumatore nei servizi assicurativi)

L'articolo in esame contiene disposizioni finalizzate a garantire la concorrenza e la tutela dei consumatori nei servizi assicurativi, con particolare riguardo all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto.

Il comma 1 disciplina il divieto di esclusiva nella distribuzione dei prodotti assicurativi introdotto dal decreto-legge n. 223 del 2006.

Il comma 2 introduce, apportando specifiche modifiche all'articolo 134 del codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo n. 209 del 2005, le seguenti disposizioni rivolte alle compagnie di assicurazione relativamente all'applicazione della clausole *bonus-malus*:

- divieto di assegnare al consumatore e ai componenti stabilmente conviventi del suo nucleo familiare, che stipulino un nuovo contratto RC auto (o in relazione all'acquisto di una nuova automobile o in conseguenza di un periodo di interruzione della copertura assicurativa) una classe di merito più sfavorevole rispetto a quella risultante dall'ultimo attestato di rischio;
- divieto di applicare, in caso di sinistro, variazioni di classe di merito prima di avere accertato la responsabilità principale del

sinistro stesso, procedendo, ove non sia possibile tale riscontro, ad un calcolo *pro quota* in relazione al numero dei conducenti coinvolti;

- obbligo di comunicare tempestivamente al contraente le variazioni peggiorative apportate alla classe di merito.

Il comma 3 prevede che il Ministero dello sviluppo economico realizzi un servizio informativo, anche tramite il proprio sito internet, tale da consentire al consumatore di comparare le tariffe applicate dalle diverse imprese di assicurazione relativamente al proprio profilo individuale. Tale servizio utilizza il sistema tariffario, completo in tutte le sue estensioni, organizzato dall'ISVAP sulla base dei dati forniti dalle imprese di assicurazione.

Il comma 4 attribuisce poi al contraente la facoltà di recedere senza oneri dai contratti di assicurazione di durata pluriennale.

La RT, riferita all'articolo 5 nel suo complesso, sottolinea che le norme, finalizzate a favorire la concorrenza e la tutela del consumatore nei servizi assicurativi, regolano rapporti di diritto privato senza alcun riflesso sulla finanza pubblica e che non sono pertanto previsti oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

Al riguardo, si rileva che le disposizioni di cui al comma 2 - attraverso la regolamentazione dell'attribuzione delle classi di merito ai contraenti - appaiono suscettibili di determinare un contenimento dei premi RC auto. Attualmente, infatti, le classi di merito sono stabilite sulla base di regole autonomamente scelte da ciascuna compagnia, con modalità tendenzialmente vantaggiose per la

compagnia stessa. Poiché su tali premi gravano sia imposte che contributi⁴, l'eventuale contrazione del loro ammontare implicherebbe contestualmente un minor gettito per l'erario⁵.

Inoltre, sia in relazione a tale fattore che con riferimento a quanto disposto dal comma 4 in merito al divieto di attribuire ai contraenti oneri - che attualmente esistono - in caso di recesso da polizze poliennali, si può ipotizzare una contrazione dei ricavi delle imprese assicurative, con conseguenti minori imposte in termini di IRES ed IRAP.

In merito a quanto esposto appare opportuno acquisire chiarimenti dal Governo.

Con riferimento al comma 3 (servizio informativo del Ministero), il rappresentante del Governo⁶ ha affermato in particolare che le disposizioni citate non prevedono la predisposizione di un nuovo sistema informativo, bensì solo l'attivazione di un servizio informativo a favore del consumatore, fondato su banche dati esistenti; tale servizio non comporterebbe oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica in quanto esso deve essere realizzato nei limiti delle esistenti dotazioni umane, finanziarie e strumentali del Ministero interessato.

Non vi sono osservazioni in merito, preso atto della citata rassicurazione governativa riguardante l'espletamento del servizio in oggetto esclusivamente mediante le ordinarie dotazioni organiche e di bilancio del Ministero dello sviluppo economico, anche se va rilevato che l'invarianza di oneri non è prevista come norma.

⁴ All'interno dei contributi, assumono particolare rilievo quelli a favore del Servizio Sanitario Nazionale

⁵ Si segnala che l'ACI stima che le imposte relative all'RC auto, sommate ai contributi per il SSN, ammontassero, per il 2005, a circa 3,1 mld (cfr. ACI, 62° Conferenza del traffico e della circolazione).

⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 febbraio 2007, pag. 64.

Articolo 7

*(Estinzione anticipata dei mutui immobiliari
divieto di clausole penali)*

L'articolo in esame prevede la nullità di qualsiasi patto con cui il mutuatario si obblighi ad una determinata prestazione patrimoniale a favore dell'ente creditore (c.d. penale), in caso di estinzione anticipata o parziale del contratto di mutuo.

L'esplicito riferimento ai contratti di mutuo stipulati per l'acquisto della prima casa, contenuto nella originaria formulazione della norma, è stato soppresso in sede di esame da parte della Camera dei deputati ed è stato sostituito dal riferimento ad unità immobiliari adibite ad abitazione ovvero allo svolgimento dell'attività economica o professionale del soggetto persona fisica; inoltre la modifica parlamentare ha esteso tale disciplina anche ai mutui accesi per la ristrutturazione dei citati immobili.

La previsione in esame riguarda i soli contratti di mutuo stipulati a partire dal 1° febbraio 2007, data di entrata in vigore del decreto-legge in esame; è prevista, invece, una negoziazione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente atto, tra l'Associazione bancaria italiana e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, mirante a definire l'importo massimo della penale da corrispondere all'ente creditore, riconducendo in tal modo ad equità i contratti di mutuo già in essere.

Sarà la Banca d'Italia a stabilire, entro ulteriori trenta giorni, l'importo massimo di cui sopra, nel caso in cui la prima negoziazione non giunga a buon fine.

Resta, in ogni caso, riconosciuto al mutuatario il diritto alla riduzione della penale pattuita in data antecedente alla entrata in vigore della presente disposizione.

La nuova disciplina viene estesa, per effetto del comma 8-*quaterdecies* dell'articolo 13 (per l'approfondimento specifico dei contenuti di detta norma si rinvia al relativo commento), anche ai finanziamenti concessi da enti di previdenza obbligatoria con riguardo ai loro iscritti.

La RT non prende in considerazione la norma.

Al riguardo, si segnala che la mancata corresponsione delle penali stabilite dalle banche e dagli altri istituti di credito in caso di estinzione anticipata totale o parziale del contratto di mutuo potrebbe incidere sulla capacità reddituale di tali soggetti, in quanto dette penali rappresentano una delle loro tipiche componenti positive di reddito.

La soppressione delle citate tipologie di penali, andando ad incidere direttamente sulla base imponibile tipica di banche ed istituti di credito, sembra suscettibile quindi di avere riflessi tributari, tanto in termini di imposte dirette, nella specie di IRES, quanto in termini di IRAP⁷.

E' ipotizzabile, poi, un'amplificazione degli effetti sulla redditività ponendo in relazione il presente articolo con il successivo

⁷ La stampa specialistica ha, peraltro, evidenziato la discrezionalità cui ricorrono i soggetti creditori nel determinare il *quantum* da versare in caso di estinzione anticipata totale o parziale dei contratti di mutuo, citando casi limite di penali di importo superiore al 6,5%, cui si aggiungono, in caso di differenza positiva tra il tasso di interesse di stipula e quello in vigore alla data di estinzione, i c.d. "oneri di reimpiego" sino ad un massimo del 5%. Si veda, per tutti, "Penali massime al 3%? La mia va oltre" in *Il Sole 24 Ore* del 24 febbraio 2007.

articolo 8 del decreto in esame; in particolare, i soggetti interessati ad estinguere un mutuo acceso in data anteriore al 1° febbraio 2007, data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, potrebbero decidere di esercitare la facoltà di surrogazione volontaria.

Un mutuo rinegoziato può, infatti, essere considerato alla stregua di un mutuo posto in essere *ex novo*, successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto e, dunque, suscettibile di applicazione dell'articolo di cui trattasi.

Sembra, pertanto, verosimile che siano poste in essere operazioni miranti a rendere soggetti alla nuova disposizione anche contratti di mutuo stipulati in data anteriore rispetto all'entrata in vigore del presente articolo; in tale eventualità, potrebbero rendersi ancora più evidenti le ricadute in termini di diminuzione della redditività sopra esposte, con conseguenze sulle entrate erariali.

