



Camera dei Deputati

V commissione bilancio

AC 4444 -Disegno di Legge di conversione del
Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50

Audizione ASSTRA

Roma, 9 maggio 2017

Egregio Presidente, Egregi Onorevoli,

vorremmo, innanzitutto, manifestare l'apprezzamento di Asstra, l'associazione nazionale delle imprese che svolgono servizi di trasporto pubblico locale e regionale, per la disponibilità di questa Commissione di approfondire, attraverso l'audizione, i profili maggiormente critici di alcune misure del decreto legge 50/2017 che intervengono in materia del trasporto pubblico locale.

Di seguito si riportano le questioni di maggior rilievo evidenziando *in primis* le disposizioni che, in via prioritaria, necessitano di una modifica normativa o comunque di un'integrazione volta a stimolare l'utilizzo dei mezzi collettivi, per poi successivamente elencare sinteticamente ulteriori proposte necessarie per lo sviluppo del settore del trasporto pubblico locale.

PRIORITA'

- ✓ **INTERVENTI PER IL TRASPORTO FERROVIARIO (ART.47) – pag.3**
- ✓ **FONDO NAZIONALE TRASPORTI – PENALIZZAZIONI E INDICIZZAZIONE (ART. 27) – pag.7**
- ✓ **AGEVOLAZIONI FISCALI PER ABBONAMENTI AL TRASPORTO PUBBLICO (ART. 27) – pag.10**
- ✓ **EVASIONE TARIFFARIA (ART. 48) – pag.12**

ULTERIORI MISURE

- ✓ **ESTENSIONE E PROROGA SPLIT PAYMENT (ART. 1) – pag.14**
- ✓ **MISURE A SOSTEGNO DELLA MOBILITA' URBANA E MISURE PER LA SOSTA (ART. 48) – pag.17**

INTERVENTI PER IL TRASPORTO FERROVIARIO (ARTICOLO 47)

Sintesi della misura.

Il Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50 contiene all'articolo 47, rubricato "interventi per il trasporto ferroviario", importanti provvedimenti di interesse per il comparto ferroviario regionale. In particolare, viene stabilito che, al fine di favorire ed accelerare il raggiungimento della compatibilità degli standard tecnologici e di sicurezza delle linee ferroviarie regionali con quelle della rete ferroviaria nazionale, previa intesa tra le Regioni e il Ministero dei Trasporti, da definirsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore del Decreto in parola, Rete Ferroviaria Italiana Spa viene individuato come soggetto unico responsabile della realizzazione degli interventi tecnologici necessari da realizzarsi sulle stesse reti regionali. Suddetti interventi verranno effettuati nell'ambito di un apposito contratto con le Regioni, nei limiti delle risorse disponibili per le suddette finalità e in coerenza con i piani di adeguamento tecnico presentati dai gestori delle reti competenti, rispetto ai quali sia intervenuto il pronunciamento dell'organismo preposto alla sicurezza (comma 2). Il testo della norma, che si intreccia con i finanziamenti di cui alla Delibera CIPE 54/2016, non appare particolarmente chiaro in relazione alla circostanza che l'affidamento a RFI sia una facoltà, come auspicato, piuttosto che un obbligo. Ci si augura pertanto una revisione in sede di conversione del testo atta a fugare ogni dubbio interpretativo.

Il terzo comma rimanda a successivi decreti del Ministero dei Trasporti, emanati di concerto con il Ministero dell'Economia l'individuazione nell'ambito delle ferrovie regionali, di quelle linee di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale sulla base di criteri che tengano conto delle esigenze di mobilità dei viaggiatori e delle merci, di ampliamento della connettività della rete ferroviaria, di integrazione con il territorio e le aree metropolitane e di potenziamento delle connessioni verso i sistemi portuali ed aeroportuali, al fine di prevedere linee di finanziamento di natura statale. Al quarto comma dell'articolo in parola, viene altresì previsto che le Regioni territorialmente competenti, i gestori delle linee regionali e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. possano altresì concludere accordi e stipulare contratti per disciplinare la realizzazione di interventi diversi da quelli previsti al comma 1, ovvero il subentro nella gestione a favore della medesima Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. delle reti ferroviarie regionali, definendo gli oneri contrattuali e individuando le necessarie risorse di copertura. Il quinto comma prevede che, con uno o più decreti del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia, previa intesa in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano vengano individuate, tra quelle di cui al comma 3, le linee che assumono la qualificazione di infrastruttura ferroviaria nazionale, previa individuazione delle risorse da destinare alla gestione ai sensi del secondo periodo, ivi incluse quelle iscritte sui pertinenti capitoli del bilancio dello Stato che sono corrispondentemente riallocate. Tali linee sono trasferite, a titolo gratuito, al Demanio ed al patrimonio indisponibile e disponibile dello Stato ai fini del contestuale trasferimento, mediante conferimento in natura, al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale che ne assume la relativa gestione nell'ambito del contratto di servizio con lo Stato ai sensi e per gli effetti del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 ottobre 2000 n. 138 T. Anche

qui, le previsioni appena commentate, che prevedono il trasferimento a titolo gratuito delle linee in parola dalla competenza del demanio regionale a quella del demanio statale, suscita perplessità.

Criticità e proposte

Le modifiche apportate ai commi 1 e 2 hanno la finalità di rendere il dettato normativo maggiormente chiaro e coerente con il quadro legislativo e costituzionale vigente. E ciò conformemente alla *voluntas legis* sottesa alla norma in esame ed al fine di evitare ambiguità interpretative il cui effetto sarebbe esclusivamente quello di ritardare l'attuazione degli interventi ivi previsti.

La revisione minimale del testo persegue, quindi, la finalità di chiarire che le Regioni hanno la facoltà di affidare ad RFI lo svolgimento delle attività previste dal comma 1 prevedendo al contempo il necessario coinvolgimento, nel caso in cui si eserciti detta facoltà, del gestore regionale sulla cui infrastruttura vengono effettuati gli interventi. Un affidamento ex lege a RFI delle attività in questione sarebbe infatti difficilmente giustificabile sulla base di quanto evidenziato nella relazione illustrativa in ordine al possesso da parte di RFI della autorizzazione di sicurezza. La norma disciplina, infatti, attività per le quali il possesso dell'autorizzazione di sicurezza non è un requisito qualificante atteso che la stessa RFI non lo possedeva nel momento in cui essa stessa ha effettuato i medesimi interventi sulla propria rete.

Proposta emendativa

All'art. 47 (Interventi per il trasporto ferroviario) i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

" 1. Al fine di favorire ed accelerare il conseguimento della compatibilità degli standard tecnologici e di sicurezza delle linee ferroviarie regionali con quelli della rete ferroviaria nazionale di cui al Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione 31 ottobre 2000, n. 138T, garantendo al contempo adeguati livelli di efficienza e sviluppo, le Regioni interessate, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il gestore della rete regionale, da definirsi entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, possono individuare Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. quale soggetto responsabile della realizzazione dei necessari interventi tecnologici da realizzarsi sulle stesse linee regionali.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1 Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. attua gli interventi di cui al comma 1 nell'ambito di apposito contratto con le Regioni interessate ed i competenti gestori delle reti regionali, nei limiti delle risorse disponibili destinate agli scopi, ed in coerenza con i piani di adeguamento tecnico presentati dai competenti gestori delle reti regionali, rispetto ai quali sia intervenuto il relativo pronunciamento da parte del competente l'organismo preposto alla sicurezza."

Criticità e proposte

L'emendamento proposto affida alle Regioni territorialmente competenti, nell'ambito di accordi o contratti con Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., di disporre l'eventuale trasferimento a titolo oneroso al Demanio ai fini del contestuale trasferimento, mediante conferimento in natura, al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, di linee ferroviarie regionali.

Si intende così, in modo più rispettoso delle attribuzioni regionali, affidare alla Regione alla quale appartiene una data linea regionale e non già ad un decreto ministeriale, la decisione di trasferire al Demanio dello Stato, per un contestuale trasferimento ad RFI, una infrastruttura ferroviaria regionale.

Si ritiene infatti che la soluzione prevista al successivo comma 5 dell'articolo in esame non sia rispettosa dell'assetto delle competenze regionali e per tali ragioni si propone la soppressione del comma.

In tal modo viene salvaguardata la possibilità di un trasferimento ad RFI di determinate linee regionali, ivi comprese quelle qualificate di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale, ma preservando le prerogative regionali e prevedendo, più equamente, che il trasferimento avvenga a titolo oneroso, valorizzando così gli investimenti effettuati dalla Regione sulla propria rete.

Si propone infine la soppressione del comma 3 in quanto pleonastico, giacché nulla osta al finanziamento delle linee che assumano rilevanza per la rete ferroviaria nazionale, indipendentemente dal fatto che restino di pertinenza regionale o siano trasferite al Gestore della rete nazionale secondo il meccanismo disegnato dal comma 4, nella riformulazione proposta dal presente emendamento. Al contrario l'introduzione di questa particolare categoria di infrastrutture, per come formulata nell'attuale comma 3, è foriera di dubbi interpretativi, in ordine alle modalità ed ai canali di finanziamento degli investimenti sulle reti ferroviarie.

Proposta emendativa

All'art. 47 (Interventi per il trasporto ferroviario) il comma 4 è sostituito dal seguente:

“Le Regioni territorialmente competenti, i Gestori delle linee regionali e il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, definendo gli oneri contrattuali e individuando le necessarie risorse di copertura, possono altresì concludere accordi e stipulare contratti per disciplinare la realizzazione di interventi diversi da quelli previsti al comma 1, ovvero il subentro nella gestione delle reti ferroviarie regionali a favore del medesimo Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, ovvero, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il trasferimento, a titolo oneroso, di tali reti ferroviarie regionali al Demanio ed al patrimonio indisponibile e disponibile dello Stato ai fini del contestuale trasferimento, mediante conferimento in natura, al Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, che ne assume la relativa gestione nell'ambito del contratto di servizio con lo Stato ai sensi e per gli effetti del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 ottobre 2000 n. 138 T.”

Criticità e proposte

L'emendamento proposto affida alle Regioni territorialmente competenti, nell'ambito di accordi o contratti con Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., di disporre l'eventuale trasferimento a titolo oneroso al Demanio ai fini del contestuale trasferimento, mediante conferimento in natura, al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, di linee ferroviarie regionali.

Le condizioni di trasferimento a titolo oneroso devono anche tenere conto degli investimenti effettuati dalla Regione o dal concessionario dell'infrastruttura

regionale sulla linea oggetto di trasferimento e delle eventuali diseconomie di esercizio derivanti dal trasferimento.

Si intende così, in modo più rispettoso delle attribuzioni regionali, affidare alla Regione alla quale appartiene una data linea regionale e non già ad un decreto ministeriale, la decisione di trasferire al Demanio dello Stato, per un contestuale trasferimento ad RFI, una infrastruttura ferroviaria regionale.

Si ritiene infatti che la soluzione prevista al successivo comma 5 dell'articolo in esame non sia rispettosa dell'assetto delle competenze regionali e per tali ragioni si propone la soppressione del comma.

In tal modo viene salvaguardata la possibilità di un trasferimento ad RFI di determinate linee regionali, ivi comprese quelle qualificate di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale, ma preservando le prerogative e le competenze regionali e prevedendo, più equamente, che il trasferimento avvenga a titolo oneroso, valorizzando così gli investimenti effettuati dalla Regione sulla propria rete.

Rispetto alla formulazione del precedente emendamento la presente proposta emendativa si distingue in quanto lascia sopravvivere l'individuazione della nuova categoria di infrastrutture regionali di rilevanza per la rete nazionale di cui al comma 3.

Proposta emendativa

1. *All'art 47, al comma 4, è aggiunto infine il seguente periodo: "Detti accordi possono eventualmente prevedere, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il trasferimento, a titolo oneroso, di tali linee, al Demanio ed al patrimonio indisponibile e disponibile dello Stato ai fini del contestuale trasferimento, mediante conferimento in natura, al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, che ne assume la relativa gestione nell'ambito del contratto di servizio con lo Stato ai sensi e per gli effetti del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 ottobre 2000 n. 138 T."*

2. *All'art 47 il comma 5 è soppresso.*

FONDO NAZIONALE TRASPORTI (ARTICOLO 27)

Sintesi della misura.

L'articolo 27, nell'apportare modifiche la Legge di Bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), introduce disposizioni volte alla stabilizzazione del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale e ferroviario nelle regioni a statuto ordinario. Nello specifico viene previsto uno stanziamento complessivo per l'anno 2017 di 4.789.506.000 euro e di 4.932.554.000 euro a decorrere dal 2018 (comma 534-quater).

Giova ricordare, seppur ci si trova in un rinnovato contesto in cui le dinamiche del Fondo sono state sganciate dagli andamenti del gettito dell'accisa, che lo stanziamento del 2017 è di circa 70 milioni di Euro inferiore rispetto alle disponibilità dell'anno precedente mentre per gli anni successivi la dotazione di risorse ritorna ai livelli del 2013, anno di costituzione del Fondo nazionale.

L'articolo 27 interviene, inoltre, modificando i criteri di ripartizione del Fondo introducendo i parametri delle tariffe, del costo standard e dei livelli adeguati del servizio nonché sulle anticipazioni alle Regioni delle quote di loro spettanza passando dagli attuali 60% all' 80% entro il 15 gennaio di ogni anno. E' stato altresì introdotto un meccanismo di calmierazione nella ripartizione regionale del Fondo, per cui nessuna Regione potrà essere penalizzata di oltre il 5% annuo e complessivamente del 10% nel primo quinquennio di applicazione. Infine si segnala l'introduzione di una considerevole penalità (15% del valore dei contratti di servizio) per quelle Regioni nei cui territori i contratti non sono affidati con procedure ad evidenza pubblica, facendo comunque salvi quelli che alla data del 30 settembre 2017 in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007, sino alla loro scadenza, nonché per i servizi ferroviari regionali nel caso di avvenuta pubblicazione alla medesima data ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007.

Criticità e proposte

1. Indicizzazione Fondo nazionale

E' auspicabile, al fine di assicurare nel tempo la stabilità e certezza delle risorse e di evitare il deterioramento del valore reale, introdurre meccanismi di indicizzazione del Fondo Nazionale Trasporti. Infatti la garanzia della stabilità pluriennale delle risorse a disposizione delle regioni consente di avviare un processo di concorrenza duraturo, dando modo alle aziende di sviluppare, in sede di gara, offerte chiare e in grado di garantire, in un arco temporale di medio-lungo periodo, l'efficienza gestionale e lo sviluppo degli investimenti.

Proposta emendativa

All'articolo 27, comma 1, inserire al comma 534-quater infine il seguente periodo:

A decorrere dal 2018 la dotazione del Fondo di cui al periodo precedente è incrementato annualmente in misura pari al tasso di inflazione programmato salvo l'eventuale recupero delle differenze in caso di rilevante scostamento dal tasso di inflazione effettivo di settore (ISTAT NIC072). All'onere di cui al precedente periodo,

pari complessivamente a 83,8 milioni di euro, a decorrere dal 2018 si provvede attraverso l'utilizzo dei risparmi di cui al primo periodo.

Consequentemente l'art. 20 comma 2 è sostituito dal seguente:

2. All'onere di cui al comma 1, pari a complessivi 110 milioni di euro per l'anno 2017 e a 80 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018, si provvede, quanto a 60 milioni di euro per l'anno 2017 mediante utilizzo dei risparmi di spesa di cui all'articolo 27, comma 1. Al restante onere, pari a 50 milioni di euro per l'anno 2017, e a 80 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, commi 199 e 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Eliminazione penalizzazione 15% Fondo nazionale

Come accennato precedentemente la lettera d) del comma 2 dell'art. 27 introduce un meccanismo di penalizzazione nell'attribuzione delle risorse del Fondo Nazionale Trasporti a carico delle Regioni nei cui territori i contratti di servizio del tpri non risultino affidati con procedure ad evidenza pubblica.

Il sistema di penalizzazione introdotto dalla norma presenta indubbi profili di incostituzionalità e rischia di determinare un'illegittima compressione delle garanzie costituzionali poste a tutela del diritto alla mobilità dei cittadini. Come affermato dalla Corte Costituzionale, infatti, il Fondo nazionale trasporti ed i suoi meccanismi di ripartizione rispondono all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione e garantire i livelli essenziali delle prestazioni in misura omogenea sul territorio nazionale.

La previsione di meccanismi penalizzanti nell'attribuzione alle regioni delle risorse a tali scopi destinate, oltre a comportare il concreto rischio che ciò si traduca in tagli sui relativi contratti di servizio e, conseguentemente, sui livelli essenziali delle prestazioni, risulta pertanto di dubbia legittimità costituzionale. Illegittimità ancor più evidente se si considera che la penalizzazione prevista dalla norma colpirebbe le regioni anche nel caso di affidamenti diretti effettuati in totale conformità (per forma e per tempistiche) alla normativa comunitaria nonché agli orientamenti della giurisprudenza comunitaria e costituzionale in materia.

Tale disposizione appare altresì discriminatoria sia in quanto penalizza forme di affidamento che sono comunque conformi alla normativa comunitaria, determinando una disparità di trattamento in danno degli operatori nazionali, sia in relazione alla diversità di trattamento tra modalità di trasporto (se su gomma o su ferro) nella determinazione della penalità.

Proposta emendativa

All'articolo 27, comma 2 sono apportate le seguenti modificazioni:

"1. La lettera d) dell'art 27 comma 2 è soppressa"

2. All'art. 27, comma 2 lettera e), le parole "lettere da a) a d)" sono sostituite da "lettere da a) a c)".

Criticità e proposte

Il comma in questione modifica quanto previsto dal D.Lgs 422/97 in materia di rapporto ricavi da traffico costi operativi. La modifica, in particolare, mira a rimodulare l'obiettivo del 35% in funzione delle caratteristiche economiche e sociali del territorio di riferimento. In questo modo si superano le criticità derivanti da un unico rapporto omogeneo e applicabile indistintamente su tutto il territorio nazionale, il quale non tiene conto delle diversità nei territori, che in alcuni casi non consentono oggettivamente, per motivazioni non prettamente dipendenti dall'efficienza gestionale, di raggiungere il parametro obiettivo del 35%, a causa ad esempio della presenza di aree a domanda debole nelle quali comunque deve essere assicurato il diritto alla mobilità.

Proposta emendativa

All'articolo 27, dopo il comma 2 inserire il seguente comma 2 bis:

2-bis. All'articolo 19 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, sono apportate le seguenti modificazioni:

al comma 5, primo periodo, dopo le parole: "allo 0,35 a partire dal 1 gennaio 2000" è aggiunto il seguente periodo: ", fatta salva una diversa valutazione della soglia per tener conto del livello della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali, determinata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281".
il comma 6 è abrogato.

AGEVOLAZIONI FISCALI PER ABBONAMENTI AL TRASPORTO PUBBLICO (ARTICOLO 27)

Sintesi misura

La Legge Finanziaria 2008 ha previsto all'articolo 1 comma 309 l'introduzione di una detrazione del 19% dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche IRPEF per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2008 "...per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale..... per un importo delle spese stesse non superiore a 250 euro." Tale misura confermata con la legge finanziaria 2009 non è stata però riproposta nel 2010. L'esperienza è stata senza dubbio positiva ed è stata uno dei fattori che ha fatto registrare tra il 2007 e il 2008 un incremento della propensione verso il mezzo pubblico.

Sempre in tema di titoli di viaggio la norma del Testo Unico delle Imposte Dirette prevede all'art. 51 del D.P.R. n. 917/86 che "2. Non concorrono a formare il reddito: d) le prestazioni di servizi di trasporto collettivo alla generalità o a categorie di dipendenti; anche se affidate a terzi ivi compresi gli esercenti servizi pubblici;" Vi è l'esigenza dell'integrazione dell'articolo 51, al comma 1, lettera d) dove precisi che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente "*d-bis) le somme erogate o rimborsate dal datore di lavoro o da quest'ultimo direttamente sostenute, volontariamente e/o in conformità a disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento aziendale, per l'acquisto dei titoli di viaggio per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale del dipendente e dei familiari*".

Criticità e proposte

Si propone di ripristinare la misura, già sperimentata con successo negli anni scorsi, di detrazione fiscale del costo degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico. L'esperienza è stata senza dubbio positiva ed è stata uno dei fattori che ha fatto registrare tra il 2007 e il 2008 un incremento della propensione verso il mezzo pubblico. Appare utile sottolineare i benefici che deriverebbero dalle misure in questione anche in termini di ampliamento della base occupazionale, oltre che, di impatto ambientale.

Proposta emendativa

All'articolo 27 dopo il comma 12 aggiungere il seguente:

13. Allo scopo di incentivare l'uso del trasporto pubblico in sostituzione del trasporto privato, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, per le spese sostenute per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale spetta annualmente una detrazione dall'imposta lorda, fino alla concorrenza del suo ammontare, nella misura del 19 per cento per un importo delle spese stesse non superiore, in ciascun periodo di imposta, a 350 euro annui. La detrazione spetta sempreché le spese stesse siano rimaste ad effettivo carico del contribuente e non siano deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formare il reddito complessivo. La detrazione spetta anche se la spesa è stata sostenuta nell'interesse delle persone indicate nell'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre

1986, n. 917 (TUIR), e successive modificazioni, che si trovino nelle condizioni indicate nel comma 2 del medesimo articolo 12. All'onere di cui al precedente periodo si provvede mediante l'utilizzo delle disponibilità di cui all'articolo 1, comma 199-200 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Criticità e proposte

La proposta emendativa si pone l'obiettivo stabilire l'esclusione dal reddito da lavoro dipendente imponibile delle somme erogate, rimborsate o sostenute dal datore di lavoro per l'acquisto dei titoli di viaggio per il trasporto pubblico a favore del dipendente e dei familiari al fine di sostenere ed incentivare l'utilizzo del mezzo di trasporto pubblico.

Proposta emendativa

All'articolo 27 dopo il comma 12 aggiungere il seguente:

13. Al fine di incentivare l'uso del trasporto pubblico, all'articolo 51, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR), e successive modificazioni, dopo la lettera d) è inserita la seguente: «d-bis) le somme erogate o rimborsate dal datore di lavoro o da quest'ultimo direttamente sostenute, volontariamente e/o in conformità a disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento aziendale, per l'acquisto dei titoli di viaggio per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale del dipendente e dei familiari indicati nell'articolo 12 che si trovino nelle condizioni previste nel comma 2 del medesimo articolo 12». All'onere di cui al precedente periodo si provvede mediante l'utilizzo delle disponibilità di cui all'articolo 1, comma 199-200 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190. All'onere di cui al precedente periodo si provvede mediante l'utilizzo delle disponibilità di cui all'articolo 1, comma 199-200 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

EVASIONE TARIFFARIA (ARTICOLO 48)

Sintesi misura

L'articolo 48, commi 9- 13, riprendendo quanto previsto dall'art. 26 dello Schema di TULPS, introduce importanti novità in materia di lotta all'evasione tariffaria nel settore del TPL. Innanzitutto al comma 9, viene introdotta la possibilità di prevedere, in conformità alle apposite prescrizioni previste dal gestore, modalità di validazione di tipo check in-check out. Al comma 11 viene previsto che la violazione degli obblighi di cui sopra (n.b. rectius commi 9 e 10) comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria da definirsi con legge regionale. In assenza di legge regionale, la sanzione è pari a sessanta volte il valore del biglietto ordinario e comunque non superiore a 200 euro. 7 Attraverso la modifica dell'art. 71 del DPR 753/1980 viene previsto dalla normativa nazionale ciò che in molte regioni è stato previsto dalle proprie discipline regionali ovvero la possibilità di affidare le attività di prevenzione, accertamento e contestazione delle violazioni alle norme di viaggio anche a soggetti non appartenenti agli organici del gestore medesimo, qualificabili come agenti accertatori. Occorre segnalare, che rispetto al testo dell'art. 27 dello schema TULPS, che aveva recepito gli orientamenti della giurisprudenza, non è stata riproposta la disposizione che attribuiva agli agenti accertatori la qualifica di pubblici ufficiali e la possibilità di irrogare sanzioni amministrative anche per altre violazioni in materia di trasporto pubblico. Si auspica in una revisione in fase di conversione del decreto in oggetto. Un'altra importante disposizione è contenuta nel comma 13 che riguarda la possibilità di utilizzare le rilevazioni dei sistemi di videosorveglianza presenti a bordo dei veicoli e sulle banchine di fermata ai fini del contrasto dell'evasione tariffaria e come mezzo di prova per l'identificazione di eventuali trasgressori che rifiutino di fornire le proprie generalità agli agenti accertatori.

