

**SCHEDA**

**DECRETO LEGGE "MANOVRINA"**

*(D.L. N. 50 DEL 2017)*

*a cura di Maurizio Coresi*

*16 giugno 2017*

## INDICE

|  |              |
|--|--------------|
| 1. Introduzione  | p. 3         |
| 2. I contenuti del provvedimento   | p. 4         |
| 2.1 <i>La parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia</i>     | <i>p. 4</i>  |
| 2.2 <i>Le misure per il controllo dei conti pubblici</i>                 | <i>p. 4</i>  |
| 2.3 <i>Le misure per la crescita</i>                                     | <i>p. 7</i>  |
| 2.4 <i>Le misure per gli enti territoriali</i>                           | <i>p. 12</i> |
| 2.5 <i>Le misure per il terremoto in Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria</i> | <i>p. 18</i> |
| 2.6 <i>Le misure in tema di istruzione e cultura</i>                     | <i>p. 20</i> |
| 2.7 <i>Le altre misure</i>   | <i>p. 21</i> |

## **1. Introduzione**

*Il decreto legge c.d. "Manovrina" riveste una particolare importanza nell'attuale fase congiunturale in quanto, oltre ad assicurare il controllo dei conti pubblici, promuove, attraverso un articolato insieme di misure, interventi per accompagnare la crescita dell'economia e dell'occupazione nel nostro Paese che, alla luce degli ultimi dati diffusi dall'Istat, prefigurano un andamento per l'anno in corso migliore rispetto alle attese.*

*Il sentiero su cui si sviluppa il provvedimento è molto stretto. La priorità degli interventi è quella di ridurre l'indebitamento, come concordato con l'UE, e la prima parte del provvedimento è dedicata proprio al recupero delle risorse necessarie a centrare tale obiettivo.*

*Tuttavia, a fronte dello sforzo richiesto al nostro sistema economico produttivo sono state predisposte, e rafforzate durante il passaggio alla Camera, numerose disposizioni volte a ridurre l'impatto della manovra su imprese e cittadini e ad utilizzare parte delle risorse recuperate proprio per favorire lo sviluppo e gli investimenti.*

*A questi importanti interventi sono, altresì, state affiancate altre importanti ed attese disposizioni tra le quali si segnalano la parziale disattivazione delle cosiddette clausole di salvaguardia, le misure per il sostegno alle zone colpite dai recenti eventi sismici del centro Italia e quelle che affrontano talune problematiche degli enti territoriali.*

## **2. I contenuti del provvedimento**

I contenuti del provvedimento si possono suddividere in sei aree di intervento: la parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia, le misure per il controllo dei conti pubblici, le misure per la crescita, le misure per gli enti territoriali, le misure per il terremoto in Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria e, infine, le misure in tema di istruzione e cultura.

### ***2.1 La parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia***

Gli interventi relativi alla parziale **disattivazione delle clausole di salvaguardia** prefigurano un percorso che riduce a poco più di 15 miliardi di euro la correzione di base che dovrà essere adottata in sede di legge di bilancio per l'anno 2018 per sterilizzare il previsto aumento dell'Iva e delle accise.

L'intervento contenuto all'articolo 9 del decreto legge, infatti, prevede una parziale sterilizzazione degli aumenti di IVA ed accise dalla stessa previsti a decorrere dal 2018, che vengono in parte posticipati agli anni successivi. In particolare, l'aumento di 3 punti percentuali dell'aliquota agevolata IVA del 10 per cento viene diluito in tre anni, pertanto, l'aliquota viene incrementata di 1,5 punti percentuali dal 1° gennaio 2018, di ulteriori 0,5 punti percentuali a decorrere dal 1° gennaio 2019 e di un altro punto percentuale a decorrere dal 1° gennaio 2020. L'aumento dell'aliquota ordinaria dal 22 al 25 per cento nel 2018 rimane invariata mentre si riduce da 0,9 punti percentuali a 0,4 punti percentuali l'aumento previsto dal 1° gennaio 2019 (fino al 25,4 per cento). L'aliquota viene quindi ridotta di 0,5 punti percentuali a decorrere dal 1° gennaio 2020 (fino al 24,9 per cento) per risalire al 25 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2021. Infine, si rinvia al 2019 l'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante per maggiori entrate pari a 350 milioni di euro. Secondo quanto espone la relazione tecnica, l'intervento comporta minori entrate pari a circa 3,8 miliardi nel 2018, 4,36 miliardi nel 2019, 4,1 miliardi nel 2020 e 3,67 miliardi nel 2021.

### ***2.2 Le misure per il controllo dei conti pubblici***

La prima parte del decreto legge (articoli da 1 a 13-quater), contiene le misure volte al controllo dei **conti pubblici**. L'intervento correttivo è complessivamente pari, in termini di indebitamento netto, a circa 3,1 miliardi di euro, ed è in gran parte operato sul lato delle entrate, per circa 2,8 miliardi, ed in parte residuale, per poco meno di 0,3 miliardi, sul lato della spesa. L'effetto migliorativo sui conti pubblici è di circa 0,2 punti percentuali di PIL, con una conseguente riduzione, dal 2,3 al 2,1 per cento di PIL, dell'indebitamento netto atteso per il 2017. Si tratta di una correzione già prefigurata nel

Documento di economia e finanza 2017, sulla base di un dialogo intercorso nei primi mesi del 2017 tra il Governo italiano e la Commissione europea.

L'intervento sulla parte delle entrate tiene insieme misure volte a contrastare l'evasione fiscale e garantire il gettito IVA, con la necessità di non caricare ulteriori gravosi adempimenti burocratici e limitare criticità di liquidità e di cassa per imprese e professionisti.

