

I provvedimenti “anti-crisi” del Governo italiano adottati nel 2009.

PARTE 1

A cura dell'Avv. Laura Lunghi

Nel corso del 2009, il Governo italiano ha continuato ad agire nell'ambito di un'azione concertata con i Paesi dell'Unione Europea mirata a fronteggiare la recessione con misure di supporto al sistema finanziario.

I principali provvedimenti “anti – crisi” adottati dal Governo italiano sono stati:

- la Legge 28 gennaio 2009, n. 2 "*Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto - Legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*" (G.U. n. 22 del 28 gennaio 2009 - S.O. n. 14).
- la Legge 9 aprile 2009, n. 33 "*Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto - Legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi*" (G.U. n. 85 dell'11 aprile 2009 - S.O. n.49);
- la Legge 23 luglio 2009, n. 99 "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*" (G.U. n. 176 del 31 luglio 2009 - S.O. n. 136);
- la Legge 3 agosto 2009, n. 102 "*Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto - Legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*" (G.U. n. 179 del 4 agosto 2009 - S.O. n. 140 e la Legge 3 ottobre 2009, n. 141 "*Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto - Legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del Decreto - Legge anticrisi n. 78 del 2009*" (G.U. n. 230 del 3 ottobre 2009).

Analizzando il complesso di provvedimenti sopra segnalati, emergono una serie di disposizioni interessanti.

Ad esempio la Legge n. 2 del 2009 prevede:

per gli Enti territoriali:

- che i Comuni che abbiano rispettato il Patto di stabilità interno nel triennio 2006-2008, possano escludere dal calcolo dei saldi rilevati ai fini del Patto di stabilità interno per l'anno 2009, le somme destinate a investimenti infrastrutturali o al pagamento di spese in conto capitale relative a impegni già assunti, qualora tali spese siano finanziate da risparmi che derivano o dai minori oneri per interessi che derivano dalla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o dalla rinegoziazione dei mutui stessi o dai minori oneri per

interessi registrati a seguito dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile per la rinegoziazione di mutui e prestiti (art. 2-ter);

- in materia di disavanzi sanitari, l'erogazione del maggior finanziamento della spesa sanitaria in favore delle Regioni che hanno sottoscritto con lo Stato gli accordi per il riequilibrio economico finanziario e nelle quali non sia stato nominato il commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi. Il finanziamento può essere deliberato a condizione che la regione interessata abbia provveduto alla copertura del disavanzo sanitario residuo con risorse di bilancio idonee e congrue entro il termine del 31 dicembre dell'esercizio interessato (art. 6-bis);

- l'esclusione di Roma capitale dall'applicazione del Patto di stabilità interno negli anni 2009 e 2010, per la ricognizione della situazione economico-finanziaria del comune medesimo e delle società da esso partecipate e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento pregresso del Comune previsto dall'articolo 78, comma 4, del D.L. n. 112/2008, approvato dal Governo a dicembre 2008 (art. 19);

per le imprese:

- in relazione ai contratti bancari, la nullità per le clausole contrattuali aventi ad oggetto la commissione di massimo scoperto, ove il saldo del cliente risulti a debito per un periodo continuativo inferiore a trenta giorni ovvero in caso di utilizzi in assenza di fido; la nullità per le clausole che prevedano una remunerazione in favore della banca solo per aver messo a disposizione fondi a favore del cliente titolare di conto corrente, indipendentemente dall'effettivo prelevamento della somma; per le clausole che prevedano una remunerazione all'istituto bancario indipendentemente dall'effettiva durata dell'utilizzo dei fondi (art. 2-bis);

- in materia di rimborsi fiscali ultradecennali e velocizzazione dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, la disposizione stabilisce che sulle somme oggetto di richieste di rimborso per crediti fiscali IRPEF e IRPEG ultradecennali non ancora soddisfatte non maturano interessi e le quote degli stanziamenti previsti per i rimborsi dei crediti ultradecennali sono ad essi interamente destinate. E' previsto l'intervento di imprese assicuratrici e della SACE S.p.A. per agevolare la riscossione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni; tali crediti (certi, liquidi ed esigibili) possono essere ceduti pro soluto a favore di banche o di intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente (art. 9);

- il potenziamento finanziario dei Confidi. In particolare vengono destinati 450 milioni (quale limite massimo) al rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI previsto dall'articolo 15 della Legge n. 266 del 1997, il cui intervento viene esteso anche alle imprese artigiane (art. 11);