Criticità e proposte

La norma rappresenta sicuramente attuazione di quanto da tempo auspicato e sollecitato dall'Associazione.

Si ritiene, infatti, indispensabile una norma di livello nazionale che attribuisca chiaramente al personale incaricato delle attività di accertamento e contestazione delle violazioni in materia tariffaria ampi e più stringenti poteri e strumenti atti a prevenire e combattere il fenomeno dell'evasione tariffaria.

Fenomeno che, si ritiene, possa essere ancor più efficacemente combattuto con la previsione in via normativa di quanto da tempo affermato dalla giurisprudenza in merito all'attribuzione agli agenti accertatori della qualifica di pubblici ufficiali nonché permettendo loro di accertare e contestare anche altre violazioni in materia di trasporto pubblico contenute nel titolo VII del DPR 753/1980.

Proposta emendativa

1. *All'articolo 48, comma 11 le parole "dai commi 1 e 2" sono sostituite dalle parole "dai commi 9 e 10".*

-
2. *All'art. 48, co.12, dopo le parole "le altre attività istruttorie previste dal capo I, sezione II, della stessa legge" inserire "Gli agenti accertatori acquistano, nei limiti del servizio a cui sono destinati, la qualità di pubblico ufficiale. Gli agenti accertatori possono accertare e contestare anche le altre violazioni in materia di trasporto pubblico contenute nel titolo VII del presente decreto e per le quali sia prevista la irrogazione di una sanzione amministrativa".*

ULTERIORI MISURE

ESTENSIONE E PROROGA SPLIT PAYMENT (ARTICOLO 1)

Sintesi misura

Con le modifiche apportate all'articolo 17-ter del DPR 633/72, l'applicazione del meccanismo dello split payment, è stato esteso oltre che alle cessioni di beni ed alle prestazioni di servizi effettuate nei confronti della Pubblica Amministrazione, come definita dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, anche nei confronti di:

- a) **società controllate¹**, ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, nn. 1) e 2), del codice civile, **direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri;**
- b) **società controllate**, ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, n. 1), del codice civile, **direttamente dalle regioni, province, città metropolitane, comuni, unioni di comuni;**
- c) **società controllate direttamente o indirettamente**, ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, n. 1), del codice civile, dalle società di cui alle lettere a) e b), ancorché queste ultime rientrino fra le società di cui alla lettera d) ovvero fra i soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n.196;
- d) **società quotate** inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa italiana.

Tali disposizioni si applicano alle operazioni per le quali è emessa fattura a partire dal 1° luglio 2017 e fino al termine di scadenza della misura speciale di deroga rilasciata dal Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE.

La misura è particolarmente importante per il settore essendo le aziende associate controllate dagli enti pubblici territoriali e ciò comporterà la necessità di adeguare i sistemi informativi delle aziende alle modifiche richieste dalla procedura dello *split payment*. Da un esame della formulazione della norma ci sembra possa affermarsi che i soggetti interessati dalle nuove disposizioni siano solo le società controllate (ivi incluse le Agenzie che sono costituite sotto forma di società di capitali).

Al riguardo si segnala che in assenza di decreto attuativo si può ipotizzare che i nuovi soggetti attratti nel regime dello *split payment* saranno sottoposti ai medesimi obblighi in origine posti in capo alla P.A. (esercente attività commerciale). In particolare, si ricorda che con l'art. 5 del DM 23 gennaio 2015 è stato stabilito che le P.A. soggette passive IVA debbano annotare la fattura ricevuta dal fornitore nel registro di cui agli articoli 23 o 24 del decreto n. 633 del 1972 entro il giorno 15 del mese successivo a quello in cui l'imposta è divenuta esigibile, con riferimento al

¹Articolo 2359 - **Società controllate e società collegate**: "Sono considerate società controllate:1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;"

mese precedente (resta ferma, ovviamente, la registrazione dell'operazione medesima nel registro IVA acquisti ai sensi dell'art. 25 del decreto IVA).

Pertanto, la P.A. soggetto passivo IVA, che riceva una fattura da un proprio fornitore registra la stessa sia nel registro acquisti (come avrebbe fatto in assenza di *split payment*) che nel registro vendite e conseguentemente l'IVA relativa all'operazione si neutralizzerà in sede di liquidazione IVA del mese di riferimento. In sede di dichiarazione IVA, poi, tutte le fatture soggette al meccanismo della scissione dei pagamenti saranno indicate oltre che nel quadro VF nonché nel quadro VJ (nel modello 2017 – rigo VJ19 Acquisti delle pubbliche amministrazioni, titolari di partita IVA, ai sensi dell'art. 17-ter). Come accennato è presumibile che anche per le società controllate dalla P.A. il decreto si allinei a quanto già previsto dall'art. 5 citato; tuttavia ciò deve trovare conferma nel decreto di prossima emanazione. Si evidenzia che qualora venga seguita tale impostazione anche per le società controllate (quali le aziende del settore), le stesse vedranno migliorata la propria situazione creditoria ai fini IVA. Infatti, il credito derivante dalle fatture passive dei fornitori verrà compensato, nelle liquidazioni periodiche, con il debito IVA generato per effetto della scissione dei pagamenti.

Criticità e proposte

1. Estensione dello *split payment* anche alle società partecipate

La misura è volta ad estendere anche alle società partecipate l'applicazione del meccanismo dello *split payment*. Con tale impostazione, anche per le società partecipate verrà migliorata la propria situazione creditoria ai fini IVA. Infatti, il credito derivante dalle fatture passive dei fornitori verrà compensato, nelle liquidazioni periodiche, con il debito IVA generato per effetto della scissione dei pagamenti. Tale estensione oltre a completare l'ambito soggettivo di applicazione della norma, si ritiene potrà determinare ulteriori effetti positivi per la finanza pubblica.

Proposta emendativa

All'articolo 1, comma 1, sono apportate le seguenti modifiche:

Alla lettera b) le parole "società controllate, ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, n. 1), del Codice civile, direttamente" sono sostituite dalle seguenti "società partecipate".

Alla lettera c) le parole "società controllate, direttamente e indirettamente, ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, n. 1), del Codice Civile" sono sostituite dalle seguenti "società partecipate".

2. Proroga dello *split payment*

L'applicazione, dal 1° luglio prossimo, dello *split payment* alle operazioni effettuate nei confronti di tutti gli enti ed i soggetti appartenenti alla Pubblica amministrazione, di tutte le società controllate dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali e delle società quotate inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa italiana crea notevoli incertezze presso le imprese fornitrici con riguardo alla corretta individuazione di tali

soggetti. La situazione è aggravata dal limitatissimo lasso di tempo previsto dalla norma (pubblicata il 24 aprile scorso) per ottemperare alla stessa (dal 1° luglio prossimo).

L'applicazione dello *split payment*, esigendo la modifica dei sistemi gestionali e contabili attualmente utilizzati, comporta, fra l'altro, elevati costi di adeguamento di tali sistemi.

Pertanto, nel proporre una modifica nel differimento dal 1° luglio 2017 al 1° gennaio 2018, si vuole consentire alla platea degli interessati di adeguare le proprie strumentazioni per abilitarle ai nuovi obblighi.

La misura non comporta una maggiore spesa o una minore entrata per la finanza pubblica.

Proposta emendativa

All'articolo 1, comma 4, le parole "dal 1°luglio 2017" sono sostituite dalle seguenti "dal 1° gennaio 2018".

MISURE A SOSTEGNO DELLA MOBILITA' URBANA E DELLA SOSTA (ARTICOLO 48)

Criticità e proposte

L'articolo proposto reca disposizioni in materia di trasporto pubblico locale per la pianificazione e finanziamento della mobilità urbana sostenibile. Tale articolo ripropone quanto previsto nell'articolo 35 dello schema di Decreto Legislativo recante Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, approvato dal Consiglio dei Ministri ma che, a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale, non è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Si ritiene che le disposizioni contenute in tale articolo siano di rilevante importanza per lo sviluppo della mobilità sostenibile e che, per tali ragioni, vadano riproposte.

Al comma 5 si propongono degli emendamenti all'articolo 17, commi 132 e 133 della legge 15 maggio 1997, n. 127 al fine di un riordino dei poteri di accertamento del personale Ausiliario della Sosta ed Ausiliario del Traffico, con l'obiettivo di valorizzare le funzioni e gli interventi che questi soggetti possono svolgere a sostegno dell'efficienza del sistema della mobilità urbana.

La disposizione prevista al comma 6 ha l'obiettivo di chiarire i contenuti delle norme relative all'entrata in vigore dell'obbligo per i Comuni, nelle aree destinate al parcheggio, di accettare anche pagamenti effettuati con carte di debito e di credito attraverso i dispositivi di controllo di durata della sosta dei veicoli, nonché di indicare un'alternativa per i pagamenti con cellulari o altre tecnologie digitali. L'emendamento ha inoltre lo scopo di consentire un compiuto coordinamento con i decreti attuativi la cui mancanza, ad oggi, crea un vuoto normativo e di trovare una soluzione alle problematiche tecniche ed economiche evidenziate dalle Amministrazioni Locali.

La modifica è inoltre opportuna in funzione deflattiva del nascente contenzioso tra Comuni ed utenti delle aree di sosta a pagamento, evitando contestazioni strumentali circa l'applicabilità delle norme del Codice della Strada in materia di sosta soggetta a tariffazione.

Tale proroga non incide comunque sulle possibilità di pagamento della sosta, che può essere effettuato con le altre modalità attualmente disponibili.

Proposta emendativa

Dopo l'articolo 48 è inserito il seguente articolo

"48-bis - Misure a sostegno dell'efficienza della mobilità urbana"

1. Nelle città metropolitane, negli enti di area vasta e nei comuni, ovvero associazioni di comuni, con popolazione superiore a 100.000 abitanti, i Piani urbani di mobilità sostenibile comunque denominati, di cui all'articolo 22 della legge 24 novembre 2000, n. 340, adottati in coerenza con la determinazione dei bacini di mobilità di cui all'articolo 48 e dei livelli adeguati di servizio di cui all'articolo 27, comma 6, recano una specifica sezione dedicata alle misure per la riduzione del traffico veicolare privato, al coordinamento dei tempi delle città di cui alla legge 8 marzo 2000, n. 53, all'aumento della velocità commerciale media del trasporto pubblico e al progressivo incremento della percentuale di cittadini trasportati con mezzi di trasporto collettivo e che utilizza la mobilità ciclo-pedonale; nella sezione sono definite soglie quantitative

e obiettivi temporali, gli aspetti economico finanziari e gestionali, nonché le misure adottate per il raggiungimento degli obiettivi di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013, di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, definisce nuove linee guida per la redazione dei Piani urbani di mobilità sostenibile, con specifico riferimento, per le città metropolitane, le province e i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, finalizzate:

- a) allo sviluppo di sistemi di trasporto integrati che, laddove economicamente e finanziariamente sostenibili, comprendano sistemi di trasporto rapido di massa, ivi inclusi sistemi ferroviari, metropolitane pesanti e leggere, sistemi tramviari, busvie, con i relativi sistemi di controllo del traffico e di interscambio;*
- b) allo sviluppo della mobilità collettiva e all'innalzamento della velocità commerciale dei mezzi di trasporto collettivo, anche grazie all'adozione di strumenti idonei alla limitazione dell'uso dell'auto privata, quali ad esempio le ZTL, il road pricing, la tariffazione della sosta, la regolazione dei bus turistici;*
- c) allo sviluppo di sistemi di mobilità pedonale e ciclistica con interventi di separazione, prioritizzazione e messa in sicurezza della circolazione;*
- d) alla introduzione di sistemi innovativi di mobilità condivisa, con opportuna integrazione e complementarità dei sistemi di trasporto pubblico locale;*
- e) alla progressiva introduzione di mezzi a basso impatto inquinante;*
- f) alla razionalizzazione della distribuzione delle merci in ambito urbano, anche attraverso l'implementazione di piani di logistica urbana;*
- g) alla sostenibilità economica, finanziaria e gestionale degli interventi proposti.*

3. Le città metropolitane, gli enti di area vasta e i comuni, ovvero le associazioni di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, provvedono entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore delle linee guida di cui al comma 2, alla predisposizione e adozione dei nuovi Piani urbani di mobilità sostenibile secondo le suddette linee guida. L'aggiornamento del piano deve avvenire almeno ogni sette anni; l'aggiornamento del piano è inoltre obbligatorio nei dodici mesi antecedenti procedure di gara per l'affidamento di servizi di trasporto pubblico locale. È fatto obbligo ai soggetti competenti di predisporre un sistema di monitoraggio biennale volto a individuare eventuali scostamenti rispetto ai target previsti e le relative misure correttive. Sono fatti salvi i piani urbani di mobilità sostenibile già adottati alla data di entrata in vigore delle linee guida del presente decreto, che devono essere comunque aggiornati entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. A decorrere dall'anno successivo alla scadenza del termine di cui al comma 3 i finanziamenti statali in conto capitale ai comuni, alle province e alle città metropolitane, riguardanti infrastrutture per la mobilità, ivi incluse opere destinate alla velocizzazione e riqualificazione delle sedi di superficie, impianti e materiale rotabile tecnologicamente innovativi rispetto alle flotte in esercizio, avranno per oggetto esclusivamente interventi previsti o comunque coerenti con i contenuti dei piani urbani di mobilità sostenibile redatti in conformità alle linee guida di cui al comma 2 ed adottati nei termini previsti dal comma 3 e per i quali sia garantita la

copertura della spesa corrente di gestione, ivi inclusa la manutenzione non solo dei rotabili, ma anche della stessa infrastruttura di mobilità, con esclusione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale. Il mancato monitoraggio previsto al comma 3 preclude l'accesso a tali finanziamenti.

5. Al fine di valorizzare le funzioni e gli interventi che il personale Ausiliario della sosta ed Ausiliario del traffico possono svolgere a sostegno dell'efficienza del sistema della mobilità urbana, all'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, sono apportate le seguenti modifiche:

a) Il comma 132 è sostituito dal seguente: "I Comuni possono, con provvedimento del Sindaco, conferire funzioni di prevenzione e accertamento di tutte le violazioni in materia di sosta nell'ambito del territorio oggetto di disciplina istitutiva della sosta regolamentata a pagamento, aree verdi comprese, a dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi. Al sunnominato personale è conferito il potere di contestazione immediata delle infrazioni di cui agli articoli 7, 157, 158 e 159 comma 1, 3, 4, 5 del Decreto Legislativo n. 285 del 30 aprile 1992 limitatamente agli ambiti oggetto di affidamento disciplinati mediante apposito provvedimento istitutivo della sosta regolamentata a pagamento. L'attività sanzionatoria amministrativa e l'organizzazione del relativo servizio, sono di competenza degli uffici o dei comandi a ciò preposti, a cui compete anche tutta l'attività autorizzativa e di verifica sull'operato.

I gestori possono comunque esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti, ivi compresi il rimborso delle spese e le penali. Al sunnominato personale è conferito il potere di contestazione immediata nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento con l'efficacia di cui agli artt. 2699 e 2700 del Codice Civile".

b) Il comma 133 è sostituito dal seguente: "Le funzioni di cui al comma 132 sono conferite anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone nelle forme previste dagli articoli 22 e 25 della legge 8 giugno 1990 n. 142 e successive modificazioni. A tale personale sono inoltre conferite, con le stesse modalità di cui al primo periodo del comma 132, le funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico ai sensi dell'articolo 6, comma 4, lettera c) del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Al sunnominato personale è conferito il potere di contestazione immediata nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento con l'efficacia di cui agli artt. 2699 e 2700 del Codice Civile.

6. All'articolo 1 comma 901 della legge 28 dicembre 2015 n. 208, sono apportate le seguenti modifiche:

a) le parole "dal 1 luglio 2016" sono sostituite con le parole "dalla data di entrata in vigore del decreto attuativo di cui all'art. 15, comma 4-bis, del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche con legge 17 dicembre 2012, n. 221".

b) dopo le parole "che si applicano anche ai dispositivi di cui alla lettera f) del comma 1 dell'articolo 7 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285" sono inserite le seguenti parole "ivi compresi i pagamenti tramite telefoni cellulari, come previsto dalla Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1 comma 98.

Audizione Booking.com sul Disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria (A.C. 4444)

Art. 4

(Regime fiscale delle locazioni brevi)

PREMESSA

Booking.com è un'azienda di e-commerce olandese, fondata nel 1996, che opera nel settore del turismo on-line e che ha il suo quartier generale ad Amsterdam. Pertanto è un soggetto che opera all'interno del quadro giuridico dell'Unione Europea.

In Italia, Booking.com collabora con oltre 120.000 strutture partner, compresi alberghi, bed and breakfast, resort e ville private. Gli 11 uffici di supporto di Booking.com (Italia) srl, in Italia contano complessivamente circa 250 dipendenti la cui età media è inferiore ai 35 anni.

Nel 2016 Booking.com, attraverso il suo portale, ha contribuito ad assicurare oltre 7 milioni di pernotti ai viaggiatori stranieri in Italia. Una recente indagine di Oxford Economics ha dimostrato che le attività delle agenzie di viaggio online (OTA – Online Travel Agencies) hanno generato, in Italia, nel 2015 oltre 13 milioni di notti in più rispetto a quelle prenotate tramite canali tradizionali. Questo incremento permette di stimare in circa 2,3 miliardi di euro il giro di affari aggiuntivo dell'indotto (trasporti, pubblici servizi, servizi culturali e d'intrattenimento) che ha **apportato anche significativi benefici in termini fiscali e di maggiori entrate per l'Erario a tutti i livelli** (nazionale e locale).

ART. 4: ASPETTI GIURIDICI E RIFLESSI SULL'ATTIVITÀ DI BOOKING.COM

Booking.com ospita sul proprio portale anche appartamenti per affitti brevi. Sulla gran parte di essi, l'ospite paga direttamente il proprietario dell'appartamento.

Booking.com agisce come un "intermediario" tra gli ospiti che intendono fare le proprie prenotazioni online e i proprietari degli appartamenti. Diversamente dalle altre piattaforme web di prenotazione, Booking.com non è una parte contraente delle transazioni e dei contratti sottoscritti tra gli ospiti e i proprietari.

Sono i proprietari a determinare e fissare il prezzo dell'affitto; Booking.com offre esclusivamente la "piattaforma" attraverso cui i proprietari mettono a disposizione le loro disponibilità di alloggio e i relativi prezzi e gli ospiti che possono prenotare le stanze o gli appartamenti direttamente con i proprietari e non con Booking.com. Quando un ospite fa una prenotazione mediante il sito di Booking.com, c'è un contatto diretto tra proprietario e ospite.

Inoltre, Booking.com non vende o riacquista stanze o appartamenti, e gli ospiti non pagano Booking.com; gli ospiti pagano direttamente i proprietari (di solito dopo aver usufruito dell'alloggio).

Dopo che l'ospite ha alloggiato ed ha pagato il proprietario, quest'ultimo paga a Booking.com una commissione (in percentuale rispetto al prezzo della stanza).

In base agli accordi che i proprietari sottoscrivono con Booking.com, sono i proprietari stessi i responsabili della regolarità degli alloggi messi a disposizioni sulla piattaforma, nonché gli unici responsabili per gli obblighi fiscali previsti delle legislazioni nazionali.

L'obbligo del pagamento della ritenuta d'acconto è e rimane un obbligo dei proprietari. Booking.com, operando sulla base del modello appena descritto, non può e non dovrebbe in alcun modo intervenire nel processo di versamento della ritenuta d'acconto.

In merito all'obbligo anche per i portali on-line di trasmettere i dati relativi ai contratti di locazioni brevi sottoscritti per il loro tramite, si fa presente che gli uffici di supporto di Booking.com (Italia) srl in Italia non hanno alcuna autorità per trasmettere i dati relativi ai contratti. Gli accordi sottoscritti tramite la piattaforma di Booking.com sono tutti imputabili a Booking.com B.V. che ha sede ad Amsterdam. La legislazione olandese si applica a tutti i contratti.

In merito all'obbligo per le piattaforme online di operare come sostituto d'imposta si fa presente - com'è stato più volte chiarito¹ dalla Agenzia delle Entrate - che un soggetto straniero può svolgere il ruolo di sostituto d'imposta solo a condizione che abbia una stabile organizzazione nel territorio. In caso contrario, non può essere imposto tale obbligo alle società straniere non residenti. Booking.com non ha alcuna stabile organizzazione in Italia, dove Booking.com (Italia) srl ha uffici di supporto meramente per l'espletamento di specifici e limitati compiti.

Inoltre, l'obbligo di fungere da sostituto d'imposta, è giustificato solo nei casi in cui il soggetto interviene e gestisce direttamente flussi di pagamento rilevanti². Queste condizioni non ricorrono nel caso di Booking.com.

Inoltre la previsione di tale obbligo appare contrario ai principi fondamentali della libera prestazione dei servizi prevista dall'ordinamento comunitario.

In conclusione, benché Booking.com B.V. ritenga legittimo e condivisibile l'intento della norma di voler contrastare l'evasione fiscale, **gli strumenti previsti dall'art.4 appaiono non proporzionali allo scopo da raggiungere**, ciò anche alla luce della giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia. Imporre tale onere amministrativo potrebbe inoltre scoraggiare gli operatori europei dall'operare sul territorio italiano. Il Governo italiano, infatti, potrebbe raggiungere lo stesso obiettivo con strumenti meno invasivi e vincolanti.

¹ Circolare n.1/RT/50550 del 15 dicembre 1975.

² Si veda il Decreto Legislativo n. 239/96 relativo ai cd. "Grandi Emittenti" e il Decreto Legislativo n.461/97 relativo al cd. "risparmio amministrato e gestito".

LA PROPOSTA DI BOOKING.COM

In merito all'articolo 4 del disegno di legge di conversione, Booking.com **propone l'abrogazione dei commi 4 e 5 - e conseguentemente dei commi attuativi 6 e 7 - che ritiene manifestamente in contrasto con la normativa europea** in merito alla libera prestazione di servizi e al principio di proporzionalità.

Booking.com ritiene che, al fine di contenere e contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale, sia possibile ed efficace prevedere l'obbligo, in capo alle piattaforme di prenotazione di viaggi on-line, di informare i Partner in merito agli adempimenti fiscali che devono rispettare e le relative possibili sanzioni in caso di mancata ottemperanza. Tali comunicazioni, possono essere inviate a tutti i Partner che aderiscono al portale, indipendentemente dall'utilizzo o meno di uno strumento di pagamento diretto.