In tale contesto, particolare rilievo assumono le misure volte al contrasto dell'evasione fiscale, quali **l'estensione dello *split payment*** alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle amministrazioni pubbliche, le modifiche all'**esercizio del diritto alla detrazione IVA**, **il contrasto alle compensazioni indebite**, la rideterminazione delle aliquote dell'ACE, le nuove disposizioni sul **pignoramento**.

Si tratta di misure che per un verso o per un altro aumentano la pressione sul sistema produttivo, ma che non sono state adottate senza adeguate contropartite. Se da un lato vi è un incremento del carico fiscale sui contribuenti, dall'altro sono state introdotte importanti misure di compensazione. Ad esempio, sul tema liquidità delle imprese in rapporto all'introduzione delle nuove disposizioni sullo *split payment*, è stata adottata una misura che riduce in modo molto significativo i **tempi per il rimborso dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione**.

A queste si aggiungono le misure volte a deflazionare il contenzioso tributario, tramite l'innalzamento della soglia della **mediazione nelle controversie tributarie** e l'introduzione di modalità agevolate per le **liti pendenti**, con le quali si consente di definire con modalità agevolate le controversie tributarie in cui è parte l'Agenzia delle entrate, mediante pagamento degli importi indicati nell'atto impugnato che hanno formato oggetto di contestazione in primo grado e degli interessi da ritardata iscrizione a ruolo, escludendo quindi il pagamento delle sanzioni e degli interessi di mora.

Alle proposte originarie del decreto legge relative alla parte fiscale si sono aggiunte durante l'esame alla Camera ulteriori misure come **l'introduzione della cosiddetta *web tax***. Con tale intervento si dispone che le società non residenti che appartengono a gruppi multinazionali con ricavi superiori a un miliardo di euro e che effettuano cessioni di beni e prestazioni di servizio in Italia, per un ammontare superiore a 50 milioni, avvalendosi di società residenti o di stabili organizzazioni, possono avvalersi di una procedura di cooperazione e collaborazione rafforzata per la definizione dei debiti tributari, prevedendo, in rapporto con l'Agenzia delle entrate, una valutazione della sussistenza dei requisiti che configurano la stabile organizzazione mediante un'istanza finalizzata all'accesso a un nuovo regime di adempimento collaborativo. È significativo sottolineare che le entrate derivanti dalla

nuova disciplina sono destinate al Fondo per la non autosufficienza e al Fondo per le politiche sociali, per un ammontare non inferiore a 100 milioni di euro annui, mentre la restante parte è destinata al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

A questa si aggiungono l'estensione della cedolare secca, con un'aliquota al 21 per cento, sui redditi derivanti dalle **locazioni brevi di immobili ad uso abitativo** e l'estensione fino al 31 dicembre 2021 della possibilità, per i soggetti che si trovano nella *no tax area* (pensionati, dipendenti, autonomi, i cosiddetti incapienti) di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori che hanno effettuato i lavori condominiali per l'incremento dell'efficienza energetica, disponendo altresì che la detrazione medesima possa essere ceduta anche ad altri soggetti privati, compresi istituti di credito e intermediari finanziari. Vi sono poi le disposizioni che incrementano e rimodulano la **tassazione sui tabacchi** e le disposizioni sui **giochi**, con le quali si dà attuazione al **piano di riduzione del numero degli apparecchi per il gioco**.

Sempre dal lato delle entrate, è importante richiamare l'introduzione di **indici sintetici di affidabilità fiscale dei contribuenti**, a cui sono correlati benefici specifici in relazione ai diversi livelli di affidabilità, prevedendo contemporaneamente la progressiva eliminazione degli effetti derivanti dall'applicazione dei parametri e degli studi di settore, con l'obiettivo esplicito di favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili e stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari da parte del contribuente, migliorando la collaborazione tra questo e l'amministrazione finanziaria.

**Dal lato del reperimento delle risorse**, si prevede **la rimodulazione** dell'autorizzazione di spesa per gli anni 2017-2019 **relativa al credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno** – Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo – istituito dalla legge di stabilità 2016 dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2019. Le risorse stanziare per il 2017 sono ridotte di 110 milioni (da 617 milioni di euro, previsti dall'articolo 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, a 507 milioni), mentre per gli anni 2018 e 2019 le risorse sono aumentate di 55 milioni annui (da 617 a 672 milioni).

Inoltre, per il concorso delle amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici indicati nel documento di economia e finanza per l'anno 2017, si dispone **la riduzione, per l'anno 2017, delle dotazioni delle missioni e dei programmi di spesa degli stati di previsione dei Ministeri** di un importo indicato in allegato, per un totale di 460 milioni di euro.

Un contributo ai risparmi di spesa, seppure minimo, viene altresì garantito dalla sospensione del **conio di monete da 1 e 2 centesimi**.

### *2.3 Le misure per la crescita*

A fronte delle misure di correzione dei conti pubblici, **il provvedimento prevede una serie di misure finalizzate al rilancio economico e sociale del Paese. Tali interventi si sviluppano su quattro aree prioritarie di intervento: i trasporti, il lavoro, il sostegno alle imprese e ai contribuenti e gli investimenti.**

#### Settore dei trasporti

Relativamente al settore dei trasporti, particolare rilevanza assumono le disposizioni sul **trasporto ferroviario**, tra le quali si segnalano gli interventi relativi alla **gestione delle reti ferroviarie regionali**, con iniziative volte a rafforzare la sicurezza ferroviaria e il coinvolgimento di Rete Ferroviaria italiana nella gestione di tali infrastrutture; le disposizioni per il **completamento del Programma Grandi Stazioni**; l'autorizzazione delle attività propedeutiche all'avvio dei lavori relativi alla sezione transfrontaliera della nuova **linea ferroviaria Torino-Lione**; le misure per l'ammodernamento dei carri merce; lo sviluppo, da parte di ANAS S.p.A., di opportune sinergie con il gruppo Ferrovie dello Stato (FS) e per il **trasferimento a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. delle azioni di ANAS S.p.A.**

Con specifico riguardo al **trasporto aereo**, si segnala l'introduzione nel provvedimento delle disposizioni finalizzate a garantire la **continuità operativa dell'Alitalia** già contenute nell'apposito decreto legge all'esame della Camera, a cui si aggiungono le disposizioni che autorizzano l'ENAV a destinare alla riduzione della tariffa per i servizi di terminale una quota delle risorse relative alla fornitura dei servizi della navigazione aerea di rotta in favore del traffico civile.