Articolo 8

(Portabilità del mutuo; surrogazione)

L'articolo in esame mira a semplificare la possibilità per il mutuatario di rinegoziare con un diverso intermediario bancario e finanziario le condizioni ed i termini contrattuali derivanti dal rapporto di mutuo, apertura di credito od altro contratto di finanziamento originariamente posto in essere.

Per effetto del comma 8-*quaterdecies* dell'articolo 13 (per l'approfondimento specifico dei contenuti di detta norma si rinvia al relativo commento) viene estesa la disciplina in argomento anche ai

finanziamenti concessi da enti di previdenza obbligatoria con riguardo ai loro iscritti.

Si sancisce, a tal proposito, la nullità di qualsiasi patto che ostacoli o vieti l'esercizio della facoltà di surrogazione volontaria da parte del debitore, disposta dall'articolo 1202 del codice civile⁸.

Si precisa, inoltre, che l'esercizio della facoltà in oggetto lascia inalterate le condizioni di vantaggio fiscale previste dalla normativa vigente a favore del debitore (comma 4).

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stato introdotto il comma 4-*bis*, ai sensi del quale, in caso di esercizio della facoltà di surrogazione volontaria da parte del debitore, divengono inapplicabili le imposte previste dagli articoli 15 e 17 del D.P.R. n. 601 del 1973⁹.

I commi 4-*ter* e 4-*quater* riguardano rispettivamente le modalità di copertura dell'onere, valutato in 2,5 milioni annui a decorrere dall'anno 2007, ed il monitoraggio dello stesso.

La RT originaria prendeva in considerazione la norma sottolineandone la non incidenza diretta sulla sfera del bilancio statale, interessando la stessa i soli rapporti tra soggetti privati.

Con riferimento, invece, al comma 4-*bis*, il Governo ha predisposto una RT integrativa che quantifica in 2,5 milioni annui la perdita di gettito derivante dal mancato introito dell'imposta

⁸ A questi non è, infatti, precluso l'esercizio della citata facoltà, che comporta il subentro del mutuante surrogato nelle garanzie accessorie, personali e reali connesse al credito surrogato, neanche in caso di eventuale inesigibilità del credito o di pattuizione di un termine a favore del creditore.

⁹ Al riguardo, si rammenta che gli articoli 15 e 17 del D.P.R. n. 601 del 1973 prevedono, rispettivamente, l'esenzione dalle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle tasse sulle concessioni governative (fatti salvi gli atti giudiziari) relative alle operazioni di finanziamento a medio-lungo termine e l'applicazione di un'imposta sostitutiva in luogo delle imposte sopra citate.

sostitutiva (pari allo 0,25%) sui mutui "in sostituzione" (c.d. mutui rinegoziati).

In particolare, per giungere a tale stima, il Governo ha attinto a dati di fonte ABI relativi all'anno 2006, che evidenziano uno *stock* totale di mutui pari a 194,7 miliardi (di cui 48,7 miliardi a tasso fisso e 146 miliardi a tasso variabile); ha, inoltre, considerato la quota del 5% relativa all'ammontare annuo di valore di mutui estinti, dei quali solo il 10% rappresenta l'apertura di nuovi mutui più convenienti.

All'ammontare di mutui rinegoziati così definito è stata poi applicata la citata imposta sostitutiva dello 0,25%.

Al riguardo, si sottolinea che il dato di fonte ABI utilizzato in RT, relativo all'ammontare dello *stock* dei mutui esistenti all'anno 2006, differisce dall'ammontare dei prestiti a medio-lungo termine per l'acquisto di abitazioni da parte delle sole famiglie evidenziato nelle statistiche della Banca d'Italia¹⁰, pari ad un valore totale di circa 244 miliardi.

Tale diverso importo, rilevante ai fini della quantificazione effettuata nella RT integrativa, sembrerebbe suggerire una sottovalutazione dell'onere.

A ciò si aggiunga che l'estensione applicativa della norma recata dal citato comma 8-*quaterdecies* (introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati) anche agli enti di previdenza obbligatoria rafforza il rischio di sottostima del minor gettito, atteso che la RT sembra aver preso in considerazione i soli mutui erogati da soggetti esercenti attività bancaria e finanziaria.

¹⁰ Cfr., al riguardo, *Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari*, anno XVII, numero 14 - 2 marzo 2007, pag. 14; dati riferiti ai soli residenti in Italia.

Appaiono, pertanto, utili chiarimenti da parte del Governo circa le modalità di definizione degli *stock* dei mutui stimati in RT, anche alla luce del fatto che la precedente versione dell'articolo in discorso prevedeva, al comma 4, il diretto riferimento ai benefici fiscali previsti per l'acquisto della prima casa. Ciò servirebbe altresì a chiarire se possano essere considerati inclusi, nell'ambito di detto *stock* di mutui, anche quelli erogati dai citati enti di previdenza obbligatoria.

Inoltre, la RT integrativa sembra riferirsi alla quantificazione dell'onere esclusivamente con riferimento ai mutui "in sostituzione".

Al riguardo, la formulazione del comma 4, laddove statuisce che la surrogazione per volontà del debitore non comporta il venir meno dei benefici fiscali, appare foriera di dubbi interpretativi.

Il combinato disposto delle due norme sembrerebbe estendere il regime fiscale agevolativo di cui ai citati articoli 15 e 17 del D.P.R. n. 601 del 1973 (previsto per le sole operazioni di finanziamento a medio-lungo termine) a fattispecie finanziarie tra loro non omogenee e specificamente definite come "contratti di mutuo", come "aperture di credito" ed a qualunque altro contratto di finanziamento (non meglio specificato), come esplicitamente previsto dal comma 1 del presente articolo.

Nello specifico, occorre rammentare che, nella tecnica bancaria, mentre il contratto di mutuo, cui si riferisce espressamente la RT integrativa, è tipicamente un contratto di lungo termine, l'apertura di credito è, invece, tipicamente definibile come un'operazione finanziaria di breve-medio termine (generalmente utilizzata a copertura di fabbisogni di natura commerciale).

Ciò posto, poiché i citati articoli 15 e 17 del D.P.R. n. 601 del 1973 sembrano riferirsi esclusivamente ad operazioni di credito a medio-lungo termine, l'interpretazione della norma in esame sembrerebbe indurre ad un'ipotesi di estensione oggettiva dei benefici fiscali in argomento anche a rapporti finanziari di breve termine.

A ciò si aggiunga anche l'eventualità dell'estensione soggettiva recata dal citato comma 8-*quaterdecies*, che individua tra i soggetti beneficiari di dette agevolazioni fiscali anche gli enti di previdenza obbligatoria che erogano “ finanziamenti” non meglio definiti nella tipologia contrattuale finanziaria.

Per tali ragioni, appare opportuno che il Governo fornisca elementi chiarificatori in merito.

Articolo 8-bis

(Disposizioni a tutela dei cittadini utenti)

Ai sensi del presente articolo, nell'ambito di rapporti assicurativi e bancari, il cliente è sgravato da ogni addebito di spese di qualsiasi natura derivanti dalle comunicazioni in materia di servizi assicurativi (articolo 5), di mutui immobiliari (articoli 6 e 7) e di portabilità del mutuo e surrogazione (articolo 8), introdotte, con riguardo alla tutela dei consumatori, dal decreto-legge in esame.

La RT non risulta presentata con riferimento a tale articolo, introdotto nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati.

Al riguardo, pur non producendo la disposizione in esame effetti diretti ed immediati sulla sfera della finanza pubblica, si sottolinea che essa potrebbe limitare l'autonomia gestionale degli operatori economici in discorso, con eventuali riflessi sia in termini di redditività di tali soggetti (che in virtù della norma si troverebbero a non poter recuperare parte degli oneri connessi all'intercorrere delle relazioni finanziarie tra essi ed i clienti), sia di diminuzione, almeno nel breve periodo, della base imponibile ai fini della determinazione delle imposte sui redditi.

Capo II

Misure urgenti per lo sviluppo imprenditoriale e la promozione della concorrenza

Articolo 9

(Comunicazione unica per la nascita dell'impresa)

La norma, modificata dalla Camera dei deputati, prevede la comunicazione unica, tramite via telematica o su supporto informatico, per l'avvio dell'attività dell'impresa. Con la comunicazione unica si assolvono a tutti gli adempimenti amministrativi per l'iscrizione al registro delle imprese e, se sussistono i presupposti di legge, è valida anche ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali, per l'ottenimento del codice fiscale e della partiva IVA. Con la presentazione della suddetta comunicazione l'ufficio del registro delle imprese e le altre Amministrazioni

competenti avviano le proprie procedure per il rilascio e la comunicazione delle documentazioni di propria competenza. La medesima procedura si applica anche nel caso di modifiche o cessazione dell'attività di impresa. Inoltre, si prevede che le Camere di commercio prestino gratuitamente il necessario supporto tecnico ai soggetti privati interessati. Con decreti ministeriali da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono individuati il modello di comunicazione unica, e le modalità di attuazione delle disposizioni arretrate dall'articolo in esame.

