



## CORTE DEI CONTI

---

Sezioni riunite in sede di controllo

AUDIZIONE SULLE MISURE CORRETTIVE DI CUI AL DECRETO-LEGGE N. 50  
DEL 24 APRILE 2017 RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA  
FINANZIARIA, INIZIATIVE A FAVORE DEGLI ENTI TERRITORIALI, ULTERIORI  
INTERVENTI PER LE ZONE COLPITE DA EVENTI SISMICI E MISURE PER LO  
SVILUPPO (A.C. 4444)

Commissioni congiunte Bilancio della  
Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

Maggio 2017







# CORTE DEI CONTI

---

AUDIZIONE SULLE MISURE CORRETTIVE DI CUI AL DECRETO-  
LEGGE N. 50 DEL 24 APRILE 2017 RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI  
IN MATERIA FINANZIARIA, INIZIATIVE A FAVORE DEGLI ENTI  
TERRITORIALI, ULTERIORI INTERVENTI PER LE ZONE COLPITE DA  
EVENTI SISMICI E MISURE PER LO SVILUPPO (A.C. 4444)

Maggio 2017



## Indice

	<i>Pag.</i>
Il quadro di insieme	3
Le misure sulle entrate	7
Le misure di contenimento della spesa	11
Le disposizioni in materia di enti territoriali e sanità	12
Gli ulteriori interventi in favore delle zone terremotate	17
Misure urgenti per il rilancio economico e sociale	21
Conclusioni	22
Tavole	25
Riquadro	
- <i>Interventi in materia previdenziale</i>	31



La



## **CORTE DEI CONTI**

---

REPUBBLICA ITALIANA  
In nome del Popolo Italiano

A Sezioni riunite in sede di controllo  
Presiedute dal Presidente della Corte, Arturo MARTUCCI di SCARFIZZI  
e composte dai magistrati

### Presidenti di sezione

Angelo BUSCEMA, Raffaele DAINELLI, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI;

### Consiglieri

Maria Elena RASO, Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Stefano SIRAGUSA, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Anna Luisa CARRA, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Adelisa CORSETTI, Natale A.M. D'AMICO, Francesco TARGIA, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Vincenzo BUSA. Giuseppe IMPARATO, Vincenzo CHIORAZZO.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, commi 5-bis e 5-ter;

Uditi, nell'adunanza del 4 maggio 2017, i relatori, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Natale A. M. D'Amico e il Cons. Giuseppe M. Mezzapesa;

**DELIBERA**

l'approvazione del testo per l'audizione sulle "Misure correttive di cui al decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (A.C. 4444)".

**I RELATORI**

Mario Nispi Landi

Natale A. M. D'Amico

Giuseppe M. Mezzapesa

**IL PRESIDENTE**

Arturo Martucci di Scarfizzi

Depositato in segreteria in data 4 maggio 2017

**IL DIRIGENTE**

Maria Laura Iorio



## Il quadro di insieme

La Corte dei conti viene oggi ascoltata nell'ambito delle Audizioni informali sulle misure correttive di cui al decreto-legge n. 50 del 2017, recante "disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo".

Si tratta di un provvedimento corposo, composto da 67 articoli e circa 250 commi. Motivi di tempo comportano di concentrare l'attenzione sulle misure che hanno maggiori effetti finanziari diretti.

L'antefatto dell'intervento è costituito, come è noto, da una esplicita richiesta della Commissione Europea: nelle ultime *Winter Forecast* (febbraio 2017) la Commissione rilevava un avvicinamento dell'Italia al suo Obiettivo di Medio Termine (OMT) più lento di quello annunciato dal Governo; si configurava così, oltre al mancato rispetto della regola del debito, il rischio di una deviazione significativa per il 2017. La Commissione ha quindi richiesto al nostro Paese uno sforzo fiscale di carattere strutturale pari ad almeno 0,2 punti, quale segnale di una ripresa del percorso verso l'OMT. L'assenza di un tale intervento, secondo la Commissione, si potrebbe ripercuotere sulla valutazione relativa al 2016, tenuto conto che una parte della cosiddetta flessibilità per tale anno era stata accordata subordinatamente ad una ripresa dello sforzo fiscale nel 2017. Il provvedimento di urgenza all'esame delle Camere intende rispondere a tali esigenze.

Le valutazioni della Corte sul presente decreto sono strettamente correlate a quanto già espresso nel corso della recente audizione sul Documento di Economia e Finanza per il 2017.

Con il DEF, e con le risoluzioni Parlamentari di approvazione, l'Italia ha intrapreso un percorso di finanza pubblica impegnativo e severo. In particolare nel 2018, rispetto all'anno in corso, la riduzione dell'indebitamento, e in specie dell'indebitamento strutturale, assumerà valori elevati, che hanno pochi confronti nel passato recente. Detta riduzione è in larga misura già iscritta negli andamenti tendenziali, ma ciò avviene perché quegli andamenti fanno affidamento su ingenti clausole di salvaguardia. È essenziale, quindi, che l'impegno di riduzione dell'indebitamento sia mantenuto, scegliendo un *mix* ritenuto più efficace tra una disattivazione, anche non completa, delle clausole ed eventuali misure di contenimento della spesa che riducano il perimetro dell'intervento

pubblico, integrate, ove necessario, da un più esteso ricorso a una diversificazione negli accessi alle prestazioni.

Oggi più che mai, l'indirizzo rigoroso impresso alla gestione della finanza pubblica non deve essere visto come l'adesione a regole imposte dall'esterno, quanto piuttosto la via obbligata alla quale è difficile sottrarsi.

Obiettivi tanto ambiziosi sono resi necessari proprio dallo scenario che già si annuncia: gli acquisti di titoli pubblici da parte della Banca Centrale Europea non potranno proseguire all'infinito; il rialzo dei tassi d'interesse è solo questione di tempo e se ne sono già avute le avvisaglie riguardo al costo del nostro debito pubblico. E' essenziale che il nostro Paese giunga a quelle scadenze avendo mostrato una ferma determinazione volta a conseguire quell'obiettivo di pareggio strutturale del bilancio che il Parlamento, con ampia maggioranza, nel 2012 ha voluto fissare nella nostra Carta Costituzionale. Solo a quel punto il debito sarà incamminato su un percorso di duratura riduzione in rapporto al prodotto, e così il Paese potrà guardare al futuro senza eccessive preoccupazioni.

Il decreto-legge si iscrive in questo percorso: comporta per il 2017 una riduzione dell'indebitamento netto pari allo 0,2 per cento del PIL; destina le risorse aggiuntive che matureranno negli anni a venire (circa 4 miliardi per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020) alla parziale sterilizzazione delle clausole di salvaguardia che, anche così ridotte, continueranno ad incidere sulla prossima legge di bilancio per circa un punto percentuale di Pil (il Governo ha annunciato nel DEF di volerle superare, e questo impegno è stato confermato nelle Risoluzioni parlamentari di approvazione).

La ricomposizione del quadro finanziario complessivo dell'intervento proposto è resa più complessa dall'estensione del cosiddetto *split payment* che genera rilevanti maggiori entrate immediate, ma in larga misura bilanciate – anche nel medesimo anno – dall'aumento dei rimborsi e delle compensazioni alle quali i contribuenti avranno diritto. Nella sostanza, per il settore delle Amministrazioni pubbliche, per le società da esse controllate e per le principali imprese quotate, nella fase di incasso per l'erario, l'IVA viene trattata come una imposta sul valore della produzione; ma rimane sottostante la sua natura di imposta sul valore aggiunto; dunque, parte consistente dei maggiori incassi si traduce in aumento dei crediti che i contribuenti potranno far valere in occasione delle dichiarazioni, anche mediante compensazione.

Ecco perché il valore molto rilevante delle maggiori entrate previste dal decreto (3,7 miliardi nel 2017, 8,9 miliardi nel 2018, 9,2 miliardi nel 2019 e 6,4 miliardi nel 2020), deve essere considerato al netto dell'importo di minori entrate che conseguiranno allo *split payment* (rispettivamente, 0,5, 3,8, 3,8 e 2,2 miliardi).

L'altra misura dal lato delle entrate di maggiore rilevanza è costituita dai nuovi limiti imposti ai contribuenti riguardo alla facoltà di compensare debiti e crediti nei confronti dell'erario. Le maggiori entrate previste sono pari a quasi un miliardo nell'anno in corso, e a quasi due negli anni a venire. A ciò deve essere aggiunta la modifica del meccanismo che governa la detrazione dell'IVA che comporterebbe maggiori entrate a regime per 100 milioni annui.

Nel complesso, dunque, il peso preponderante della manovra correttiva è posto a carico di strumenti che dovrebbero ostacolare evasione ed elusione fiscale. Si tratta, come ovvio, di maggiori entrate che per la loro non assoluta certezza suggeriscono che il Parlamento sia destinatario, dopo un opportuno monitoraggio, di una apposita informativa sull'efficacia delle misure adottate che possa trovare ingresso in tempo utile per contribuire alla discussione della prossima legge di bilancio.

Come pure è necessario che si vigili affinché non si accumulino eccessivi crediti dei contribuenti nei confronti dell'erario. Non v'è dubbio sul fatto che *split payment* e limiti alla compensazione debiti/crediti, mentre contrastano evasione ed elusione fiscale, generano ulteriori aggravii sui contribuenti fedeli, se non altro sul piano delle disponibilità liquide. Occorre evitare che questi oneri divengano eccessivi.