Roma, 9 maggio 2017



The Impact of OTAs in Italian Economy

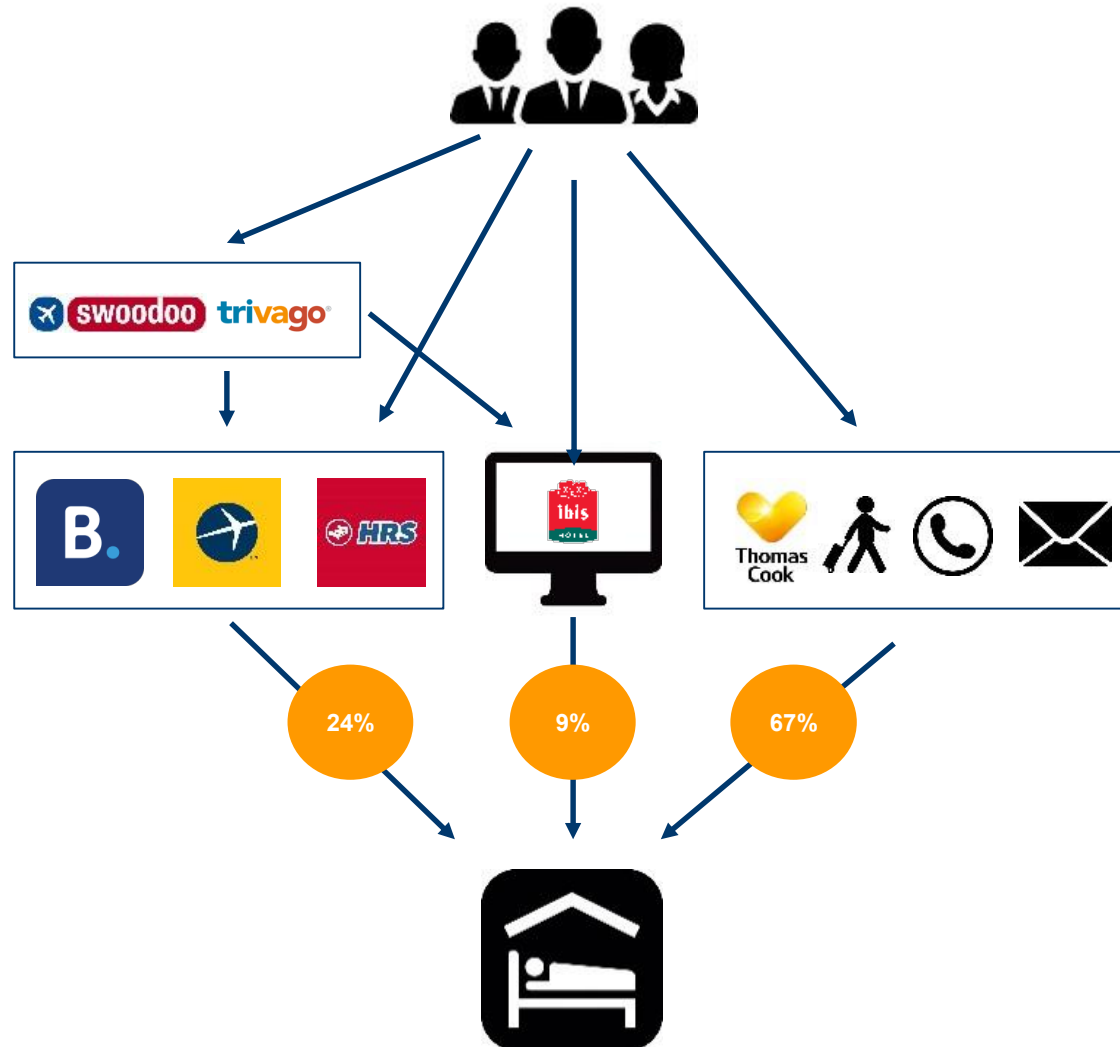


A report produced for Booking.com: the impact of OTAs on European tourism

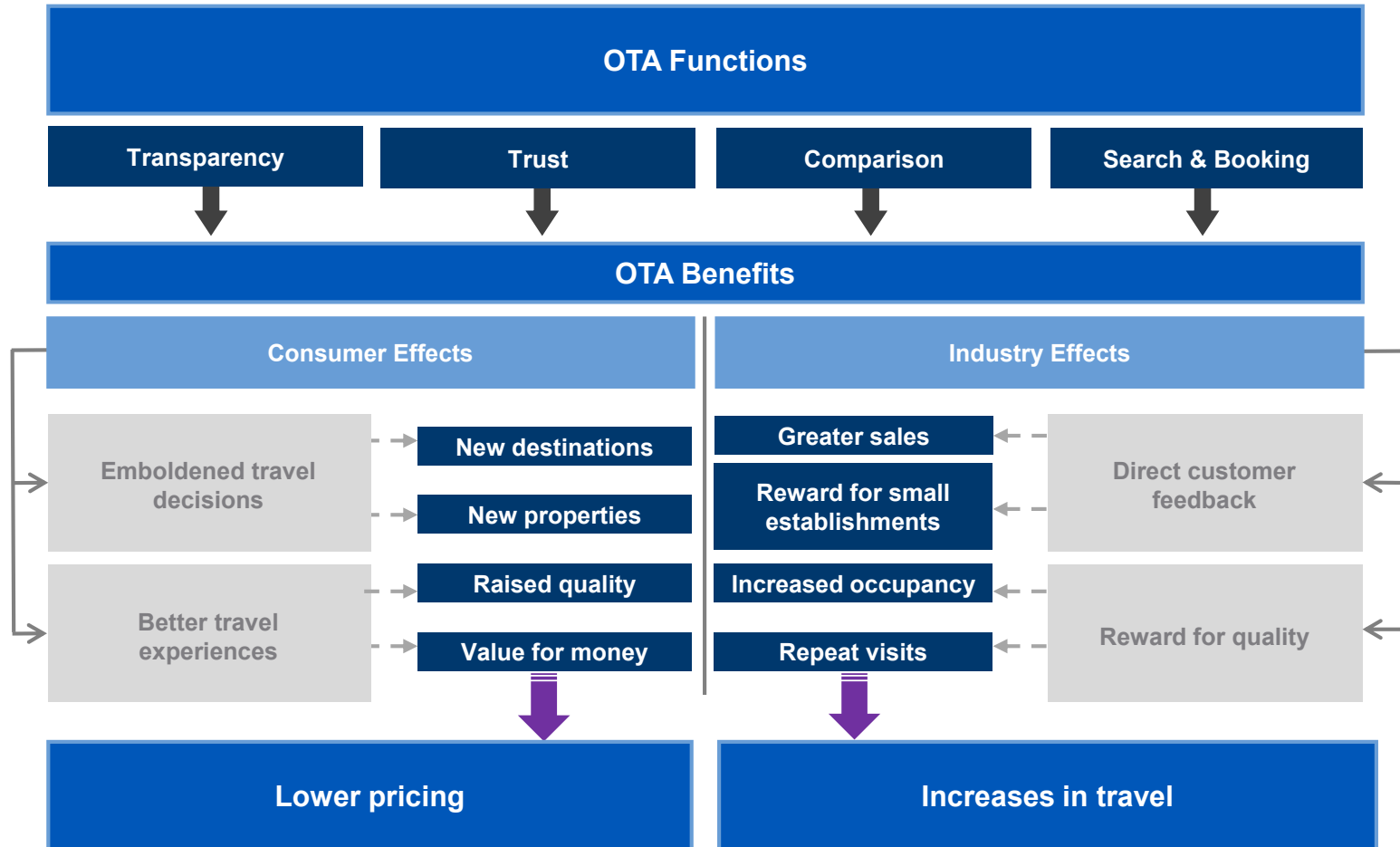


April 2017

Sales channels

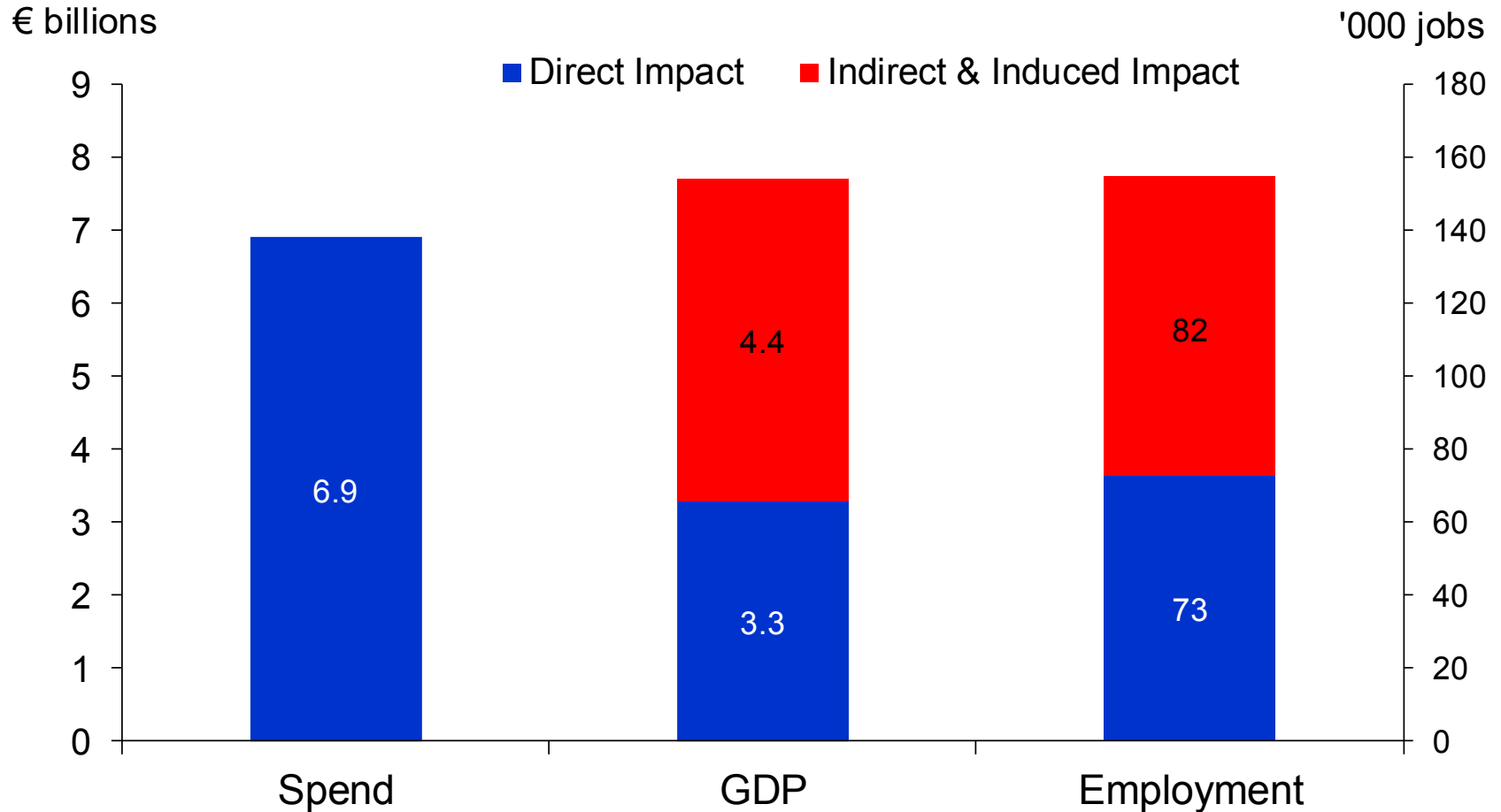


OTAs benefit both consumers and businesses



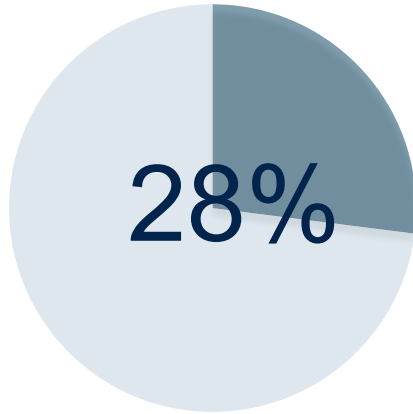
OTAs generate economic benefits

EU economic impacts from OTA activity, 2015

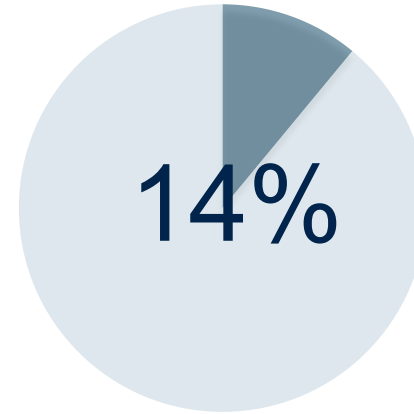


Source: Oxford Economics, WTTC

OTA influence on Italian tourism market



OTA influence on nights



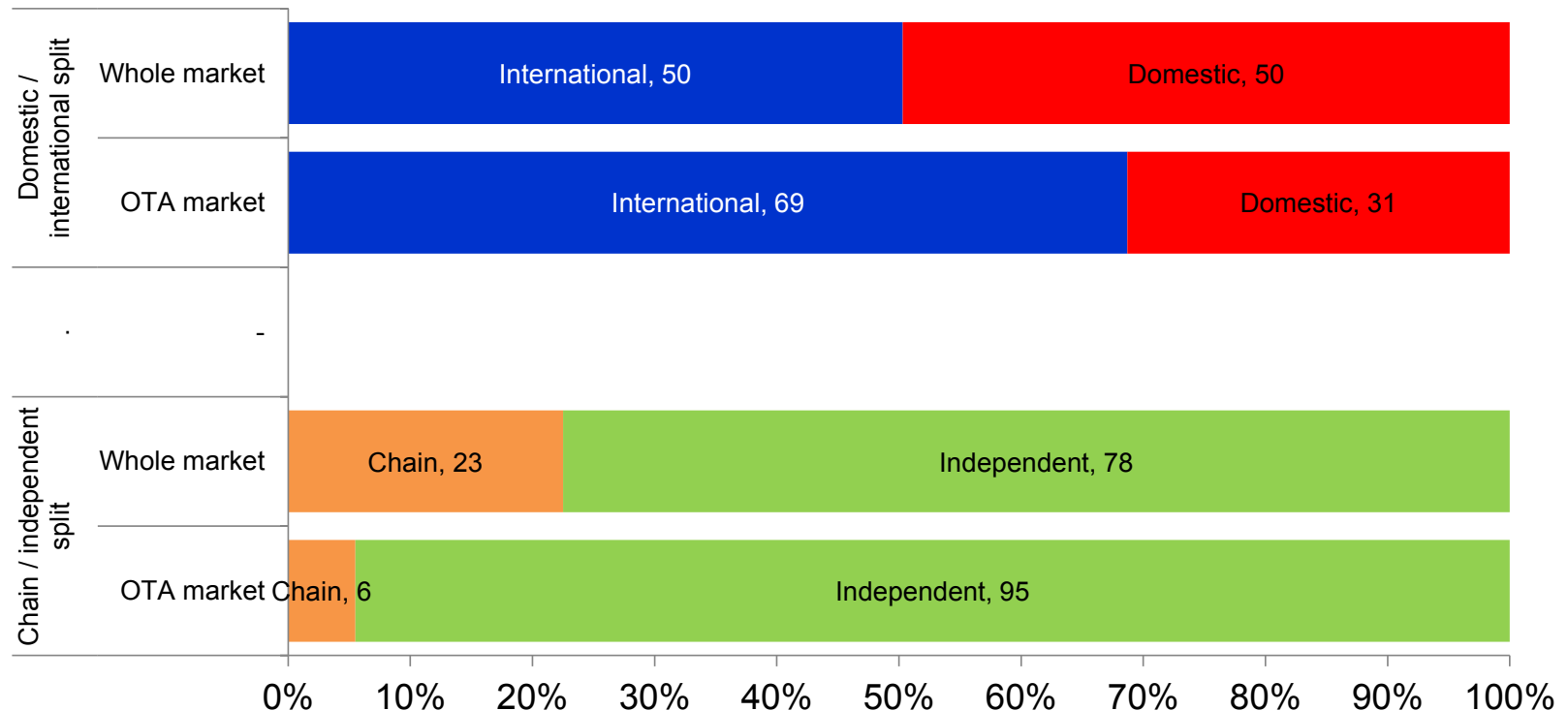
Booking.com influence

Influence = Direct bookings through online travel agents (OTAs) as well as travel researched using OTAs but booked on other channels. Figures shown relate to the proportion of both overnights influence in Italy.

Italian Online Travel Agency (OTA) Overview

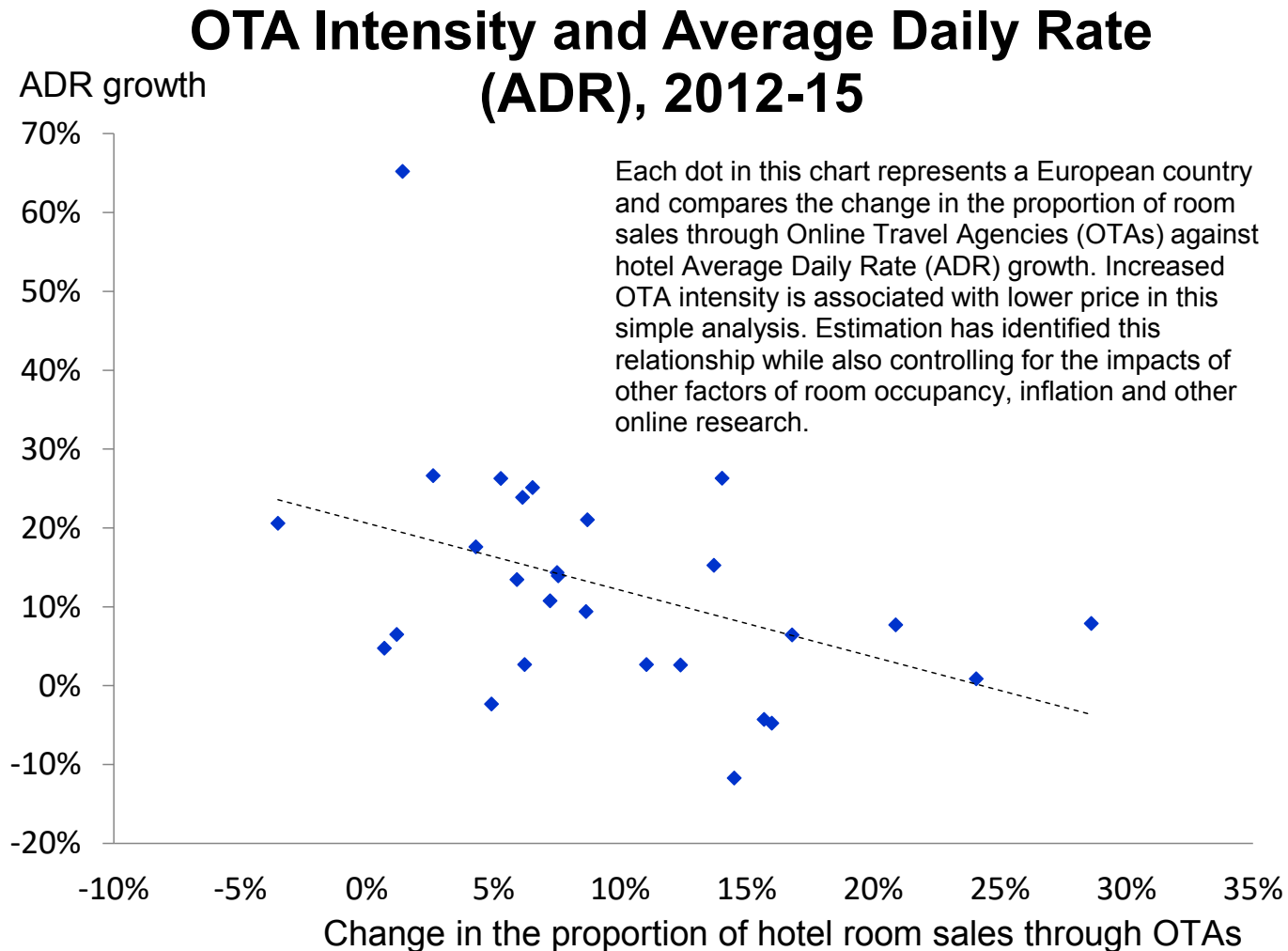
Characteristics of OTA market in Italy compared to wider market

% share



Source: Booking.com, STR, Oxford Economics

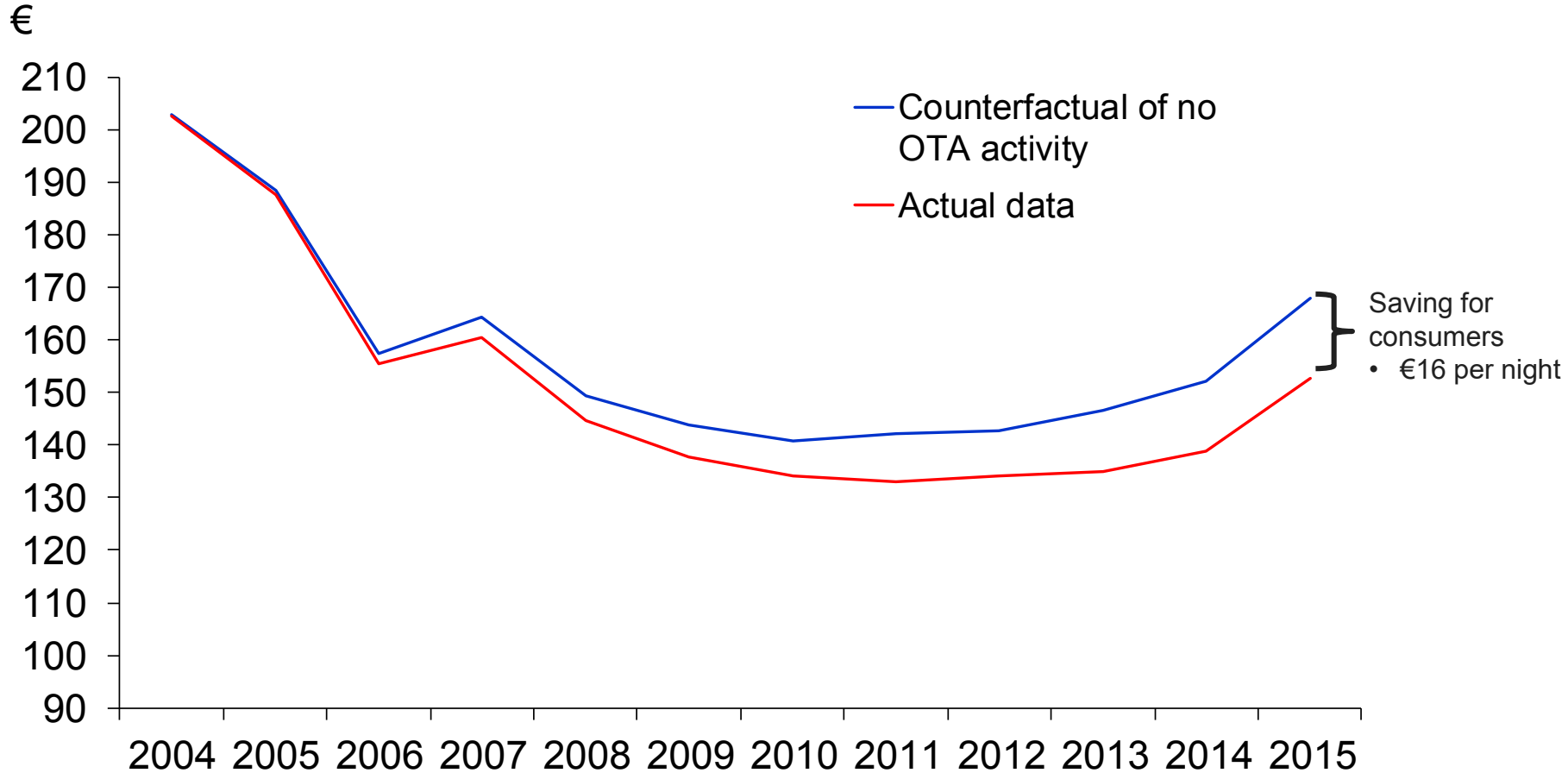
OTAs increase competition and reduce prices