In particolare, il comma 10 dispone che la rideterminazione della misura dell'imposta di bollo venga effettuata in maniera tale da garantire l'invarianza del gettito.

La RT afferma che la norma non comporta alcun onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica, consentendo essa, invece, una razionalizzazione e un risparmio per i privati e per le amministrazioni. Con riferimento alla rideterminazione dell'imposta di bollo, la RT sostiene la non onerosità della disposizione per effetto del vincolo di invarianza del gettito recato dalla norma stessa.

Ulteriori assicurazioni circa l'invarianza finanziaria della disposizione sono state fornite dal rappresentante del Governo¹¹ il quale ha affermato la compatibilità dei nuovi adempimenti con le attribuzioni svolte istituzionalmente dalle amministrazioni centrali e dalle Camere di commercio grazie alla razionalizzazione delle procedure di trasmissione dei dati già messi a punto dal sistema

¹¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 febbraio 2007, pag. 64.

camerale. Inoltre, gli adempimenti amministrativi potranno essere svolti con risorse proprie. Nessun onere, invece, deriva dalla disciplina transitoria in quanto la nuova procedura utilizza più razionalmente le medesime strutture, procedure e risorse. Con riferimento alla rideterminazione dell'imposta di bollo, il rappresentante del Governo ha asserito che il decreto ministeriale determinerà le nuove tariffe in considerazione dell'attuale gettito, relativo nella quasi totalità a domande presentate in forma cartacea, in modo da garantire l'invarianza finanziaria della disposizione in esame.

Al riguardo, si osserva che condizione affinché i nuovi adempimenti non diano luogo a oneri aggiuntivi è l'avvenuto completamento delle misure di razionalizzazione e implementazione delle procedure presso le amministrazioni interessate. Poiché la norma sembra introdurre nuovi procedimenti operativi, andrebbe chiarito se il prospettato intervento di razionalizzazione delle strutture, procedure e risorse, seppure già in essere, sia almeno in parte da adattare ai nuovi adempimenti, con conseguenti oneri aggiuntivi.

Con riferimento alla rideterminazione delle tariffe dell'imposta di bollo, non risulta chiaro in quale modo si intenda garantire l'invarianza di gettito; la norma, infatti, esplicita chiaramente il fine di incentivare le comunicazioni telematiche. A fronte di una diminuzione dell'imposta di bollo relativa alle stesse verrebbero quindi aumentate le tariffe relative alle domande in formato cartaceo, il cui numero, di conseguenza, tenderà verosimilmente a ridursi nel

corso del tempo, determinando dunque un calo del gettito dell'imposta.

Appare opportuno un chiarimento in merito.

Articolo 10

(Misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche)

L'articolo dispone l'eliminazione di vincoli normativi relativi ad alcune attività economiche.

In particolare, le attività oggetto della presente disposizione sono quelle di:

- acconciatore ed estetista (comma 2), per l'esercizio delle quali viene escluso il rispetto di determinati parametri numerici, del criterio della distanza minima da altri soggetti esercenti la medesima attività e dell'obbligo di chiusura infrasettimanale;
- pulizia, disinfezione e facchinaggio (comma 3), per le quali è soppresso l'obbligo del possesso di particolari requisiti professionali e culturali;
- guida turistica ed accompagnatore turistico (comma 4), in relazione alle quali sono richieste le sole conoscenze linguistica e del territorio;
- autoscuole (commi 5, 5-bis e 5-ter), con riguardo alle quali sono introdotte alcune modifiche al codice della strada (relative, in particolare, ai requisiti che devono essere

posseduti dal titolare dell'autorizzazione all'esercizio di un'autoscuola);

- consulente del lavoro abilitato da altro ordinamento comunitario (comma 8), per il cui esercizio sul territorio nazionale non è richiesta l'iscrizione al relativo albo.
- servizi automobilistici interregionali, per i quali viene estesa l'apertura del mercato anche a talune tratte di lunghezza inferiore a quella prevista dalla vigente normativa (comma 9).

La RT afferma che la presente norma non comporta ricadute in termini di maggiori entrate.

Al riguardo, alla luce dell'affermazione contenuta nella RT, occorrerebbe acquisire conferma dal Governo in ordine alla circostanza per cui la nuova disciplina non è suscettibile di tradursi in una diminuzione degli introiti a titolo di imposte, tasse e diritti eventualmente connessi alle attività economiche in questione.

Articolo 11

(Misure per il mercato del gas)

Il comma 1 dispone che un decreto del Ministro dello sviluppo economico provveda a determinare le modalità con cui le quote di gas naturale prodotto dai giacimenti italiani che attualmente le imprese produttrici versano allo Stato in controvalore sono cedute dai

titolari delle concessioni di coltivazione - a decorrere da quelle dovute per l'anno 2006 - ad altri operatori del settore, attraverso il mercato regolamentato delle capacità e del gas¹²; con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze verranno poi definite le modalità con le quali versare al bilancio dello Stato il ricavato della vendita delle quote stesse.

Il comma 2 prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, una quota del gas importato dovrà essere offerta presso il mercato regolamentato delle capacità e del gas; a tale adempimento viene subordinato il rilascio delle nuove autorizzazioni all'importazione di gas.

La RT afferma che l'articolo in esame ha la finalità di creare una maggiore liquidità dell'offerta di gas nel mercato italiano, in attesa dell'avvio di una borsa del gas, a vantaggio delle imprese e dei consumatori. Essa afferma altresì che la stessa non comporta alcun onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, si rileva che la modifica della procedura attualmente vigente, basata sul versamento all'erario - da parte dei concessionari - delle quote in valore secondo un parametro determinato (e aggiornato trimestralmente) dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, appare suscettibile di determinare variazioni di gettito per l'erario stesso¹³. Il meccanismo introdotto

¹² Il comunicato stampa del Ministero dello sviluppo economico del 30 gennaio scorso precisa che tale mercato virtuale è già funzionante sul sito *web* di Snam Rete Gas.

¹³ Attualmente il versamento viene effettuato entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello al quale si riferiscono le aliquote di produzione. Il gettito relativo alle *royalties* sulle produzioni di gas ottenute nell'anno 2005 e versate nel 2006 è stato pari a circa 88,3 mld (fonte: Ministero dello sviluppo economico).

prevede infatti che lo Stato riceva gli introiti del gas ceduto sul mercato virtuale dai titolari delle concessioni: le relative entrate sembrano quindi dipendere dalle fluttuazioni del mercato stesso, mentre verrebbe a mancare un parametro di riferimento prestabilito.

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati il rappresentante del Governo ha affermato¹⁴ che la nuova metodologia di calcolo non dovrebbe portare a risultati per l'erario inferiori a quelli ottenibili in base al metodo vigente, ma possibilmente anche superiori.

Appare tuttavia opportuno acquisire chiarimenti sul fondamento di tale affermazione, anche in virtù del fatto che la disposizione in esame non contempla espressamente un meccanismo finalizzato a salvaguardare comunque l'invarianza di gettito, né dispone che lo preveda il decreto ministeriale al quale si rimanda per l'attuazione della disposizione.

¹⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 febbraio 2007, pag. 65.

Articolo 13

(Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica. Misure in materia di rottamazione di autoveicoli. Semplificazione del procedimento di cancellazione dell'ipotesa per i mutui immobiliari. Revoca delle concessioni per la progettazione e la costruzione di linee ad alta velocità e nuova disciplina degli affidamenti contrattuali nella revoca di atti amministrativi. Clausola di salvaguardia. Entrata in vigore.

Commi 1 - 2

Il comma 1, modificato dalla Camera dei deputati, individua i licei, gli istituti tecnici e gli istituti professionali di cui all'articolo 191, comma 2, del decreto legislativo n. 297 del 1994, come facenti parte del sistema dell'istruzione secondaria superiore. Vengono soppresse le norme, contenute nel decreto legislativo n. 226 del 2005, relative alla previsione dell'istituzione del liceo economico e del liceo tecnologico.