Riguardo alle imposte sui redditi, maggiori entrate consistenti sono previste dalla rimodulazione dell'ACE (Aiuto alla Crescita Economica), con maggiori introiti nel 2019 per oltre 800 milioni.

Viene introdotto un nuovo meccanismo di definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, con una entrata prevista nel 2017 di 320 milioni e 80 milioni nel 2018.

Un contributo non marginale alla manovra viene assicurato dall'aumento del prelievo sui giochi e dall'aumento delle accise sui tabacchi (oltre 500 milioni a regime).

Dal lato delle minori entrate, se si prescinde dall'aumento dei rimborsi IVA generato dallo *split payment*, la parte più rilevante è costituita dalle misure a favore delle zone colpite dal terremoto.

Le minori spese previste dal decreto ammontano a 0,8 miliardi nell'anno in corso, e a circa 0,2 miliardi in ciascuno degli anni a venire. Riguardo al 2017, la parte di gran lunga preponderante è assicurata dai tagli agli stanziamenti dei Ministeri, di parte corrente (0,3 miliardi) e di parte capitale (0,1 miliardi). Nel saldo, la manovra è neutrale rispetto agli enti territoriali: la minore spesa in ciascun anno è esattamente compensata da maggiori trasferimenti.

L'incremento di spesa portato dal decreto ammonta a 0,6 miliardi nel 2017, 1,4 miliardi nel 2018, 1,2 miliardi nel 2019 e 0,4 miliardi nel 2020. Si tratta in prevalenza di somme, soprattutto in conto capitale, destinate alle zone colpite dal sisma. Sulla base dell'esperienza degli anni passati, più che fronteggiare il rischio di sconfinamenti, occorrerà vigilare affinché le somme stanziare siano spese nei tempi previsti.

TAVOLA 1

GLI EFFETTI FINANZIARI DEL DL 50/2017

	milioni di euro			
	2017	2018	2019	2020
maggiori entrate	3.654,0	8.926,9	9.246,4	6.369,9
minori spese	822,7	231,5	213,8	274,1
<b>Totale risorse</b>	<b>4.476,7</b>	<b>9.158,4</b>	<b>9.460,2</b>	<b>6.644,0</b>
minori entrate	820,8	7.772,1	8.280,7	6.217,6
maggiori spese	554,7	1.371,9	1.179,4	426,3
<b>Totale impieghi</b>	<b>1.375,5</b>	<b>9.144,0</b>	<b>9.460,1</b>	<b>6.643,9</b>
<b>Indebitamento netto (- miglioramento; + peggioramento)</b>	<b>-3.101,2</b>	<b>-14,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
entrate nette	2.833,2	1.154,8	965,7	152,3
spese nette	-268,0	1.140,4	965,6	152,2

  

	composizione %			
	2017	2018	2019	2020
maggiori entrate	81,6	97,5	97,7	95,9
minori spese	18,4	2,5	2,3	4,1
<b>Totale risorse</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
minori entrate	18,3	84,9	87,5	93,6
maggiori spese	12,4	15,0	12,5	6,4
<b>Totale impieghi</b>	<b>30,7</b>	<b>99,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>69,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

La manovra proposta dal Governo con il decreto-legge comporta un miglioramento dei conti pubblici per 3,1 miliardi nel 2017, mentre l'impatto è pressoché nullo nel triennio successivo. Ciò a fronte di interventi (in termini di minori entrate e maggiori spese) per 1,4 miliardi nel 2017, che crescono rispettivamente a poco meno di 9,2 e 9,5 miliardi nel 2018 e 2019, per poi ridursi nell'anno terminale a circa 6,6 miliardi.

La riduzione delle entrate rappresenta una quota crescente degli impieghi (dall'85,4 al 93,6 per cento nel triennio 2018–2020) prevalentemente per il peso delle risorse necessarie alla riduzione della clausola Iva e dei rimborsi e delle compensazioni connesse all'estensione dello *split payment*.

Le maggiori spese (in prevalenza in conto capitale) riguardano gli interventi per il terremoto e ad esse vanno ad aggiungersi quelle per eventi sportivi e per le amministrazioni territoriali.

La copertura è assicurata nel 2017 per l'81,6 per cento da maggiori entrate, per i tre quarti assicurate dalle norme sullo *split payment*, il contrasto alle compensazioni indebite e i giochi; la restante quota è costituita da minori spese, in prevalenza correnti e relative alle Amministrazioni centrali.

Nel triennio successivo, le nuove entrate assicurano in media il 97 per cento delle risorse con un contributo marginale delle minori spese (per importo quasi uguale tra correnti e in conto capitale). Cresce ad oltre l'86 per cento il peso delle stesse misure sulle entrate relative all'IVA e ai giochi. Tra le minori spese quelle destinate alle amministrazioni locali sono uguali alle maggiori spese rendendo nullo l'impatto finanziario diretto sul sottosettore.

Segue ora un'analisi sulle principali misure contenute nel decreto-legge.

## **Le misure sulle entrate**

Le diciotto misure in cui si concretizza la manovra sulle entrate identificano il fulcro del DL n. 50 del 2017. Nell'insieme del quadriennio di previsione, fra maggiori e minori entrate, risultano movimentate risorse per oltre 18 miliardi, con un impatto netto sull'indebitamento della PA dell'ordine di 5,1 miliardi.

L'articolazione annuale evidenzia differenze, sia nella dimensione che nella destinazione del maggior gettito atteso dal provvedimento. L'obiettivo di contribuire al miglioramento dei conti pubblici risulta preminente nell'anno in corso, in cui le maggiori entrate nette (2,8 miliardi, il 55 per cento del complesso delle risorse acquisite nel quadriennio) "spiegano" i nove decimi della riduzione d'indebitamento conseguita (0,2 per cento del Pil). Negli anni successivi le maggiori entrate attese consentono non solo di porre mano ad una sia pur parziale sterilizzazione delle clausole di salvaguardia in essere (IVA e accise), ma anche di dare copertura agli aumenti di spesa disposti dallo stesso DL (soprattutto per il biennio 2018-19).

Le misure di contrasto all'evasione permeano il decreto in esame: fra estensione del meccanismo dello *split payment*, stretta all'istituto delle compensazioni, modifiche all'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA e introduzione di una ritenuta alla fonte sui canoni degli affitti brevi, nel quadriennio 2017-2020 si prefigura un aumento di gettito

dell'ordine di 12,5 miliardi cui si vanno ad aggiungere ulteriori 1,5 miliardi attesi da misure finalizzate a contrastare l'evasione da riscossione (restrizione delle tutele assicurate ai contribuenti in materia di pignorabilità di immobili e definizione agevolata delle liti tributarie). Dunque, i due terzi delle maggiori entrate di cui è accreditato nel quadriennio il decreto sono riconducibili alla lotta all'evasione fiscale.

Si tratta di scelte che aumentano la forte dipendenza degli equilibri di bilancio da una fonte di gettito già ampiamente utilizzata.

Il ruolo riservato nel decreto alle misure anti evasione ripropone, dunque, la possibilità - più volte richiamata dalla Corte - che, in assenza di un'adeguata e puntuale verifica a consuntivo dei risultati attesi, i proventi per loro natura incerti della lotta all'evasione siano utilizzati per finanziare maggiori spese o riduzioni d'imposta certe.

Una possibilità che, peraltro, si va ad aggiungere alle implicazioni di una misura, lo *split payment*, che con il DL n. 50 del 2017 trova una notevole estensione applicativa. L'istituto, basato sul versamento dell'IVA all'erario da parte del cliente (ritenuto a più alto grado di "fedeltà fiscale"), in luogo del fornitore, e in origine (2015) limitato alle transazioni con cliente Pubblica Amministrazione, finisce ora per coinvolgere tutti gli operatori del settore pubblico (società controllate ed enti territoriali compresi), nonché gli acquisti di prestazioni di lavoro autonomo e le transazioni in cui sono clienti le società quotate secondo l'indice FTSE MIB. Un'estensione che, secondo quanto illustrato nella relazione tecnica, determina un forte ampliamento del volume di acquisti assoggettati allo *split payment* ed arriva a coinvolgere centinaia di migliaia di fornitori di beni e servizi. L'obiettivo perseguito è certamente apprezzabile e, alla luce dei recuperi di evasione stimati ufficialmente, ampiamente conseguito. Resta, tuttavia, l'evidenza di un istituto che si concretizza in un'alterazione del meccanismo (detrazione dell'imposta a credito da quella a debito) che regge il funzionamento di un'imposta sul "valore aggiunto": i contribuenti in credito sono costretti a ricorrere a compensazioni e rimborsi per recuperare l'eccedenza d'imposta vantata, subendo i relativi oneri (finanziari e di complessità degli adempimenti). Ciò spiega la temporaneità della misura, la cui applicazione è stata autorizzata in via eccezionale fino al 30 giugno del 2020 dal Consiglio dell'Unione europea.

Allo stesso obiettivo di contrasto all'evasione contribuisce l'introduzione di una ritenuta d'imposta, ad opera degli intermediari, sui canoni relativi a locazioni brevi (inferiori ai trenta giorni).

L'intervento in materia di locazioni brevi potrebbe anche rappresentare l'occasione per introdurre una complessiva razionalizzazione degli adempimenti amministrativi connessi (comunicazione al Comune, comunicazione degli alloggiati all'autorità di polizia, comunicazioni statistiche agli uffici regionali) e, in particolare, una semplificazione nella connessa gestione dell'imposta comunale di soggiorno, attraendo al nuovo regime anche la riscossione di tale imposta, oggi percepita dagli enti locali con procedure farraginose (i gestori delle strutture ricettive non sono qualificati né sostituiti né responsabili d'imposta, ma agenti contabili con l'obbligo di resa del conto giudiziale) e che danno luogo a frequente inadempimento.