Infine, un'apposita misura riguarda infine lo **sviluppo delle ciclovie turistiche**, tramite l'integrazione della norma del comma 640 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016, con la previsione di ulteriori interventi sul territorio nazionale da attuare nell'ambito delle risorse già previste a legislazione vigente.

#### Lavoro

Relativamente al tema del lavoro particolare rilevanza assumono le disposizioni che introducono una **nuova disciplina delle prestazioni di lavoro occasionale** che va a colmare il vuoto lasciato dalla recente abrogazione della disciplina sui cosiddetti "voucher".

Nessuno può negare l'utilità e la necessità che tra i contratti di lavoro disponibili in Italia ci sia anche un contratto di lavoro occasionale, che regoli il lavoro occasionale. Un contratto che si deve concludere con certezza di doveri e di diritti per entrambe le parti, in piena trasparenza e totale tracciabilità; un contratto di lavoro occasionale, trasparente e tracciabile, portatore di diritti e di doveri per entrambe le parti, sia pure nei limiti del contratto di lavoro occasionale.

Secondo il testo approvato, le prestazioni occasionali di lavoro sono quelle che danno luogo, in un anno civile, a compensi esenti da imposizione fiscale, non incidenti sull'eventuale staso di disoccupazione e computabili ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, complessivamente non superiori a: 5.000 euro, per ciascun prestatore con riferimento alla totalità degli utilizzatori; 5.000 euro, per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori; 2.500 euro, per prestazioni rese complessivamente da ogni prestatore in favore dello stesso utilizzatore. In caso di superamento del limite di 2.500 euro, o comunque di durata della prestazione superiore a 280 ore nell'arco dello stesso anno civile, il rapporto di lavoro occasionale si trasforma a tempo pieno e indeterminato.

Il prestatore ha diritto alla copertura previdenziale, assicurativa e infortunistica, ed ha l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS. Inoltre, trovano applicazione nei confronti del prestatore le disposizioni vigenti in materia di riposo giornaliero e settimanale e delle pause e quelle in materia di sicurezza sul lavoro.

Alle prestazioni di lavoro occasionali possono ricorrere le persone fisiche o altri utilizzatori. Per quanto concerne le persone fisiche, non nell'esercizio dell'attività professionale o d'impresa, possono ricorrere a prestazioni occasionali utilizzando il Libretto Famiglia, cioè un apposito libretto nominativo prefinanziato, acquistabile presso l'INPS o gli uffici postali, e utilizzabile per il pagamento delle prestazioni occasionali rese nell'ambito di piccoli lavori domestici, di assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità, e di insegnamento privato supplementare. Ogni Libretto Famiglia contiene titoli di pagamento con valore nominale di 10 euro per prestazioni non superiori ad un'ora.

Per quanto concerne gli altri utilizzatori, possono ricorrere a prestazioni occasionali mediante uno specifico contratto di prestazione occasionale. Per l'attivazione di tale contratto, ciascun utilizzatore



deve versare, attraverso la piattaforma informatica INPS, le somme dovute. La misura minima del compenso è pari a 9 euro, mentre per il settore agricolo è pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Sia per il Libretto Famiglia, sia per il contratto di prestazione occasionale, l'INPS provvede al pagamento del compenso entro il 15 del mese successivo alla prestazione, mediante specifico accredito su c/c bancario o bonifico bancario.

Almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione, l'utilizzatore è tenuto a trasmettere, attraverso la piattaforma informatica INPS ovvero avvalendosi dei servizi di contact center messi a disposizione dall'INPS, una dichiarazione contenente, fra l'altro, le seguenti informazioni: i dati anagrafici e identificativi del prestatore; il luogo di svolgimento della prestazione; l'oggetto della prestazione; la data e l'ora di inizio e di termine della prestazione ovvero, se imprenditore agricolo, la durata della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore a 3 giorni; il compenso pattuito per la prestazione, in misura non inferiore a 36 euro, per prestazioni di durata non superiore a 4 ore continuative nell'arco della giornata.

E' fatto divieto di utilizzare il contratto di prestazione occasionale per gli utilizzatori che hanno alle proprie dipendenze più di 5 lavoratori subordinati a tempo indeterminato; per le imprese dell'edilizia e di settori affini, le imprese esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo, le imprese del settore miniere, cave e torbiere; nell'esecuzione di appalti di opere o servizi; da parte di imprese del settore agricolo, salvo che per i soggetti quali pensionati, studenti, disoccupati, precettori di prestazioni integrative del salario, purché non iscritti l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Le pubbliche amministrazioni possono fare ricorso al contratto di prestazione occasionale esclusivamente nell'ambito di progetti speciali rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali, per lo svolgimento di lavori di emergenza correlati a calamità o eventi naturali improvvisi, per attività di solidarietà, in collaborazione con altri enti pubblici e/o associazioni di volontariato o per l'organizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli.

In sintesi, viene introdotta una nuova forma di contratto di lavoro, che ha caratteristiche trasparenti e che rende il datore e il lavoratore rispettivamente titolari di doveri e di diritti. Una forma di contratto di lavoro che va a colmare un'esigenza espressa dalle famiglie, dalle imprese e dagli stessi lavoratori.