I commi da 1-*bis* a 1-*quinquies*, aggiunti dalla Camera dei deputati, prevedono il riordino e potenziamento degli istituti tecnici e professionali e l'attivazione, da parte degli istituti di istruzione secondaria superiore per la predisposizione del piano dell'offerta formativa, di collegamenti con il mondo del lavoro e dell'impresa, con la formazione professionale, con l'università e la ricerca e con gli enti locali. Con uno o più regolamenti ministeriali si procede alla riduzione del numero degli attuali indirizzi e al loro

ammodernamento, alla scansione temporale dei percorsi e dei relativi risultati di apprendimento, alla previsione di un monte orario annuale delle lezioni sostenibile per gli allievi nei limiti del monte ore già individuato nel decreto legislativo n. 226 del 2005 e di quello da definire ai sensi dell'articolo 1, comma 605, lettera f), della legge n. 296 del 2006, alla riorganizzazione delle discipline di insegnamento al fine di potenziare le attività di laboratorio, di stage e di tirocini, all'orientamento agli studi universitari e al sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore. Apposite linee guida sono predisposte per consentire raccordi tra i percorsi degli istituti tecnico-professionali e quelli di istruzione e formazione professionale di competenza delle regioni. L'attuazione dei commi in esame avviene nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il comma 2, modificato dalla Camera dei deputati, prevede la costituzione di "poli tecnico-professionali" tra gli istituti tecnici e professionali, strutture formative accreditate e istituti tecnici superiori, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. I poli, di natura consortile e dotati di propri organi, sono costituiti sulla base della programmazione dell'offerta formativa con il concorso delle regioni.

La RT afferma che la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali, raggruppando e razionalizzando le strutture, comporta un risparmio per la finanza pubblica.

Al riguardo, premesso che il riordino del ciclo di istruzione tecnica e professionale, indicato ai commi 1-*bis* e 1-*ter*, è corredato, al comma 1-*quinqüies*, di apposita clausola di invarianza d'oneri, si segnala che possibili oneri potrebbero comunque derivare dall'espressa previsione di un sistema di relazioni tra le scuole e le principali istituzioni pubbliche presenti sul territorio locale, nonché con il sistema imprenditoriale e produttivo locale. Del pari, in ordine all'attivazione dei poli tecnico-professionali prevista al comma 2, andrebbero comunque chiarite le concrete modalità di attivazione ad invarianza d'oneri per la finanza pubblica.

Pertanto, per i profili di copertura, al fine di comprovare l'effettiva sostenibilità delle citate clausole d'invarianza, andrebbe chiarito se l'attività di potenziamento degli istituti, le attività di laboratorio, di stage e di tirocinio di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter*, nonché la costituzione di poli tecnico-professionali di cui al comma 2 - per i quali, a ben vedere, sembrerebbero necessari specifici interventi di investimento e di oneri di funzionamento, a carattere aggiuntivo rispetto a quelli già previsti dalla legislazione vigente - possano essere assicurate ad invarianza d'oneri. Ciò, peraltro, con specifico riferimento al comma 2, considerando che la norma prevede il coinvolgimento delle regioni, per cui varrebbe il disposto dell'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 468, relativamente all'obbligo di previsione della copertura finanziaria di nuovi oneri di spesa previsti da nuove leggi, a carico degli enti del settore pubblico, riferita ai loro bilanci, annuali e pluriennali.

Commi 3 – 8

I suddetti commi concernono il riconoscimento di una detrazione o di una deduzione d'imposta, a seconda della natura del soggetto elargitore, per le erogazioni liberali a favore di istituti scolastici di ogni ordine e grado; con riferimento all'ambito soggettivo dei beneficiari delle erogazioni in discorso, occorre sottolineare che durante l'esame presso la Camera dei deputati è stato specificato che le erogazioni liberali devono essere effettuate a favore di istituti scolastici statali e paritari senza scopo di lucro appartenenti al sistema nazionale di istruzione di cui alla legge n. 62 del 2000, concernente norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione.

Nello specifico il comma 3, modificando gli articoli 15, 147 e 100 del TUIR (D.P.R. n. 917 del 1986), prevede rispettivamente una detrazione pari al 19% delle erogazioni liberali effettuate dai soggetti IRPEF e dagli enti non commerciali e una deduzione pari al 2% del reddito d'impresa dichiarato e comunque nella misura massima di 70.000 euro annui per le società ed enti commerciali residenti.

Il comma 4 quantifica l'onere in 54 mln per l'anno 2008 ed in 31 mln a decorrere dall'anno 2009, individuando come modalità di copertura per l'anno 2008 l'utilizzo delle disponibilità esistenti sulle contabilità speciali di cui all'articolo 5-ter del decreto-legge n. 452 del 2001, che a tal fine sono vincolate per essere versate all'entrata del bilancio dello Stato nel suddetto anno, mentre a decorrere dall'anno 2009 si provvede mediante corrispondente riduzione

dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 634, della legge n. 296 del 2006.

Durante l'esame presso la Camera dei deputati è stato introdotto il comma 6-*bis*, in base a cui il Ministro della pubblica istruzione riferisce, dopo due anni di applicazione della norma in discorso, alle competenti Commissioni parlamentari circa l'andamento delle citate erogazioni liberali.

Il comma 7 esclude la possibilità, per i soggetti che hanno effettuato le erogazioni di cui sopra per un valore superiore a 2.000 euro per ciascun anno scolastico, di far parte degli organi del consiglio di istituto e della giunta esecutiva delle istituzioni scolastiche.

Infine il comma 8 prevede che le disposizioni contenute nel citato comma 3 abbiano effetto a decorrere dal periodo d'imposta in corso dal 1° gennaio 2007.

La RT stima un effetto complessivo in termini di cassa pari a 54 mln per il 2008 ed a 31 mln a decorrere dal 2009.

Entrando nel dettaglio della quantificazione, per quanto concerne gli effetti finanziari relativi alle detrazioni IRPEF del 19% delle erogazioni liberali in denaro o in natura disposte da persone fisiche in favore dei soggetti in discorso sono stati utilizzati dati tratti dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2005.

Nello specifico, essendo tale tipologia di detrazione configurabile come una nuova categoria di erogazioni liberali e non avendo pertanto informazioni che possano dare la dimensione del

valore di liberalità erogabili, la RT ipotizza, in considerazione dell'ampia platea di soggetti interessati, che le erogazioni liberali in discorso siano pari ad un terzo del valore totale delle liberalità detratte nel 2004 (circa 360 mln), che, data la percentuale di detraibilità a fini IRPEF, consentono di quantificare minori entrate di competenza pari a circa 23 mln. Tenendo presente l'effetto saldo/acconto, il minor gettito in termini di cassa per il 2008 sarà pari a 40,5 mln, mentre a decorrere dal 2009 sarà pari a circa 23 mln.

Per quanto concerne invece gli effetti di gettito in capo alle imprese, la RT evidenzia che il dato di base per la stima è pari a circa 190 mln di deduzioni dal reddito da parte di circa 11.000 società di capitali¹⁵, mentre circa 3,7 mln sono le deduzioni per erogazioni effettuate da società di persone ed enti non commerciali.

Con riferimento alle società di capitali si è poi proceduto ad individuare il numero di soggetti che è prossimo ad erogazioni pari al 2% del reddito complessivo dichiarato al fine di escluderlo dalla stima ipotizzata; in particolare sono risultati circa 2.300 soggetti per un ammontare pari a circa 60 mln di liberalità. Si stima pertanto che circa il 10% del valore netto¹⁶ delle erogazioni liberali sia interessato dalle nuove disposizioni, con una connessa perdita di gettito pari a circa 4,4 mln, arrotondata a 5 mln per tener conto di altri soggetti con reddito di impresa e del possibile effetto incentivante della norma.

Infine, riguardo all'ammontare di erogazioni liberali che potrebbero devolvere gli enti non commerciali, ipotizzando un incremento pari a circa 1/3 dell'ammontare di detrazioni al 19%

¹⁵ Dati tratti dalle dichiarazioni per l'anno d'imposta 2004.

¹⁶ Il valore è fornito dalla seguente formula: $(193,7-60)*10\%*33\%= 4,4\text{mln di euro}$.

risultanti per il periodo d'imposta 2004 (43 mln), la stima è di circa 2,7 mln di erogazioni aggiuntive per tali soggetti.

Pertanto le minori entrate totali ascrivibili alle erogazioni devolute da società ed enti non commerciali sono pari, in termini di competenza, ad un ammontare totale di 7,7 mln; tenendo conto del meccanismo di saldo/acconto si ottiene in termini di cassa un minor gettito di 13,5 mln per il 2008 e di 7,7 mln a decorrere dal 2009.