Particolare cura dovrà essere destinata alla verifica degli adempimenti dei nuovi sostituti di imposta, specialmente nei casi in cui si tratti di soggetti non residenti.

L'intera materia per la sua complessità variegata meriterebbe una riflessione più approfondita nell'ambito di un più idoneo strumento legislativo.

Quanto alla disposizione dell'art. 8 del decreto che estende i limiti di pignorabilità degli immobili da parte del concessionario della riscossione, modificando il comma 2 dell'art. 76 del d.P.R. n. 602 del 1973, con la modifica intervenuta si supera una delle evidenti limitazioni della norma ma non quella di maggiore rilievo costituita dal collegamento esistente tra la previsione del comma 2 e quella contenuta nel comma 1 ("Il concessionario non procede all'espropriazione immobiliare se il valore dei beni, determinato a norma dell'articolo 79 e diminuito delle passività ipotecarie aventi priorità sul credito per il quale si procede, è inferiore all'importo indicato nel comma 1"). Per effetto di tale collegamento, difatti, l'agente della riscossione, pur in presenza di un credito superiore ad euro 120 mila, non può procedere all'espropriazione del bene o dei beni se il valore di essi è inferiore a detto importo al netto delle passività ipotecarie aventi priorità sul credito per il quale si procede.

Con le restrizioni apportate al regime delle compensazioni d'imposta viene esteso l'ambito oggettivo di applicazione del visto di conformità e l'obbligo di utilizzo esclusivo dei servizi telematici dell'Agenzia delle entrate con lo scopo di fronteggiare fenomeni di abuso; anche se, inevitabilmente, ne deriverà un aumento delle complessità e dei costi di adempimento a carico dei contribuenti fedeli.

Riguardo all'innalzamento della soglia entro la quale sussiste l'obbligo di applicare la mediazione di cui all'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546 del 1992, vanno richiamate le considerazioni già espresse dalla Corte in ordine all'incerta natura della mediazione tributaria, non agevolmente inquadrabile nei principi che regolano l'ordinamento tributario.

L'attuale impianto della mediazione potrebbe indebolire l'autotutela che l'amministrazione avrebbe dovuto autonomamente adottare, anche sulla base di una mera sollecitazione informale, e costringendo il contribuente all'onere (anche economico) di dover approntare un vero e proprio ricorso tributario, non essendo per lui più possibile integrare o modificare l'atto in caso di insuccesso della mediazione e conseguente proposizione della vertenza davanti all'organo giurisdizionale. Sotto altro profilo, la mediazione potrebbe indebolire il contraddittorio preventivo che l'amministrazione dovrebbe ordinariamente instaurare con il contribuente. A questo riguardo, anche la riduzione della misura delle sanzioni pecuniarie amministrative al 35 per cento potrebbe sovrapporsi all'analoga misura prevista per gli istituti deflativi. Infine, quanto alle esigenze di deflazionare il contenzioso che sarebbero alla base della decisione di estendere la mediazione tributaria, va considerato come le tendenze desumibili dai dati resi pubblici dall'amministrazione non dimostrino una crescita delle vertenze, ma al contrario, una persistente flessione di quelle sopravvenute nel primo grado di giudizio.

La definizione delle controversie tributarie prevista dall'art. 11 del decreto è destinata a produrre immediati e rilevanti effetti di gettito prospettando ai contribuenti la possibilità di sanare una pendenza erariale al netto delle sanzioni e degli interessi di mora.

Sempre nel campo delle imposte "volontarie" possono essere collocate altre misure del DL n. 50 accomunate da un indirizzo di politica delle entrate affidato al maturare di extra gettiti indipendenti da espliciti inasprimenti della pressione tributaria formale. Vi rientrano innanzitutto gli interventi che coinvolgono il settore dei giochi e la tassazione del tabacco: la prospettiva di un vantaggio potenziale (una vincita al gioco) e valutazioni di natura etico-sanitaria (nel caso del fumo) fanno passare in secondo piano gli aumenti di prelievo; ciò che può contribuire ad attenuarne gli impatti sul sistema economico. In entrambi i casi, tuttavia, non possono essere sottovalutati i limiti oltre i quali eccessi di prelievo potrebbero aprire spazi al gioco illegale e al contrabbando di sigarette.

E' stata rideterminata la base ACE (Aiuto alla Crescita Economica) introducendo, per il calcolo del beneficio, la variazione in aumento del capitale proprio, rispetto a quello esistente alla chiusura del quinto esercizio precedente a quello per il quale si applica il beneficio ACE.

Va richiamata, inoltre, la parziale sterilizzazione delle clausole, operanti dal 2015, recanti aumenti delle aliquote IVA e delle accise: un'operazione importante (12,8 miliardi fra il 2018 e il 2020, pari al 95 per cento delle riduzioni di imposta previste dal DL n. 50), che, di fatto, comporta una diversa articolazione temporale degli aumenti di prelievo attesi già dal 2018.

In sostanza: a) la prevista crescita di 3 punti (dal 10 per cento al 13 per cento) dell'aliquota IVA ridotta decorrerebbe, a seguito del DL, solo in parte (1,5 punti) dal 2018, completando la sua ascesa nel 2020; b) resterebbe, invece, fissato al 2018 il balzo di 3 punti (dal 22 per cento al 25 per cento) previsto per l'aliquota ordinaria e tale rimarrebbe dal 2021 dopo un biennio (2019-20) di marginali variazioni; c) l'aumento di accise, previsto a legislazione dal 2018, sarebbe differito al 2019.

Nonostante l'intervento disegnato dal decreto, la completa sterilizzazione delle clausole di salvaguardia, annunciata nel DEF, richiederà mezzi di copertura compresi fra i 15,7 miliardi per il 2018 e i 19,6 a regime (dal 2021).



## **Le misure di contenimento della spesa**

Nell'ambito delle disposizioni urgenti in materia di finanza pubblica, il capo III è dedicato alle nuove misure di contenimento della spesa affidate alla riduzione delle dotazioni delle missioni e dei programmi di spesa degli stati di previsione dei Ministeri previste, complessivamente pari a 460 milioni, nell'art. 1, comma 13 del decreto-legge n. 50/2017.

In coerenza con gli obiettivi perseguiti nelle ultime manovre, anche questo decreto sembra seguire una procedura diversa da quella dei c.d. “tagli lineari” già sperimentata negli anni precedenti riconducendo una parte delle riduzioni (circa 161 milioni) alla diminuzione delle missioni e dei programmi di spesa dei singoli ministeri e una parte maggiore (circa 299 milioni) alla riduzione selettiva di talune tipologie di spese (anche attraverso il definanziamento di specifiche autorizzazioni).

Al riguardo si segnala, tuttavia, che l'elenco allegato contenente il dettaglio delle riduzioni previste, formulato per missioni e programmi, non consente di individuare i capitoli di spesa incisi e quindi le singole autorizzazioni di spesa che vengono così ridotte, essendo indicata solo la quota riconducibile a fattori predeterminati per legge.

La procedura prevede, da un lato, che il Ministro dell'economia e delle finanze, nelle more dell'adozione del decreto di variazione di bilancio volta a dare attuazione al decreto-legge, sia autorizzato ad accantonare e a rendere indisponibili gli importi indicati e, dall'altro, che il medesimo ministro, con decreto da adottarsi entro 30 giorni dalla conversione in legge, possa apportare, su proposta dei Ministeri competenti, variazioni compensative rispetto agli importi indicati nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Il contenimento previsto si aggiunge ai 718 milioni già considerati nella relazione tecnica della legge di bilancio 2017 quali risparmi conseguiti da ciascun Ministero, portando ad un importo complessivo pari a circa 1.178 milioni il contributo delle Amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici indicati nell'ultimo documento di economia e finanza.

Sotto il profilo economico le riduzioni disposte dal decreto-legge si riconducono, in particolare, alle “poste correttive e compensative” (120,4 milioni), ai “consumi intermedi” (91 milioni), ai “trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche” (61,8 milioni) e, in misura rilevante anche nel 2017, agli stanziamenti destinati agli “investimenti” (circa 140 milioni).

Quanto ai singoli Ministeri, gli obiettivi di riduzione si concentrano nel Ministero dell'economia e delle finanze (in particolare nel programma “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte”), nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (in cui le riduzioni previste si

concentrano sulle risorse destinate alle infrastrutture e al diritto alla mobilità e allo sviluppo dei trasporti) e nel Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca (ove le misure di contenimento concernono le risorse destinate all'istruzione scolastica e i trasferimenti al sistema universitario e alla ricerca e all'innovazione).

Di minore rilievo i tagli agli stanziamenti del Ministero della difesa, del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'interno maggiormente incisi, peraltro, dalle misure di contenimento previste nella legge di bilancio 2017.

Si tratta di riduzioni che, pur di dimensioni inferiori a quelle richieste negli esercizi precedenti, rappresentano un contributo comunque rilevante dei ministeri al contenimento della spesa pubblica anche alla luce delle consistenti riduzioni previste nella legge di stabilità 2016 (oltre 3,3 miliardi), sostanzialmente conservate nel corso dell'esercizio, a differenza di quanto rilevato nell'esercizio 2015 ove le variazioni di bilancio intervenute nel corso della gestione, pur mantenendo un impianto coerente con gli obiettivi di risparmio, avevano nel complesso ridotto la dimensione dei tagli previsti.