- un programma di intervento di durata massima decennale, autorizzando il Ministero dell'Economia e delle Finanze, fino al 31 dicembre 2009, a sottoscrivere, su richiesta delle banche interessate, strumenti finanziari privi dei diritti indicati nell'articolo 2351 c.c., computabili nel patrimonio di vigilanza ed emessi da banche italiane le cui azioni sono negoziate su mercati regolamentati o da società capogruppo di gruppi bancari italiani le azioni delle quali sono negoziate su mercati regolamentati, convertibili in azioni ordinarie su richiesta dell'emittente (art. 12);

- l'adeguamento della disciplina italiana (articoli 104, 104-bis e 104-ter del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, recante il testo unico della finanza (TUF)) alla disciplina europea in materia di O.P.A. (art. 13);
- l'attuazione della Direttiva europea sulla partecipazione dell'industria nelle banche; disposizioni in materia di amministrazione straordinaria e di fondi comuni di investimento speculativi (cd. *hedge fund*) (art. 14);
per le infrastrutture:
- la riprogrammazione delle risorse le risorse che risultino disponibili sul Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) al fine di concentrarle su una serie di obiettivi prioritari per il rilancio dell'economia italiana, nel rispetto, comunque, del criterio di ripartizione territoriale previsto per il FAS medesimo (art. 18);
- norme straordinarie per la velocizzazione delle procedure esecutive di progetti facenti parte del quadro strategico nazionale e simmetrica modifica del relativo regime di contenzioso amministrativo (art. 20);
- il rifinanziamento del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) ex Legge obiettivo (n. 443/2001) mediante la concessione dei seguenti contributi quindicennali: 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 (art. 21);
- l'estensione delle competenze della CDP S.p.A., in particolare, prevede che i fondi provenienti dalla raccolta del risparmio postale possono essere utilizzati anche per il compimento di ogni operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto sociale della CDP S.p.A., nei confronti dei soggetti istituzionali - Stato, regioni, enti locali, enti pubblici ed organismi di diritto pubblico - o promossa dai medesimi soggetti, tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria di ciascuna operazione (art. 22);
- l'istituzione di un Fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato, con una dotazione pari a 960 milioni di euro per il 2009. Il comma 2 autorizza una spesa di 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 al fine di assicurare l'espletamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario, oggetto dei contratti di servizio stipulati da Stato e Regioni con Trenitalia S.p.A. Il comma 3 reca la copertura dei relativi oneri finanziari, pari a 1.440 milioni di euro per l'anno 2009 e 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011, che vengono posti a carico della quota del FAS (Fondo per aree sotto utilizzate) destinata alla realizzazione di infrastrutture (art. 25),
- il completamento del processo di liberalizzazione del settore del cabotaggio marittimo e la privatizzazione delle società controllate da Tirrenia. Al relativo onere si provvede quanto a 195 milioni di euro per l'anno 2009, a 130 milioni per l'anno 2010 e a 65 milioni per l'anno 2011 a valere sulla quota del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) destinata alla realizzazione di infrastrutture (art. 26);
- che le Pubbliche Amministrazioni - creditrici di somme superiori a 250 milioni di euro garantite da fidejussioni e polizze fideiussorie a prima richiesta - trascorsi 30 giorni dal verificarsi di un evento determinante l'escussione, diano avvio alla procedura di riscossione della garanzia stessa. Se il garante non adempie, seguirà l'ordinaria procedura esecutiva con l'iscrizione dei crediti al ruolo entro i successivi 30 giorni dallo spirare del termine di pagamento contenuto nell'invito (art. 28).

Nel secondo provvedimento c.d. "anti - crisi", vi sono le misure che generano efficienze di sistema anche se non direttamente sull'economia, quali le norme che introducono la garanzia statale sui depositi interbancari, i

possibili interventi della SACE e delle imprese assicurative per favorire la riscossione dei crediti verso la Pubblica Amministrazione, la certificazione degli stessi, l'operatività della Cassa Depositi e Prestiti per aumentare la liquidità delle banche a vantaggio delle piccole e medie imprese.