Si tratta di migliaia di giovani studenti che intendono lavorare in modo occasionale per mantenersi allo studio o alle famiglie e alle piccole realtà imprenditoriali che temporaneamente si trovano nell'esigenza di avvalersi di prestazioni di lavoro occasionali senza ricorrere al lavoro nero.

Fra le altre misure in tema di lavoro si segnalano quelle relative alla definizione delle caratteristiche che devono avere determinate attività lavorative ai fini della corresponsione dell'indennità riconosciuta, fino alla maturazione dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti che si trovino in particolari condizioni (cd **APE sociale**), nonché della applicazione della riduzione del requisito dell'anzianità contributiva in favore dei cosiddetti **lavoratori precoci**. Un ulteriore intervento riguarda una modifica alla disciplina sul **rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC)** ed infine le misure che, con specifico riferimento alle aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro, modificano la disciplina pubblicitica sugli emolumenti retributivi dei lavoratori dipendenti privati di ammontare variabile e la cui corresponsione sia legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, misurabili e verificabili, nonché sulle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa. A queste si aggiungono le disposizioni per la ristrutturazione o la riorganizzazione per crisi aziendale di imprese editoriali che viene favorita tramite la copertura degli oneri per consentire ai giornalisti di poter usufruire della pensione anticipata.

### Sostegno alle imprese e ai contribuenti

**Relativamente al tema del sostegno alle imprese e ai contribuenti** sono state introdotte importanti misure che si articolano in un mix di interventi di natura fiscale e di semplificazione di adempimenti a loro carico. In tale ambito, particolare rilevanza assumono:

- le disposizioni relative alla modifica della disciplina del **Patent box** ovvero della tassazione agevolata dei redditi derivanti da alcuni beni immateriali, quali marchi e brevetti. Le modifiche prevedono l'esclusione dei marchi dal novero dei beni agevolabili e l'inclusione, invece, nel novero dei redditi che beneficiano del regime speciale anche di quelli derivanti dall'utilizzo congiunto di beni immateriali, legati da vincoli di complementarietà, a specifiche condizioni di legge;
- gli incentivi fiscali riconosciuti per gli investimenti pubblicitari incrementali su **quotidiani, periodici e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali** e le misure di sostegno alle **imprese editoriali di nuova costituzione**;

- le disposizioni volte a **consentire l'investimento nei PIR anche alle casse di previdenza e ai fondi pensione**, con l'applicazione del regime fiscale agevolato che ne prevede la detassazione;
- **le disposizioni che estendono alle PMI** costituite sotto forma di S.r.l. **le deroghe alla disciplina civilistica per le startup innovative** costituite sotto forma di S.r.l., concernenti la libera determinazione dei diritti attribuiti ai soci, la possibilità di effettuare un'offerta pubblica delle quote sociali, la deroga al divieto di compiere, da parte della società, operazioni sulle proprie partecipazioni qualora l'operazione sia compiuta in determinate condizioni;
- le disposizioni in materia di **detassazione dei redditi derivanti da investimenti a lungo termine nel capitale delle imprese effettuati da casse previdenziali e fondi pensione**, con la modifica del regime fiscale applicabile nelle ipotesi di cessione degli investimenti prima del quinquennio;

Tra le misure di sostegno alla crescita si segnalano le nuove disposizioni in materia di agevolazione e di incentivo per gli investimenti in ristrutturazione edilizia. Grazie a queste misure, **l'ecobonus si potrà applicare concretamente anche ai grandi condomini** anni Cinquanta, Sessanta e Settanta, **dove le famiglie proprietarie sono largamente incapienti**. D'ora in poi, questo incentivo non servirà soltanto per ristrutturare casa e migliorare l'efficienza energetica degli alloggi delle famiglie che stanno meglio, ma anche degli alloggi posseduti dalle famiglie che finora non hanno potuto beneficiare di tale incentivo. La norma ha un enorme potenziale se si tiene conto che nel Paese gran parte dell'ecobonus è stato finora utilizzato per ristrutturare le case singole e in rarissimi casi per i grandi condomini.

In tema di credito, sono state introdotte importanti misure quali l'estensione dell'ambito di applicazione del **Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti** e le innovazioni in tema di **cartolarizzazione dei crediti**. Provvedimenti che consentono alle imprese più in difficoltà di continuare ad operare avendo a disposizione più strumenti per l'accesso o il recupero del credito.

### Investimenti

Infine, in tema di investimenti, particolare rilevanza assumono le misure volte all'agevolazione degli investimenti per la realizzazione di importanti **eventi sportivi di portata internazionale che devono essere svolti nei prossimi anni nel nostro Paese** (sci alpino a Cortina d'Ampezzo nel 2020 e Ryder Cup 2022) e le misure di semplificazione dell'iter procedurale previsto per **la costruzione di impianti**

**per le competizioni sportive (stadi).** A queste si aggiungono le disposizioni per la sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25.

#### *2.4 Le misure per gli enti territoriali*

Accanto agli interventi per la correzione dei conti pubblici e per il sostegno al sistema economico, particolare rilevanza riveste uno dei capitoli del provvedimento che riguarda nello specifico gli enti territoriali.

**La parte relativa al settore della finanza locale e regionale, contiene molteplici disposizioni, di varia natura, molte delle quali finalizzate a dare concreta attuazione a quanto previsto nella legge di bilancio per il 2017 e agli accordi in sede di Conferenza.**

Il blocco originario delle misure riguardante le disposizioni in materia di enti territoriali e di enti locali è stato ampliato durante l'esame alla Camera dei deputati, trovando soluzioni, in taluni casi parziali come nel caso delle province, alle varie problematiche del comparto degli enti territoriali. Gli articoli che vanno dal 14 al 40 introducono, fra le altre, disposizioni volte ad agevolare l'approvazione dei bilanci da parte di province e città metropolitane, alla revisione e alla predisposizione delle metodologie per la determinazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali *standard* delle regioni a statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità, alla soluzione di talune problematiche legate al personale dei comuni e delle province, tra cui quello relativo al *turnover*, che in questi ultimi anni ha reso difficile l'operatività degli enti territoriali nell'esercizio e nell'assolvimento delle loro funzioni fondamentali, a partire dai comuni più piccoli fino a quelli con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti.