Appare peraltro di non facile realizzazione l'individuazione di nuovi spazi di *spending review* ove avviare misure di contenimento di carattere strutturale, anche in considerazione della costruzione della base aggredibile formata tenendo conto delle sole risorse effettivamente disponibili e quindi al netto di spese già prenotate in relazione all'assunzione di impegni pluriennali e di quelle il cui contenimento avrebbe determinato la formazione di debiti fuori bilancio.

Concorre inoltre al raggiungimento degli obiettivi di contenimento assegnati ai Ministeri anche la rimodulazione delle risorse stanziare per il credito d'imposta concesso alle imprese che effettuano l'acquisizione dei beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive (art. 12 del DL in esame) che, tuttavia, non rientra nell'ambito delle riduzioni previste nel comma precedente. Si tratta, in particolare, di una rimodulazione delle autorizzazioni di cui all'articolo 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015 (507 milioni per l'anno 2017 e 672 milioni per ciascuno degli anni 2018 e 2019) volta a liberare risorse per circa 110 milioni, senza, peraltro, incidere sulla quota di risorse (250 milioni circa) a valere sui fondi strutturali europei e di cofinanziamento nazionale previsti nel programma operativo nazionale "Impresa e competitività 2014-2020" e nei programmi operativi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS).

## **Le disposizioni in materia di enti territoriali e sanità**

Il decreto-legge contiene 27 articoli riguardanti gli enti territoriali dei quali solo cinque presentano oneri per la finanza pubblica: di essi l'articolo 20 e l'articolo 25 (comma 1) hanno un impatto significativo, mentre per gli altri si tratta di misure quantitativamente marginali. Tutte le altre norme hanno esclusivamente un carattere ordinamentale e attengono principalmente alla ripartizione di risorse e attribuzione di strumenti già individuati dalla legge di bilancio 2017 e dalle manovre finanziarie precedenti.

La rimodulazione di alcuni vincoli alla spesa si inserisce in un percorso che vede nell'equilibrio complessivo di bilancio la garanzia del rispetto dei vincoli stessi.

Di rilievo finanziario le misure che riguardano le province e le aree metropolitane. L'articolo 20 assegna alle province delle regioni a statuto ordinario (RSO) un contributo di 110 milioni per il 2017 e 80 milioni dal 2018 per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Si tratta della riproposizione della norma contenuta nel DL 113/2016, art. 7-*bis*, che aveva previsto per il 2016 un contributo di 48 milioni. Nell'articolo in esame viene specificato che i criteri e gli importi saranno definiti in apposito decreto interministeriale previa intesa in Conferenza Stato-città "tenendo conto anche dell'esigenza di garantire il mantenimento della situazione finanziaria corrente".

Il contributo, più che raddoppiato rispetto al 2016 e previsto in via strutturale dal 2018, è indice di una situazione finanziaria delle province progressivamente sempre più difficile, come d'altronde dimostrano anche i dati sul pareggio di bilancio 2016.

Al contributo per le spese correnti si aggiunge poi una misura di sostegno alle spese di investimento (manutenzione straordinaria) per la rete viaria provinciale di 100 milioni per il solo 2017 (misura che replica quella prevista per il 2016 nel DL 113/2016, art. 7-*bis*, comma 2). A differenza di quanto disposto in precedenza non si chiarisce, tuttavia, se per il 2017 i contributi assegnati saranno validi o meno ai fini del pareggio di bilancio.

L'articolo 25 attribuisce, infine, una quota del Fondo istituito con la legge n. 232 del 2016 per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese alle province e alle città metropolitane per l'edilizia scolastica (64 milioni per il 2017, 118 per il 2018, 80 per il 2019 e 44,1 per il 2020).

A tali misure si aggiungono i contributi per le funzioni relative a viabilità ed edilizia scolastica, già previsti dalla legge 208/2015 e quantificati per il 2017 in 220 milioni per le province e 250 milioni per le città metropolitane. L'art. 17 del decreto non modifica tali importi, ma provvede al riparto del contributo (così come l'articolo 16 provvede alla indicazione del contributo individuale richiesto in termini di riduzione di spesa corrente già previsto e quantificato per il comparto dalla legge n. 190 del 2014 e dal DL n. 66 del 2014).

La molteplicità degli interventi a sostegno degli enti di area vasta (in particolar modo quelli relativi alla spesa corrente), alcuni dei quali costituiscono proroghe di disposizioni già contenute in precedenti provvedimenti d'urgenza, rende evidente la necessità di mettere mano al completamento della riforma che ha coinvolto tale livello di governo, ma che è rimasta incompiuta a seguito dell'esito referendario, lasciando le amministrazioni provinciali e metropolitane in una situazione di grave incertezza ordinamentale e finanziaria, che non può trovare adeguata soluzione esclusivamente nella decretazione d'urgenza.

Come sottolineato di recente dalla Corte (Sezione delle Autonomie, Audizione sulla finanza delle province e città metropolitane – Commissione per l’attuazione del federalismo fiscale) è “prioritaria una ricognizione, a legislazione vigente, delle esigenze per il funzionamento delle Province. Detti Enti, nella cornice delle proprie responsabilità istituzionali e nel quadro delle proprie attribuzioni, devono poter disporre delle risorse finanziarie, di personale e strumentali necessarie per l’esercizio delle loro funzioni fondamentali e per la garanzia dei servizi essenziali per i cittadini ed i territori, sempre nell’ottica della massima razionalizzazione dell’uso delle risorse”.

Per quanto riguarda le Regioni, le norme del DL non presentano nuovi oneri, ma rilevano esclusivamente sotto il profilo del riparto di misure precedentemente stabilite o sotto il profilo esclusivamente contabile.

Una riflessione meritano gli articoli 25 e 33, finalizzati a dare nuovo impulso alla spesa per investimenti: il primo attraverso l’attribuzione e ripartizione di una quota (400 milioni) del Fondo istituito dalla legge n. 232 del 2016 (comma 140), il secondo mediante l’assegnazione di maggiori spazi finanziari nel limite di 500 milioni complessivi previsti dal patto nazionale verticale di cui al comma 495 della legge n. 232 del 2016. Entrambe le misure sono finalizzate ad incentivare nuovi investimenti (diretti o indiretti) e, a differenza di come avvenuto per le precedenti misure di stimolo che puntavano soprattutto alla selezione dei progetti e alla individuazione preventiva di filoni di spesa da incentivare, le norme all’esame guardano esclusivamente al principio dell’aggiuntività della spesa, da verificare in base a due condizioni di carattere puramente contabile (variazioni di bilancio e/o valore degli impegni per investimenti superiore al 2016). Per quanto riguarda gli importi per Regione il decreto recepisce gli accordi intervenuti in sede di Conferenza Stato-Regioni ed in particolare l’attribuzione della quota del fondo per gli investimenti è solo uno degli aspetti concordati nella Conferenza del 23 febbraio relativamente al concorso delle Regioni alla finanza pubblica per l’anno 2017.

Al riguardo si osserva come l’attuazione delle procedure di verifica dell’avvenuta realizzazione degli investimenti richiederà un’attenta disciplina. Ciò per evitare possibili interferenze tra gli effetti cumulati delle due norme che, in termini di pareggio di bilancio, operano in direzione opposta: da una parte, l’articolo 25 aggrava il saldo poiché le Regioni devono effettuare nuova spesa per investimenti per 132,4 milioni nei limiti del proprio equilibrio (reso più stringente a seguito della rinuncia al contributo del Fondo ex comma 140 per assicurare una quota del concorso alla finanza pubblica), dall’altra, l’articolo 33 rende più flessibile l’equilibrio a seguito degli spazi concessi. La certificazione

dell'avvenuta maggiore spesa per investimenti dovrà consentire di verificare separatamente gli effetti delle due disposizioni.

Sarà, poi, importante verificare che le maggiori spese effettuate sulla base dell'art. 25 siano state effettivamente destinate alle finalità elencate al comma 140 della legge n. 232/2016, nel quale è previsto, inoltre, che vengano individuati con dPCM gli interventi da finanziare e le modalità di utilizzo dei contributi. Se la rinuncia da parte delle regioni al contributo nazionale fa venir meno il coordinamento a livello centrale, visto che la spesa verrà sostenuta con risorse proprie regionali, ciò non toglie che vada comunque verificata la finalizzazione degli investimenti effettuati.

Lo stesso dicasi per l'articolo 33, in cui prevale l'aspetto quantitativo della misura di agevolazione e si perde il riferimento alle finalità e ai criteri di riparto; la nuova impostazione data dal DL alle norme sul patto nazionale verticale pone le regioni su un piano diverso rispetto agli enti locali, per i quali, invece, è stato emanato il decreto di assegnazione di maggiori spazi per 700 milioni, con le quote attribuite separatamente per ciascuna delle finalità previste dalla legge.

Infine, gli effetti positivi sugli investimenti connessi ai maggiori spazi finanziari risultano al momento non facilmente valutabili alla luce dei risultati 2016 del pareggio di bilancio, che vede quasi tutte le Regioni produrre ampi margini positivi rispetto all'obiettivo (da questo punto di vista non sembra particolarmente stringente la disposizione che, in caso di mancata realizzazione degli investimenti, sottopone la Regione a sanzione ove non abbia conseguito, per la differenza, un valore positivo del saldo). Non potendo cedere agli enti locali gli spazi ottenuti sulla base dell'art. 33 del DL (come avveniva per il patto verticale incentivato), le Regioni dovrebbero migliorare la propria capacità di utilizzo delle risorse per poter conseguire il *target* di spesa concordato.