Source: STR, Oxford Economics, Booking.com

Average Daily Rates (ADR) are lower due to OTAs

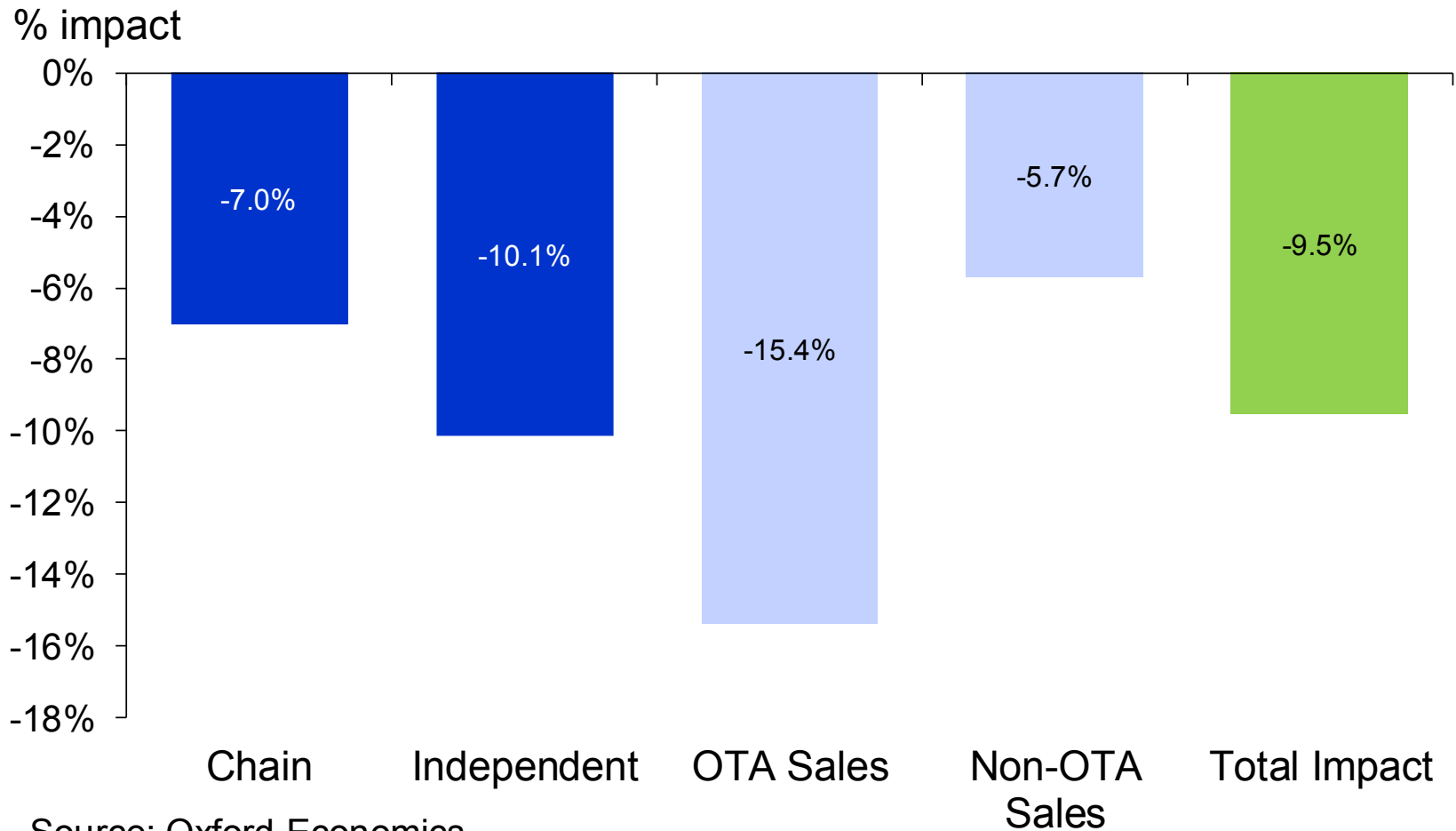
Italy: ADR over time & OTA impact



Source: Oxford Economics, STR

Consumers benefit from 9.5% reduction in price

ADR impact detail, Italy

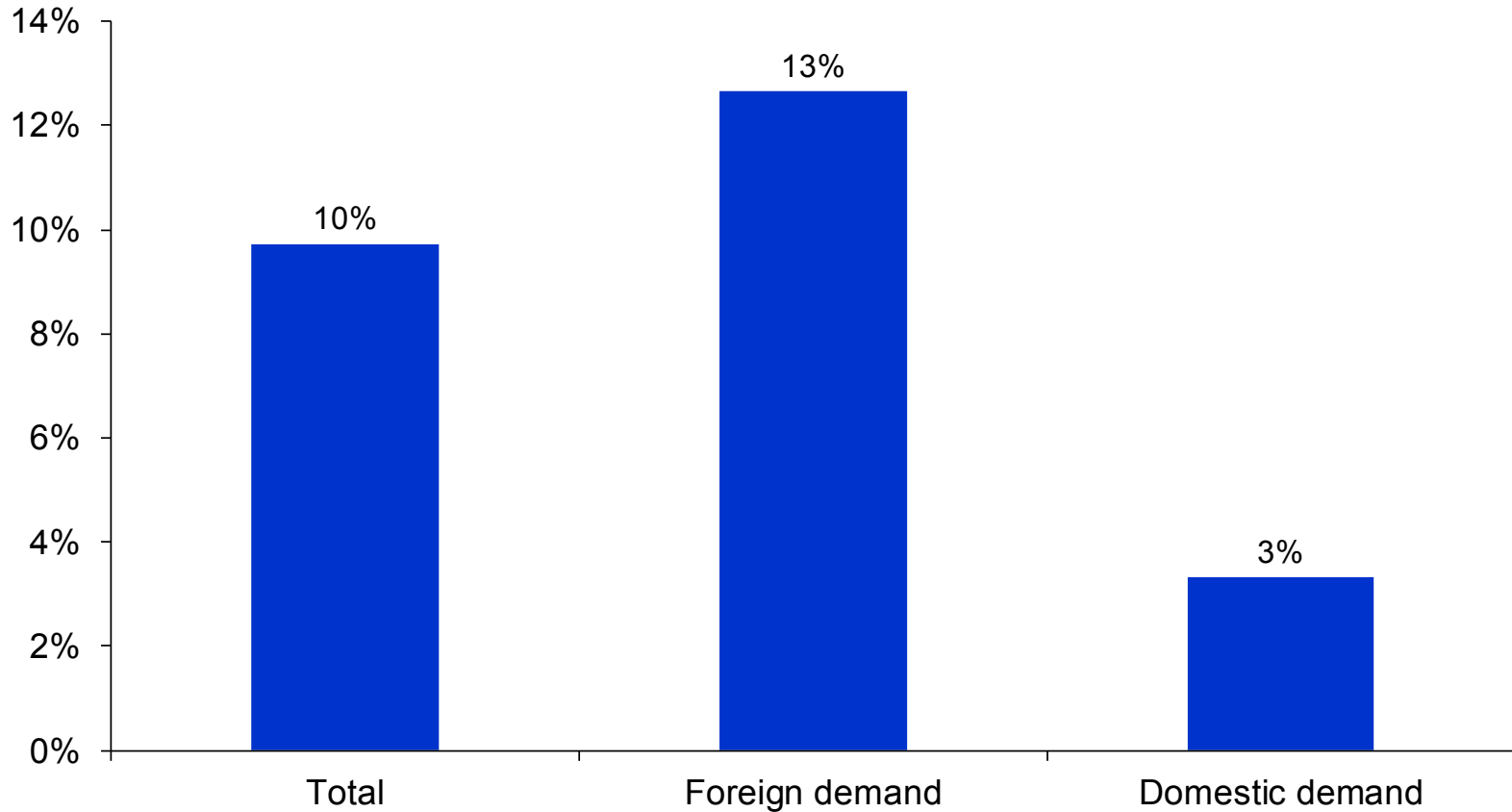


Source: Oxford Economics

OTAs generate additional demand

Additional share of influence in Italy

% share of influenced nights which are additional and would not have occurred without OTAs

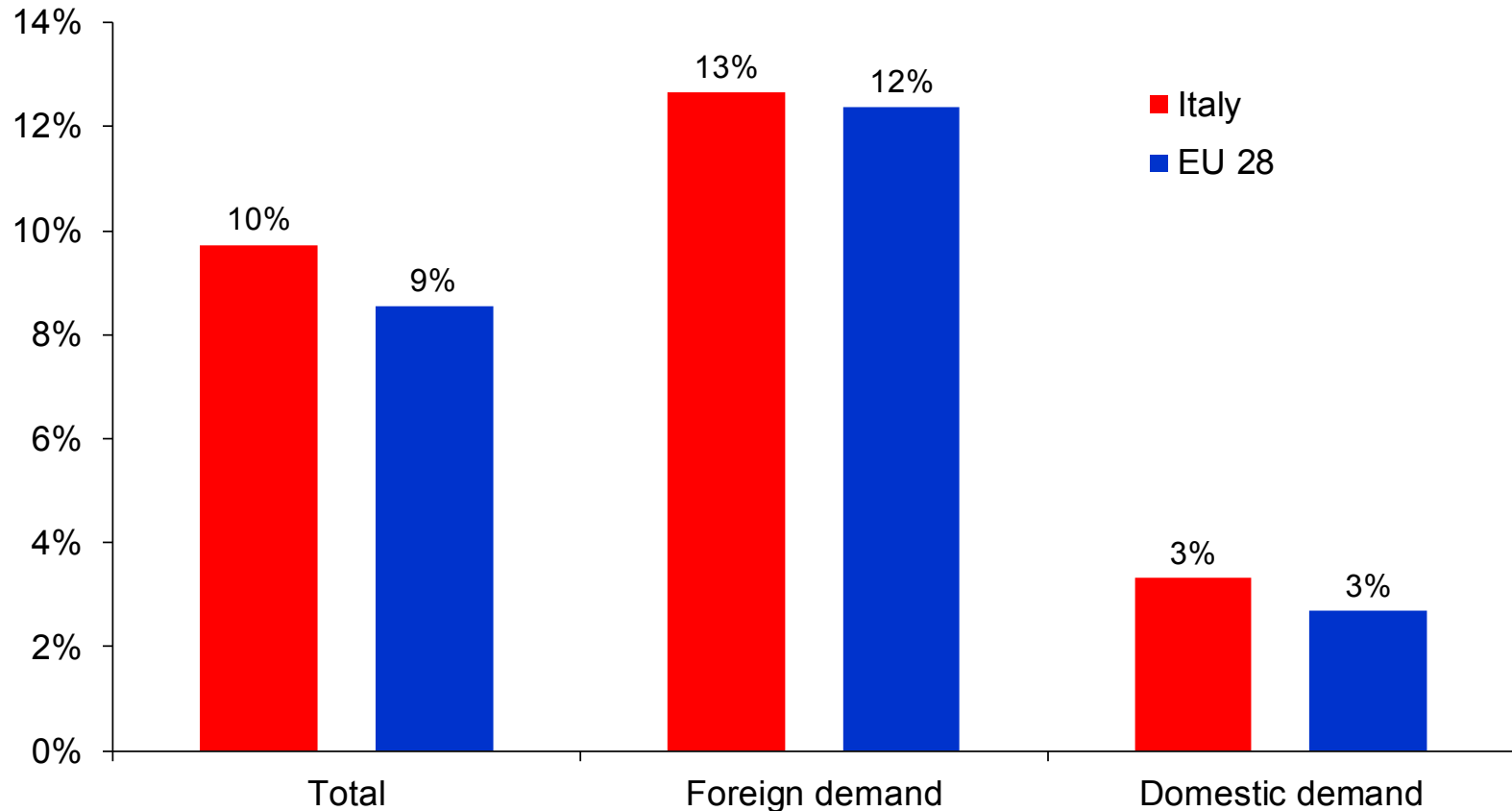


Source: Oxford Economics

Lower pricing exerts a greater impact in Italy

Additional share of influence in Italy

% share of influenced nights which are additional and would not have occurred without OTAs

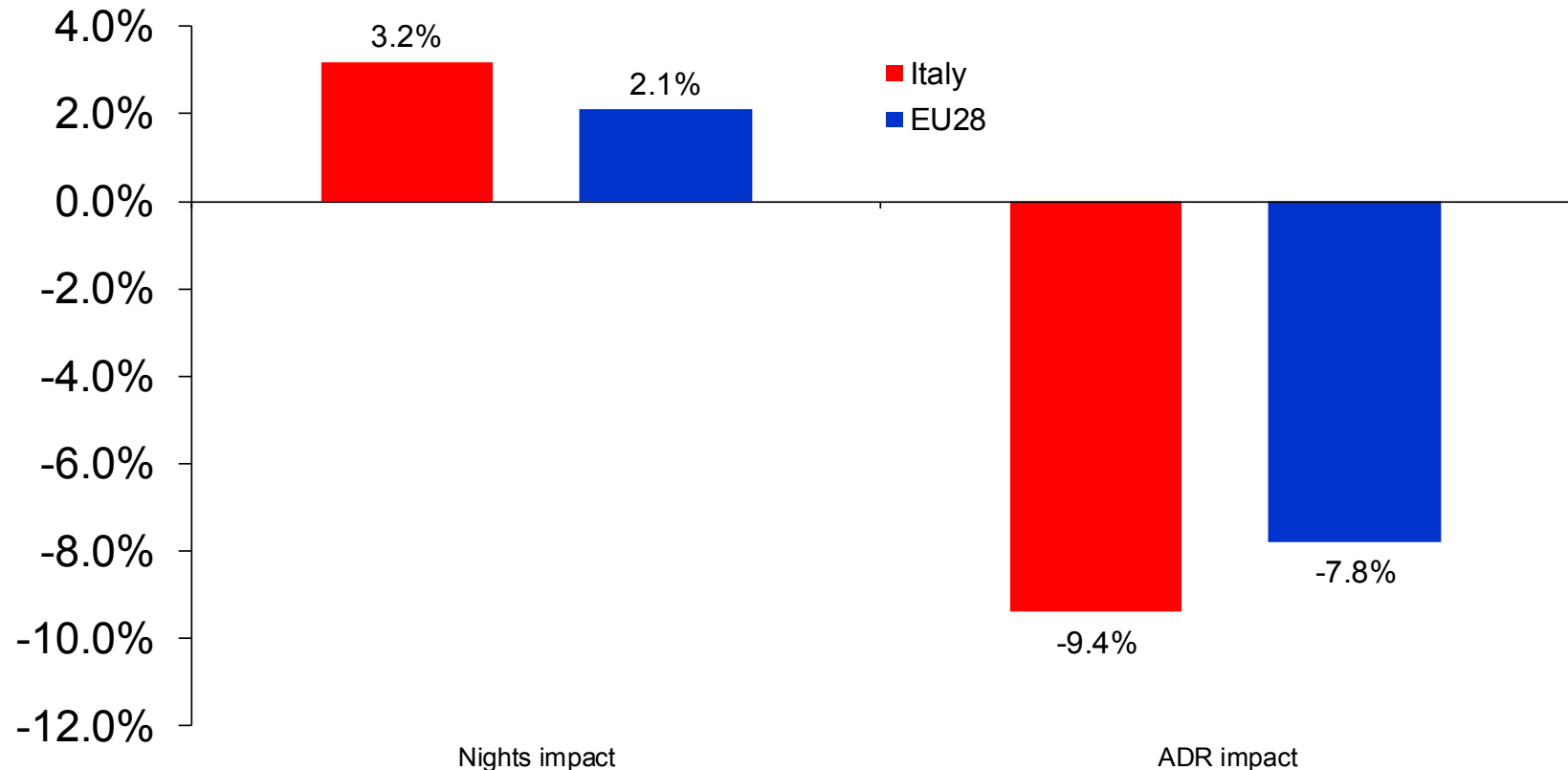


Source: Oxford Economics

Benefits are larger in Italy than the EU average

Percentage impacts: Italy compared to EU28

% tourism nights / ADR

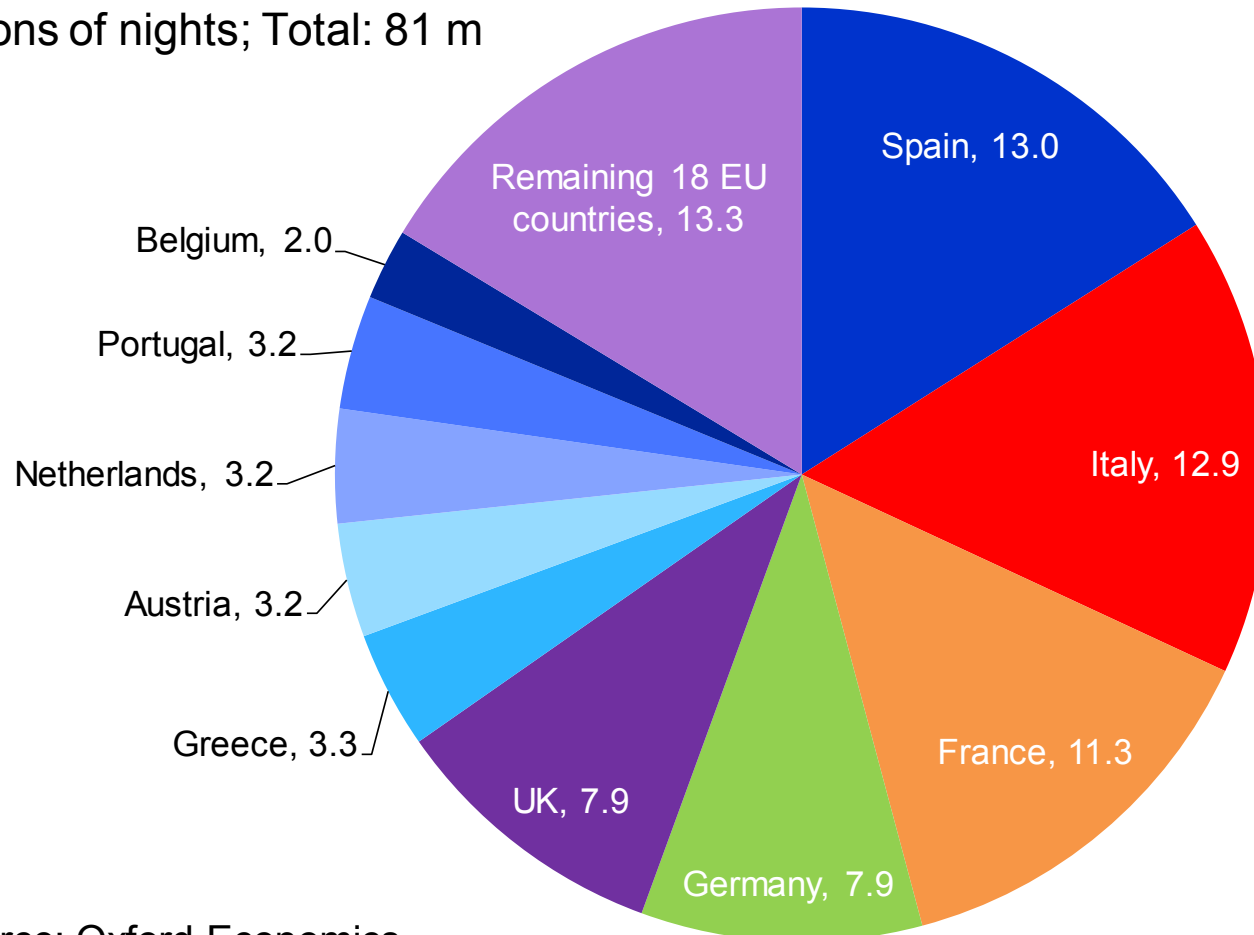


Source: Oxford Economics

Lower pricing produces a greater impact in Italy

Additional nights impact share

Millions of nights; Total: 81 m

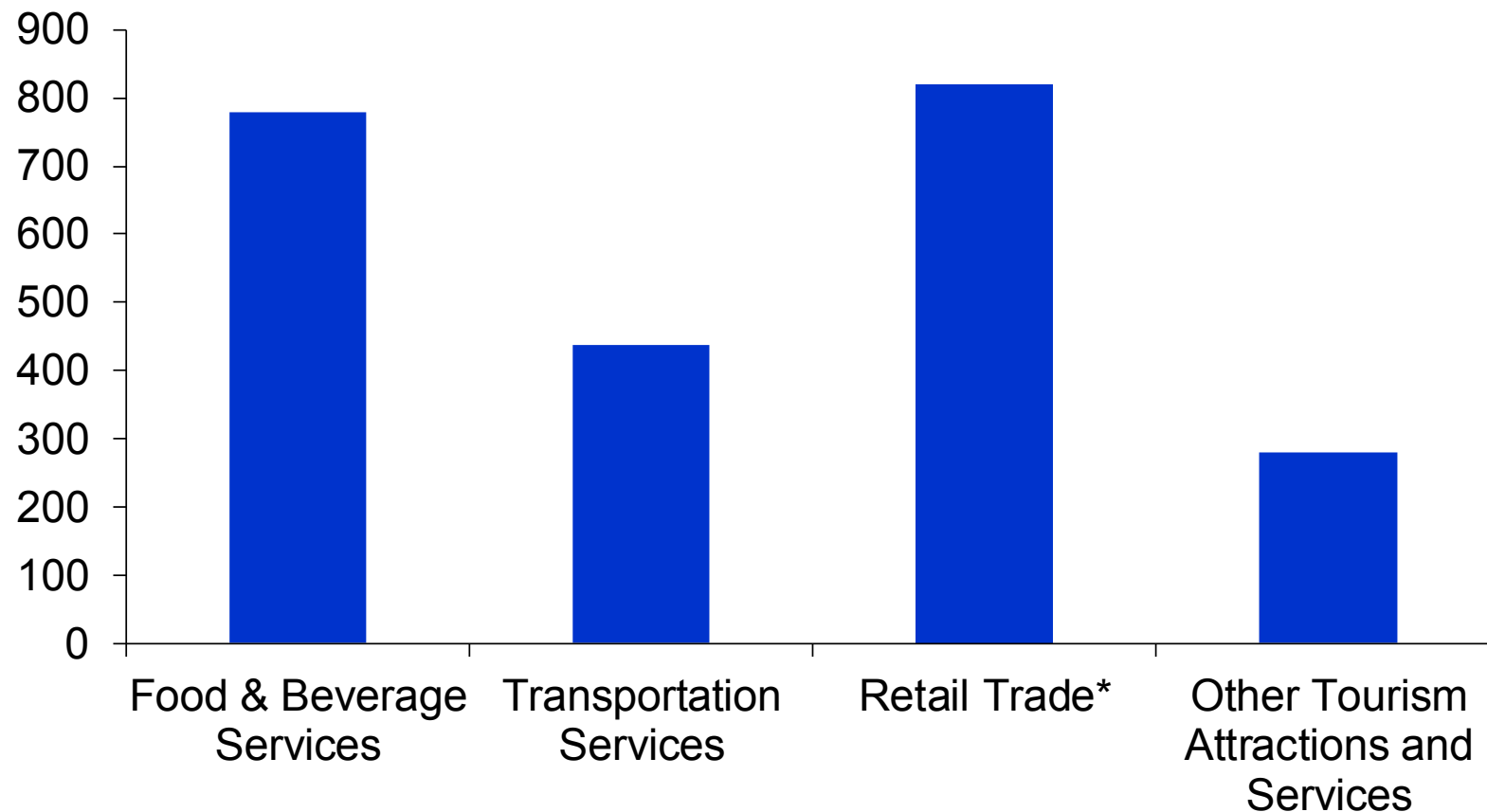


Source: Oxford Economics

Large benefits from spending on extra trips

Spending generated in other tourism businesses, Italy

€ million



Source: Oxford Economics, Istat

** country-specific and non-tourism specific goods*

Summary

- Online Travel Agencies (OTAs) exert a large influence across all EU countries. Additional Gross Domestic Product (GDP) is generated by spending & OTAs support 155,000 jobs across the EU;
- Benefits are evident for both consumers and businesses;
- Larger impacts are estimated in Italy than across the EU on average; a larger uplift on nights spent and greater price effects are estimated;
- Transparency and increased competition has reduced pricing by more in Italy (9.5%) than on average across the EU (7.8%);
- 13 million extra nights were made in Italy due to the additional information and reduced pricing; 11.5 million of these are extra foreign arrivals;
- There is a net benefit in terms of tourism spending for destinations, including large benefits to non-accommodation tourism business and tourism taxes



TOURISM ECONOMICS

AN OXFORD ECONOMICS COMPANY

For more information:

David Goodger, Director, Europe

+44 1865 268 900, dgoodger@oxfordeconomics.com



**CAMERA DEI DEPUTATI
V COMMISSIONE PERMANENTE**

DDL AC 4444 – “CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 24 APRILE 2017, N. 50, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA FINANZIARIA A FAVORE DEGLI ENTI TERRITORIALI E ZONE COLPITE DA EVENTI SISMICI E MISURE PER LO SVILUPPO”

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DI CONFPROFESSIONI,
DOTT. GAETANO STELLA**

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

Il Vostro invito a questa audizione ci permette di approfondire le misure più rilevanti introdotte dalla cd. “manovra correttiva dei conti pubblici per il 2017” e, al tempo stesso, di manifestarvi le perplessità dei liberi professionisti di fronte ad alcuni interventi del provvedimento in lettura, che sembrano non voler tenere conto della realtà dell'attività professionale.

Premessa

In Italia il lavoro libero-professionale non rappresenta soltanto una quota, molto significativa, di Prodotto Interno Lordo, e conseguentemente di contribuzione alla fiscalità; non è solo un'importante fonte di occupazione e - grazie al sistema impostato dal Contratto Collettivo Nazionale degli studi professionali - di tutela del *welfare* dei lavoratori e delle loro famiglie. Esso è anzitutto il veicolo di una cultura professionale che, nata proprio in Italia agli albori dell'età moderna, ha nel tempo plasmato l'idea stessa di Europa e il suo sistema sociale ed economico. La trasmissione e l'aggiornamento della

competenza tecnica, il valore riconosciuto alla deontologia professionale, il ruolo di cerniera e intermediazione costante tra interessi privati e valori collettivi: sono questi i caratteri essenziali della nostra identità, parte costitutiva del modello sociale nel nostro Paese.

Oggi, il lavoro professionale attraversa tuttavia un momento di particolare fragilità e non solo per i persistenti effetti della recente crisi economica, ma soprattutto per i recenti, spesso radicali, interventi di riforma. È dunque al Parlamento che ci oggi rivolgiamo, affinché dimostri la sua attenzione nei nostri confronti.