##### *Province e città metropolitane*

**Nel merito, il tema delle province** è stato affrontato tenendo conto che su tali enti è in corso, e sarà oggetto in futuro, un ripensamento rispetto alla collocazione complessiva all'interno del nostro ordinamento e dell'assetto istituzionale del Paese dopo gli esiti del referendum e della loro conferma come enti di rilievo costituzionale. Si tratta di garantire a tali enti la capacità di assolvere pienamente a funzioni fondamentali importanti che sono ancora loro assegnate, quali quelle in materia di edilizia scolastica, di viabilità, di tutela dell'ambiente e di pianificazione e programmazione e di consentire loro di affrontare al meglio l'attuale fase transitoria ed emergenziale.

Con questo provvedimento non si risolvono tutti i problemi aperti delle province, ma si iniziano a dare le prime risposte che consentano a questi enti di vivere questa fase di transizione, per approdare ad un assetto, sia dal punto di vista istituzionale che dal punto di vista delle possibilità e delle competenze finanziarie, più stabile e definito, che ha come traguardo quello del 2019, anno nel quale verranno meno le misure di contribuzione ai saldi di finanza pubblica previste per le province e anno nel quale saranno torneranno ad essere disponibili risorse importanti.

Nel frattempo, per il 2017 e il 2018, **sono state ampliate le risorse a disposizione delle province fino a 180 milioni di euro per ciascuno dei suddetti anni per l'esercizio delle funzioni fondamentali**, con un significativo incremento rispetto a quanto previsto originariamente dal decreto.

Accanto a questa sono state approvate altre tre importanti disposizioni. La prima prevede un **incremento da 100 a 170 milioni per il 2017, del contributo in favore delle province per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria di competenza delle province**; la seconda prevede **un'autorizzazione ulteriore di spesa di 15 milioni di euro per il 2017, per gli interventi di edilizia scolastica**, quindi con interventi che riguardano l'insieme delle funzioni fondamentali e le specifiche esigenze in materia di viabilità e di edilizia scolastica. Tali importi si vanno ad aggiungere alle risorse già previste dal decreto legge per le medesime finalità per un importo di 64 milioni nel 2017, 118 milioni nel 2018, 80 milioni nel 2019 e 44,1 milioni nel 2020.

Infine, la terza prevede che **la sanzione relativa al mancato rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno nell'anno 2012 o negli esercizi precedenti, non trova applicazione**, e qualora già applicata ne vengono meno gli effetti, nei confronti delle province delle regioni a statuto ordinario per le quali le stesse violazioni sono state accertate successivamente alla data del 31 dicembre 2014.

Come accennato in precedenza, tali misure si aggiungono a quelle originarie che prevedevano, fra le altre, le **modalità di ripartizione della riduzione della spesa corrente tra le province e le città metropolitane** delle regioni a statuto ordinario prevista nella legge di stabilità 2015, rispetto alla riduzione già operata nel 2016. Il taglio incrementale per il 2017, quantificato in ulteriori 900 milioni di euro rispetto al 2016, viene ripartito, dal comma 1, nella misura di 650 milioni a carico delle province e per i restanti 250 milioni a carico delle città metropolitane.

Analogamente, **viene ripartito tra ciascuna provincia e città metropolitana il concorso alla finanza pubblica richiesto per gli anni 2017 e 2018 dal decreto-legge n. 66 del 2014**, stabilito in misura pari a complessivi 516,7 milioni di euro annui, in termini di riduzione della spesa corrente,

nonché il contributo in favore delle Province e delle Città metropolitane per il finanziamento delle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica.

Con riguardo alla finalità di favorire **l'approvazione dei bilanci da parte delle Province e delle Città metropolitane**, si prevede l'estensione al 2017 di talune misure, operanti in deroga alla disciplina contabile, già introdotte in precedenti esercizi finanziari. In particolare: si consente di predisporre il bilancio di previsione per la sola annualità 2017 e di applicare al medesimo bilancio di previsione l'avanzo libero e destinato; si estende al 2017 la possibilità per i medesimi enti, nel caso di esercizio provvisorio o di gestione provvisoria, di applicare la relativa disciplina, di cui all'articolo 163 del TUEL, con riferimento al bilancio di previsione definitivo approvato per il 2016; si estende al 2017 la possibilità per gli enti di area vasta di applicare ai rispettivi bilanci di previsione le quote dell'avanzo di amministrazione risultanti da trasferimenti da parte della Regione, una volta che quest'ultima abbia proceduto allo svincolo di tali risorse.

Si segnala poi, in relazione al divieto posto in capo alle province delle regioni a statuto ordinario di procedere ad **assunzioni di personale a tempo indeterminato**, la possibilità introdotta per tali enti di procedere alla copertura delle posizioni dirigenziali che richiedono professionalità tecniche e tecnico finanziarie e contabili non fungibili in relazione alle svolgimento delle funzioni fondamentali.

Alle sole **città metropolitane** delle regioni a statuto ordinario sono stati attribuiti, per l'esercizio delle funzioni fondamentali, contributi complessivi pari a 12 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018.