All' art. 3 comma 3 *-bis* della Legge n. 33 del 2009 (che interviene sull'art. 5, comma 7, del Decreto – Legge n. 269 del 2003), il Governo ha previsto le possibili forme che possono assumere le operazioni pubbliche di finanziamento rientranti nella gestione separata della CDP S.p.A. quali la concessione di finanziamenti, il rilascio di garanzie, l'assunzione di capitale di rischio o di debito (cfr. art. 22 della Legge 28 gennaio 2009, n. 2). Le operazioni di finanziamento si rivolgono allo Stato, agli Enti territoriali, agli Enti pubblici ed anche a alle piccole e medie imprese per finalità di sostegno all'economia; le operazioni sono realizzabili direttamente dalla Cassa, ma anche tramite l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito. Tali operazioni sono deliberate autonomamente dagli organi decisionali della CDP S.p.A., in coerenza con gli obiettivi statuari e nel rispetto sia degli equilibri economico-finanziari, sia della normativa comunitaria.

Con il terzo provvedimento “anti – crisi”, la Legge 23 luglio 2009, n. 99, il Governo ha attivato interventi di reindustrializzazione, agevolazioni a favore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione, tra cui:

per le imprese:

- la localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica e di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare (art. 25-26);
- l'istituzione dell'Agenzia per la sicurezza nucleare (art. 29);
- l'adozione della Legge annuale per il mercato e la concorrenza che il Governo deve presentare alle Camere entro 60 gg dalla data di trasmissione al Governo della relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 30);
- la separazione tra le attività che la società SACE Spa svolge a condizioni di mercato, dall'attività che, avendo ad oggetto rischi non di mercato, beneficia della garanzia dello Stato secondo la normativa vigente prevedendo anche la possibilità che le due attività siano esercitate da organismi diversi, determinandone la costituzione e i rapporti (art. 52).

Con il quarto decreto c.d. “anti – crisi”, la Legge 3 agosto 2009, n. 102, il Governo ha mirato a rilanciare l'economia nel controllo dei conti pubblici.

In particolare, il provvedimento prevede impieghi per circa 1,5 miliardi negli anni 2009 – 2012, con l'utilizzo di una quota parte delle maggiori entrate e delle minori spese legate al Decreto medesimo, senza aggravio per la finanza pubblica. Le minori spese derivano dal contrasto alle frodi in materia di invalidità, con più efficace controllo della fase di accertamento oltre alla previsione di maggior rigore dei piani di rientro delle cinque Regioni in forte disavanzo sanitario.

Uno dei principali settori d'azione è la lotta ai “paradisi fiscali” ed agli arbitraggi fiscali internazionali tramite le cosiddette *Controlled Foreign Company* (CFC) in continuità con le intese raggiunte dai Paesi

aderenti all'OCSE riguardo all'emersione di attività economiche e finanziarie detenute in Paesi aventi regimi fiscali privilegiati.

La Legge 3 agosto 2009, n. 102, ha previsto:

per le imprese:

- la semplificazione della normativa in materia ambientale e la nomina di commissari straordinari del Governo con poteri di sostituzione e deroga per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure relative a interventi di produzione, trasmissione e distribuzione di energia che prevedano il coinvolgimento di soggetti privati (art. 4);
- l'assegnazione alla società Stretto di Messina S.p.A. un contributo in conto impianti di 1.300 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo infrastrutture e la nomina a commissario straordinario dell'Amministratore Delegato (art. 4);
- un nuovo sistema c.d. "export banca" utilizzando le risorse finanziarie gestite da CDP S.p.A., per la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese, assistite da garanzia o assicurazione della SACE S.p.A. (art. 8);
- l'accelerazione dei pagamenti dei crediti vantati nei confronti della P.A. contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali: la procedura prevede che al 31 dicembre 2008 siano valutati e stimati i crediti esigibili nei confronti della P.A. centrale (Ministeri) e che risultano iscritti nel conto dei residui passivi del bilancio dello Stato per l'anno 2009, al fine di renderli liquidabili nei limiti delle risorse stanziare con l'assestamento del bilancio dello Stato (art. 9);
- l'esclusione dal calcolo del saldo finanziario per il 2009 i pagamenti per spese in conto capitale effettuati nel corso dell'anno dagli Enti Locali virtuosi e la proroga al 30 settembre 2009 del termine per l'invio al Ministero dell'Economia e delle Finanze della certificazione ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità per il 2008, da parte delle Regioni e delle Province autonome e sono alleggerite anche le sanzioni da ritardo. E' consentito a Regioni e Province autonome l'esclusione dai vincoli del Patto di stabilità dei pagamenti effettuati da queste a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. E' previsto, inoltre, l'utilizzo dei finanziamenti della Cassa depositi e prestiti, a determinate condizioni, per finalità diverse da quelle originariamente previste e, in particolare, per la realizzazione di interventi infrastrutturali destinati allo sviluppo del territorio (art. 9 – bis);

per la Pubblica Amministrazione:

- modifiche ai poteri di controllo della Corte dei conti, in particolare: la previsione per cui in presenza di differenti interpretazioni fornite da diverse Sezioni di controllo riguardo fattispecie simili o addirittura identiche, possa intervenire il Presidente della Corte dei conti e richiedere la pronuncia di orientamento generale delle Sezioni Unite finalizzata ad uniformare le opinioni; l'estensione del controllo preventivo di legittimità (limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo) della Corte dei conti anche agli atti e ai contratti per incarichi temporanei a soggetti estranei alla P.A. o relativi all'affidamento di studi o consulenze da parte delle pubbliche amministrazioni e devoluto alla Sezione centrale del controllo di

legittimità; inoltre l'esercizio dell'azione del Procuratore per il risarcimento del danno all'immagine che la P.A. ha subito a causa del comportamento negativo di un suo dipendente, soltanto se c'è procedimento di responsabilità per danno erariale, pena nullità del procedimento, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla Legge (art. 17). Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla Legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, e' sospeso fino alla conclusione del procedimento penale (come mod. dalla Legge 3 ottobre 2009, n. 141);

- che il Ministero dell'Economia e delle Finanze con decreto disciplinerà la gestione delle disponibilità finanziarie delle società non quotate totalmente possedute dallo Stato, direttamente o indirettamente, nonché degli enti pubblici nazionali inclusi nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche; tali soggetti possono, tra l'altro, essere obbligati a detenere tutte le proprie disponibilità finanziarie in appositi conti correnti presso la Tesoreria dello Stato, mentre il ricorso a forme di indebitamento viene subordinato alla assenza di risorse sui relativi conti di tesoreria (art. 18);

- che le società a partecipazione pubblica totale o di controllo titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara e le società che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, oltre alle società che svolgono attività nei confronti della P.A. a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica siano vincolate ad adeguare le politiche di gestione del personale alle P.A. che le controllano. Sull'assunzione di nuove partecipazioni scende il controllo discrezionale della Corte dei conti alla quale andranno trasmesse tutte le relative ed eventuali delibere autorizzative (art. 21).

Nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2010 – 2013, il Governo conferma l'operato in corso sulla finanza pubblica italiana a garanzia condizioni di stabilità, a supporto dell'economia e della coesione sociale.

Gli interventi in funzione anticrisi derivano dalla concentrazione e riallocazione delle poste all'interno del bilancio pubblico a salvaguardia del sistema creditizio e del risparmio delle famiglie (con l'estensione degli ammortizzatori sociali) a potenziamento degli investimenti pubblici e privati, ad accelerazione del pagamento dei debiti pregressi. Gli interventi operano su un quadro di finanza pubblica che stima per il prossimo triennio l'abbassamento del valore percentuale di Debito Pubblico dal 115,5 % del PIL reale nel 2009, al 118,2 % nel 2010 ed in progressiva discesa fino al 114,1 % nel 2013; l'abbassamento del valore percentuale di Indebitamento Netto da - 5,3% nel 2009, al - 5,0 % nel 2010 ed in progressiva discesa fino a - 2,4 % nel 2013; un aumento dell'Avanzo Primario da - 0,4 % nel 2009, a 0,2 % nel 2010 ed in progressivo aumento fino a 3,5 % nel 2013.

Gli interventi funzionali al dopo crisi si sostanziano nella riforma dell'assetto istituzionale dello Stato (con il federalismo fiscale) e nell'investimento in infrastrutture. Nel DPEF 2010 – 2013 il Governo conferma come primo obiettivo la convergenza verso il pareggio di bilancio in termini strutturali e verso una graduale riduzione del rapporto debito/PIL e collega l'azione per il 2009 – 2010 agli effetti prodotti dall'entrata in vigore del D.L. n. 78 del 2009, analogamente alla politica economica per il 2008 avviata dal D.L. n. 112 del 2008.