Split payment e tracciabilità delle fatture

Una delle novità che ha suscitato una profonda indignazione tra i liberi professionisti riguarda la scissione dei pagamenti Iva. Alla lett. e) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge al vostro esame, infatti, viene disposta l'abrogazione del comma 2 dell'art. 17-ter del DPR 633/1972 ("Istituzione e disciplina dell'Imposta sul Valore Aggiunto"), che esclude dall'assoggettabilità allo *split-payment* coloro che sono già soggetti alla ritenuta alla fonte (tra questi soggetti ci sono, sostanzialmente, i liberi professionisti).

Quando, nel 2015, si volle introdurre il sistema dello *split-payment*, l'esclusione dei liberi professionisti e lavoratori autonomi dalla platea assoggettabile apparve a tutti l'ineludibile bilanciamento di una misura che, altrimenti, avrebbe colpito in modo iniquo la nostra categoria. Questo presidio di equità fiscale viene ora meno, sacrificato all'esigenza di "fare cassa", per fronteggiare gli squilibri nella finanza pubblica prodotti da una manovra poco accorta, varata nel pieno di un'accesa campagna elettorale, che ha distribuito *bonus* e sovvenzioni miopi e privi di benefici macro-economici all'economia reale del Paese. A pagare sono i soliti noti: i liberi professionisti, e in particolare alcune professioni dell'area tecnica, che più frequentemente operano con la pubblica amministrazione, e che vedranno ulteriormente decurtati i loro introiti.

Irricevibile la motivazione addotta dal Governo per giustificare la misura, ovvero il contrasto dell'evasione fiscale. È un argomento valido al più per qualche *talk-show* televisivo: è a tutti noto che si tratta di compensi oramai soggetti a fatturazione elettronica, pertanto tracciati sotto ogni profilo e agevolmente individuabili.

Ci viene detto, ancora, che lo *split-payment* si riduce a un mero artificio contabile, un anticipo del versamento che potrà semplificare gli adempimenti e che comunque conduce a un saldo in equilibrio. Ma solo chi non conosce la realtà operativa dei nostri studi, e le complessità del fisco italiano, può proporre argomenti tanto astratti e lontani dall'esperienza quotidiana del professionista. E infatti, nel loro lavoro, la massima parte dei professionisti si avvale di collaborazioni con altri professionisti e operatori tecnici di vario genere: tutti devono essere pagati dal professionista titolare dell'incarico con la P.A., le cui parcelle includono il versamento dell'Iva. È facile capire che in queste situazioni il

professionista verrebbe a trovarsi schiacciato in una morsa: da un lato l'anticipo della sua tassazione - trattenuta alla fonte e *split-payment* Iva -, dall'altro il versamento per intero della tassazione dei propri collaboratori.

Il risultato sarà dunque una decurtazione delle entrate degli studi professionali e della liquidità disponibile. Gli effetti negativi si misureranno in primo luogo sui redditi: sono coinvolti - è bene ribadirlo - professionisti che già da anni subiscono il costante ridimensionamento dei compensi pattuiti con la P.A.; e conseguentemente un decremento drammatico dei livelli reddituali, testimoniato dai dati diffusi dalle Casse di previdenza, che attestano il pesante disagio della categoria, soprattutto nelle professioni dell'area tecnica. Ma gli effetti si riverbereranno immediatamente sugli investimenti nell'attività professionale - tanto essenziali in una fase in cui occorre invece promuovere sviluppo e infrastrutture per competere adeguatamente su mercati sempre più integrati - e sull'occupazione; è il caso di ricordare, infatti, che i liberi professionisti danno lavoro, a diverso titolo, a oltre 1 milione di lavoratori.

Al di là degli effetti depressivi sul settore, lo *split-payment* solleva ulteriori dubbi circa il trattamento oggettivamente discriminatorio cui vengono sottoposti quei soggetti economici per i quali è prevista la trattenuta alla fonte. L'effetto complessivo non è solo economicamente insensato, ma anche profondamente discriminatorio, e suscita quindi perplessità di ordine giuridico che certamente non mancheranno di essere fatte valere sia dinanzi alla giurisdizione costituzionale che a quella europea. Se davvero è necessario spostare il sistema di riscossione Iva verso metodi automatici, allora si proceda alla contestuale abolizione della ritenuta alla fonte: i tempi sono maturi per abrogare questo trattamento speciale, reso peraltro anacronistico dalla diffusione a larga scala della tracciabilità dei pagamenti e delle fatture.

Vi chiediamo pertanto di trovare le coperture alternative ed eliminare la lett. e) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge al vostro esame.

Dalle detrazioni Iva ai premi di produttività

Vorrei ora, più sinteticamente, menzionare ulteriori elementi di criticità della manovra correttiva del Governo, che pure colpiscono i liberi professionisti.

Mi riferisco, anzitutto, alla riduzione del termine di esercizio della detrazione Iva. Sulla base della normativa proposta in caso di fatturazioni negli ultimi giorni dell'anno che soggiacciono a tempi fisiologici di latenza, imprese e professionisti saranno costretti a rinunciare a far valere il loro diritto per i tempi di registrazione che da 24 mesi sono stati ridotti a 4. Siamo qui di fronte a una norma chiaramente lesiva dei diritti degli operatori economici con cui si mira, ancora una volta, a far cassa attraverso "alchimie" legislative. Una norma evidentemente viziata sotto il profilo della ragionevolezza, che difficilmente potrà superare indenne uno scrupoloso vaglio di legittimità. Riteniamo che il Parlamento

debba ripensare il regime temporale dell'esercizio della detrazione Iva, riconducendolo a una misura più realistica con le tempistiche dell'esperienza economica.

In tema di compensazioni, anziché sostenere una necessaria semplificazione si sono modificati gli adempimenti a discapito della chiarezza normativa. Il risultato di queste modifiche, evidentemente non ponderate in maniera adeguata, è un pesante aggravio di responsabilità per il libero professionista. È quindi fondamentale introdurre una proroga dell'entrata in vigore delle disposizioni introdotte (se non riformurarle completamente) o almeno adottare in tempi rapidi  una circolare esplicativa da parte dell'Agenzia delle Entrate per dirimere i vari dubbi interpretativi.

Altra questione attiene la decontribuzione dei premi di produttività. La sostituzione integrale del comma 189 dell'art. 1 della Legge n. 208/2015, operata dal decreto legge al Vostro esame, che reintroduce la (parziale) decontribuzione dei premi di produttività in caso di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro deve essere oggetto di una attenta valutazione. Va sottolineato infatti che per quanto finalizzata a sostenere da un punto di vista contributivo l'erogazione di premi di produttività, la misura, a nostro parere, rischia di non essere concretamente fruibile a una vasta platea di lavoratori. Non può negarsi infatti che vi sia una difficoltà oggettiva, soprattutto nelle Pmi, ad avviare modelli partecipativi nell'organizzazione del lavoro. Ne è testimonianza il numero esiguo di accordi di secondo livello attuativi della detassazione che prevedono forme di coinvolgimento dei lavoratori (2.000 contratti circa nell'ultima rilevazione del Ministero del Lavoro di febbraio 2017 su un totale di 19.457). È evidente che il limite di fondo è quello di individuare misure e scrivere norme riflettendo solamente sulle realtà delle aziende di grandi dimensioni in cui i meccanismi partecipativi sono sicuramente maggiormente attuabili.

Infine, merita di essere segnalato che l'art. 46 del decreto – che meritoriamente estende il regime delle zone franche urbane alle aree colpite dagli eventi sismici susseguitisi dallo scorso agosto – riferisce alle sole «imprese» i benefici fiscali e contributivi previsti. È il caso di ribadire che, per evitare odiose discriminazioni, questa disciplina deve essere riferita a tutte le imprese, incluse le micro-imprese e i liberi professionisti, che caratterizzano il tessuto economico di queste zone, a prescindere dalla loro assoggettabilità ad Irap. È questo, come è noto, il significato della nozione di impresa nel diritto europeo: una discriminazione a danno di liberi professionisti e lavoratori autonomi in questa disciplina risulterebbe, pertanto, illegittima. Invitiamo, dunque il Parlamento a valutare l'opportunità di esplicitare questo orientamento interpretativo attraverso un ordine del giorno.

Roma, 9 maggio 2017



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

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. E' 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
Totale risorse	4.476,7	9.158,4	9.460,2	6.644,0
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
Totale impieghi	1.375,5	9.144,0	9.460,1	6.643,9
Indebitamento netto (- miglioramento; + peggioramento)	-3.101,2	-14,4	-0,1	-0,1
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
Totale risorse	100,0	100,0	100,0	100,0
minori entrate	18,3	84,9	87,5	93,6
maggiori spese	12,4	15,0	12,5	6,4
Totale impieghi	30,7	99,8	100,0	100,0
Indebitamento netto	69,3	0,2	0,0	0,0

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 stanziate 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

<i>(in milioni)</i>			
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, sottrarsi 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
Totale risorse	4.476,7	9.158,4	9.460,2	6.644,0
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
Totale impieghi	1.375,5	9.144,0	9.460,1	6.643,9
Indebitamento netto (- miglioramento; + peggioramento)	-3.101,2	-14,4	-0,1	-0,1
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
Totale risorse	100,0	100,0	100,0	100,0
minori entrate	18,3	84,9	87,5	93,6
maggiori spese	12,4	15,0	12,5	6,4
Totale impieghi	30,7	99,8	100,0	100,0
Indebitamento netto	69,3	0,2	0,0	0,0

	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
Totale risorse	0,3	0,5	0,5	0,4
minori entrate	0,0	0,4	0,5	0,3
maggiori spese	0,0	0,1	0,1	0,0
Totale impieghi	0,1	0,5	0,5	0,4
Indebitamento netto (- miglioramento; + peggioramento)	-0,2	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnica

TAVOLA 2

GLI EFFETTI FINANZIARI DEL DL 50/2017 PER MACRO OBIETTIVO

	2017	2018	2019	2020
maggiori entrate	3.654,0	8.926,9	9.246,4	6.369,9
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
minori spese	822,7	231,5	213,8	274,1
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
Totale risorse	4.476,7	9.158,4	9.460,2	6.644,0
minori entrate	820,8	7.772,1	8.280,7	6.217,6
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
maggiori spese	554,7	1.371,9	1.179,4	426,3
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
Totale impieghi	1.375,5	9.144,0	9.460,1	6.643,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnica

LE MISURE SULLE ENTRATE

	2017	2018	2019	2020
maggiori entrate	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
minori entrate	820,8	7.772,1	8.280,7	6.217,6
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
minori spese	822,7	231,5	213,8	274,1
correnti	506,5	101,0	100,0	100,0
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
in c/capitale	316,2	130,5	113,8	174,1
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
maggiori spese	554,7	1.371,9	1.179,4	426,3
correnti	187,7	352,5	152,8	215,3
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			
in c/capitale	367,0	1.019,4	1.026,6	211,0
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 cedibilità 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.



*Comitato Unitario Permanente
degli Ordini e Collegi Professionali*

**Commissioni Riunite
V del Senato della Repubblica (Bilancio) E
V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro E
Programmazione)**

Audizione su

Disegno di legge n. 4444

***Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n.
50, 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***

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Roma, 09 maggio 2017

Premessa

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

il Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali (d'ora in avanti, CUP) esprime innanzitutto i più vivi ringraziamenti per l'opportunità che viene concessa di formulare le proprie osservazioni e proposte sul disegno di legge n. 4444 di *conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, 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*.

In particolare, nel presente documento ci si soffermerà soltanto sulle misure in ambito fiscale del decreto-legge n. 50 del 2017 che hanno uno specifico impatto sulle professioni liberali e sull'intera platea dei soggetti iscritti negli Ordini e Collegi professionali.

Al riguardo, il CUP, pur consapevole delle necessità di bilancio che hanno indotto il Governo al varo della manovra correttiva contenuta nel decreto-legge in esame, esprime grande preoccupazione per le misure contenute nel decreto che rischiano di essere troppo penalizzanti e non in linea con le finalità che si intendono perseguire.

ART. 1 (DISPOSIZIONI PER IL CONTRASTO ALL EVASIONE FISCALE)

Split payment

Si ritiene del tutto ingiustificata l'estensione della c.d. scissione dei pagamenti (o *split payment*, meccanismo secondo cui il committente non corrisponde al proprio fornitore l'importo dell'IVA da questi indicata nella fattura emessa nei confronti del primo) ai professionisti e, in genere, ai lavoratori autonomi che prestano servizi alla pubblica amministrazione e agli altri soggetti attratti alla disciplina con il decreto-legge n. 50 del 2017.

L'articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto ha infatti abrogato il secondo comma dell'articolo 17-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, secondo cui: *Le disposizioni di cui al comma 1 [n.d.r.: che prevedono lo split payment] non si applicano ai compensi per prestazioni di servizi assoggettati a ritenute alla fonte a titolo di imposta sul reddito*.

L'esclusione dall'applicazione di tale meccanismo, all'epoca della sua introduzione (1° gennaio 2015), fu giustificata dal fatto che i professionisti e, più in generale, i titolari di reddito di lavoro autonomo erano già soggetti a ritenuta alla fonte all'atto dell'incasso delle fatture da loro emesse nei confronti della pubblica amministrazione, dal che la trattenuta, sulla medesima fattura, anche dell'IVA fu considerata una duplicazione non necessaria per soddisfare le esigenze di contrasto all'evasione fiscale che hanno ispirato l'introduzione di tale meccanismo.

La scissione dei pagamenti è, infatti, riconducibile tra quelle misure volte ad innovare il sistema di riscossione dell'imposta sul valore aggiunto, al fine di ridurre il *VAT gap* e contrastare i fenomeni di evasione e le frodi in ambito IVA. Nel perseguire tali finalità, il meccanismo tuttavia deroga all'ordinario meccanismo di applicazione dell'IVA che caratterizza il sistema comune d'imposta sul valore aggiunto di cui alla Direttiva del Consiglio dell'Unione europea del 28 novembre 2006, n. 112/2006/CE.

Si tratta di una misura speciale di deroga che deve pertanto essere autorizzata dal Consiglio dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE. Autorizzazione che all'Italia è stata concessa con la decisione 14 luglio 2015, n. 2015/1401 del Consiglio dell'UE (pubblicata nella G.U.C.E. n. 217 del 18 agosto 2015), con valenza temporanea, ossia fino al 31 dicembre 2017.

L'Italia aveva anche assicurato che non avrebbe più richiesto il rinnovo dell'autorizzazione alla misura di deroga. Ciò, in quanto, una volta sfruttate pienamente le potenzialità connesse alla fatturazione elettronica nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, sarebbero venute meno le esigenze antifrode assicurate dallo *split payment*.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 16 febbraio 2017, la Repubblica italiana ha chiesto di prorogare tale autorizzazione nonché di estendere l'ambito di applicazione della deroga alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi effettuate a favore di tutti gli enti e i soggetti inseriti nel conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni, nonché in favore delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e delle società quotate in borsa, ossia di un insieme di società considerate ad alta affidabilità fiscale. Con la proposta di decisione COM(2017) n. 169 final del 7 aprile 2017 il Consiglio dell'Unione europea ha proposto di autorizzare la deroga dal 1° maggio 2017 al 30 aprile 2020.

Tale essendo il quadro normativo di riferimento in base al quale lo Stato italiano ha introdotto il meccanismo in parola, non vi è quindi alcun motivo per far venir meno l'esclusione dalla sua applicazione per le prestazioni di servizi effettuate dai professionisti e, più in generale, dai lavoratori autonomi ora che l'articolo 1 del decreto-legge n. 50 del 2017 amplia, a partire dal 1° luglio 2017, il novero dei soggetti committenti tenuti ad applicare lo *split payment*, includendovi gli altri soggetti ad alta affidabilità fiscale quali le società controllate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri, dalle regioni, province, città metropolitane, comuni e unioni di comuni (e le società, a loro volta, controllate, anche indirettamente, da queste ultime) nonché alle società inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa italiana.

I professionisti e gli altri titolari di reddito di lavoro autonomo che operano nei confronti di questi ultimi soggetti subiscono infatti la ritenuta alla fonte, così come accade per le prestazioni di servizi effettuate nei confronti della pubblica amministrazione.

Ne consegue che tali prestazioni di servizi già sono tracciabili attraverso l'effettuazione della ritenuta alla fonte e la dichiarazione annuale (modello 770) che il committente (quale sostituto d'imposta) è tenuto a presentare, con l'indicazione per ciascun professionista dell'ammontare complessivo dei compensi allo stesso erogati.

La deroga allo schema ordinario di applicazione dell IVA, attraverso la mancata corresponsione al professionista oltre che della parte di compenso corrispondente alla ritenuta anche dell IVA da questi indicata in fattura non arreca, dunque, alcun giovamento alle esigenze di contrasto all evasione fiscale che hanno giustificato l intervento, ma finisce unicamente per duplicare il prelievo sulla medesima fattura, a carico di professionisti e lavoratori autonomi.

Se a ciò si aggiunge che dalla relazione tecnica al decreto in esame il gettito che si prevede di recuperare dall inclusione dei professionisti nel meccanismo dello *split payment* è di rilevanza relativa, ammontando a 35 milioni di euro per il 2017 e a 70 milioni di euro all anno dal 2018 in poi, è evidente che si tratta di una misura i cui benefici ritraibili dall Erario sicuramente non giustificano il grave nocumento che la stessa arreca a detti soggetti, peraltro in un periodo, come quello attuale, già caratterizzato da notevoli difficoltà nell incasso dei compensi e da una generale carenza di liquidità.

A ciò deve aggiungersi che, in base agli ultimi dati forniti dalla Banca Mondiale, i tempi medi per ottenere il rimborso di un credito IVA in Italia sono notevolmente più lunghi rispetto agli altri Paesi europei (nel nostro Paese occorrono infatti mediamente 602 giorni, contro i 35 giorni della Germania e i 126 della Spagna).

Pur considerando le disposizioni specificamente previste per limitare gli effetti finanziari negativi derivanti dallo *split payment* che sanciscono la priorità nell erogazione dei rimborsi dei crediti IVA relativi alle operazioni soggette a detto meccanismo, non può essere sottaciuto che la misura, laddove riferita ai professionisti e agli altri lavoratori autonomi che già subiscono una ritenuta alla fonte all atto dell incasso dei corrispettivi, deve in ogni caso ritenersi non conforme al principio di proporzionalità di fonte comunitaria.

Tale principio, in estrema sintesi, impone l utilizzo, da parte di ogni organo pubblico (amministrazione o legislatore) della misura meno invasiva delle libertà personali al fine di raggiungere gli interessi collettivi.

Ed infatti, secondo l ormai consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE *gli Stati membri devono avere ricorso a mezzi che, pur consentendo di raggiungere efficacemente l obiettivo perseguito dal diritto interno, portino il minor pregiudizio possibile agli obiettivi e ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria* (sent. *Teleos* del 27 settembre 2007, C-409/04).

Si chiede pertanto l'abrogazione della lettera c) dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017 e, per l'effetto, la reviviscenza della disciplina dalla stessa abrogata.

Emendamento

All'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, la lettera c) è abrogata e sostituita dalla seguente: c) il comma 2 è sostituito dal seguente: «Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai compensi per prestazioni di servizi assoggettati a ritenute alla fonte a titolo di imposta o di acconto ai fini delle imposte sui redditi.».

Tenuto conto infine del notevole ampliamento dell'ambito applicativo del meccanismo di scissione dei pagamenti (dovrebbe trattarsi di un insieme di circa 2.400 imprese) si ritiene indispensabile il rispetto del termine indicato nel comma 3 dell'articolo 1 in esame che affida ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro il 23 maggio 2017 (30 giorni dall'entrata in vigore del decreto in oggetto), il compito di individuare i soggetti a cui le disposizioni in esame estendono l'obbligo di applicare lo *split payment* (articolo 17-ter, comma 1-bis, introdotto dal comma 1) nonché le altre disposizioni di attuazione delle novelle così introdotte.

ART. 3 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTRASTO ALLE INDEBITE COMPENSAZIONI)

Il D.L. n. 50/2017, contenente «*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*», pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 95 del 24 aprile 2017, in vigore dallo stesso giorno, ha previsto all'articolo 3 sostanzialmente tre ordini di modifiche alle compensazioni di cui all'articolo 17 del D. Lgs. n. 241/1997. Nello specifico:

I) Riduzione del tetto da € 15.000 a € 5.000 per poter **utilizzare in compensazione** ai sensi dell'art. 17 D.Lgs. n. 241/1997 (compensazione *orizzontale*) crediti relativi a imposte sui redditi e relative addizionali, ritenute alla fonte, imposte sostitutive delle imposte sul reddito, Irap e Iva di importo **superiore a € 5.000** senza obbligo di richiedere l'apposizione del visto di conformità da parte del soggetto abilitato sulle singole dichiarazioni dalle quali i suddetti crediti emergono.

II) Obbligo di utilizzare esclusivamente i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate, (servizio *Entratel*, *Fisco on Line* o altro servizio delle Entrate) per **i contribuenti titolari di partita iva che intendono effettuare la compensazione** di cui all'art. 17 D.Lgs. n. 241/1997 (compensazione *orizzontale*) dei crediti relativi a: imposte sui redditi e relative addizionali, ritenute alla fonte, imposte sostitutive delle imposte sul reddito, Irap e Iva (sia del credito annuale che di quello relativo a periodi inferiori all'anno) e dei crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi.

III) Integrazione dell'art. 1, comma 422, della L. n. 311/2004 (c.d. *Finanziaria 2005*) prevedendo che, nelle ipotesi di recupero da parte dell'Agenzia delle Entrate di crediti di imposta indebitamente utilizzati dal contribuente (vale a dire utilizzati in violazione dell'obbligo di apposizione del visto di conformità o della sottoscrizione sulle dichiarazioni da cui emergono, ovvero nelle ipotesi di visti/sottoscrizioni apposti da soggetti diversi da quelli abilitati), le somme dovute a seguito del relativo atto di contestazione non possono essere corrisposte avvalendosi dell'istituto della compensazione prevista dall'articolo 17 del D. Lgs. n. 241/1997.

Ciò posto, pur condividendo le ragioni che hanno indotto il Legislatore ad apportare le sopra elencate modifiche e dunque la *ratio* della norma specificamente finalizzata alla lotta contro gli abusi e le frodi nell'utilizzo dell'istituto della compensazione, si deve tuttavia rilevare, da un lato, l'estrema poca chiarezza della novella legislativa dovuta, principalmente, alla mancanza di una norma transitoria che disciplini espressamente il comportamento da tenere relativamente a quegli adempimenti destinati a produrre effetti nel tempo e, dall'altro, il notevole peso economico e burocratico per contribuenti e professionisti delle modifiche introdotte, unitamente alla immediata entrata in vigore delle stesse. Di talché, disorientamento, precarietà, difficoltà operative e notevole rischio di errore sono inevitabili conseguenze di una siffatta norma, così come redatta: le modifiche previste dall'art. 3, infatti, rischiano di creare enormi disagi alla maggioranza dei contribuenti corretti che, invero, si troveranno ad affrontare gravosi adempimenti ed oneri e dovranno necessariamente rivolgersi ai soggetti abilitati; corrispondentemente, questi ultimi, saranno chiamati a rispondere alle inevitabili e numerose richieste, fisiologicamente legate alla serialità dei crediti fiscali oggetto della nuova disciplina, che periodicamente sono esposti a credito in compensazione nei modelli F24, peraltro in

un periodo nel quale lo stesso Legislatore, contrariamente al processo di semplificazione auspicato, ha introdotto ulteriori e numerosi nuovi adempimenti (es. comunicazioni periodiche IVA).

D) Scendendo nel merito delle modifiche introdotte, con riguardo alla riduzione a € 5.000 del limite entro il quale è possibile utilizzare in compensazione orizzontale ai sensi dell'art. 17 D.Lgs. n. 241/1997 i crediti relativi a imposte sui redditi e relative addizionali, ritenute alla fonte, imposte sostitutive delle imposte sul reddito, Irap e Iva senza obbligo di richiedere l'apposizione del visto di conformità da parte del soggetto abilitato sulle singole dichiarazioni dalle quali i suddetti crediti emergono, benché *medio tempore* siano intervenuti chiarimenti da parte dell'Agenzia delle Entrate con la risoluzione n. 57/E del 04.05.2017 sull'efficacia temporale della nuova disposizione, è auspicabile, e in questa sede si richiede, che detti chiarimenti siano tradotti in una vera e propria disposizione normativa di transizione al nuovo regime con la quale il Legislatore preveda espressamente che per le dichiarazioni già presentate entro il 23 aprile *u.s.* prive del visto di conformità (quali, prima fra tutte, la dichiarazione IVA 2017) restano applicabili i precedenti limiti. Inoltre, tenuto conto della notevole riduzione e, conseguentemente, della frequenza con cui i Professionisti saranno chiamati ad apporre il visto di conformità sulle dichiarazioni dai quali emergono crediti di importo superiore a € 5.000 da portare in compensazione in F24, è altrettanto auspicabile, e in questa sede pertanto si richiede, **una proroga** della decorrenza delle nuove disposizioni al fine di consentire ai predetti Professionisti di adeguare le proprie Polizze alle nuove disposizioni. Non si può sottacere, tra l'altro, che detta modifica provocherà un notevole aggravio di costi per questi ultimi, non solo per l'integrazione del premio assicurativo per adeguamento polizza ma anche in termini di tempo impiegato per effettuare le dovute verifiche contabili al fine del rilascio del visto, senza peraltro poter incidere sul Contribuente.