### Comuni

**Per quanto riguarda i comuni** una delle norme di maggior rilievo riguarda le modifiche alla disciplina del **Turn over del personale** dei comuni tra 1000 e 3000 abitanti, dove lo sblocco delle assunzioni è previsto per il 100 per cento del personale non dirigenziale cessato nell'anno precedente. Per i restanti comuni, la percentuale è fissata nel 90 per cento. Sempre in tema di personale, è stata prevista la possibilità per i Comuni di procedere ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato a carattere stagionale, a condizione che i relativi oneri siano integralmente a carico di risorse, già incassate nel bilancio dei comuni, derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati e che le assunzioni siano finalizzate esclusivamente alla fornitura di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari.

Si segnalano, poi, le disposizioni relative alla determinazione e alla **ripartizione del Fondo di solidarietà comunale**. In particolare, è stata rideterminata la dotazione del Fondo a decorrere dall'anno 2018 con un incremento di 11 milioni di euro rispetto alle previsioni vigenti. In considerazione delle effettive esigenze, l'accantonamento costituito nell'ambito del Fondo da ripartire tra i comuni che necessitano di compensazioni degli introiti derivanti dalla Tasi sull'abitazione principale sono ridotti a 66 milioni di euro. Sempre in considerazione delle effettive esigenze, viene previsto un accantonamento delle risorse del Fondo per un ammontare di 25 milioni di euro da ripartire tra i comuni che presentino una variazione negativa della dotazione del Fondo per effetto dell'applicazione dei criteri perequativi del riparto.

Inoltre, sono state introdotte una serie di norme importanti, molte delle quali finalizzate alla semplificazione e alla riduzione di un sistema stretto di vincoli che hanno limitato in questi anni l'autonomia di tali enti. Tali **semplificazioni** discendono dall'entrata in vigore del principio del pareggio di bilancio, che ha reso possibile una prima riduzione di vincoli specifici su singole voci di spesa che nel corso degli ultimi anni hanno limitato le capacità organizzative e autonome dei comuni.

Per favorire la **fusione tra comuni**, oltre allo stanziamento di un contributo straordinario per un ammontare pari ad 1 milione di euro, è stato previsto che ai comuni istituiti a seguito di fusione non si applichino, nei primi 5 anni dalla fusione, i vincoli stabiliti dalla normativa vigente per le assunzioni a tempo determinato. Inoltre, è stata prevista la possibilità di mantenere per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione di mantenere i tributi e le tariffe applicate precedentemente alla fusione.

Fra le altre misure di semplificazione, si segnala l'eliminazione, per il solo anno 2017, per i comuni e le loro forme associative che hanno approvato il rendiconto 2016 entro il 30 aprile 2017 e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali, delle limitazioni e dei vincoli posti dalla normativa vigente per le **spese relative a studi, incarichi di consulenza, alla stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione**.

Per gli **enti locali dichiarati in dissesto** e con i termini della deliberazione di bilancio sospesi è prevista una differente scadenza per l'invio della certificazione dei risultati conseguiti circa il rispetto dell'obiettivo del pareggio di bilancio. Ulteriori interventi in favore di tali enti concernono la modifica delle disposizioni che disciplinano il raggiungimento del riequilibrio di bilancio da parte degli enti in dissesto, l'amministrazione dei residui attivi e passivi da parte dell'organo straordinario della liquidazione, nonché i debiti fuori bilancio.

## Regioni

Per quanto riguarda le **Regioni**, un'apposita disposizione stabilisce, per l'anno 2017, la **ripartizione tra le regioni a statuto ordinario degli spazi finanziari per favorire gli investimenti** per complessivi 500 milioni di euro, già stanziati dalla legge di bilancio 2017.

Un ulteriore intervento riguarda l'attribuzione di quote del **Fondo da ripartire per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese**, istituito dalla legge di bilancio per il 2017 nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai seguenti soggetti: alle regioni, per 400 milioni di euro nel 2017, con la condizione di dover effettuare un importo minimo di investimenti nuovi e aggiuntivi nel 2017.

Accanto a questa si prevede, a decorrere dall'anno 2017, la predisposizione da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard delle metodologie per la **determinazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, nelle materie diverse dalla sanità**. È stabilito altresì che a decorrere dal 2018 fabbisogni e capacità fiscali standard possano essere utilizzati per la ripartizione del concorso alla finanza pubblica a carico delle regioni medesime. Inoltre, vengono introdotte disposizioni di carattere contabile, relative ai bilanci degli enti territoriali, sono volte da un lato ad estendere il novero delle variazioni di bilancio cui allegare il prospetto di verifica del rispetto del pareggio di bilancio e, dall'altro, con riguardo alle Regioni, a rendere più flessibile da parte delle stesse la gestione di talune tipologie di stanziamenti di bilancio.

**Nell'ambito del capitolo dedicato agli enti territoriali sono state introdotte misure in tema di trasporto pubblico locale e di spesa farmaceutica e sanitaria.**

## Trasporto pubblico locale

Relativamente al **trasporto pubblico locale** si segnala la rideterminazione della consistenza e la definizione dei criteri per la ripartizione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale. Detti criteri sono, tra l'altro, volti a far sì che i servizi di trasporto pubblico locale e regionale siano affidati con procedure ad evidenza pubblica, penalizzando le regioni e gli enti locali che non procedano al loro tempestivo espletamento, nonché a incentivare il



perseguimento degli obiettivi di efficienza e di centralità dell'utenza nell'erogazione del servizio. Sono state altresì previste disposizioni per favorire l'acquisizione, mediante locazione, di materiale rotabile da parte di imprese di trasporto pubblico regionale o locale e per provvedere al rinnovo dello stesso materiale, anche attraverso centrali di acquisto nazionali. Infine, sono state dettate alcune disposizioni che incidono sulla competitività nel settore delle imprese del trasporto pubblico su gomma, con riferimento ai servizi di linea interregionali con itinerari, prezzi e frequenze prestabilite. Ancora con riferimento al trasporto pubblico locale, si prevede che per gli anni dal 2017 al 2020 una quota del 20 per cento del fondo per il finanziamento dello stesso trasporto sia riconosciuta alla regione a condizione che questa entro il 30 giugno di ciascun anno abbia provveduto all'erogazione delle risorse per l'esercizio delle funzioni trasferite alle province ed alle città metropolitane.