Al riguardo tra gli aspetti della quantificazione che offrono spunto ad approfondimenti, vi è il valore ipotizzato delle donazioni.

Il rappresentante del Governo¹⁷ ha sostenuto che le stime fornite in RT risultano prudenziali, in quanto “il valore medio *pro capite* delle erogazioni sarà presumibilmente di importo non elevato e quindi mediamente non superiore ai predetti limiti”, che per le persone fisiche vengono individuati intorno a 1.500 – 2.000 euro.

A tale riguardo si sottolinea peraltro che il riferimento alle attuali erogazioni che danno diritto alla detrazione dall'IRPEF del 19% e sulle quali si basano le ipotesi di quantificazione fornite nella RT, concerne esclusivamente liberalità in denaro, laddove la stessa RT evidenzia che le erogazioni liberali in discorso potranno essere invece sia in denaro che in natura.

Con riferimento a queste ultime, tenuto conto anche della necessità che le liberalità siano sottoposte a relazioni di stima (sulle quali comunque gioca sempre un fattore di soggettività nella valutazione) potrebbe emergere l'eventualità che, in termini di valore,

¹⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo), 20 febbraio 2007, pag.....

le erogazioni possano eccedere i citati limiti indicativi pari a circa 1.500 – 2.000 euro.

A ciò si aggiunga che le detrazioni per le erogazioni concesse da persone fisiche non sono sottoposte a vincoli di importo o di valore (invece previsti per le liberalità erogate dalle imprese).

Tali considerazioni nel loro complesso rendono opportuno che il Governo fornisca chiarimenti in merito.

La problematica esposta vale anche con riferimento alle liberalità erogate dagli enti non commerciali, i quali sono ricondotti alla disciplina vigente per le persone fisiche. Per essi infatti la mancanza di limiti nell'importo della erogazione e la loro stessa natura che può portarli a svolgere anche attività nel campo dell'istruzione (si pensi ad istituti scolastici aventi forma giuridica di fondazioni) potrebbe far configurare situazioni di legami finanziari ed economici tra soggetto erogatore delle liberalità e soggetto beneficiario di tali donazioni, che possono andare oltre le situazioni di commistione di interessi che la norma ha inteso escludere mediante il divieto di partecipazione agli organi di istituto, previsto dal modificato comma 7 dell'articolo in discorso.

Nell'ambito di tali situazioni occorre verificare se non possano sorgere spazi per eludere l'imposta e godere di benefici fiscali altrimenti non sfruttabili.

In particolare bisognerebbe chiarire la portata della nuova normativa di riconoscimento della detrazione fiscale per le erogazioni liberali rispetto a quella recente relativa alle donazioni costituite come *trust* e come patrimoni con vincolo di destinazione.

Attualmente la costituzione di *trust* è assoggettata all'imposta sulle donazioni; alla luce della nuova normativa sulle liberalità occorrerebbe valutare, ad esempio, se il soggetto che destina i beni in favore di beneficiari possa godere anche della detraibilità fiscale del 19% sul valore dei beni costituiti in *trust*.

Va peraltro rilevato che si tratterebbe di una casistica molto limitata nella realtà economico-finanziaria italiana (aspetto questo che introduce comunque elementi di aleatorietà nell'analisi di possibili effetti fiscali).

Va da sé che analoghi chiarimenti andrebbero forniti anche con riferimento alle persone giuridiche, anche se per queste la norma pone il vincolo massimo di erogazione pari ai citati 70.000 euro.

Ulteriore aspetto che andrebbe chiarito concerne la mancata considerazione in RT di almeno una percentuale, che dovrebbe rappresentare peraltro i casi di erogazioni liberali di importo più rilevante, di soggetti che potrebbero tener conto delle erogazioni in discorso già all'atto del pagamento dell'acconto dell'imposta di competenza per l'anno 2007.

Se infatti si verificasse tale ipotesi, si avrebbero effetti di minor gettito già a partire dall'anno 2007, che produrrebbero per contro una diminuzione della perdita stimata per il successivo anno 2008 (come risultante del meccanismo del saldo/acconto).

Per quanto concerne infine le modalità di copertura, indicate nel comma 4 dell'articolo in esame, occorre sottolineare che, relativamente all'anno 2008, la copertura è demandata all'utilizzo di

disponibilità esistenti su contabilità speciali di tesoreria, previa rassegna al bilancio dello Stato.

Al riguardo, si segnala in primo luogo che dal punto di vista contabile la modalità di copertura adottata non si concretizza nella formale riduzione dell'autorizzazione legislativa di spesa sottostante le disponibilità di tesoreria in questione.

Inoltre il meccanismo di riassegnazione all'entrata delle disponibilità stesse, se assicura la neutralità dell'operazione sotto il profilo del SNF, non è atto ad escludere un impatto sugli altri saldi di finanza pubblica, in particolare sul fabbisogno e sull'indebitamento netto delle P.A., tanto è vero che in passato analoghe disposizioni hanno previsto modalità di compensazione di tali effetti finanziari.

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, il rappresentante del Governo¹⁸ ha evidenziato che l'utilizzo delle disponibilità esistenti sulle contabilità speciali, di cui all'articolo 5-*ter* del decreto-legge n. 452 del 2001, si riferisce non a contabilità di nuova istituzione, bensì a contabilità speciali, di differente denominazione, preesistenti presso ciascun Centro dei Servizi amministrativi (ex Provveditorato agli studi) con attribuzione di specifico numero di c/c di tesoreria¹⁹. È stato specificato altresì che verranno utilizzate le somme tratte dalle disponibilità relative alle “spese per le funzioni amministrative, tecniche ed ausiliarie nelle

¹⁸ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo), 20 febbraio 2007, pag. 66.

¹⁹ Con riferimento poi alle modalità di determinazione degli importi da vincolare sulle citate contabilità speciali esso ha evidenziato che si è proceduto al monitoraggio specifico delle giacenze effettivamente disponibili presso ciascuna Provincia, considerando anche tutti gli impegni da soddisfare; in ogni caso il vincolo verrà definito con decreto interministeriale nel corso dell'esercizio corrente.

istituzioni scolastiche, eccetera” esistenti alla data del 31 dicembre 2006.

Il fatto che le somme da utilizzare nel 2008 si riferiscano a disponibilità esistenti al 31 dicembre 2006 nonché la natura discrezionale e permanente delle spese in questione (sostanzialmente si tratta delle risorse finanziarie assegnate all'articolazione territoriale degli uffici scolastici regionali per il funzionamento dei medesimi), sembrano evidenziare che la modalità di copertura in esame si sostanzia nell'utilizzo del sovradimensionamento della dotazione finanziaria assegnata per il 2006 alle strutture citate e affluita in tesoreria. In altre parole, in assenza di tale utilizzo si sarebbe potuto avere probabilmente una riduzione degli stanziamenti di bilancio relativi al 2007 e al 2008, alla luce dell'effettiva minore necessità manifestatasi nel 2006, rispetto alla dotazione stabilita in bilancio. Se invece nel 2008 si dovessero manifestare esigenze in linea con le risorse in essere, il parziale utilizzo di tali risorse comporterebbe un adeguamento degli stanziamenti di bilancio.

Un ulteriore problema riguarda la coerenza dell'utilizzo delle citate somme con quanto previsto dall'articolo 1, comma 46, della legge n. 266 del 2005, il quale stabilisce che a decorrere dal 2006 le riassegnazioni di entrate destinate alle singole amministrazioni non potranno superare l'ammontare di quelle effettuate nel 2005.

Su questo punto il rappresentante del Governo ha rappresentato che la procedura contenuta nella norma non configura alcuna riassegnazione ma prevede unicamente il versamento in entrata delle somme appositamente vincolate sulle predette contabilità speciali a compensazione del minor gettito derivante dai benefici fiscali relativi

alle detrazioni per le erogazioni liberali in esame e che la disposizione risulta neutrale rispetto ai saldi di finanza pubblica in quanto a fronte delle previste minori entrate corrisponde una minore spesa, di identico ammontare da parte dell'amministrazione interessata.

Per quanto riguarda infine la copertura dell'onere per il 2009, il rappresentante del Governo ha specificato che la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 634, della legge n. 296 del 2006 (spese concernenti l'offerta scolastica) non pregiudica la realizzazione degli interventi già previsti a legislazione vigente.