Infine, preso atto che sia il credito di cui all'art. 1 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014 (c.d. Bonus 80 euro) che il credito derivante da rimborso da assistenza fiscale 730 rivestono caratteristiche di specialità rispetto agli altri crediti di imposta in quanto il sostituto di imposta svolge un'attività di erogazione dei bonus per conto dell'Erario, si richiede espressa disposizione recante l'**esclusione** dei predetti crediti **dal limite di € 5.000** di cui all'art. 1, comma 574, della L.n. 147/2013 così come modificato dal decreto in esame.

Emendamento art. 1, commi 1 e 2

Testo in vigore	Testo dopo la modifica
1. All'articolo 1, comma 574, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo periodo sono sopprese le parole: "di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602" e le parole "15.000 euro annui" sono sostituite con le parole "5.000 euro annui"; b) dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente: "Nei casi di utilizzo in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, dei crediti di cui al presente comma in violazione dell'obbligo di apposizione del visto di conformità o della sottoscrizione di cui al primo periodo sulle dichiarazioni da cui emergono i crediti stessi, ovvero nei casi di utilizzo in compensazione ai sensi dello stesso articolo 17 dei crediti che emergono da dichiarazioni con visto di conformità o sottoscrizione apposti da soggetti diversi da quelli abilitati, con l'atto di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, l'ufficio procede al recupero dell'ammontare dei crediti utilizzati in violazione delle modalità di cui al primo periodo e dei relativi interessi, nonché all'irrogazione delle sanzioni."	1. All'articolo 1, comma 574, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono apportate le seguenti modificazioni: a) <i>Idem</i> La lettera b) è sostituita dalla seguente: <i>«b) dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente: "Nei casi di utilizzo in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, dei crediti di cui al presente comma in violazione dell'obbligo di apposizione del visto di conformità o della sottoscrizione di cui al primo periodo sulle dichiarazioni da cui emergono i crediti stessi, ovvero nei casi di utilizzo in compensazione ai sensi dello stesso articolo 17 dei crediti che emergono da dichiarazioni con visto di conformità o sottoscrizione apposti da soggetti diversi da quelli abilitati, con l'atto di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, l'ufficio procede al recupero dell'ammontare dei crediti utilizzati in violazione delle modalità di cui al primo periodo e dei relativi interessi, nonché all'irrogazione delle sanzioni. I limiti della compensazione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 non si applicano alla riduzione del cuneo fiscale per</i>

2. All'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2009, n. 102, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al numero 7: 1. al primo periodo, le parole: "15.000 euro annui" sono sostituite con le parole: "5.000 euro annui"; 2. dopo il quarto periodo è aggiunto il seguente: "Nei casi di utilizzo in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, dei crediti di cui al presente comma in violazione dell'obbligo di previa apposizione del visto di conformita' o della sottoscrizione di cui al primo periodo sulle dichiarazioni da cui emergono i crediti stessi, ovvero nei casi di utilizzo in compensazione ai sensi dello stesso articolo 17 dei crediti che emergono da dichiarazioni con visto di conformita' o	<i>lavoratori dipendenti e assimilati di cui all' art. 1 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n.89 e al rimborso da assistenza fiscale 730 di cui al Capo V del decreto-legislativo 9 luglio 1997, n. 241 e successive modifiche e integrazioni. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano per le dichiarazioni presentate a partire dal 1° luglio 2017.</i> Dopo il comma 1 è aggiunto il comma 1-bis: <i>1-bis. Alle dichiarazioni presentate anteriormente alla data del 1 luglio 2017 restano applicabili le disposizioni vigenti al 23 aprile 2017.»</i> 2. All'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2009, n. 102, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al numero 7: 1. <i>Idem</i> 2. dopo il quarto periodo è aggiunto il seguente: "Nei casi di utilizzo in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, dei crediti di cui al presente comma in violazione dell'obbligo di previa apposizione del visto di conformita' o della sottoscrizione di cui al primo periodo sulle dichiarazioni da cui emergono i crediti stessi, ovvero nei casi di utilizzo in compensazione ai sensi dello stesso
--	--

sottoscrizione apposti da soggetti diversi da quelli abilitati, con l'atto di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 l'ufficio procede al recupero dell'ammontare dei crediti utilizzati in violazione delle modalita' di cui al primo periodo e dei relativi interessi, nonche' all'irrogazione delle sanzioni." b) al numero 7-bis le parole: "15.000 euro" sono sostituite dalle seguenti "5.000 euro".	articolo 17 dei crediti che emergono da dichiarazioni con visto di conformita' o sottoscrizione apposti da soggetti diversi da quelli abilitati, con l'atto di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 l'ufficio procede al recupero dell'ammontare dei crediti utilizzati in violazione delle modalita' di cui al primo periodo e dei relativi interessi, nonche' all'irrogazione delle sanzioni. <i>Le disposizioni di cui al presente comma si applicano per le dichiarazioni presentate a partire dal 1° luglio 2017.</i>" b) <i>Idem</i> Dopo il comma 2 è aggiunto il comma 2-bis: <i>2-bis. Alle dichiarazioni presentate anteriormente alla data del 1 luglio 2017 restano applicabili le disposizioni vigenti al 23 aprile 2017.»</i>
---	--

II) Con riferimento all **obbligo di utilizzare esclusivamente** i servizi telematici messi a disposizione dall Agenzia delle Entrate, (servizio *Entratel*, *Fisco on Line* o altro servizio delle Entrate) per i **contribuenti titolari di partita iva** che intendono effettuare la compensazione di cui all art. 17 del D.Lgs. n. 241/1997 (compensazione *orizzontale*) per dei crediti relativi a imposte sui redditi e relative addizionali, ritenute alla fonte, imposte sostitutive delle imposte sul reddito, Irap e Iva (sia del credito annuale che di quello relativo a periodi inferiori all anno) e dei crediti d imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi, si ritiene oltremodo onerosa per i contribuenti, e pertanto del tutto ingiustificata, la previsione secondo la quale, in presenza di compensazioni, non è più ammessa la presentazione delle deleghe F24 mediante i servizi di home banking, remote banking o altri messi a disposizione dagli Intermediari della riscossione (Banche, Poste etc.); pertanto si richiede l integrale ripristino della facoltà.

Inoltre, come detto al punto I che precede, con riferimento alla natura del credito di cui all'art. 1 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014 (c.d. Bonus 80 euro) e del credito derivante da rimborso da assistenza fiscale 730, preso atto che entrambi i crediti rivestono caratteristiche di specialità rispetto agli altri crediti di imposta in quanto il sostituto di imposta svolge un'attività di erogazione dei bonus per conto dell'Erario, si richiede altresì espressa disposizione recante l'esclusione dall'obbligo di utilizzo esclusivo dei servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate.

<i>Emendamento art. 1, comma 3</i>	
Testo in vigore	Testo dopo la modifica
3. All'articolo 37, comma 49-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, le parole: "per importi superiori a 5.000 euro annui," sono sostituite dalle seguenti: "ovvero dei crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte, alle imposte sostitutive delle imposte sul reddito, all'imposta regionale sulle attività produttive e dei crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi".	3. All'articolo 37, comma 49-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, le parole: "per importi superiori a 5.000 euro annui," sono sostituite dalle seguenti: "ovvero dei crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte, alle imposte sostitutive delle imposte sul reddito, all'imposta regionale sulle attività produttive e dei crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi" <i>e dopo le parole servizi telematici messi a disposizione dell'Agenzia delle Entrate sono aggiunte le seguenti: e dagli intermediari della riscossione convenzionati con la stessa . Le disposizioni di cui all'articolo 37, comma 49-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 non si applicano alla riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti e assimilati di cui all'art. 1 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito</i>

	<i>con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014 e al rimborso da assistenza fiscale 730 di cui al Capo V del decreto-legislativo 9 luglio 1997, n. 241 e successive modifiche e integrazioni.</i>
--	--



Audizione Fiaip

Disegno di legge A.C. 4444 "Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, 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"

Commissioni riunite Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

9 maggio 2017

Delegazione Fiaip

Paolo Righi Presidente Nazionale

Raffaele Dedemo Vicepresidente Nazionale

Segreteria di Presidenza Nazionale

P.le Flaminio 9 – 00196 Roma –

Tel.: 06-452.31.828 - Fax: 06-967.000.20

E-mail: presidenzanazionale@fiaipmail.it



Oggetto: Disegno di legge “Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, 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) - Osservazioni e proposte in merito all'articolo 4 del D.L.n.50/2017

1.Premessa

Ringraziamo il Presidente Boccia ed il Presidente Tonini di codeste Commissioni ed i loro componenti per l'audizione della nostra associazione, in rappresentanza degli agenti immobiliari. E' chiaro a tutti che la natura del Decreto Legge di cui oggi si discute, vuole prevalentemente trovare nuove coperture così come richiesto dalla Commissione Europea.

Da sempre la nostra categoria sostiene e raccomanda presso i propri clienti il rispetto delle tante normative che in questi anni lo Stato ci ha imposto: il decreto legislativo n. 231/2007 in materia di antiriciclaggio, il D.L. n. 223/2006 che vede le parti dichiarare negli atti di trasferimento immobiliare le somme versate al mediatore e potrei continuare a lungo in merito alle pratiche burocratiche a cui assolviamo nel pieno rispetto delle normative vigenti.

I costi burocratici a carico delle agenzie immobiliari, dal 2006 ad oggi sono aumentati a dismisura e mentre la crisi dell'immobiliare causava 800 mila posti di lavoro nel nostro comparto, lo Stato, oltre ad aumentare la pressione fiscale aumentava, appunto, i costi gestionali dei nostri uffici.

Intervenendo con le nostre osservazioni all'articolo 4 del Decreto Legge attualmente in esame, non possiamo esimerci dal constatare che la cosiddetta “tassa airbnb” in realtà nulla c'entra con la società in questione, ma il solo fatto che gli organi di stampa e molti componenti della classe politica, abbiano avallato questa denominazione dimostra il fatto, che la Politica è molto lontana dal comprendere i reali fenomeni (anche fiscali) che stanno a monte della rivoluzione economica e sociale che le grandi industrie del web stanno generando.

Il fenomeno delle applicazioni web che realizzano l'incontro tra la domanda e l'offerta, non è contrastabile e non è contrastato dalla nostra Federazione.

Le nuove tecnologie sono la frontiera del rinnovamento e anche la nostra categoria, da tempo, si è attrezzata per stare sul mercato, non vogliamo quindi essere tacciati di neoluddismo, quando chiediamo, come faremo nel corso di questa audizione, una parificazione fiscale e normativa, tra le aziende che dispongono di reti e servizi virtuali e quelle che dispongono di reti fisiche di prossimità.

In Italia la professione di agente immobiliare è normata dalla Legge n. 39/89, oltre a trovare il proprio fondamento giuridico nell'articolo 1754 c.c. e per diventare agenti immobiliari è necessario avere superato l'apposito esame abilitativo, godere di requisiti soggettivi di onorabilità, avere un'assicurazione professionale a tutela dei nostri clienti, mentre lo svolgimento abusivo della nostra professione è punito con sanzioni sia amministrative che penali in caso di reiterazione dell'illecito.

Ci chiediamo e vi chiediamo, le società che operano nel digitale in Italia "mettendo in contatto le parti per la conclusione di un affare" così come cita l'articolo 1754 c.c. ma che hanno la loro sede in Irlanda, debbono o meno rispettare la normativa Italiana per l'esercizio della loro attività? Debbono o meno essere sottoposti allo stesso regime fiscale imposto a noi che viviamo e operiamo sul territorio nazionale ?

In Italia il Tribunale di Roma prima e quello di Milano poi, hanno bloccato le attività di Uber principalmente per concorrenza sleale e così hanno fatto i Tribunali di Parigi, Montreal e di tante altre città del mondo, non è possibile, nè pensabile che chi vive e paga le tasse in Italia sia penalizzato nei confronti di chi lascia questo Paese a favore di altri che dispongono di regimi fiscali più favorevoli.

In un articolo di stampa apparso su Italia Oggi in data 3 maggio u.s., a firma di Michele Damiani, si legge che Airbnb nel 2015 avrebbe pagato allo Stato Italiano 45.000 Euro di tasse: questo fatto, se corrispondesse al vero dimostrerebbe la totale disparità di trattamento fiscale tra imprese operanti nello stesso settore.

Se il Governo non prenderà decisioni nette e chiare sulla questione in oggetto, alla luce del fatto che nei prossimi vent'anni gran parte delle attuali professioni saranno sostituite da applicazioni virtuali, nel nostro Paese gli unici a pagare le tasse rimarranno i dipendenti pubblici e i servitori dello Stato.

Diciamo quindi chiaramente che con la "*tassa Airbnb*", Airbnb non c'entra assolutamente nulla, e dispiace ancor di più che per appoggiare una giusta e corretta necessità di lotta all'evasione fiscale, da una parte si criminalizzi la categoria dei proprietari immobiliari e dall'altra si operi per

fare diventare sostituti d'imposta (nel breve tempo di 60 gg) l'intera categoria degli agenti immobiliari.

Sicuramente spiace dirlo, ma qualcuno ha sbagliato mira.

Mi riferisco a quelle associazioni di albergatori che anche qui in audizione, anziché richiedere una parificazione di trattamento al fine di giungere ad un mercato più concorrenziale e trasparente, hanno pensato invece ad accusare i proprietari di casa di essere evasori, senza considerare che la nomea di evasore non può essere assegnata "per categorie" in quanto gli illeciti sono sempre e solo soggettivi.

Queste associazioni farebbero bene a chiedere scusa, a coloro i quali dal 2011, essendo proprietari di casa, hanno subito un aumento della pressione fiscale superiore senza precedenti. E farebbero bene a chieder scusa agli agenti immobiliari italiani che da anni vivono, così come tutto il comparto immobiliare italiano in uno stato di profonda recessione che non può e non deve essere aggravato da nuove incombenze.

Reperire risorse, concentrandosi sul recupero della presunta evasione fiscale attuata attraverso il ricorso alla figura del sostituto d'imposta, senza che ad esso si accompagnino misure di vero e proprio rilancio, dopo la crisi che ha investito il settore immobiliare più di ogni altro, non può essere salutata con favore da chi si rapporta quotidianamente alle difficoltà del mercato.

Alla luce di quanto sopra, è lecito, dunque, domandarsi se il legislatore sia partito da giuste premesse e, di qui, si siano adottati i giusti strumenti.

Soffermandoci nello specifico sull'articolo 4 del D.L.n.50/2017, il presupposto da cui prende origine lo si rinviene nella relativa relazione tecnica laddove è espressamente riportata un'indagine condotta dalla Guardia di Finanza di Venezia sull'attività di accertamento in merito agli affitti relativi all'anno di imposta 2015 a cui si ricollega l'introduzione, al fine di contrastare (eventuali) fenomeni evasivi, oneri ed adempimenti che appaiono eccessivi ed ultronei.

La disciplina fiscale ivi contenuta (opzione della cedolare secca al 21% rispetto all'ordinario regime Irpef) è infatti già in vigore senza necessità di alcun nuovo richiamo di legge.

Altrettanto ultronea è l'introduzione dell'obbligo di ritenuta al fine di contrastare l'evasione fiscale poiché sistemi di tracciabilità esistono già.

Tali adempimenti oltre ad essere, quindi, inutili, risultano eccessivamente gravosi con la conseguenza che finiranno per favorire ancora di più l'abusivismo e l'evasione poiché l'obbligo non avrà alcun impatto su chi già rispetta i propri obblighi fiscali, mentre chi già non vi provvede, non sarà certamente indotto a rispettarli, anzi aggirerà l'intermediario, rivolgendosi, eventualmente, a chi intermedia abusivamente con la conseguenza che vi è il concreto rischio si venga a creare un vero e proprio mercato parallelo sottratto completamente al fisco.

Non solo. Il legislatore ha ignorato un altro aspetto di grande rilievo, ossia che i numerosi adempimenti posti a carico degli agenti immobiliari si pongono in contrasto con il regime di semplificazione perseguito dapprima con la Direttiva Bolkestein (che ha semplificato il regime di accesso alla maggior parte delle attività al fine di favorire la libera circolazione dei prestatori di servizi) e la Tessera Professionale Europea di cui alla D.lgs.n.15/2016 di attuazione della Direttiva 2013/55/UE.

Si evidenzia, al riguardo, che chi presta occasionalmente l'attività in un Paese membro diverso da quello in cui ha conseguito il titolo abilitativo, e non è quindi tenuto all'iscrizione al Registro delle Imprese della Camera di Commercio, difficilmente rispetterà i nuovi adempimenti di legge, con conseguente inefficacia della norma oltre che disparità di trattamento tra agenti immobiliari.

Disparità di trattamento che chiaramente si osserva già con i portali di intermediazione immobiliare che, per la prima volta, con l'articolo 4, viene dato atto, siano equiparati a chi svolge l'attività di intermediazione immobiliare.

Ci si chiede allora come mai chi ha caldeggiato le misure contenute nell'articolo 4 - soprattutto facendo leva su un'asserita "*concorrenza sleale*" per chi si avvale di una disciplina, la locazione, tipica stabilita dal codice civile con l'obiettivo di insinuare nel legislatore la convinzione della costante evasione fiscale - , non abbia fatto il benché minimo riferimento alla concorrenza sleale di chi, attraverso portali immobiliari, mette in contatto le parti anche in Italia senza rispettare i requisiti previsti dalla legge professionale per chi opera nel settore (L.n.39/1989 ed obbligo di iscrizione al Registro delle Imprese/REA ex art. 73 del D.lgs.n.59/2010) e rispondendo ad un fisco estero e non locale.

E' di questi giorni la notizia che l'Agenzia delle Entrate, stia iniziando ad intraprendere accordi su questo fronte (è il caso dell'accertamento con adesione di Google), ma sorprende come soltanto ora e soltanto come misura secondaria, l'Amministrazione finanziaria vi ricorra per recuperare risorse.

Come di consueto, evidentemente, si predilige colpire la classe media sia essa nella sua veste

professionale - con riferimento agli agenti immobiliari - sia nella sua veste di locatore - con riferimento ai cittadini che esercitano quanto previsto all'art. 1571 c.c. e seguenti (senza svolgere, quindi, alcuna attività professionale).

L'articolo 4 del D.L.n.50/2017 ("Regime fiscale delle locazioni brevi")

Se si analizzano con la dovuta attenzione i nuovi adempimenti posti in capo agli agenti immobiliari, ne emerge l'onerosità, sia in termini economici che amministrativi e, dunque, la notevole gravosità, specie considerando che tali adempimenti coinvolgono, per ciascun intermediario, innumerevoli clienti e contratti, moltiplicando, quindi, gli adempimenti stessi.

Anche solo con 20/30 clienti, che effettuino ciascuno 4/5 locazioni all'anno, si supera il numero di 100 contratti, per ciascuno dei quali scattano:

- le comunicazioni dei dati
- le ritenute
- il versamento delle stesse con F24
- il rilascio delle CU
- l'acquisizione dell'opzione del locatore per la cedolare secca o il regime ordinario
- la dichiarazione dei sostituti d'imposta
- la conservazione e archiviazione dei documenti

Ne derivano alcune centinaia di adempimenti oltre al rischio delle pesanti sanzioni (da 250 a 2.000 Euro per mancata comunicazione dei dati dei contratti).

Allo stato, si può ritenere che, salvo esclusioni e precisazioni che dovranno essere contenute nel decreto attuativo, gli intermediari siano gravati dai seguenti obblighi:

- Comunicare (all'Agenzia delle Entrate, presumibilmente) tutti i dati relativi ai contratti stipulati per il loro tramite (generalità complete delle parti e codice fiscale, dati catastali dell'immobile locato, durata, canone lordo).
Non è prevista, al momento, la periodicità di tale comunicazione che, se diversa da quella annuale, può risultare anche assai onerosa dal punto di vista amministrativo, gestionale, economico.
- Gli intermediari che intervengono anche in fase di pagamento dei canoni, cioè la quasi totalità, devono operare, quali sostituti d'imposta, una ritenuta del 21% sull'ammontare del canone lordo di ciascun contratto stipulato per il loro tramite, versando al locatore la differenza;
- Provvedere conseguentemente al versamento della ritenuta, tramite tanti modelli F24 quanti sono i contratti stipulati, in ciascuno dei quali indicare i dati di ciascun locatore;

- Il pagamento di un F24 per conto del locatore, comporta la necessità di dover utilizzare, per il pagamento del medesimo, uno degli strumenti informatici previsti dall'Agenzia delle Entrate (Entratel, FiscoLine, F24 cumulativo), con necessità di accreditarsi presso tali servizi e avvalersi di adeguato software;
- Raccogliere, per ciascun locatore, l'opzione per la tassazione ordinaria o per la cedolare secca, e comunicarla all'Agenzia delle Entrate;
- Rilasciare a ciascun locatore, la CU (Certificazione Unica) ai fini della dichiarazione dei redditi del medesimo;
- Presentare annualmente la dichiarazione dei sostituti d'imposta, con i dati di tutti i locatori per i quali si è operata la ritenuta fiscale.

In generale la nuova normativa rende più complessa la gestione contabile e amministrativa di ogni intermediario comportando diverse centinaia di adempimenti annuali in più.

Ci permettiamo, quindi, di evidenziare che gli unici due interventi che avrebbero concretamente ed efficacemente contrastato l'evasione fiscale, senza nel contempo, rendere più oneroso l'esercizio di un'attività tra le più colpite dalla crisi, sarebbero state un'efficace lotta all'abusivismo professionale, vera fonte di evasione fiscale e, come già indicato, l'adeguamento fiscale e normativo, alle leggi italiane per chi svolge intermediazione immobiliare attraverso portali immobiliari.

Nell'occasione ci permettiamo di segnalare che giace alla Camera il disegno di legge A.C.2281 (*"Modifiche agli articoli 348, 589 e 590 del codice penale, agli articoli 123 e 141 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché all'articolo 8 della legge 3 febbraio 1989, n. 39, in materia di esercizio abusivo di una professione e di obblighi professionali"*) da quasi tre anni, che contiene l'inasprimento delle sanzioni per chi esercita abusivamente l'attività di mediazione, inasprimento introdotto con l'esame in prima lettura al Senato.

Dall'altro lato, sorprende come chi ha incoraggiato con particolare ostinazione l'introduzione degli adempimenti di cui all'articolo 4 in nome di una tanto presunta quanto infondata concorrenza sleale abbia richiesto l'applicazione di regimi fiscali già vigenti (opzione della cedolare secca) e trascurato, invece, di esigere il prelievo fiscale in Italia di quanto fatturato con o la conclusione di contratti nel nostro Paese attraverso le multinazionali del web.

3. Proposte

La disamina dettagliata delle incombenze introdotte dall'articolo 4 dovrebbe indurre il legislatore ad una riflessione più attenta su misure introdotte, forse, avventatamente, sull'onda emotiva dell'obiettivo di contrastare l'evasione fiscale, senza considerare la ridottissima incidenza che si otterrebbe, vista la tracciabilità già esistente.

Si propone, quindi, in via principale di sopprimere l'articolo 4 del decreto legge n.50/2017 o, in via subordinata, di limitare gli adempimenti degli intermediari alla sola comunicazione dei dati dei contratti che, ai fini della lotta all'evasione, costituisce adempimento già di per sé sufficiente a raggiungere lo scopo, senza porre a carico degli stessi mediatori, ulteriori oneri che appaiono del tutto inutili e che saranno causa di un esponenziale aumento dei costi di gestione delle nostre agenzie immobiliari.

Appare evidente che, ai fini di una doverosa lotta all'evasione, la comunicazione in questione, costituisca un adempimento ampiamente sufficiente, per consentire all'Agenzia delle Entrate di verificare con facilità l'avvenuto assoggettamento e alle imposte personali – sia avvalendosi della cedolare secca che del regime di tassazione ordinario - da parte dei locatori.