### Spesa farmaceutica e sanitaria

Importanti misure sono poi dedicate alla **spesa farmaceutica e sanitaria**. In particolare, riguardo alla spesa farmaceutica si prevedono disposizioni sui flussi informativi delle informazioni farmaceutiche e sui farmaci cui è stato riconosciuto il requisito dell'innovatività condizionata. In particolare si prevede che l'AIFA, per monitorare la spesa complessiva sostenuta per l'assistenza farmaceutica ospedaliera, accertare lo sfondamento definitivo dei tetti di spesa nel biennio 2016-2017, e determinare conseguentemente l'ammontare del *pay-back* farmaceutico per lo stesso biennio, si avvalga dei dati di fatturato delle aziende farmaceutiche indicati e trasmessi dalla fattura elettronica attraverso il Sistema di interscambio. Dal 1 gennaio 2018, viene poi introdotto l'obbligo di indicare, nelle fatture elettroniche emesse nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale per l'acquisto di farmaci, anche il Codice di autorizzazione all'immissione in commercio (AIC) del farmaco e il quantitativo acquistato.

Con una norma di portata meramente interpretativa, si chiarisce che i farmaci ai quali è stato riconosciuto il requisito dell'innovatività condizionata, ai sensi della determinazione AIFA 519/2017, sono inseriti di diritto nei prontuari terapeutici regionali ma non accedono, per un periodo massimo di diciotto mesi, ai Fondi istituiti dai commi 400 e 401 della legge di bilancio 2017 per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto rispettivamente, dei medicinali innovativi e dei medicinali oncologici innovativi.

Riguardo alla spesa sanitaria si recepisce, con riferimento all'edilizia sanitaria, quanto stabilito dall'Intesa Stato-regioni del 23 febbraio 2017, in merito alla riduzione, pari a 100 milioni di euro, delle risorse programmate per tali interventi in tale settore. Conseguentemente, la norma introduce

una deroga alle regole di contabilizzazione, al fine di garantire il contributo alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2017. Pertanto, le somme ammesse a finanziamento nel 2017 per interventi di edilizia sanitaria compresi in accordi di programma sottoscritti nel 2016, sono accertate in entrata dalle regioni nel 2018. I termini di risoluzione degli accordi di programma sono prorogati in ragione del periodo di sospensione che si realizza nel 2017. Con specifico riguardo all'assistenza sanitaria, si prevede il trasferimento dal Ministero dell'interno al Ministero della salute delle competenze relative al finanziamento delle prestazioni sanitarie urgenti od essenziali agli stranieri non in regola con le norme sul soggiorno. Inoltre, sempre con riguardo alla spesa sanitaria, si modifica la norma di deroga che, per il 2016, esclude il computo, ai fini della verifica del rispetto dell'obbligo del pareggio di bilancio da parte della regione o della provincia autonoma, di alcuni impegni contabili inerenti a tale spesa. Si modifica anche la disciplina di una quota premiale nell'ambito del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Ulteriore modifica concerne il riparto, e la relativa anticipazione finanziaria, delle risorse del Servizio sanitario nazionale destinate alle regioni e vincolate a determinate finalità. Si modifica infine la disciplina sulle quote di compartecipazione delle regioni a statuto ordinario all'IVA e sulle relative anticipazioni finanziarie.

### *2.5 Le misure per il terremoto in Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria*

Le  **misure in favore delle zone colpite dagli eventi sismici**  rappresentano un altro capitolo di grande rilievo politico e sostanziale del decreto legge.

Fra le misure più significative si ricorda lo  **stanziamento di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019 per gli interventi previsti nel decreto-legge e l'istituzione di un Fondo per accelerare le attività di ricostruzione** , con una dotazione pari a 461,5 milioni di euro per l'anno 2017, 687,3 milioni di euro per l'anno 2018 e 699,7 milioni di euro per l'anno 2019 da utilizzare, per interventi di ricostruzione destinati ai comuni colpiti dal sisma e ai Comuni delle zone a rischio sismico 1, nonché per specifici Piani sperimentali per la difesa sismica degli edifici pubblici e per l'acquisto e la manutenzione dei mezzi occorrenti per il soccorso alla popolazione civile.

Gli interventi previsti nel decreto legge sono stati ulteriormente ampliati alla Camera, ad iniziare dall' **assegnazione di spazi finanziari volti ad agevolare l'effettuazione di investimenti connessi alla ricostruzione**  da parte degli enti locali colpiti, misure volte a sostenere le capacità di progettazione dei comuni nelle aree colpite, misure volte a sostenere ulteriormente le imprese del

settore turistico e del commercio, a mettere a disposizione maggiori risorse per la copertura dei cosiddetti danni indiretti derivanti dagli eventi sismici, misure volte a regolarizzare e a dare risposta alle istanze presentate dalle imprese agricole relativamente ai danni subiti da eventi calamitosi, non solo per il terremoto, ma anche in relazione ad altri eventi meteorologici quale le gelate.

Fra le ulteriori misure di rilievo si segnala **l'incremento di 63 milioni di euro per l'anno 2017 e 132 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 del Fondo per la ricostruzione** delle aree colpite dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016. Per consentire l'avvio di interventi urgenti per la ricostruzione pubblica e privata nelle predette aree, viene inoltre autorizzata la spesa di 150 milioni di euro per l'anno 2017.