Commi 8 bis e 8 ter

La norma, introdotta dalla Camera dei deputati, procede ad una serie di abrogazioni finalizzate a rendere compatibile il decreto legislativo n. 226 del 2006 con la soppressione, disposta dal precedente comma 1, articolo 13, della previsione di istituzione del liceo economico e del liceo tecnologico.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nulla da osservare.

Commi 8 *quater* e 8 *quinquies*

Il comma 8-*quater* contiene le seguenti modifiche delle disposizioni previste dall'articolo 1, commi 224 e 225, della legge finanziaria del 2007:

- a) il contributo per la rottamazione di autoveicoli (di cui al comma 224) ed il rimborso dell'abbonamento al trasporto pubblico locale di durata pari ad una annualità (di cui al comma 225) si applicano limitatamente alla rottamazione senza sostituzione e solo nel caso in cui non venga effettuato l'acquisto di un altro veicolo nuovo o usato entro tre anni dalla data della rottamazione;
- b) detti contributi, attualmente previsti, in base alla lettera del comma 224, unicamente a vantaggio degli autoveicoli per il trasporto promiscuo²⁰ euro 0 ed euro 1, vengono estesi all'insieme delle autovetture con le medesime caratteristiche.

Il comma 8-*quinquies*, introdotto nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati, prevede che il beneficio del rimborso di un abbonamento annuale sia usufruibile - ove spetti - nell'ambito del comune dove è ubicata la sede di lavoro, in alternativa a quello di residenza e di domicilio.

La RT individua, in relazione all'articolo in esame, una riduzione di oneri nell'ordine di 73.000 euro per l'anno 2007, derivante dalla somma algebrica tra la perdita di gettito derivante

²⁰ Si ricorda che in conseguenza del recepimento della direttiva comunitaria 98/14/CE, che ha previsto specifiche sigle che individuano le carrozzerie delle autovetture, la sigla AF individua i veicoli monovolume o multiuso, definiti "ad uso promiscuo" a causa di una traduzione impropria del termine inglese "*multi-purpose vehicle*" e del francese "*vehicule à usages multiples*".

dalla legislazione vigente, pari a 7,1 mln, e quella connessa alla norma in esame, pari a 7,02 mln, riparametrata per il periodo dell'anno in cui vige il presente decreto-legge (11/12)²¹. In particolare, le modifiche al comma 224 determinano una minore perdita di gettito di 850.000 euro e quella al comma 225 un incremento della perdita di gettito pari a 770.000 euro.

Per la stima vengono utilizzati i seguenti dati e parametri:

- numero complessivo di autoveicoli dei quali è prevista la rottamazione nel corso del 2007, a prescindere dal contestuale o successivo acquisto di veicoli nuovi o usati: 1.295.000²²;
- autoveicoli da rottamare ai quali non corrisponderà l'acquisto di una autovettura nuova: 975.000 unità;
- percentuale di quanti non effettueranno alcun acquisto in sostituzione (ovvero né nuovo, né usato): 10% (97.500 unità);
- *bonus* medio per la rottamazione = 60 euro;
- coefficiente di utilizzazione dei mezzi pubblici: 4%;
- costo medio abbonamento annuale al trasporto pubblico locale: 300 euro.

La perdita di gettito riferita alle modifiche relative al comma 224 viene quindi quantificata in 5,85 mln, a fronte dei 6,7 mln ascritti al comma 224 vigente.

Viceversa, la perdita di gettito derivante dalle modifiche al comma 225 aumenta, rispetto alla legislazione vigente, nella misura di 770.000 euro, passando da 400.000 euro a 1,17 mln di euro.

²¹ $80.000 \times 11/12 = 73.000$

²² Tale dato è stato fornito dal rappresentante del Governo nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati: cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 febbraio 2007, pag. 66.

Al riguardo, si sottolinea che la disposizione relativa alla rottamazione senza sostituzione rappresenta una novità nell'ambito delle iniziative - già messe in atto in passato - volte a modificare il parco circolante; tale circostanza rende particolarmente aleatorie le stime relative al numero dei soggetti che - nell'ambito dei potenziali beneficiari degli incentivi in esame - decideranno di non effettuare alcuna sostituzione del veicolo rottamato. Un certo margine di incertezza caratterizza conseguentemente anche la stima degli effetti di gettito ascrivibili alle norme in esame.

Si rileva poi che la modifica dei requisiti richiesti ai fini dell'agevolazione rispetto alla rottamazione di autovetture senza sostituzione potrebbe comportare una contestuale variazione di gettito in termini di imposta di bollo e delle imposte gravanti sui premi assicurativi delle autovetture²³.

Sarebbe infine utile una precisazione in merito alle modalità applicative del meccanismo da attivare per recuperare gli incentivi corrisposti a quanti, decidendo successivamente di acquistare un veicolo nuovo o usato entro tre anni dalla data della rottamazione, perdano i requisiti necessari ai fini del beneficio in parola.

Sono pertanto utili chiarimenti al Governo in relazione a quanto esposto.

Commi 8 *sexies* – 8 *quaterdecies*

I commi in discorso, introdotti nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, ridefiniscono, nelle modalità applicative, la

²³ Con riferimento alla polizze RC auto, esiste inoltre anche un contributo al Servizio Sanitario Nazionale.

disciplina della semplificazione del procedimento di cancellazione dell'ipoteca dei mutui immobiliari di cui all'articolo 2878 del codice civile, contenuta nell'articolo 6 dell'originaria versione del decreto in esame.

Con il comma 8-*sexies* si dispone una procedura semplificata in materia di estinzione delle ipoteche sui mutui immobiliari concessi da soggetti esercenti attività bancaria o finanziaria, in deroga alla disciplina di cui all'articolo 2847 del codice civile²⁴; viene pertanto prevista l'estinzione automatica dell'ipoteca alla data di avvenuta eliminazione dell'obbligazione garantita.

Il successivo comma 8-*septies* prevede che i citati soggetti siano tenuti a rilasciare al debitore apposita quietanza attestante la data di estinzione dell'obbligazione ed a comunicare l'avvenuta estinzione del credito ipotecario garantito al conservatore entro trenta giorni dalla stessa data di estinzione.

La cancellazione automatica non opera, ai sensi del comma 8-*novies*, nei soli casi in cui ricorrano giustificati motivi ostativi che inducano il soggetto creditore a presentare, entro il medesimo termine di trenta giorni, apposita dichiarazione di permanenza dell'ipoteca all'Agenzia del territorio. Sarà quindi quest'ultima a procedere all'annotazione in margine all'iscrizione dell'ipoteca ed a rendere comunque conoscibile ai terzi richiedenti, la comunicazione in argomento.

Tutte le comunicazioni, ai sensi del comma 8-*octies*, saranno inviate all'Agenzia del territorio, che provvederà, entro il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di

²⁴ Concernente la disciplina della durata dell'efficacia dell'iscrizione dell'ipoteca.

conversione del decreto in esame, a definirne le modalità di trasmissione, anche in via telematica, al fine di accertarne la provenienza da parte del creditore o di persona da questi addetta o preposta a qualsiasi titolo.

Con il comma 8-*decies* si dispone che il conservatore proceda d'ufficio alla cancellazione dell'ipoteca in presenza della debita comunicazione di cui ai commi precedenti; anche in tal caso rende comunque conoscibile ai terzi richiedenti la comunicazione inviata ai sensi del citato comma 8-*septies*.

Attraverso la comunicazione dell'avvenuta estinzione e la cancellazione d'ufficio dell'ipoteca ad opera della conservatoria, si rende superflua ogni autentica notarile.

Il comma 8-*duodecies* indica l'efficacia delle disposizioni in argomento²⁵ a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame.

Ai sensi del successivo comma 8-*terdecies* viene previsto che, per i mutui estinti prima dell'entrata in vigore della norma in esame la cui ipoteca non sia stata ancora cancellata, sia il debitore a dover chiedere quietanza con lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

Infine il comma 8-*quaterdecies* estende la disciplina illustrata nei commi in discorso, nonché le disposizioni contenute negli articoli 7 ed 8 del presente decreto, anche ai finanziamenti concessi da enti di previdenza obbligatoria ai loro iscritti.

²⁵ Per i mutui immobiliari estinti a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.

La RT relativa alla norma originaria, riferita al medesimo argomento nella sua portata generale ma disciplinato in modo meno particolareggiato, considerava la disposizione in esame non produttiva di effetti finanziari.

Al riguardo, si segnala che la norma in esame, introducendo una nuova fattispecie di estinzione automatica dell'ipoteca (che fa coincidere il momento del pagamento dell'ultima rata con quello dell'estinzione automatica), fa ipotizzare alcuni effetti di natura fiscale dovuti al venir meno di una serie di obblighi tributari.