Si ritiene invece del tutto inutile e superflua l'introduzione dell'obbligo di rendere gli intermediari immobiliari sostituti d'imposta, con tutti i complessi e onerosi adempimenti che ne conseguono.

Da ultimo, si richiede che i portali che effettuano attività di intermediazione immobiliare siano tenuti al rispetto di quanto previsto dalla L.n.39/1989, all'obbligo di iscrizione al Registro delle Imprese/REA ex art. 73 del D.lgs.n. 59/2010 (pena la contestazione di esercizio abusivo dell'attività di intermediazione immobiliare) e a tutti gli adempimenti legislativi, fiscali, tributari previsti in capo agli agenti immobiliari, con particolare riferimento all'assoggettabilità di quanto fatturato all'imposizione fiscale italiana.

Nella denegata ipotesi in cui le nostre proposte non fossero accolte, richiediamo una modifica ai termini di emanazione del provvedimento attuativo, differendo i termini, già previsti, di ulteriori 90 giorni e la contestuale apertura di un tavolo di lavoro tecnico presso l'Agenzia delle Entrate, che veda la partecipazione delle maggiori associazioni di categoria rappresentative degli agenti immobiliari.

Paolo Righi
Presidente Nazionale Fiaip





Audizione Fiaip

Disegno di legge A.C. 4444 "Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, 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"

Commissioni riunite Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

9 maggio 2017

Delegazione Fiaip

Paolo Righi Presidente Nazionale

Raffaele Dedemo Vicepresidente Nazionale

Segreteria di Presidenza Nazionale

P.le Flaminio 9 – 00196 Roma –

Tel.: 06-452.31.828 - Fax: 06-967.000.20

E-mail: presidenzanazionale@fiaipmail.it



Oggetto: Disegno di legge “Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, 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) - Osservazioni e proposte in merito all'articolo 4 del D.L.n.50/2017

1.Premessa

Ringraziamo il Presidente Boccia ed il Presidente Tonini di codeste Commissioni ed i loro componenti per l'audizione della nostra associazione, in rappresentanza degli agenti immobiliari. E' chiaro a tutti che la natura del Decreto Legge di cui oggi si discute, vuole prevalentemente trovare nuove coperture così come richiesto dalla Commissione Europea.

Da sempre la nostra categoria sostiene e raccomanda presso i propri clienti il rispetto delle tante normative che in questi anni lo Stato ci ha imposto: il decreto legislativo n. 231/2007 in materia di antiriciclaggio, il D.L. n. 223/2006 che vede le parti dichiarare negli atti di trasferimento immobiliare le somme versate al mediatore e potrei continuare a lungo in merito alle pratiche burocratiche a cui assolviamo nel pieno rispetto delle normative vigenti.

I costi burocratici a carico delle agenzie immobiliari, dal 2006 ad oggi sono aumentati a dismisura e mentre la crisi dell'immobiliare causava 800 mila posti di lavoro nel nostro comparto, lo Stato, oltre ad aumentare la pressione fiscale aumentava, appunto, i costi gestionali dei nostri uffici.

Intervenendo con le nostre osservazioni all'articolo 4 del Decreto Legge attualmente in esame, non possiamo esimerci dal constatare che la cosiddetta “tassa airbnb” in realtà nulla c'entra con la società in questione, ma il solo fatto che gli organi di stampa e molti componenti della classe politica, abbiano avallato questa denominazione dimostra il fatto, che la Politica è molto lontana dal comprendere i reali fenomeni (anche fiscali) che stanno a monte della rivoluzione economica e sociale che le grandi industrie del web stanno generando.

Il fenomeno delle applicazioni web che realizzano l'incontro tra la domanda e l'offerta, non è contrastabile e non è contrastato dalla nostra Federazione.

Le nuove tecnologie sono la frontiera del rinnovamento e anche la nostra categoria, da tempo, si è attrezzata per stare sul mercato, non vogliamo quindi essere tacciati di neoluddismo, quando chiediamo, come faremo nel corso di questa audizione, una parificazione fiscale e normativa, tra le aziende che dispongono di reti e servizi virtuali e quelle che dispongono di reti fisiche di prossimità.

In Italia la professione di agente immobiliare è normata dalla Legge n. 39/89, oltre a trovare il proprio fondamento giuridico nell'articolo 1754 c.c. e per diventare agenti immobiliari è necessario avere superato l'apposito esame abilitativo, godere di requisiti soggettivi di onorabilità, avere un'assicurazione professionale a tutela dei nostri clienti, mentre lo svolgimento abusivo della nostra professione è punito con sanzioni sia amministrative che penali in caso di reiterazione dell'illecito.

Ci chiediamo e vi chiediamo, le società che operano nel digitale in Italia "mettendo in contatto le parti per la conclusione di un affare" così come cita l'articolo 1754 c.c. ma che hanno la loro sede in Irlanda, debbono o meno rispettare la normativa Italiana per l'esercizio della loro attività? Debbono o meno essere sottoposti allo stesso regime fiscale imposto a noi che viviamo e operiamo sul territorio nazionale ?

In Italia il Tribunale di Roma prima e quello di Milano poi, hanno bloccato le attività di Uber principalmente per concorrenza sleale e così hanno fatto i Tribunali di Parigi, Montreal e di tante altre città del mondo, non è possibile, nè pensabile che chi vive e paga le tasse in Italia sia penalizzato nei confronti di chi lascia questo Paese a favore di altri che dispongono di regimi fiscali più favorevoli.

In un articolo di stampa apparso su Italia Oggi in data 3 maggio u.s., a firma di Michele Damiani, si legge che Airbnb nel 2015 avrebbe pagato allo Stato Italiano 45.000 Euro di tasse: questo fatto, se corrispondesse al vero dimostrerebbe la totale disparità di trattamento fiscale tra imprese operanti nello stesso settore.

Se il Governo non prenderà decisioni nette e chiare sulla questione in oggetto, alla luce del fatto che nei prossimi vent'anni gran parte delle attuali professioni saranno sostituite da applicazioni virtuali, nel nostro Paese gli unici a pagare le tasse rimarranno i dipendenti pubblici e i servitori dello Stato.

Diciamo quindi chiaramente che con la "*tassa Airbnb*", Airbnb non c'entra assolutamente nulla, e dispiace ancor di più che per appoggiare una giusta e corretta necessità di lotta all'evasione fiscale, da una parte si criminalizzi la categoria dei proprietari immobiliari e dall'altra si operi per

fare diventare sostituti d'imposta (nel breve tempo di 60 gg) l'intera categoria degli agenti immobiliari.

Sicuramente spiace dirlo, ma qualcuno ha sbagliato mira.

Mi riferisco a quelle associazioni di albergatori che anche qui in audizione, anziché richiedere una parificazione di trattamento al fine di giungere ad un mercato più concorrenziale e trasparente, hanno pensato invece ad accusare i proprietari di casa di essere evasori, senza considerare che la nomea di evasore non può essere assegnata "per categorie" in quanto gli illeciti sono sempre e solo soggettivi.

Queste associazioni farebbero bene a chiedere scusa, a coloro i quali dal 2011, essendo proprietari di casa, hanno subito un aumento della pressione fiscale superiore senza precedenti. E farebbero bene a chieder scusa agli agenti immobiliari italiani che da anni vivono, così come tutto il comparto immobiliare italiano in uno stato di profonda recessione che non può e non deve essere aggravato da nuove incombenze.

Reperire risorse, concentrandosi sul recupero della presunta evasione fiscale attuata attraverso il ricorso alla figura del sostituto d'imposta, senza che ad esso si accompagnino misure di vero e proprio rilancio, dopo la crisi che ha investito il settore immobiliare più di ogni altro, non può essere salutata con favore da chi si rapporta quotidianamente alle difficoltà del mercato.

Alla luce di quanto sopra, è lecito, dunque, domandarsi se il legislatore sia partito da giuste premesse e, di qui, si siano adottati i giusti strumenti.

Soffermandoci nello specifico sull'articolo 4 del D.L.n.50/2017, il presupposto da cui prende origine lo si rinviene nella relativa relazione tecnica laddove è espressamente riportata un'indagine condotta dalla Guardia di Finanza di Venezia sull'attività di accertamento in merito agli affitti relativi all'anno di imposta 2015 a cui si ricollega l'introduzione, al fine di contrastare (eventuali) fenomeni evasivi, oneri ed adempimenti che appaiono eccessivi ed ultronei.

La disciplina fiscale ivi contenuta (opzione della cedolare secca al 21% rispetto all'ordinario regime Irpef) è infatti già in vigore senza necessità di alcun nuovo richiamo di legge.

Altrettanto ultronea è l'introduzione dell'obbligo di ritenuta al fine di contrastare l'evasione fiscale poiché sistemi di tracciabilità esistono già.

Tali adempimenti oltre ad essere, quindi, inutili, risultano eccessivamente gravosi con la conseguenza che finiranno per favorire ancora di più l'abusivismo e l'evasione poiché l'obbligo non avrà alcun impatto su chi già rispetta i propri obblighi fiscali, mentre chi già non vi provvede, non sarà certamente indotto a rispettarli, anzi aggirerà l'intermediario, rivolgendosi, eventualmente, a chi intermedia abusivamente con la conseguenza che vi è il concreto rischio si venga a creare un vero e proprio mercato parallelo sottratto completamente al fisco.

Non solo. Il legislatore ha ignorato un altro aspetto di grande rilievo, ossia che i numerosi adempimenti posti a carico degli agenti immobiliari si pongono in contrasto con il regime di semplificazione perseguito dapprima con la Direttiva Bolkestein (che ha semplificato il regime di accesso alla maggior parte delle attività al fine di favorire la libera circolazione dei prestatori di servizi) e la Tessera Professionale Europea di cui alla D.lgs.n.15/2016 di attuazione della Direttiva 2013/55/UE.

Si evidenzia, al riguardo, che chi presta occasionalmente l'attività in un Paese membro diverso da quello in cui ha conseguito il titolo abilitativo, e non è quindi tenuto all'iscrizione al Registro delle Imprese della Camera di Commercio, difficilmente rispetterà i nuovi adempimenti di legge, con conseguente inefficacia della norma oltre che disparità di trattamento tra agenti immobiliari.

Disparità di trattamento che chiaramente si osserva già con i portali di intermediazione immobiliare che, per la prima volta, con l'articolo 4, viene dato atto, siano equiparati a chi svolge l'attività di intermediazione immobiliare.

Ci si chiede allora come mai chi ha caldeggiato le misure contenute nell'articolo 4 - soprattutto facendo leva su un'asserita "concorrenza sleale" per chi si avvale di una disciplina, la locazione, tipica stabilita dal codice civile con l'obiettivo di insinuare nel legislatore la convinzione della costante evasione fiscale - , non abbia fatto il benché minimo riferimento alla concorrenza sleale di chi, attraverso portali immobiliari, mette in contatto le parti anche in Italia senza rispettare i requisiti previsti dalla legge professionale per chi opera nel settore (L.n.39/1989 ed obbligo di iscrizione al Registro delle Imprese/REA ex art. 73 del D.lgs.n.59/2010) e rispondendo ad un fisco estero e non locale.

E' di questi giorni la notizia che l'Agenzia delle Entrate, stia iniziando ad intraprendere accordi su questo fronte (è il caso dell'accertamento con adesione di Google), ma sorprende come soltanto ora e soltanto come misura secondaria, l'Amministrazione finanziaria vi ricorra per recuperare risorse.

Come di consueto, evidentemente, si predilige colpire la classe media sia essa nella sua veste

professionale - con riferimento agli agenti immobiliari - sia nella sua veste di locatore - con riferimento ai cittadini che esercitano quanto previsto all'art. 1571 c.c. e seguenti (senza svolgere, quindi, alcuna attività professionale).

L'articolo 4 del D.L.n.50/2017 ("Regime fiscale delle locazioni brevi")

Se si analizzano con la dovuta attenzione i nuovi adempimenti posti in capo agli agenti immobiliari, ne emerge l'onerosità, sia in termini economici che amministrativi e, dunque, la notevole gravosità, specie considerando che tali adempimenti coinvolgono, per ciascun intermediario, innumerevoli clienti e contratti, moltiplicando, quindi, gli adempimenti stessi.

Anche solo con 20/30 clienti, che effettuino ciascuno 4/5 locazioni all'anno, si supera il numero di 100 contratti, per ciascuno dei quali scattano:

- le comunicazioni dei dati
- le ritenute
- il versamento delle stesse con F24
- il rilascio delle CU
- l'acquisizione dell'opzione del locatore per la cedolare secca o il regime ordinario
- la dichiarazione dei sostituti d'imposta
- la conservazione e archiviazione dei documenti

Ne derivano alcune centinaia di adempimenti oltre al rischio delle pesanti sanzioni (da 250 a 2.000 Euro per mancata comunicazione dei dati dei contratti).

Allo stato, si può ritenere che, salvo esclusioni e precisazioni che dovranno essere contenute nel decreto attuativo, gli intermediari siano gravati dai seguenti obblighi:

- Comunicare (all'Agenzia delle Entrate, presumibilmente) tutti i dati relativi ai contratti stipulati per il loro tramite (generalità complete delle parti e codice fiscale, dati catastali dell'immobile locato, durata, canone lordo).
Non è prevista, al momento, la periodicità di tale comunicazione che, se diversa da quella annuale, può risultare anche assai onerosa dal punto di vista amministrativo, gestionale, economico.
- Gli intermediari che intervengono anche in fase di pagamento dei canoni, cioè la quasi totalità, devono operare, quali sostituti d'imposta, una ritenuta del 21% sull'ammontare del canone lordo di ciascun contratto stipulato per il loro tramite, versando al locatore la differenza;
- Provvedere conseguentemente al versamento della ritenuta, tramite tanti modelli F24 quanti sono i contratti stipulati, in ciascuno dei quali indicare i dati di ciascun locatore;

- Il pagamento di un F24 per conto del locatore, comporta la necessità di dover utilizzare, per il pagamento del medesimo, uno degli strumenti informatici previsti dall'Agenzia delle Entrate (Entratel, FiscoLine, F24 cumulativo), con necessità di accreditarsi presso tali servizi e avvalersi di adeguato software;
- Raccogliere, per ciascun locatore, l'opzione per la tassazione ordinaria o per la cedolare secca, e comunicarla all'Agenzia delle Entrate;
- Rilasciare a ciascun locatore, la CU (Certificazione Unica) ai fini della dichiarazione dei redditi del medesimo;
- Presentare annualmente la dichiarazione dei sostituti d'imposta, con i dati di tutti i locatori per i quali si è operata la ritenuta fiscale.

In generale la nuova normativa rende più complessa la gestione contabile e amministrativa di ogni intermediario comportando diverse centinaia di adempimenti annuali in più.

Ci permettiamo, quindi, di evidenziare che gli unici due interventi che avrebbero concretamente ed efficacemente contrastato l'evasione fiscale, senza nel contempo, rendere più oneroso l'esercizio di un'attività tra le più colpite dalla crisi, sarebbero state un'efficace lotta all'abusivismo professionale, vera fonte di evasione fiscale e, come già indicato, l'adeguamento fiscale e normativo, alle leggi italiane per chi svolge intermediazione immobiliare attraverso portali immobiliari.

Nell'occasione ci permettiamo di segnalare che giace alla Camera il disegno di legge A.C.2281 (*"Modifiche agli articoli 348, 589 e 590 del codice penale, agli articoli 123 e 141 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché all'articolo 8 della legge 3 febbraio 1989, n. 39, in materia di esercizio abusivo di una professione e di obblighi professionali"*) da quasi tre anni, che contiene l'inasprimento delle sanzioni per chi esercita abusivamente l'attività di mediazione, inasprimento introdotto con l'esame in prima lettura al Senato.

Dall'altro lato, sorprende come chi ha incoraggiato con particolare ostinazione l'introduzione degli adempimenti di cui all'articolo 4 in nome di una tanto presunta quanto infondata concorrenza sleale abbia richiesto l'applicazione di regimi fiscali già vigenti (opzione della cedolare secca) e trascurato, invece, di esigere il prelievo fiscale in Italia di quanto fatturato con o la conclusione di contratti nel nostro Paese attraverso le multinazionali del web.

3. Proposte

La disamina dettagliata delle incombenze introdotte dall'articolo 4 dovrebbe indurre il legislatore ad una riflessione più attenta su misure introdotte, forse, avventatamente, sull'onda emotiva dell'obiettivo di contrastare l'evasione fiscale, senza considerare la ridottissima incidenza che si otterrebbe, vista la tracciabilità già esistente.

Si propone, quindi, in via principale di sopprimere l'articolo 4 del decreto legge n.50/2017 o, in via subordinata, di limitare gli adempimenti degli intermediari alla sola comunicazione dei dati dei contratti che, ai fini della lotta all'evasione, costituisce adempimento già di per sé sufficiente a raggiungere lo scopo, senza porre a carico degli stessi mediatori, ulteriori oneri che appaiono del tutto inutili e che saranno causa di un esponenziale aumento dei costi di gestione delle nostre agenzie immobiliari.

Appare evidente che, ai fini di una doverosa lotta all'evasione, la comunicazione in questione, costituisca un adempimento ampiamente sufficiente, per consentire all'Agenzia delle Entrate di verificare con facilità l'avvenuto assoggettamento e alle imposte personali – sia avvalendosi della cedolare secca che del regime di tassazione ordinario - da parte dei locatori.

Si ritiene invece del tutto inutile e superflua l'introduzione dell'obbligo di rendere gli intermediari immobiliari sostituti d'imposta, con tutti i complessi e onerosi adempimenti che ne conseguono.

Da ultimo, si richiede che i portali che effettuano attività di intermediazione immobiliare siano tenuti al rispetto di quanto previsto dalla L.n.39/1989, all'obbligo di iscrizione al Registro delle Imprese/REA ex art. 73 del D.lgs.n. 59/2010 (pena la contestazione di esercizio abusivo dell'attività di intermediazione immobiliare) e a tutti gli adempimenti legislativi, fiscali, tributari previsti in capo agli agenti immobiliari, con particolare riferimento all'assoggettabilità di quanto fatturato all'imposizione fiscale italiana.

Nella denegata ipotesi in cui le nostre proposte non fossero accolte, richiediamo una modifica ai termini di emanazione del provvedimento attuativo, differendo i termini, già previsti, di ulteriori 90 giorni e la contestuale apertura di un tavolo di lavoro tecnico presso l'Agenzia delle Entrate, che veda la partecipazione delle maggiori associazioni di categoria rappresentative degli agenti immobiliari.

Paolo Righi
Presidente Nazionale Fiaip



PROPOSTA DI MODIFICA AL DECRETO LEGGE 50/2017**ART. 4 (Regime fiscale delle locazioni brevi)**

1. Ai fini del presente articolo, si intendono per locazioni brevi i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni¹, ~~ivi incluse quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali~~, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti terzi² ~~che esercitano attività di intermediazione immobiliare~~, anche attraverso la gestione di portali online.

Per le locazioni inferiori ai 30 giorni di cui agli articoli 1571 e s.s. è permessa la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali.³

2. A decorrere dal 1 giugno 2017, ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve stipulati a partire da tale data si applicano le disposizioni relative alla cedolare secca di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, con l'aliquota del 21 per cento in caso di opzione.

3. Le disposizioni del comma 2 si applicano anche ai corrispettivi lordi derivanti dai contratti di sublocazione e dai contratti a titolo oneroso conclusi dal comodatario aventi ad oggetto il godimento dell'immobile a favore di terzi, stipulati alle condizioni di cui al comma 1.

¹ E' importante includere anche le locazioni di durata superiore ai 30 giorni ma che non rientrano nella disciplina speciale delle locazioni transitorie o in quelle di cui alla Legge 431/98. Inoltre è assolutamente importante includere anche le attività ricettive extra-alberghiere nella portata "fiscale" della norma, che altrimenti sarebbero escluse e vanificherebbero la ratio della norma di lotta all'evasione. Si veda successiva modifica al comma 5. Molte Regioni infatti impongono di esercitare l'attività di locazione breve attraverso attività ricettive extra-alberghiere. E' importante che la disciplina fiscale interessi qualunque attività, indipendentemente dalla procedura con cui viene esercitata.

² È necessario eliminare ogni riferimento a intermediazione immobiliare se vogliamo che la norma interessi anche i portali, i *property managers* e gli intermediari immobiliari. Infatti vale la pena. Quando alla ipotesi di contratti di locazione breve stipulati da persone fisiche tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare si deve osservare che per il nostro ordinamento:

-è mediatore colui che mette in relazione due o più parti per la conclusione di un affare, **senza essere legato ad alcuna di esse da rapporti di collaborazione, di dipendenza o di rappresentanza** (articolo 1754 del codice civile):

-l'esercizio dell'attività di mediazione è **incompatibile con l'esercizio di attività imprenditoriali** e professionali escluse quelle di mediazione comunque esercitate (articolo 5, comma 3, legge 3 febbraio 1989 n. 39)

-l'attività di mediatore, disciplinata dalla legge 3 febbraio 1989 n. 39, è soggetta a segnalazione certificata di inizio di attività, da presentare alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura per il tramite dello sportello unico del comune competente per territorio ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, corredata delle autocertificazioni e delle certificazioni attestanti il possesso dei requisiti prescritti. La Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura verifica il possesso dei requisiti e iscrive i relativi dati nel registro delle imprese, se l'attività è svolta in forma di impresa, oppure nel repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA) previsto dall'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, e successive modificazioni, assegnando ad essi la qualifica di intermediario per le diverse tipologie di attività, distintamente previste dalla legge 3 febbraio 1989, n. 39.

Si deve dunque ritenere che i soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare:

1)siano solamente quelli iscritti nel registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA);

2)siano solamente quelli che non esercitano altre attività imprenditoriali oltre a quella di mediazione;

3)siano solamente quelli che non sono legati da rapporti di collaborazione, di dipendenza o di rappresentanza alle persone in ricerca di un immobile ovvero alle persone che dispongono di unità immobiliari da locare.

3 E' opportuno che sia specificato che nelle locazioni brevi è possibile fornire i servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, altrimenti si corre il rischio di prestare il fianco a contenziosi legali (si vedano i ricorsi mossi nella Regione Toscana).

4. I soggetti che ~~operano esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali on-line,~~ mettendo in contatto persone in ricerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare, ~~anche attraverso la gestione di portali on-line~~⁴ trasmettono i dati relativi ai contratti di cui ai commi 1 e 3 conclusi per il loro tramite. L'omessa, incompleta o infedele comunicazione dei dati relativi ai contratti di cui al comma 1 e 3 è punita con la sanzione di cui all'articolo 11, com. 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471. La sanzione è ridotta alla metà. La trasmissione è effettuata entro i quindici giorni successivi alla scadenza, ovvero, nel medesimo termine, è effettuata la trasmissione corretta dei dati.

5. Per assicurare il contrasto all'evasione fiscale, i soggetti che esercitano l'attività di cui al comma 4, inclusi coloro che operano attraverso locazioni turistiche ai sensi delle rispettive Leggi Regionali in materia di attività ricettiva extra-alberghiera⁵, ~~di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali on-line,~~ qualora incassino i canoni o i corrispettivi o parte di questi⁶ relativi ai contratti di cui ai commi 1 e 3, operano, in qualità di sostituti d'imposta, alla ritenuta del 21 per cento sull'ammontare dei canoni complessivi⁷ corrispettivi all'atto dell'accredito e provvedono al relativo versamento con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e alla relativa certificazione ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322. 1 caso in cui non sia esercitata l'opzione per l'applicazione del regime di cui al comma 2, la ritenuta si considera operata a titolo di acconto.

6. L'Agenzia delle entrate stipula, senza oneri a carico della stessa né del bilancio dello Stato, convenzioni con i soggetti che operano in tale settore, inclusi i portali stessi e i soggetti che⁸ utilizzano in Italia i marchi di portali di intermediazione on-line, al fine di definire le modalità di collaborazione per il monitoraggio delle locazioni concluse attraverso intermediazione dei medesimi portali nonché di assicurare il contrasto all'evasione fiscale ai sensi del comma 5 che precede⁹.

6. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le disposizioni di attuazione del presente articolo, incluse quelle relative alla trasmissione e conservazione dei dati da parte dell'intermediario.

4 Si veda nota 1. E' necessaria che la definizione sia la più ampia possibile e tutti gli operatori di questo settore siano investiti dalla sua portata, altrimenti si corre il rischio di vanificare lo sforzo di regolamentazione e lotta all'evasione fiscale del legislatore.