Particolarmente importanti sono anche le **disposizioni di proroga di termini, in particolare in materia di adempimenti e di versamenti tributari** a favore dei soggetti, persone fisiche e imprese, localizzate nei comuni colpiti dagli eventi sismici in Centro Italia nel 2016. Inoltre è prorogato dal 16 dicembre 2017 al 16 febbraio 2018 il termine entro il quale, senza applicazione di sanzioni e interessi, dovrà avvenire la ripresa della riscossione dei tributi sospesi e non versati, limitatamente ai soggetti diversi da imprenditori, lavoratori autonomi e agricoltori. A favore di tali soggetti diversi è prevista inoltre la possibilità di versare le somme oggetto di sospensione, senza applicazione di sanzioni e interessi, mediante rateizzazione fino a un massimo di 9 rate mensili di pari importo, a decorrere dal 16 febbraio 2018. È altresì prorogato di un anno, fino al 31 dicembre 2019, il periodo entro il quale le imprese localizzate nei comuni colpiti dagli eventi sismici che effettuano investimenti possono beneficiare del credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi.

Si segnala, inoltre, la disposizione che autorizza il Commissario straordinario per la ricostruzione ad erogare ai comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016 una compensazione della perdita del gettito della TARI fino ad un massimo di 16 milioni di euro per l'anno 2016, da erogare nel 2017, e di 30 milioni di euro annui per il triennio 2017-2019.

Infine, di particolare rilievo sono le disposizioni riguardanti **l'istituzione e la disciplina di una zona franca urbana nei comuni delle regioni del Lazio, dell'Umbria, delle Marche e dell'Abruzzo colpiti dagli eventi sismici** che si sono susseguiti dal 24 agosto 2016. Le imprese che hanno la sede principale o l'unità locale all'interno della zona franca e che hanno subito, a causa degli eventi sismici, la riduzione del fatturato almeno pari al 25 per cento nel periodo dal 1 settembre 2016 al 31 dicembre 2016, rispetto al corrispondente periodo del 2015, possono beneficiare della parziale esenzione dalle

imposte sui redditi e dall'IRAP, alle condizioni di legge, nonché dell'esenzione degli immobili produttivi dalle imposte municipali e dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico dei datori di lavoro. La fruizione delle agevolazioni da parte delle imprese beneficiarie è possibile nel limite delle risorse stanziato, pari a 194,5 milioni di euro per l'anno 2017, 167,7 milioni di euro per l'anno 2018 e 141,7 milioni di euro per l'anno 2019.

## ***2.6 Le misure in tema di istruzione e cultura***

Ultime, ma non per rilievo, si segnalano le **disposizioni in materia di istruzione e di cultura**.

Per quanto riguarda l'istruzione, ricordo anzitutto l'importantissima norma che aumenta la disponibilità del Fondo destinato all'incremento dell'organico docente e dell'autonomia; un incremento del Fondo destinato a coprire l'onere per le retribuzioni del personale docente a tempo indeterminato che si determinerà in conseguenza del consolidamento nell'organico delle scuole di ogni ordine e grado di **15.100 posti provenienti dall'organico di fatto**, un investimento di grande importanza come di grande importanza sono gli interventi sulle istituzioni di alta formazione artistica e sui sistemi bibliotecari locali.

Per quanto riguarda la cultura si segnalano, fra le altre, le disposizioni relative alla **statizzazione** e razionalizzazione di una parte delle **istituzioni AFAM non statali**, e le disposizioni relative agli **incarichi di direttore di istituti e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale** per i quali si afferma un principio: non si costruisce una norma anti-TAR, come erroneamente si è detto, ma si afferma il principio per il quale i nostri luoghi di cultura ambiscono a poter avere alla loro direzione le migliori professionalità e competenze a livello internazionale. Infine, si segnala lo stanziamento di risorse per alcune esigenze di intervento del Mibact e **per interventi di recupero e valorizzazione di luoghi di interesse culturale**, fra cui il Reale sito di Carditello.

## 2.7 Le altre misure

Fra le altre misure si segnalano l'incremento di 58 milioni per il 2017 il **Fondo per il diritto al lavoro dei disabili** e l'istituzione di un **Fondo per le mense scolastiche biologiche**, con una dotazione di 4 milioni per l'anno 2017 e 10 milioni di euro a decorrere dal 2018, finalizzato a promuovere il consumo di prodotti biologici e sostenibile nelle mense scolastiche.

Un'importante misura è quella che prevede **l'esclusione delle forme di previdenza complementare dal bail in** attraverso una norma che dispone che non sono ammesse azioni dei creditori del depositario e del sub-depositario sulle somme di denaro e sugli strumenti finanziari dei fondi pensione depositate a qualsiasi titolo presso un depositario.

Nel corso dell'esame parlamentare sono stati introdotti gli **incentivi fiscali** agli investimenti pubblicitari incrementali su **quotidiani, periodici e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali**, le misure di sostegno alle imprese editoriali di nuova costituzione, nonché **misure per la ristrutturazione la riorganizzazione per crisi aziendale di imprese editoriali**. Inoltre, sono state introdotte misure di semplificazione e liberalizzazione nell'ambito del sistema di **vendita e distribuzione della stampa quotidiana e periodica**.

Si segnalano poi le disposizioni finalizzate al **potenziamento dell'organico della Corte dei conti** e al **rafforzamento dei compiti dell'ANAC**, con particolare riguardo ai pareri precontenzioso e alla definizione delle controversie con le imprese appaltatrici.

**In conclusione, si tratta di un provvedimento complesso, importante, che per struttura è paragonabile ai più importanti provvedimenti adottati nel corso di questa legislatura, e a cui è affidato l'obiettivo di allargare il sentiero della crescita e dello sviluppo del Paese, in equilibrio tra controllo, miglioramento dei conti e sostegno al cambiamento e alla modernizzazione del Paese, allo scopo di attrezzarlo adeguatamente alle grandi sfide che vive oggi e che lo attendono domani.**