Secondo la previgente normativa, infatti, l'ipoteca decadeva automaticamente e senza spese allo scadere di un periodo di venti anni dal pagamento dell'ultima rata (circostanza che comporta la sola estinzione del mutuo). Poiché si ritiene ragionevole assumere che non tutti i mutuatari attendano il decorrere dell'arco temporale citato, in tali ipotesi, nella precedente normativa, al fine di cancellare un'ipoteca, il mutuatario sarebbe stato tenuto a versare, in via generale, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria e l'imposta di bollo necessaria per la presentazione di copie autenticate²⁶.

Con riferimento al presumibile venir meno di tali entrate si richiedono chiarimenti al Governo.

Inoltre, occorre sottolineare che le modalità applicative della nuova disciplina sembrano implicare una più attenta attività di annotazione e controllo da parte degli uffici incaricati degli adempimenti relativi alle ipoteche. Infatti, l'Agenzia del territorio dovrà non solo annotare le modifiche all'iscrizione originaria, ma

²⁶ Si rinvia, nello specifico, alle Tabelle e Tariffe contenute nel D.Lgs. n. 347 del 1990.

anche rendere conoscibili ai terzi le comunicazioni ricevute ai sensi dei citati ai commi *8-septies*, *8-novies* e *8-decies*.

Pertanto, la nuova disciplina, che prevede anche la modalità di invio telematico delle comunicazioni in discorso, potrebbe implicare la necessità di un potenziamento delle attività e strutture dell’Agenzia del territorio con conseguenti maggiori oneri di natura amministrativa e gestionale.

Inoltre, la procedura descritta appare poco chiara in ordine ai tempi di invio, da parte del creditore, della quietanza attestante la data di estinzione dell’obbligazione; da questo ultimo termine, infatti, sembrano conseguire tutti gli effetti e le successive comunicazioni inerenti la nuova disciplina. Ad una prima interpretazione del comma *8-septies* non sembra rilevarsi, infatti, un termine finale di invio di detta quietanza.

Anche tale considerazione suggerisce l’ipotesi di una amplificazione di responsabilità e quindi di connessi oneri derivanti da possibili situazioni di contenzioso tra gli uffici finanziari e i terzi interessati ad acquisire informazioni connesse alla vigenza o meno delle ipoteche.

Da ultimo occorre sottolineare che il citato articolo *8-quaterdecies*, estendendo l’applicazione della nuova disciplina e delle disposizioni contenute negli articoli 7 ed 8 del decreto in discorso anche ai finanziamenti concessi da enti di previdenza obbligatoria in favore di propri iscritti, potrebbe generare un ampliamento dei riflessi in termini di minor gettito a titolo di imposta di registro, imposta ipotecaria e imposta di bollo così come in precedenza esplicitato.

Per quanto concerne invece i possibili effetti finanziari della disposizione in rapporto ai citati articoli 7 ed 8, si rinvia alle trattazioni specifiche sugli stessi.

Commi 8 *quinquiesdecies* – 8 *undevicies*

Il comma 8-*quinquiesdecies* revoca le seguenti concessioni rilasciate alla TAV Spa dall'Ente Ferrovie dello Stato Spa:

a) concessione del 7 agosto 1991 limitatamente alla tratta Milano-Verona e alla sub-tratta Verona-Padova, comprese le relative interconnessioni;

b) concessione del 16 marzo 1992 relativa alla linea Milano-Genova, comprensiva delle relative interconnessioni;

c) autorizzazione rilasciata al Concessionario RFI Spa, nella parte in cui consente di proseguire nel rapporto convenzionale con la società TAV Spa relativamente alla progettazione e costruzione della linea Terzo valico dei Giovi/Milano-Genova, della tratta Milano-Verona e della sub-tratta Verona-Padova.

Il comma 8-*sexiesdecies* specifica che gli effetti delle revoche si estendono a tutti i rapporti convenzionali stipulati da TAV Spa con i *General Contractors* (d'ora innanzi G.C.) in data 15 ottobre 1991 e 16 marzo 1992.

Il comma 8-*septiesdecies* dispone che Ferrovie dello Stato Spa accerti e rimborsi gli oneri derivanti dalle attività progettuali e preliminari ai lavori di costruzione oggetto di revoca nei limiti dei

soli costi effettivamente sostenuti, adeguatamente documentati e non ancora rimborsati alla data di entrata in vigore del decreto in esame.

Il comma 8-*duodevicies*, nell'aggiungere il comma 1-*bis* all'articolo 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, stabilisce che nel caso di revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea che incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente, tenendo conto dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà all'interesse pubblico dell'atto amministrativo e del concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico²⁷.

Il comma 8-*undevicies*, aggiunto dalla Camera dei deputati, dispone che entro il 30 giugno di ciascun anno il Governo trasmetta al Parlamento una relazione sugli effetti economici-finanziari derivanti dall'attuazione del presente articolo, con particolare riferimento alla realizzazione delle opere del sistema alta velocità.

La RT afferma che la revoca delle concessioni non comporta alcun onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica in quanto la disposizione in esame è finalizzata a razionalizzare la spesa. Da un punto di vista finanziario la norma comporterebbe un rilevantissimo risparmio di spesa per l'amministrazione, considerando gli indennizzi dovuti ai G.C. per effetto della revoca e quelli che si sarebbero con

²⁷ Si rammenta che l'articolo 158 del D.P.R. n. 163 del 2006 prevede tra l'altro che qualora il rapporto di concessione sia risolto per inadempimento del soggetto concedente ovvero quest'ultimo revochi la concessione per motivi di pubblico interesse sia rimborsato al concessionario anche un indennizzo, a titolo di risarcimento del mancato guadagno, nella misura del 10 per cento del valore delle opere ancora da eseguire ovvero della parte del servizio ancora da gestire valutata sulla base del piano economico-finanziario.

ogni probabilità sostenuti per la realizzazione dell'opera da parte degli stessi. A dimostrazione di tale assunto la RT evidenzia i costi sostenuti sulla linea Torino-Napoli, aumentati da circa 5.700 mln di euro fissati nel 1991 a circa 23.200 mln di euro nel 2003, con un incremento del 410 per cento. Inoltre, a tali oneri occorre aggiungere il costo derivante dal ritardo nella consegna dei lavori e ammontante per lo Stato a circa 350 mln di euro annui per il rimborso degli interessi chiesti ai consorzi per il ricorso al credito. Ulteriore prova viene fornita dalla RT mettendo a confronto il costo finale per chilometro (38 mld di lire per Km) della tratta alta velocità presso Bologna e affidata a gara europea e quello conseguito sulla tratta Napoli-Roma e Firenze-Bologna (82 mld di lire per Km) caratterizzata dal sistema del G.C. prescelto a trattativa privata.

La RT sostiene inoltre che l'indennizzo dei G.C. concorre ad un ingentissimo risparmio di spesa, essendo limitato alle sole spese effettivamente sostenute e documentate. Infatti, l'introduzione del comma 1-*bis* all'articolo 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 assoggetta la revoca di atti amministrativi all'obbligo di corrispondere un indennizzo ma non al risarcimento del danno. L'indennizzo quindi si riferisce unicamente al danno emergente, con esclusione dei vantaggi futuri venuti meno (c.d. lucro cessante).

In conclusione, la RT precisa che oltre a minimizzare gli oneri la norma consente futuri risparmi di spesa, sia pure non immediatamente quantificabili, favorendo l'intervento in autotutela dell'amministrazione ogni qualvolta si evidenzi il contrasto dell'atto amministrativo con l'interesse pubblico.

Nel corso dei lavori presso la Camera dei deputati è stata depositata una nota del Governo²⁸ nella quale vengono riportate le stime dei rimborsi da riconoscere ai G.C., nonché le previsioni di riduzione dei costi di investimento delle tratte in esame conseguenti agli affidamenti mediante gare pubbliche dei lavori da realizzare.

La nota in parola precisa che si tratta di valutazioni di larga massima e che le stesse prescindono dagli esiti dei contenziosi instaurati dai G.C.. Si ribadisce inoltre che la disponibilità della proprietà dei progetti risulta basilare nella valutazione dei costi delle opere in questione. La nota specifica altresì che la definizione della titolarità dei progetti non risulta del tutto risolta e che la stessa può essere attribuita nei confronti di TAV mediante una interpretazione analogica dell'articolo 1672 del cod. civ. (Impossibilità di esecuzione dell'opera). Con riferimento a tale norma la nota segnala che, anche sulla base dell'interpretazione della stessa, è possibile ritenere che laddove il committente abbia pagato per la parte dell'opera già eseguita, lo stesso ha diritto di averla consegnata dall'appaltatore.