Nessuna delle disposizioni relative al settore sanitario previste dal decreto presenta effetti diretti sui saldi di finanza pubblica. Esse riguardano la spesa per farmaci, quella per investimenti e per l'assistenza garantita agli stranieri.

Di particolare rilievo sono le misure previste per il settore farmaceutico. Oltre a chiarire che i farmaci ad innovatività condizionata non accedono alle risorse dei due fondi (Fondo per i medicinali innovativi e Fondo per i medicinali oncologici innovativi, istituiti con la legge di bilancio per il 2017), esse sono volte, nelle intenzioni del Governo, a consentire la determinazione del *pay-back* farmaceutico per gli anni 2016 e 2017.

In particolare, si autorizza l'AIFA ad utilizzare per il calcolo anche i dati di fatturato delle aziende farmaceutiche disponibili presso la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni. Per facilitare l'utilizzo di tali dati, a decorrere dal 2018, nelle fatture elettroniche emesse verso gli enti del servizio sanitario nazionale si dispone che siano indicati obbligatoriamente il codice di autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti farmaceutici (AIC) e il corrispondente quantitativo.

Dalla soluzione del contenzioso con le aziende farmaceutiche e dalla riattivazione del meccanismo posto a presidio della spesa per farmaci dipendono introiti per il sistema sanitario di circa un miliardo (tale è la differenza tra quanto iscritto in bilancio per il *pay back* nel 2015 e nel 2016). Va poi considerato che, ove a fine 2017 vi fosse un esito negativo per l'Amministrazione nel giudizio con le Aziende farmaceutiche, si potrebbe porre la necessità di dare copertura alle somme (circa 665 milioni) già iscritte nei bilanci 2015 e scontate nei tendenziali di finanza pubblica.

Anche nel caso delle disposizioni che riguardano gli investimenti il rilievo della norma non deriva dagli effetti finanziari diretti. La norma contenuta nel decreto è resa necessaria, infatti, dalla scelta operata in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'attuazione degli obiettivi di finanza pubblica di taglio dei trasferimenti destinati agli investimenti in sanità. Una scelta che, come quella di rinunciare ai fondi attribuiti per il sostegno di nuovi investimenti di cui si diceva in precedenza, rende evidente da un lato la difficoltà di operare nuovi tagli alla spesa (oltre a quelli già scontati nel tendenziale) e, dall'altro, in particolar modo nel caso degli investimenti sanitari, di invertire un *trend* di riduzione della spesa che, come messo in rilievo di recente nel Rapporto di coordinamento 2017, potrebbe ripercuotersi sulla stessa qualità delle cure.

Nell'ultimo triennio gli investimenti in sanità si sono ridotti di oltre il 38 per cento. Come ha messo in evidenza una recente analisi del Ministero della salute, sono oltre il 30 per cento le grandi apparecchiature ancora in esercizio aventi un'età superiore ai 10 anni e per le quali, guardando ai tempi medi di obsolescenza, vi sarebbe necessità di sostituzione. L'invecchiamento oltre il limite previsto per l'adeguatezza tecnologica delle strutture incide, inevitabilmente, sui tempi di indisponibilità delle apparecchiature per l'aumento dell'incidenza dei guasti, nonché i conseguenti aumenti dei tempi di degenza nell'attività ospedaliera e delle liste d'attesa e dei costi di esercizio per manutenzione ed energia.

Il passaggio delle competenze in materia di assistenza sanitaria ai cittadini stranieri dal Ministero dell'interno al Ministero della salute disposto con il decreto rappresenta, infine, uno sviluppo delle disposizioni introdotte di recente dal d.lgs. n. 90 del 2016 che mirano ad una più pertinente allocazione della spesa. Al riguardo, tuttavia, va osservato che le misure di riorganizzazione delle competenze dovrebbero di regola essere accompagnate da un corrispondente trasferimento di personale.

## Gli ulteriori interventi in favore delle zone terremotate

Particolarmente significative le misure, previste al titolo III del decreto, a favore delle aree delle Regioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, per le quali viene stanziato un miliardo di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, rimodulabili in ragione dell'effettivo andamento delle spese, ma nei limiti dello stanziamento complessivo annuale.

TAVOLA 2

FINANZIAMENTI PER GLI INTERVENTI A FAVORE DELLE AREE COLPITE DAGLI EVENTI SISMICI DEL 2016 E DEL 2017

*(in milioni)*

Intervento	2017	2018	2019
Fondo da ripartire per l'accelerazione delle attività di ricostruzione (art. 41)	491,5	717,3	699,7
Incremento del Fondo ex art. 4, comma 1 del DL 189/2016 (art. 42, anche al fine di consentire gli interventi di cui agli artt. 43 e 45).	63	132	132
Interventi urgenti per la ricostruzione pubblica e privata – gestione separata nell'ambito della contabilità speciale intestata al Commissario straordinario (art. 42)	150	—	—
Zona Franca Urbana “Sisma centro Italia” (art. 46)	194,5	167,7	141,7

Si tratta di interventi che estendono gli ambiti di applicazione dei precedenti provvedimenti normativi - prorogando, fra l'altro, la sospensione e rateizzazione dei tributi sospesi - ma anche introducendo nuovi strumenti destinati ad inserirsi nell'assetto organizzativo e procedurale già tracciato.

I precedenti interventi normativi sono ravvisabili nel decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e nel successivo decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 7 aprile 2017, n. 45.

Appare, pertanto, necessario sottolineare l'esigenza, pur non trascurata dal dettato normativo, di un attento coordinamento nella gestione dei finanziamenti in parola, al fine di garantire la non sovrapposizione degli interventi cui sono finalizzati e la loro ottimale utilizzazione.

L'intersecazione fra le nuove misure e gli assetti previgenti trova evidenza nella previsione di un aumento (per 63 milioni per l'anno 2017 e per 132 milioni per ciascuno degli anni 2018 e 2019) delle dotazioni del fondo introdotto dall'articolo 4, comma 1, del

DL n. 189/2016, le cui risorse sono assegnate alla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario.

L'incremento intende far fronte ai fabbisogni finanziari derivanti dalla prosecuzione delle attività di assistenza alla popolazione a seguito della cessazione dello stato di emergenza, ma anche, come precisato nella relazione tecnica, consente l'adozione da parte dello stesso Commissario straordinario, e a valere sulle risorse della contabilità speciale, di nuovi strumenti introdotti dallo stesso decreto, quali la concessione di anticipazioni a fronte dei tributi non versati nel 2017 per effetto delle sospensioni e di compensazioni per sopperire ai maggiori costi o alle minori entrate registrate a titolo di TARI.

Il principale obiettivo dei nuovi stanziamenti resta la ricostruzione pubblica e privata. Viene autorizzata l'ulteriore spesa di 150 milioni di euro al fine di consentire l'avvio di interventi urgenti nell'esercizio in corso che confluisce nella contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, ma resta oggetto di separata contabilizzazione e rendicontazione. E' istituito un ulteriore fondo da ripartire finalizzato all'accelerazione delle attività di ricostruzione, con una dotazione per il triennio pari, rispettivamente, a 491,5 milioni per il 2017, 717,3 per il 2018 e 699,7 per il 2019 (art. 41, commi 2-4 del decreto). L'impiego di questo nuovo fondo è affidata a uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi, in ogni caso, su proposta dello stesso Commissario straordinario, ovvero dell'apposito Dipartimento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo, costituito presso la Presidenza del Consiglio ai sensi dell'art. 18-*bis* del decreto-legge n. 8 del 2017. Una precisazione procedurale, quest'ultima, che dovrebbe dunque contribuire a garantire le esigenze di coordinamento degli interventi cui si è fatto cenno, ferma restando la necessità di definire con chiarezza l'ambito di rispettiva competenza degli organi coinvolti.

L'importanza del coordinamento delle attività si ravvisa anche osservando le finalità cui le risorse stanziare sul nuovo fondo sono vincolate. Fra queste, in primo luogo, gli interventi per il finanziamento delle verifiche di vulnerabilità e per la conseguente realizzazione di progetti di ripristino dei danni e adeguamento antisismico degli edifici scolastici, degli edifici pubblici strategici, nonché per il finanziamento degli interventi di ricostruzione privata. Per quanto riguarda gli edifici scolastici si tratta, in particolare, di somme ulteriori rispetto a quelle già stanziare dal comma 1 dell'art. 20-*bis*, del decreto-legge n. 8 del 2017. Quanto agli "edifici pubblici strategici", pur mancando qualsiasi



rinvio nelle disposizioni del decreto, il riferimento parrebbe essere agli immobili di cui al decreto del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri del 21 ottobre 2003 (cui rinvia l'art. 7, comma 1 lettera b, del decreto-legge n. 189 del 2016). Gli interventi per edilizia privata sono invece riconducibili alle tipologie di intervento evidenziate al comma 2 dell'art. 5 del decreto-legge n. 189 del 2016 cui il decreto stesso rinvia.

Va sottolineato come lo stesso fondo possa essere utilizzato altresì per finalità non propriamente rivolte all'accelerazione della ricostruzione, bensì, per espressa previsione normativa, a beneficio di tutti i Comuni ricadenti nelle zone a rischio sismico 1 (come individuate dall'ordinanza della Presidenza del Consiglio n. 3519 del 2017), per le verifiche di vulnerabilità degli edifici privati, nonché per il finanziamento delle verifiche di vulnerabilità e per i relativi progetti di adeguamento degli edifici scolastici situati nei Comuni diversi da quelli di cui all'articolo 1 del citato decreto-legge n. 189 del 2016. Anche in questo caso, a fini di coordinamento con gli interventi già previsti dalla legislazione vigente, è precisato che le relative attività siano svolte dal Dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio e, nel caso degli edifici scolastici, previa intesa con il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.

Non può, poi, sottacersi la necessità di porre in essere con immediatezza l'insieme delle attività previste e qui succintamente richiamate, in particolare al fine di utilizzare le somme stanziare per l'esercizio in corso. Fra queste, l'incentivazione, attraverso somme stanziare per il 2017 nel nuovo fondo (per un importo fino a 25 milioni), di piani sperimentali per la difesa sismica degli edifici pubblici attraverso il finanziamento di dieci cantieri pilota.

Parimenti con sollecitudine dovranno essere attuati gli adempimenti connessi alla individuazione di una Zona Franca Urbana "Sisma centro Italia" nei Comuni colpiti dagli eventi sismici che si sono susseguiti a far data dal 24 agosto 2016.

Le Zone Franche Urbane (ZFU) non costituiscono una novità per il nostro ordinamento, trattandosi, come noto, ai sensi della legge 27 dicembre 2006, n. 296 cui il decreto rinvia, di aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese, allo scopo prioritario di favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inesprese.

Si stabilisce che le imprese che hanno sede principale o l'unità locale all'interno della Zona e che hanno subito, a causa degli eventi sismici, una riduzione del fatturato almeno del 25 per cento della media relativa ai tre periodi di imposta precedenti a quello in cui si è verificato l'evento, possono beneficiare di una serie di esenzioni, quali IRES e IRPEF (fino a 100 mila euro di reddito), IRAP (fino a 300 mila euro di valore della produzione netta) e IMU per gli immobili siti nella Zona, nonché dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali (solo quest'ultimo esonero è riconosciuto anche a favore dei titolari di reddito di lavoro autonomo che svolgono la propria attività all'interno della Zona). Le agevolazioni sono concesse per i periodi di imposta 2017 e 2018 e riguardano anche i Comuni elencati nell'allegato 2-bis, DL n. 189/2016, ovvero quelli colpiti dal sisma del 18 gennaio 2017, per le imprese che hanno subito nel periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 marzo 2017 la riduzione del fatturato almeno pari al 25 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2016.

Saranno necessari chiarimenti interpretativi, nelle sedi competenti, al fine di delimitare l'ampiezza del rinvio operato dal provvedimento in esame al decreto interministeriale del 10 aprile 2013 e in particolare verificare la compatibilità con le nuove disposizioni di quelle sulle condizioni, i limiti, le modalità e i termini di decorrenza e durata delle agevolazioni concesse per la Zona Franca Urbana "Sisma Centro Italia".

Va sottolineato, infine, che per tale Zona è autorizzata la spesa complessiva di 194,5 milioni per il 2017, 167,7 milioni per il 2018 e 141,7 milioni per il 2019, importi che costituiscono anche limiti annuali per la fruizione delle agevolazioni da parte delle imprese. Non risultano parimenti determinate le modalità attraverso le quali assicurare l'osservanza di tale limite e, contestualmente, un trattamento paritario fra i beneficiari. Un aspetto quest'ultimo che appare particolarmente rilevante se si osserva che le medesime esenzioni è previsto che spettino anche alle imprese che avviino la propria attività all'interno della Zona franca entro il 31 dicembre 2017. In ogni caso le agevolazioni sono concesse in conformità della disciplina europea in materia di aiuti "de minimis", nel rispetto dunque dei limiti e delle condizioni stabiliti dai regolamenti dell'Unione Europea n. 1407 e n. 1408 del 2013.

## Misure urgenti per il rilancio economico e sociale

Con riguardo al settore dei trasporti e delle infrastrutture, si prevede l'individuazione, previa intesa regioni-MIT, di Rete ferroviaria italiana S.p.A. (RFI) quale responsabile della realizzazione degli interventi tecnologici volti a rendere compatibili gli standard di sicurezza delle ferrovie regionali con quelli dell'infrastruttura ferroviaria nazionale: un affidamento disposto *ex lege* che sembrerebbe trovare giustificazione nell'essere RFI l'unico soggetto in ambito nazionale a possedere l'autorizzazione di sicurezza rilasciata dall'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), come precisato nella relazione illustrativa.

L'applicazione della norma chiarirà il ruolo giuridico assunto da RFI quale "soggetto responsabile della realizzazione" rispetto al rapporto contrattuale preesistente tra la singola Regione ed il gestore della rete ferroviaria regionale, così come il riferimento alle "linee ferroviarie regionali", nozione più ampia rispetto a quella di "reti regionali interconnesse con l'infrastruttura ferroviaria nazionale", di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 5 agosto 2016.

Dal punto di vista oggettivo, la norma determina le coperture degli interventi facendo riferimento a stanziamenti preesistenti già destinati al potenziamento della sicurezza ferroviaria. Andrà tuttavia considerato che parte delle risorse possano essere distolte dagli interventi in senso proprio per la remunerazione dell'attività svolta da RFI.

Si istituisce la categoria intermedia di "rete ferroviaria a rilevanza nazionale" (diversa da quella di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 5 agosto 2016), da individuarsi sulla base dei criteri elencati dalla norma, che risultano denotati da discrezionalità nella scelta possibile destinataria di finanziamenti a carico del Ministero. Al riguardo si evidenzia la mancata previsione di una intesa con le Regioni.

Previsioni di rilievo sono sicuramente quelle che riguardano lo sviluppo di sinergie tra ANAS e Ferrovie dello Stato, anche attraverso appositi contratti e convenzioni, al fine di rilanciare gli investimenti del settore infrastrutture.

Dal conseguimento di "sinergie" tra le due società si prevedono incrementi di investimenti pari ad almeno il 10 per cento nel 2017 rispetto al 2016 e di un ulteriore 10 per cento nel 2018.

In tale ambito, si autorizza il MEF a trasferire le azioni di Anas S.p.A. a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. mediante aumento di capitale di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. tramite conferimento in natura.

L'attuazione della norma potrebbe portare l'Anas fuori dal perimetro delle unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche (S13) con un effetto sul deconsolidamento del debito.

Sempre con riguardo agli interventi nel settore dei trasporti, occorre rilevare che da ultimo, con un nuovo decreto-legge (DL n. 55 del 2017), si è disposto il finanziamento a

titolo oneroso di 600 milioni di euro, da erogare a favore di Alitalia - Società Aerea Italiana - S.p.A. in amministrazione straordinaria, i cui oneri per la metà sono coperti mediante utilizzo delle risorse già stanziare dal provvedimento in commento per la sottoscrizione dell'aumento del capitale sociale di Invitalia-Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

Per un'analisi delle misure in materia previdenziale si rinvia all'allegato riquadro.

## **Conclusioni**

Il decreto-legge all'esame del Parlamento, oltre a rispondere alla necessità di correggere in riduzione il saldo per il 2017 (come concordato con le autorità europee), mira ad anticipare alcune misure volte a disattivare in parte le clausole di salvaguardia operanti a partire dal 2018. Una scelta opportuna proprio per ridurre il rilievo delle correzioni da affrontare il prossimo autunno con la legge di bilancio.

Una scelta non semplice, tuttavia, che poggia prevalentemente sulla capacità di rendere strutturali gli effetti di misure dirette ad incidere sull'evasione e sull'elusione fiscale.

Sul fronte delle spese, le misure previste nel decreto, che in gran parte recepiscono scelte già assunte a seguito della legge di bilancio per il 2017, rafforzano la convinzione che i tagli di spesa già scontati nei quadri tendenziali siano impegnativi.

Ciò costringe a continue modifiche sulle modalità di attuazione dei tagli, che spesso gravano sugli investimenti; spese, queste ultime, viste con favore dalle clausole a suo tempo concordate a livello europeo.

Inoltre, la complessa definizione di assetti e competenze dei livelli di governo (sia in termini di responsabilità di entrate che di competenze di spesa) comporta frequenti interventi di rifinanziamento o di recupero di flessibilità.

Le necessità poste dalle emergenze legate agli eventi sismici, per quanto non rilevanti ai fini dei saldi strutturali, richiederanno un impegno finanziario di rilievo nel prossimo futuro, come dimostra l'entità dei fondi destinati doverosamente a queste finalità.

Il quadro che emerge dall'esame del decreto oggi all'attenzione del Parlamento porta a confermare le osservazioni avanzate poche settimane fa in occasione dell'audizione sul Documento di economia e finanza. Il decreto rafforza, come previsto, il percorso verso il traguardo atteso per il 2017 nel quadro programmatico del DEF, mantenendo gli obiettivi, già impegnativi, indicati nello scenario a legislazione vigente. La conferma, da parte del Governo, della misura del *deficit* all'1,2 per cento nel 2018, un punto inferiore al 2017, appare certamente opportuna e rappresenta un obiettivo da perseguire con fermezza.

La disattivazione parziale della clausola di salvaguardia con il ricorso all'insieme di misure assunte con il decreto, oltre a richiedere un attento monitoraggio dei risultati, sembra aver saturato gli spazi di manovra, almeno nel breve periodo, connessi al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, mentre rimane aperto il tema delle agevolazioni fiscali.