La relazione individua due tipi di risparmi conseguibili per effetto dell'affidamento a gara pubblica: una prima economia stimata in circa 1,5 mld di euro deriverebbe dalla considerazione degli oneri insiti nel passaggio dal sistema del G.C. alla disciplina dell'appalto integrato; una seconda economia, quantificata in circa 2-2,2 mld di euro, deriverebbe dall'ipotesi del ribasso conseguibile attraverso il ricorso all'affidamento a gara pubblica.

²⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 febbraio 2007, pag. 70 e seguenti.

La tabella seguente riepiloga i risparmi quantificati:

	affidamento mediante G.C. (a)	affidamento mediante gara pubblica (b)	differenza (a-b)	forchetta di ribasso gara pubblica	forchetta di differenza
Terzo valico dei Giovi	4.498	3.946	552	3.277-3.217	669-729
Milano (Treviglio) - Verona	4.831	4.243	588	3.524-3.459	719-784
Verona - Padova	3.995	3.599	396	3.000-2.946	599-653
Totale variazioni			1.536		1.987-2.166

Al riguardo, si pongono tre questioni: la prima relativa alla definizione dei risparmi ipotizzati, la seconda relativa ad eventuali oneri connessi ai contenzioni instaurati dai G.C. e la terza relativa alla quantificazione degli indennizzi dovuti ai G.C..

In ordine alla prima questione, si evidenzia che i risparmi ipotizzati sono configurabili unicamente nel caso in cui le spese connesse alla realizzazione di tali tratte, in quanto già inserite negli andamenti tendenziali della P.A., subiscano una riduzione per effetto delle disposizioni in esame.

Su tale punto appare opportuno acquisire un chiarimento preliminare da parte del Governo.

In subordine, un ulteriore chiarimento andrebbe fornito in merito alla corrispondenza temporale dei risparmi attesi derivanti dagli affidamenti mediante gara a fronte dei costi che si sarebbero sostenuti in caso di prosecuzione degli affidamenti in capo ai G.C.. Infatti, al fine di escludere oneri netti derivanti dal complesso dell'articolo, in base ai principi della contabilità finanziaria, non risulta sufficiente che i risparmi si realizzino considerando la complessiva realizzazione delle opere mediante le due tipologie di affidamento ma occorre che tali effetti finanziari si realizzino in ciascun anno compreso nell'arco temporale di riferimento.

Sempre a tale proposito, si potrebbe approfondire il fatto che le incertezze sui tempi di affidamento delle opere mediante gara pubblica, sia pur ipotizzata conveniente rispetto all'affidamento diretto, potrebbero allungare i tempi di inizio o di prosecuzione lavori spostando in avanti i tempi di realizzo e di messa in gestione delle stesse.

Con riferimento alla stima del ribasso conseguibile mediante affidamenti a gara pubblica si segnala che la determinazione del ribasso, sia pure normalmente connaturata a tale tipologia di affidamento, è caratterizzata da notevole variabilità e la sua definizione in una spettro²⁹ determinato sulla base di precedenti esperienze può rappresentare una ipotesi non verificabile *ex ante*³⁰. Motivi di prudenzialità indurrebbero pertanto, al fine di comprovare la stima dei risparmi ipotizzati, ad assumere percentuali di riduzione più contenute rispetto a quelle preventivate, percentuali che scontano il verificarsi delle medesime condizioni verificatesi in precedenti affidamenti anche per quelli in parola.

In ordine alla seconda questione (oneri per contenziosi), occorre evidenziare che la RT non sembra invece tener conto, nella stima dei costi effettivamente sostenuti da riconoscere ai G.C., degli esiti dei contenziosi già instaurati (dei quali si fa menzione nella citata nota del Governo) dai G.C. stessi e che criteri di prudenzialità imporrebbero di assumere nel computo degli oneri ai quali fare fronte, pur dovendosi tener conto della elevata incertezza dei tempi di definizione del contenzioso.

²⁹ La nota depositata dal Governo determina un ribasso medio, riscontrato nei campioni considerati, compreso nel *range* 17,7 - 19,3%.

³⁰ La stessa nota individua quali fattori di variabilità le condizioni di mercato al momento della pubblicazione degli avvisi di gara e l'entità degli importi dei lotti da affidare.

In ordine alla terza questione (indennizzi ai G.C.), si rileva che la corresponsione dell'indennizzo a favore dei G.C. da parte di Ferrovie dello Stato Spa, soggetto fuori dal perimetro della P.A., non esclude che l'onere in esame determini conseguenze anche sui conti della pubblica amministrazione. Giova infatti rammentare che, anche in base a quanto di recente deciso da Eurostat³¹, i conferimenti di capitale effettuati dallo Stato a favore del Gruppo Ferrovie dello Stato sono stati considerati come trasferimenti in conto capitale a ripiano di perdite e, dunque, come spesa pubblica a tutti gli effetti, con conseguente aumento del disavanzo della P.A.³².

Nello specifico, si osserva che la stima riportata nella nota si basa su un presupposto, quale quello dell'utilizzo e della proprietà in capo alla TAV Spa dei progetti realizzati dal G.C., che se non realizzato potrebbe in parte vanificare la realizzazione dei risparmi attesi. La stessa nota del Governo, in più punti, precisa tale condizione e le argomentazioni adottate circa l'acquisizione della proprietà dei progetti, sia pur sostenibili, non risultano del tutto scontate e sono comunque soggette ai procedimenti contenziosi instaurati dai G.C.. L'imprevedibilità di tali giudizi comporta, come d'altronde sostenuto nella nota, che la restituzione dei progetti potrebbe non essere adempiuta dai G.C. così come potrebbe essere contestato l'utilizzo da parte di società del gruppo FS dei progetti già consegnati in costanza dei giudizi pendenti³³. Tali considerazioni

³¹ Tale decisione è stata resa pubblica nel marzo del 2005 e confermata il 23 maggio 2005. L'ISTAT ha citato tale decisione nel comunicato stampa "Conti Economici Nazionali anni 2001-2004" del 1 marzo 2005 e nella nota per la stampa "Revisioni delle stime dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2000-2004" del 24 maggio 2005.

³² In precedenza, i conferimenti di capitale effettuati dallo Stato a favore del Gruppo erano stati contabilizzati alla stregua di effettivi aumenti di capitale e, quindi, come partite finanziarie non rilevanti per l'indebitamento.

³³ In senso diverso a quanto indicato nella nota fornita dal Governo si è espresso il rappresentante del Governo presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati nella seduta del 21 febbraio 2007,

portano a ritenere che, in caso di soccombenza e comunque di contestazione circa l'utilizzo dei progetti, l'ipotesi di stima dei costi delle tratte affidate mediante gara pubblica sia più alta rispetto a quella determinata dal Governo, dato il costo dei nuovi progetti. In tal caso agli oneri per l'indennizzo del G.C. dovranno sommarsi i costi per l'eventuale acquisizione dei progetti dagli stessi G.C. o, in alternativa, iniziare di nuovo la fase della progettazione con le conseguenti maggiori spese e l'allungamento dei tempi di realizzo delle opere. Sul punto, al fine di verificare l'esattezza dei risparmi preventivati e per inglobare nelle stime aspetti di prudenzialità, appare opportuno fornire ulteriori stime che tengano conto, non solo del caso limite del mancato passaggio della proprietà dei progetti in capo alla TAV Spa, ma anche della loro più probabile mancata disponibilità in tempi brevi.

Più nel particolare, infine, andrebbe chiarito il motivo per cui sulla tratta Milano-Verona, affidata al G.C. CEPAV DUE, a fronte di una richiesta di rimborso di 324 mln di euro si riconosca un indennizzo di 140 mln di euro.

Comma 8-*vicies*

La norma, aggiunta dalla Camera dei deputati, dispone l'applicazione del presente decreto alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con i

sostenendo che la proprietà e la disponibilità dei programmi appartengono alla TAV Spa, cui permane anche la proprietà sulla progettazione anche a seguito della concessione e dell'estensione ai rapporti convenzionali. Inoltre, il rappresentante del Governo ha ribadito che la TAV Spa ha già acquisito tutti gli elementi progettuali redatti dai G.C.. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 21 febbraio 2007, pag. 40.

rispettivi statuti e con riferimento alle disposizioni del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it