Sul fronte della spesa, pur non potendo rinunciare a continuare nell'azione per il riassorbimento di inefficienze e sprechi, occorre riflettere se sia possibile contare su spazi di azione risolutivi senza ricorrere a misure che riducano il perimetro dell'intervento pubblico e un più esteso ricorso a una diversificazione negli accessi alle prestazioni.

I margini di manovra per la finanza pubblica si fanno, quindi, più stretti e il percorso di aggiustamento non sembra tuttavia più rinviabile, poiché il costo che ne deriverebbe sarebbe oneroso e permanente.



# Tavole





## GLI EFFETTI FINANZIARI DEL DL 50/2017

	milioni di euro			
	2017	2018	2019	2020
maggiori entrate	3.654,0	8.926,9	9.246,4	6.369,9
minori spese	822,7	231,5	213,8	274,1
<b>Totale risorse</b>	<b>4.476,7</b>	<b>9.158,4</b>	<b>9.460,2</b>	<b>6.644,0</b>
minori entrate	820,8	7.772,1	8.280,7	6.217,6
maggiori spese	554,7	1.371,9	1.179,4	426,3
<b>Totale impieghi</b>	<b>1.375,5</b>	<b>9.144,0</b>	<b>9.460,1</b>	<b>6.643,9</b>
<b>Indebitamento netto (- miglioramento; + peggioramento)</b>	<b>-3.101,2</b>	<b>-14,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
entrate nette	2.833,2	1.154,8	965,7	152,3
spese nette	-268,0	1.140,4	965,6	152,2

  

	composizione %			
	2017	2018	2019	2020
maggiori entrate	81,6	97,5	97,7	95,9
minori spese	18,4	2,5	2,3	4,1
<b>Totale risorse</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
minori entrate	18,3	84,9	87,5	93,6
maggiori spese	12,4	15,0	12,5	6,4
<b>Totale impieghi</b>	<b>30,7</b>	<b>99,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>69,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

  

	in % Pil			
	2017	2018	2019	2020
maggiori entrate	0,2	0,5	0,5	0,3
minori spese	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale risorse</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>
minori entrate	0,0	0,4	0,5	0,3
maggiori spese	0,0	0,1	0,1	0,0
<b>Totale impieghi</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>
<b>Indebitamento netto (- miglioramento; + peggioramento)</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnica

## GLI EFFETTI FINANZIARI DEL DL 50/2017 PER MACRO OBIETTIVO

	2017	2018	2019	2020
<b>maggiori entrate</b>	<b>3.654,0</b>	<b>8.926,9</b>	<b>9.246,4</b>	<b>6.369,9</b>
disposizioni entrate	3.649,6	8.730,6	9.197,6	6.321,1
rilancio economico - produttività e imprese	4,4	78,3	48,8	48,8
terremoto	0,0	118,0	0,0	0,0
<b>minori spese</b>	<b>822,7</b>	<b>231,5</b>	<b>213,8</b>	<b>274,1</b>
contenimento spesa	556,0	14,0	0,0	0,0
enti territoriali	197,7	187,5	203,8	195,0
eventi sportivi	69,0	10,0	10,0	79,1
rilancio economico - trasporti e infrastrutture	0,0	20,0	0,0	0,0
<b>Totale risorse</b>	<b>4.476,7</b>	<b>9.158,4</b>	<b>9.460,2</b>	<b>6.644,0</b>
<b>minori entrate</b>	<b>820,8</b>	<b>7.772,1</b>	<b>8.280,7</b>	<b>6.217,6</b>
disposizioni entrate	502,0	7.593,5	8.128,0	6.244,0
rilancio economico - produttività e imprese	6,3	10,9	11,0	11,1
terremoto	312,5	167,7	141,7	-37,5
<b>maggiori spese</b>	<b>554,7</b>	<b>1.371,9</b>	<b>1.179,4</b>	<b>426,3</b>
contenimento spesa		55,0	55,0	
enti territoriali	197,7	187,5	203,8	195,0
eventi sportivi	69,0	159,0	62,0	125,3
rilancio economico - trasporti e infrastrutture		20,0		
terremoto	288,0	950,4	858,6	106,0
<b>Totale impieghi</b>	<b>1.375,5</b>	<b>9.144,0</b>	<b>9.460,1</b>	<b>6.643,9</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnica

## LE MISURE SULLE ENTRATE

maggiori entrate	2017	2018	2019	2020
	3.654,0	8.926,9	9.246,4	6.369,9
Abrogazione ulteriore regime di favore, di natura fiscale, per le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro, di cui all'art 1, comma 189 legge n.208/2015 -Addizionale comunale		0,2	0,2	0,2
Abrogazione ulteriore regime di favore, di natura fiscale, per le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro, di cui all'art 1, comma 189 legge n.208/2015 -Addizionale regionale		0,4	0,6	0,6
Abrogazione ulteriore regime di favore, di natura fiscale, per le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro, di cui all'art 1, comma 189 legge n.208/2015-IRPEF	4,2	8,3	8,3	8,3
Contrasto alle compensazioni indebite	975,0	1.930,0	1.930,0	1.930,0
Decontribuzione premi di risultato e somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa in aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro- effetti fiscali indotti	0,2	2,9	2,1	2,1
Estensione dello Split payment a tutta la PA, ai professionisti, alle controllate dalla PA centrale e locale nonché alle quotate FTSE MIB - IVA lorda	1.548,0	5.320,0	5.320,0	2.660,0
Giochi: Aumento PREU AWP (+ 1,5%)	150,0	200,0	200,0	200,0
Giochi: Aumento PREU VLT (+ 0.5%)	52,0	70,0	70,0	70,0
Giochi: Innalzamento prelievo vincite € da 6% a8% per il lotto; dal 6% al 12% per altri giochi (vincite superiori a 500€)	36,0	143,0	143,0	143,0
Innalzamento soglia mediazione controversie tributarie da 20.000 a 50.000 euro		72,0	72,0	72,0
Introduzione meccanismo incrementale dal 2017 (Rimodulazione ACE)-IRES	219,3	292,4	766,0	563,0
Introduzione meccanismo incrementale dal 2017 (Rimodulazione ACE)-IRPEF		32,9	50,3	36,8
Liti pendenti	320,0	80,0		
Modifica regime patent box-IRAP		12,2	6,6	6,6
Modifica regime patent box-IRES		53,7	30,7	30,7
Modifica regime patent box-IRPEF		0,6	0,3	0,3
Modifiche all'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA	100,0	100,0	100,0	100,0
Proroga sospensione e rateizzazione tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma - imposte erariali		101,0		
Proroga sospensione e rateizzazione tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma - imposte locali		17,0		
Riscossione: riferimento della soglia di 120.000 euro per il pignoramento al valore complessivo dei beni anziché al singolo bene	85,0	226,0	282,0	282,0
Tassazione affitti brevi applicabile da giugno 2017	81,3	139,3	139,3	139,3
Tassazione tabacco (rimodulazione accise)	83,0	125,0	125,0	125,0
<b>minori entrate</b>	<b>820,8</b>	<b>7.772,1</b>	<b>8.280,7</b>	<b>6.217,6</b>
Decontribuzione premi di risultato e somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa in aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro	6,3	10,9	11,0	11,1
Estensione dello Split payment a tutta la PA, ai professionisti, alle controllate dalla PA centrale e locale nonché alle quotate FTSE MIB -Rimborsi e compensazioni	502,0	3.765,0	3.765,0	2.156,0
Proroga sospensione e rateizzazione tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma - imposte erariali	101,0	0,0	0,0	0,0
Proroga sospensione e rateizzazione tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma - imposte locali	17,0	0,0	0,0	0,0
Sterilizzazione parziale aumenti aliquote IVA	0,0	3.828,5	4.363,0	4.088,0
Zona franca urbana Sisma centro Italia aiuti "de minimis" nel settore agricolo	45,5	56,7	48,7	-37,5
Zona franca urbana Sisma centro Italia aiuti "de minimis" nel settore agricolo_Fabbisogno INPS	149,0	111,0	93,0	0,0

## LE MISURE SULLE SPESE

	2017	2018	2019	2020
<b>minori spese</b>	<b>822,7</b>	<b>231,5</b>	<b>213,8</b>	<b>274,1</b>
<b>correnti</b>	<b>506,5</b>	<b>101,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Rideterminazione dell'attribuzione alle Regioni del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale di cui all'articolo 16-bis del DL. 95/2012	70,0	100,0	100,0	100,0
Riduzione Fondo per il miglioramento e la valorizzazione dell'istruzione scolastica, di cui all'articolo 1, comma 202 della legge n. 107/2015	64,0	0,0	0,0	0,0
Riduzione delle risorse destinate al fondo per l'attenuazione degli indennizzi per l'estinzione anticipata dei mutui dei Comuni di cui all'articolo 9-ter del DL n. 113/2016	1,0	1,0	0,0	0,0
Riduzione Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200 legge n. 190/2014	50,0	0,0	0,0	0,0
Riduzione stanziamenti programmi di spesa dei Ministeri	319,5	0,0	0,0	0,0
Versamento all'entrata quota <i>Tax credit</i> non utilizzata (articolo 24, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183) che resta acquisita al bilancio dello Stato	2,0	0,0	0,0	0,0
<b>in c/capitale</b>	<b>316,2</b>	<b>130,5</b>	<b>113,8</b>	<b>174,1</b>
Riduzione contributo ANAS di cui all'articolo 1, comma 68 della legge n. 147/2013	50,0	50,0	0,0	0,0
Riduzione finanziamento investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI, di cui all'art 10, comma 1 DL n. 193/2016	0,0	20,0	0,0	0,0
Riduzione fondo contributi pluriennali di cui all'art 6, comma 2 DL n. 154/2008	0,7	1,5	0,8	0,0
Riduzione Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese, di cui all'art 1, comma 140 legge n. 232/2016	24,0	35,0	103,0	95,0
Riduzione stanziamenti programmi di spesa dei Ministeri	126,5	14,0	0,0	0,0
Riduzione tabella B MEF	5,0	10,0	10,0	10,0
Rimodulazione autorizzazione di spesa per credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali destinate a strutture produttive individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 di cui all'art 1, comma 108 legge n.208/2015	110,0	0,0	0,0	0,0
Utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali di cui all'articolo 6, comma 2 DL n. 154/2008	0,0	0,0	0,0	69,1
<b>maggiori spese</b>	<b>554,7</b>	<b>1.371,9</b>	<b>1.179,4</b>	<b>426,3</b>
<b>correnti</b>	<b>187,7</b>	<b>352,5</b>	<b>152,8</b>	<b>215,3</b>
Contratti di collaborazione per gli istituti e luoghi di cultura di rilevante interesse nazionale dotati di autonomia speciale	0,7	1,5	0,8	
Contributo a favore delle province della regione Sardegna e della città metropolitana di Cagliari	10,0	20,0	20,0	20,0
Contributo a favore delle province delle regioni a statuto ordinario	110,0	80,0	80,0	80,0
Contributo al Teatro Eliseo	2,0			
Contributo per fusioni di Comuni	1,0	1,0		
Incremento Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art 10, comma 5 DL n. 282/2004		40,0	12,5	74,8
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200 legge n. 190/2014		109,0	39,5	40,5
Rifinanziamento Fondo per le esigenze derivanti dal differimento della riscossione a seguito di eventi calamitosi, di cui all'art 1, comma 430 legge n. 208/2015		101,0		
Servizi nelle Scuole: acquisizione servizi di pulizia, interventi di piccola manutenzione e decoro	64,0			
<b>in c/capitale</b>	<b>367,0</b>	<b>1.019,4</b>	<b>1.026,6</b>	<b>211,0</b>
Attribuzione a Province e città metropolitane quota Fondo di cui all'art 1, comma 140 legge n. 232/2016 per il finanziamento degli interventi in materia di edilizia scolastica e di adeguamento alla normativa in materia di sicurezza antincendio	24,0	35,0	103,0	95,0
Contributo a favore delle province delle regioni a statuto ordinario per interventi di manutenzione straordinaria sulla rete viaria	50,0	50,0		
Fondo da ripartire per consentire l'accelerazione delle attività di ricostruzione nelle zone colpite dagli eventi sismici 2016 e 2017	92,0	739,4	712,0	80,0
Fondo per il finanziamento degli interventi a favore delle imprese ferroviarie per l'ammodernamento dei carri merci		20,0		
Interventi urgenti per la ricostruzione pubblica e privata	150,0			
Proroga al 31/12/2019 Credito d'imposta investimenti nelle regioni del centro Italia colpite dal sisma (di cui all'articolo 18-quater del DL n. 8/2017)			26,6	
Realizzazione progetto sportivo finali di coppa del mondo e campionati di sci alpino a Cortina	5,0	10,0	10,0	10,0
Rifinanziamento del Fondo per la ricostruzione e assistenza alla popolazione nelle aree terremotate (di cui all'articolo 4, comma 1 del DL n. 189/2016)	46,0	110,0	120,0	26,0
Rimodulazione autorizzazione di spesa per credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali destinati a strutture produttive individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 di cui all'art 1, comma 108 legge n.208/2015		55,0	55,0	

## **Riquadro . Interventi in materia previdenziale**

Tra le misure del Capo II - riguardanti il lavoro, la produttività delle imprese e gli investimenti - ve ne sono alcune che ricadono nella sfera delle politiche previdenziali. Si tratta in particolare di quelle recate dagli artt. 53 e 54 e dal primo comma dell'art. 55: nei primi due casi si è di fronte a provvedimenti che non producono nuovi o maggiori effetti finanziari mentre nel terzo i risvolti per i saldi di finanza pubblica sono sia di segno positivo che negativo con un risultato netto sostanzialmente nullo o, comunque, di modesto importo.

Per quel che riguarda l'art. 53 il legislatore interviene in materia di APE, l'assegno pensionistico varato con la legge di bilancio 2017 e in materia di pensionamento anticipato per i lavoratori cosiddetti precoci. Con il comma 1 si fa riferimento alla cosiddetta APE sociale, misura che dà diritto ad alcune categorie di lavoratori di attendere il pensionamento percependo un assegno di natura assistenziale di importo massimo pari a 1.500 euro mensili, e si chiariscono alcuni aspetti tecnici con riferimento alla fruibilità del diritto stesso. La norma della legge di bilancio per il 2017 aveva infatti indicato tra gli aventi diritto all'accesso agevolato i lavoratori dipendenti che nei sei anni precedenti il momento della decorrenza dell'indennità (o del pensionamento anticipato) avessero svolto "in via continuativa" determinate attività lavorative individuate da specifici elenchi. La disposizione del DL in commento fornisce un'interpretazione autentica chiarendo che la continuità sussiste anche in presenza di interruzioni complessivamente non superiori a dodici mesi se l'attività lavorativa è effettivamente svolta nel settimo anno precedente il momento di decorrenza dell'indennità (o del pensionamento anticipato). Il chiarimento è opportuno e consente di completare il mosaico informativo per l'effettivo avvio di una misura che ha natura sperimentale e la cui prevista decorrenza (1° maggio 2017) è dunque anche importante perché se ne possano compiutamente giudicare gli effetti in vista di una eventuale conferma. Quanto all'APE sociale e alle agevolazioni all'accesso a pensione anticipata per i lavoratori precoci - istituti a cui l'art. 53 si riferisce e a cui la legge di bilancio associa effetti sui saldi pari a 300 milioni nel 2017 e circa il doppio per ogni anno del biennio 2018-19 (APE sociale) e di 360 milioni nel 2017 che salgono nei due anni successivi a 550 e 570 milioni - è qui solo il caso di ricordare che trattasi di misura di deroga alle regole generali della riforma pensionistica del 2011, una riforma che, come più volte sottolineato dalla Corte, costituisce elemento di solidità dei nostri conti pubblici che deve essere fortemente presidiata nelle sue caratteristiche di fondo.

Di diversa natura è il comma 3, che fa riferimento alla cosiddetta APE di mercato, il quale prevede che il prestito bancario sostitutivo del trattamento pensionistico (coperto da un Fondo di garanzia all'uopo costituito con una dotazione iniziale di 70 milioni) possa essere ceduto dalla banca che lo ha erogato e/o utilizzato anche per operazioni di cartolarizzazione. Sul punto giova ricordare: i) in termini generali, che il riavvio di un mercato di cartolarizzazioni semplici e trasparenti è da considerare positivo ai fini dello sviluppo del mercato finanziario e quindi della stessa crescita economica; ii) in via specifica, che la norma rimuove potenziali elementi di incertezza rispetto alla credibilità dei finanziamenti assistiti da garanzia dello Stato e rappresenta quindi, per questa via, un incentivo all'effettiva offerta dei finanziamenti ai lavoratori che ne faranno richiesta.

Con l'articolo 54 si interviene in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) e si stabilisce che le imprese che hanno aderito alla cosiddetta "rottamazione delle cartelle" possano ottenere il documento in parola sulla base della dichiarazione di adesione e quindi, diversamente dal passato, prima dell'effettivo versamento della prima rata di quelle in cui è stato dilazionato il pagamento delle somme dovute. In termini economici questo passaggio dovrebbe velocizzare il processo di ottenimento della certificazione e consentire alle imprese di entrare nel circuito competitivo. Naturalmente resta cruciale che le stesse si mettano completamente in regola e siano pienamente conformi alle regole fiscali e contributive, caratteristiche importanti anche ai fini della possibilità di entrare adeguatamente nel circuito del credito, importante per lo svolgimento delle proprie attività produttive.

Con il primo comma dell'articolo 55 si interviene infine in materia di premi di produttività sostituendo, per i nuovi contratti di lavoro, lo strumento agevolativo prima individuato nel carico fiscale con decontribuzione previdenziale. Si prevede in particolare che nel caso di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro l'ulteriore regime di favore non consista più nella tassazione agevolata (imposta sostitutiva del 10 per cento) ma nella decurtazione dei contributi previdenziali: di 20 punti percentuali per il datore di lavoro e integrale per il lavoratore. Si deve al riguardo notare l'appropriata scelta di prevedere a fronte della riduzione dell'aliquota di finanziamento anche quella dell'aliquota di computo (senza, dunque, risvolti economici negativi per i conti previdenziali, ma solo di cassa e compensati, in parte, questi ultimi dalle minori perdite in termini di imposte). E' da osservare che rispetto

a quanto sarebbe accaduto con le norme previgenti i lavoratori avranno ora un beneficio immediato in termini di salario netto ma a fronte di una riduzione del monte contributivo e quindi con ovvi risvolti, peraltro prevedibilmente molto limitati, sulla pensione futura.