5 Si veda il commento di cui al comma 1.

6 In questo modo risolviamo anche i casi dei portali che prevedono il saldo in cash, e allarghiamo ancora di più la portata della norma e la lotta all'evasione fiscale in questo settore!

7 In questo modo si vincola al pagamento online del 21% anche per le transazioni in cash, e si evita il proliferare di transazioni di denaro contante che eluderebbero il decreto aumentando l'evasione fiscale.

8 E' necessario che il confronto sia fra tutti gli operatori di questo settore, quindi non solo i portali, ma anche i gestori (*property managers*) e soprattutto gli intermediari immobiliari in senso stretto.

9 E' necessario includere anche questo periodo così da obbligare tutti i player di questo settore ad applicare la ratio della norma e ad assicurare la lotta all'evasione fiscale. Diversamente si correrebbe il rischio di limitare e snaturare la portata della norma solo a pochi soggetti.

Il mercato del gioco legale

Analisi dell'impatto della c.d. manovrina

Maggio 2017



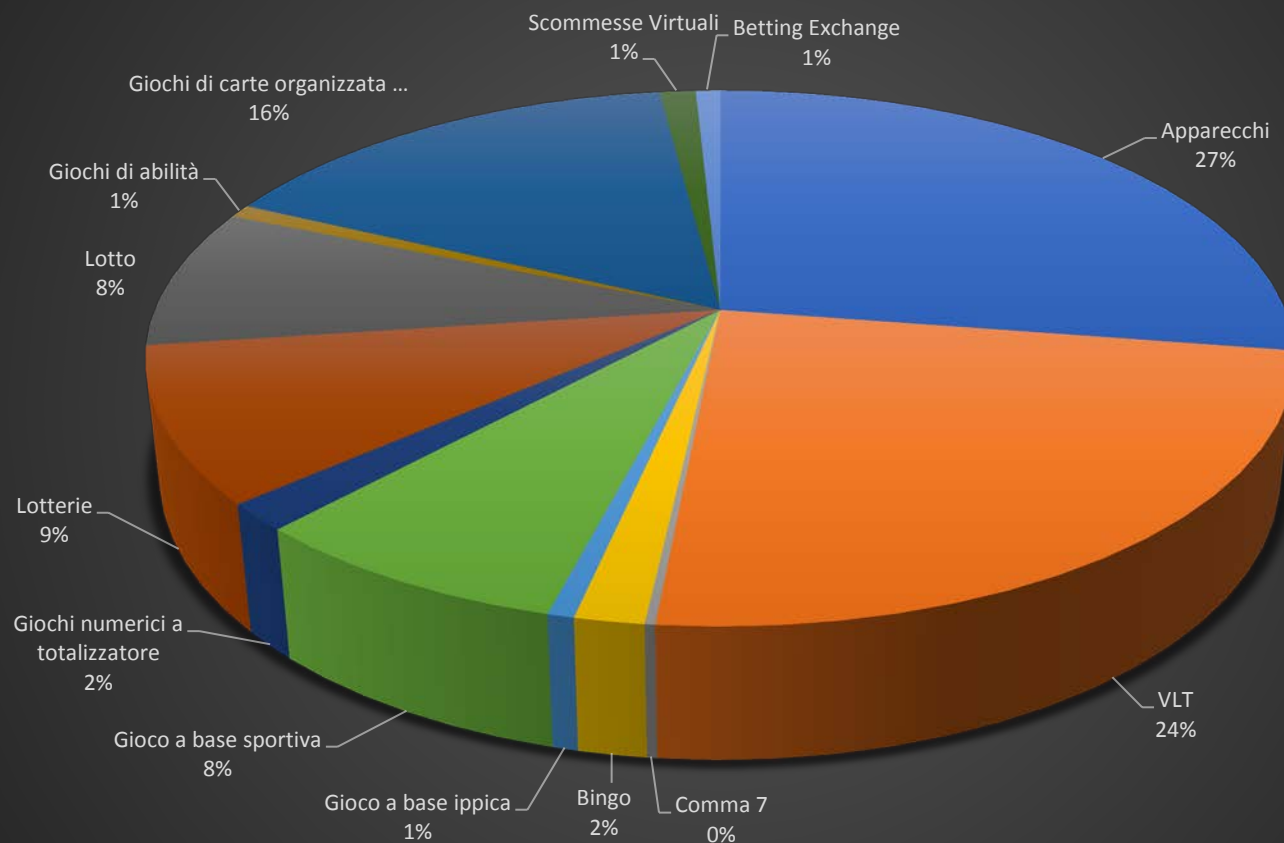
Nasce nel 1962 ed è la principale associazione che riunisce e rappresenta i gestori, produttori e distributori di macchine da intrattenimento con o senza vincita in denaro.



Il mercato del gioco legale per tipologia di gioco

elaborazione dati ADM, Libro Blu 2016

RACCOLTA 2016



6 tipologie di gioco rappresentano il 93% della raccolta :

- apparecchiature AWP
- videolottery
- gioco a base sportiva
- lotterie
- lotto
- gioco di carte organizzate... (gioco online)

Gli apparecchi AWP e le VLT rappresentano il 51,5% della raccolta e versano all'erario il 58,4% del totale.

Le AWP rappresentano il 27,4% della raccolta e contribuiscono addirittura per il 45,7%. Quasi la metà di tutto il comparto.

96 miliardi di raccolta, 19 miliardi di spesa e 10 miliardi di entrate erariali

La raccolta, le vincite, la spesa e le entrate erariali 2014-2016

GIOCO	RACCOLTA			VINCITA			SPESA GIOCATORI			ENTRATE ERARIALI		
	R-2014	R-2015	R-2016	V-2014	V-2015	V-2016	S-2014	S-2015	S-2016	E-2014	E-2015	E-2016
Apparecchi	25.396	25.963	26.324	18.939	19.279	18.841	6.457	6.683	7.483	3.225	3.375	4.608
VLT	21.348	22.198	23.103	18.782	19.534	20.337	2.566	2.664	2.767	1.067	1.110	1.271
Comma 7	231	230	236	-	-	-	231	230	236	1	18	19
Bingo	1.624	1.598	1.624	68	1.124	1.135	555	474	467	179	17	17
Gioco a base ippica	682	636	636	84	455	437	198	181	171	32	3	3
Gioco a base sportiva	4.250	5.592	7.505	3.437	4.807	6.566	814	785	939	170	203	189
Giocchi numerici a totalizzatore	1.188	1.055	1.580	517	380	849	671	676	731	549	487	468
Lotterie	9.442	9.063	8.981	6.603	6.549	6.549	2.609	2.460	2.432	1.462	1.353	1.353
Lotto	6.629	7.077	8.093	4.794	5.025	5.025	2.156	2.283	3.068	1.114	1.179	1.179
Giocchi di abilità	734	727	755	655	656	685	79	71	70	22	22	14
Giocchi di carte organizzata ...	11.584	12.502	15.231	11.219	12.091	14.721	365	411	510	72	82	102
Scommesse Virtuali	1.14	1.14	1.166	963	887	974	186	180	192	37	37	37
Betting Exchange	20	20	784	204	538	781	1	3	3	0	0	0
TOTALE	84.460	88.249	95.969	67.572	71.147	76.900	16.888	17.102	19.069	7.930	8.071	10.075

Gli apparecchi AWP a fronte di incrementi nella raccolta di solo il 3,7% hanno aumentato la propria contribuzione erariale del 42,9%, passando da 3225 M€ del 2014 a 4608 M€ del 2016.

Nello stesso periodo la raccolta del gioco online (giochi di carte organizzata...) è aumentata di 3647 M€, passando dagli 11584 M€ del 2014 a 15231 M€ del 2016. Il loro contributo erariale è di solo 102 M€.

Anche il gioco a base sportiva cresce per raccolta del 76,6% e incrementa il proprio contributo erariale di solo 19 M€.

Singolare la perdita di entrate erariali dei giochi numerici a totalizzatore (-81 M€), tipologia di gioco in crescita che ha beneficiato di due progressivi sconti fiscali (-8% e -9,8%).



Le tipologie di gioco sono trattate in modo molto disomogeneo

L'incidenza reale della tassazione non sempre coincide con quella teorica, fissata per legge.

Nel 2016 gli apparecchi AWP avrebbero dovuto pagare il 58,3% di incidenza, mentre nella realtà hanno pagato il 61,6% (+3,3%)!! (La Legge di Stabilità 2016 ha aumentato il PREU al 17,5% diminuendo il *payout* dal 74% al 70%).

GIOCO	incidenza tassazione
Apparecchi	61,6%
VLT	45,9%
Comma 7	8,1%
Bingo	41,1%
Gioco a base ippica	16,4%
Gioco a base sportiva	20,1%
Giochi numerici a totalizzatore	64,0%
Lotterie	54,9%
Lotto	59,0%
Giochi di abilità	20,0%
Giochi di carte organizzata ...	20,0%
Scommesse Virtuali	19,8%
Betting Exchange	26,7%

La tipologia di gioco con la maggiore pressione fiscale sono gli **apparecchi AWP** che pagano una tassazione pari al 61,6%. L'incidenza è aumentata di 11,6% in 2 anni (nel 2014 era 49,9%, nel 2015 era 50,5%).

L'incidenza della tassazione delle **videolottery** è pari al 45,9% (+4,3% in due anni).

L'incidenza della tassazione del **gioco online** è solo del 20%. Allo Stato entrano appena 102 M€ a fronte di 15231 M€ di raccolta.

L'incidenza della tassazione del **gioco a base sportiva** è solo del 20,1%. Allo Stato entrano appena 189 M€ a fronte di 7505 M€ di raccolta.

ANDAMENTO INCIDENZA	2014	2015	2016	VAR
AWP	49,9%	50,5%	61,6%	↑ 11,6%
VLT	41,6%	41,7%	45,9%	↑ 4,4%
Gioco a base sportiva	20,9%	25,9%	20,1%	→ -0,8%
Giochi a totalizzazione	81,8%	72,0%	64,0%	↓ -17,8%
Lotterie	56,0%	55,0%	54,9%	→ -1,1%
Lotto	51,7%	51,6%	59,0%	↑ 7,3%
Gioco online	19,7%	20,0%	20,0%	→ 0,3%

L'incidenza della tassazione 2016 è calcolata come il rapporto tra le entrate erariali e la spesa dei giocatori relativa all'anno (dati ADM, Libro Blu 2016)

La legge di stabilità 2016

COSA PREVEDEVA PER GLI APPARACCHI AWP

- Abrogazione del prelievo di 500M€/anno a carico della filiera per il 2016 e 2017 (prelievo rimasto in vigore per il 2015) sostituendolo con :
 1. Aumento del PREU dal 13% al 17,5% (+4,5%)
 2. Riduzione del payout dal 74% al 70% (-4%) – riduzione che ha comportato la sostituzione dell'intero parco macchine (400.000 Awp) per un costo di 700M€

LA RELAZIONE OMISSIVA DEL GOVERNO

- Nella relazione illustrativa alla c.d. Manovrina il Governo stima gli effetti della Legge di Stabilità 2016 sostenendo che «la filiera abbia recuperato nel corso del 2016 la maggiore tassazione di 2,5 punti percentuali»

LA REALTA'

- Calcolando PREU, payout e l'abrogazione del prelievo di 500 M€/anno, la manovra nel suo complesso determina un aumento del PREU di circa 1%
- Vanno considerati inoltre 700 M€ di costi per la sostituzione e l'aggiornamento delle macchine esclusivamente a carico dei gestori
- Maggiori entrate erariali durante il cambio del payout per circa 200 M€

QUOTA FILIERA

(Gestori, esercenti, concessionari)

2014	2015	2016
3.232	2.958	2.875
-274 M€		-83 M€

E' FALSO!!

700 M€

a carico dei gestori

200 M€

maggiori entrate per
cambio payout

La cosiddetta manovrina...

FATTORE DI MOLTIPLICAZIONE

L'aumento del PREU indicato nel Decreto Legge ha valore sulla raccolta e non sulla spesa del giocatore. Pertanto va corretto con un fattore di moltiplicazione pari a 3,3 per le AWP e a 8,3 per le VLT (fattore che deriva dalla probabilità di vincita del tipo di gioco, il payout, rispettivamente 70% e 88%).

L'IMPATTO SUI GESTORI

- L'incidenza reale della tassazione sulle AWP sarà del 66,6% ($61,6\% + 1,5\% \times 3,3 = 66,6\%$).
- A questo valore va aggiunto il canone ADM che corrisponde allo 0,8% sulla raccolta, ovvero 2,6% di incidenza sulla spesa. Il totale sale a 69,2%.
- Il restante 30,8% va diviso per quote tra esercenti (60%) e gestori (40%).
- Ai gestori resterà il 12,3% lordo su cui le imprese dovranno pagare imposte per oltre il 50%, a cui corrisponde meno del 6,2% netto, **meno del 1,9% della raccolta.**

COSA FANNO I GESTORI

Con il piccolo margine che resta nelle mani dei gestori 6500 imprese garantiscono la raccolta della spesa dei giocatori, i versamenti allo Stato, la presenza del gioco legale sul territorio, l'acquisto, la sostituzione e la manutenzione delle macchine, l'assistenza al punto vendita, la formazione del proprio personale e degli esercenti, gli stipendi del proprio personale e tutti gli altri costi legati alla loro attività.

Chi paga la manovrina?

	Aumento PREU	Aumento incidenza	Incidenza pre manovrina	Incidenza post manovrina	Nuove entrate annuali
AWP	+1,5%	+5,0%	61,6%	66,6%	394 M€
VLT	+0,5%	+3,3%	45,9%	49,2%	115 M€
Gioco a base sportiva	--	--	20,1%	20,1%	+509 M€
Lotterie	--	--	54,9%	54,9%	
Lotto	--	--	59,0%	59,0%	
Gioco online	--	--	20,0%	20,0%	

I 509 M€ di nuove entrate previste nel DL sono a carico esclusivo del mondo delle AWP e delle VLT.

Gli apparecchi AWP pagheranno circa **4 volte** quanto richiesto alle videolottery.

Nessun aumento dell'incidenza per le altre tipologie di gioco.

La filiera del gioco pubblico

AWP	 Giocatore	 85.000 esercenti	 6.500 aziende di gestione 300 mila occupati	 12 grandi concessionari	 
VLT	 Giocatore	 4.900 Sale VLT	 12 grandi concessionari	 	
Scommesse sportive (on line o rete fisica)	 Giocatore	 247 concessionari	 		
Giochi On-line	 Giocatore	 92 concessionari	 		
Giochi Numerici a totalizzatore	 Giocatore	 1 solo concessionario	 		
Lotto	 Giocatore	 1 solo concessionario	 		

Non tutto il gioco garantisce occupazione nello stesso modo

510M di nuove entrate erariali in modo equo

Scenario A

Incidenza uguale per tutti i tipi di gioco

Scenario B

Aumentare l'incidenza delle tipologie di gioco che pagano meno

Scenario C

Distribuire gli aumenti in modo eguale su tutte le tipologie di gioco

	Incidenza oggi	Aumento	Incidenza domani	Nuove entrate
AWP	61,6%	-5,5%	56,1%	-410 M€
VLT	45,9%	10,2%	56,1%	281 M€
Gioco a base sportiva	20,1%	36,0%	56,1%	338 M€
Lotterie	54,9%	1,2%	56,1%	28 M€
Lotto	59,0%	-2,9	56,1%	-88 M€
Gioco online	20,0%	36,1%	56,1%	184 M€
TOTALE				510 M€

	Incidenza oggi	Aumento incidenza	Incidenza domani	Nuove entrate
AWP	61,6%	--	61,6%	--
VLT	45,9%	4,0%	49,9%	110 M€
Gioco a base sportiva	20,1%	21,3%	41,4%	200 M€
Lotterie	54,9%	--	54,9%	--
Lotto	59,0%	--	59,0%	--
Gioco online	20,0%	39,2%	59,2%	200 M€
TOTALE				510 M€

	Incidenza oggi	Aumento incidenza	Incidenza domani	Nuove entrate
AWP	61,6%	1,1%	62,7%	85 M€
VLT	45,9%	3,1%	49,0%	85 M€
Gioco a base sportiva	20,1%	9,1%	29,2%	85 M€
Lotterie	54,9%	3,5%	58,4%	85 M€
Lotto	59,0%	2,8%	61,7%	85 M€
Gioco online	20,0%	16,7%	36,7%	85 M€
TOTALE				510 M€

Conclusioni...

I gestori hanno già pagato più di tutti.

Queste imprese non sono in grado di sopportare ulteriori inasprimenti, come è stato ribadito dalla Corte dei Conti.

Sono a rischio 6.500 aziende e 300 mila posti di lavoro.

La manovra deve essere riequilibrata e deve toccare tutte le tipologie di gioco, eliminando differenze di trattamento non più tollerabili (es. Gioco-OnLine, Giochi sportivi, Gratta&Vinci, Lotto, 10eLotto, WinForLife, Superenalotto).

Perché colpire solo il comparto con il più alto livello occupazionale?

Perché i gestori degli apparecchi devono pagare per tutti?

Audizione Associazione Nazionale SAPAR

Slide 1 - introduzione

Gentile Presidente,

gentili Onorevoli,

gentili Senatori,

desidero innanzitutto ringraziarvi a nome mio e di tutto gli associati per il tempo che ci state dedicando nell'ambito della discussione sulla conversione del Decreto-Legge 50 del 2017, la cosiddetta manovrina.

Slide 2 – chi è SAPAR

SAPAR nasce nel 1962 ed è la principale associazione che riunisce e rappresenta i gestori, produttori e distributori di apparecchi da intrattenimento, con o senza vincita in denaro.

Contiamo 1.700 associati su 6.500 aziende che generano un indotto occupazionale di oltre 300 mila lavoratori.

Slide 3 – Il mercato del gioco legale per tipologia di gioco

Secondo i dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, la raccolta di gioco legale nell'anno 2016 è stata pari a 96 miliardi di euro. La spesa reale è stata di 19 miliardi, le entrate erariali di 10 miliardi.

Sei tipologie di gioco rappresentano il 93% della raccolta. Sono gli apparecchi AWP, le Videolottery, il gioco a base sportiva, le lotterie, il lotto e il gioco online (ovvero quello che viene definito come “giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo e giochi di sorte a quota fissa”).

Gli apparecchi AWP e le VLT rappresentano il 51.5% della raccolta e versano all'erario il 58.4% del totale: oltre la metà del gioco legale.

Gli apparecchi AWP da soli rappresentano il 27.4% della raccolta e già contribuiscono, addirittura, per il 45.7% delle entrate erariali: da sole garantiscono quasi la metà del gettito erariale di tutto il gioco legale.

Slide 4 – la raccolta, le vincite, la spesa e le entrate erariali 2014-2016

Abbiamo analizzato i dati pubblicati nel Libro Blu 2016 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, per comprendere le principali tendenze degli ultimi anni, osservando la raccolta, le vincite, la spesa e le entrate erariali delle principali offerte di gioco.

Come potete vedere la raccolta degli apparecchi AWP è stata praticamente ferma nel corso di questo triennio. È cresciuta infatti solo del 3.7%. Eppure, il contributo erariale garantito dalle AWP è aumentato del 42.9%, passando dai 3225 milioni di euro del 2014 a ben 4608 milioni di euro del 2016. **Un aumento di ben 1383 milioni di euro.**

Cosa succede per le altre offerte? Quasi l'esatto contrario.

I giochi online, ad esempio, **sono cresciuti del 42.9%**, ma la loro contribuzione erariale è aumentata di **solo 30 milioni di euro**, per un totale di 102 milioni di euro. Notate bene la differenza con gli apparecchi AWP: **46 volte in meno**.

Anche **il gioco a base sportiva è cresciuto e in tre anni ha raccolto il 76.6% in più**. Di quanto è aumentato il suo gettito erariale? **Solo 19 milioni di euro**, per un totale di 189 milioni di euro: **24 volte in meno degli apparecchi AWP**.

Anche **i giochi numerici a totalizzatore sono cresciuti e hanno raccolto il 33% in più**. E quanto hanno pagato in più all'erario? Qui addirittura c'è una sorpresa! Hanno pagato negli ultimi tre anni **81 milioni di euro in meno**...viene da dire che qualcuno ha beneficiato di qualche sconto speciale.

Cosa vogliamo dire:

- **le offerte di gioco che crescono meno, sono quelle che vengono spremute di più;**
- **per i giochi che crescono di più, il fisco è invece più leggero.**

Slide 5 – Le tipologie di gioco sono trattate in modo disomogeneo

Ma non finisce qui: se confrontiamo l'incidenza della tassazione delle varie tipologie di gioco scopriamo che **gli apparecchi AWP pagano un'incidenza massima**. Sono dati elaborati sui numeri pubblicati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, non li abbiamo inventati noi.

Gli stessi dati ci permettono di capire che **negli ultimi tre anni le imposte sono aumentate soprattutto per gli apparecchi AWP che passano da un'incidenza del 49.9% al 61.6%: più 11.6%**.

Per nessun'altra offerta di gioco l'aumento della tassazione è stato così elevato.

Il gioco online e il gioco a base sportiva non sono stati toccati e oggi pagano solo il 20%.

Quindi c'è chi paga il 61.6% e chi paga il 20%. È una discriminazione intollerabile. Tutto questo non è equo, specialmente se consideriamo che i giocatori si stanno progressivamente spostando sempre più verso l'on-line che in tre anni ha raccolto 3647 milioni di euro in più.

Slide 6 – La legge di stabilità 2016

Cosa fa quindi il Governo? Presenta un Decreto-Legge, la cosiddetta manovrina, con una relazione illustrativa tra l'altro omissiva. Una relazione secondo la quale la filiera degli apparecchi AWP, grazie alla Legge di Stabilità 2016, avrebbe *“recuperato nel corso del 2016 la maggiore tassazione di 2.5 punti percentuali”*. Ma siamo matti? Ma chi lo ha scritto?

Questa filiera si è impoverita sistematicamente, come emerge dagli stessi dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. La quota della filiera AWP decresce anno su anno: da 3232 milioni di euro del 2014 si è passati a 2875 milioni di euro del 2016.

Ma non basta. Le piccole e medie aziende di gestione degli apparecchi si sono esposte per oltre 700 milioni di euro spesi per rinnovare il parco macchine, che andava adeguato al nuovo payout previsto dalla Legge di Stabilità 2016. Queste imprese si sono impoverite e indebitate semplicemente per rispettare quanto prescritto dalla Legge.

In questi anni il Governo ha ricevuto dal Parlamento ben due deleghe. Entrambe non sono state esercitate nei tempi previsti, senza riuscire quindi a definire un riordino organico del settore. A questo punto, forse, il Governo presenterà, o farà presentare, un emendamento a questo provvedimento di cui ci occupiamo oggi con altre misure restrittive, non condivise e non discusse con gli operatori del settore.

Ma ci rendiamo conto che ci sono imprese che stanno chiudendo e sono già partite le prime lettere di licenziamento? Non parliamo di grandi gruppi, ma di piccole e medie imprese con i propri lavoratori. E si fa un gran parlare di tutela delle PMI...

Slide 7 – La cosiddetta manovrina

Vediamo cosa succede con la cosiddetta manovrina.

Ogni punto di PREU rappresenta 3.3 punti di incidenza della tassazione. Il PREU aumenta di 1.5 punti, che corrispondono quindi a 5 punti di maggiore incidenza. Si passerà dal 61.6% al 66.6%.

Ma non paghiamo solo questo. Il carico fiscale che sosteniamo prevede anche un canone ADM dello 0.8%. Quanto rimane lo dividiamo con gli esercenti (a cui va circa il 60%) e su questo paghiamo anche le tasse sul reddito da impresa e sul lavoro. Quanto resta alle fine? **Meno dell'1.9% della raccolta.**

Con il piccolo margine che resta nelle mani dei gestori queste imprese garantiscono la raccolta della spesa dei giocatori, i versamenti allo Stato, la presenza del gioco legale sul territorio, l'acquisto, la sostituzione e la manutenzione degli apparecchi, l'assistenza al punto vendita, la formazione del proprio personale e degli esercenti, gli stipendi dei lavoratori e tutti gli altri costi legati alla loro attività.

Stiamo parlando di migliaia e migliaia di imprese sane che lavorano onestamente, alla luce del sole, che garantiscono occupazione e gettito erariale allo Stato e quindi a tutta la nostra comunità. Vanno rispettate!

Slide 8 - Chi paga la manovrina?

Ma chi paga la manovrina?

Abbiamo visto che gli apparecchi AWP sono già i più tartassati.

Abbiamo visto anche che sono l'offerta di gioco che ha subito gli aumenti maggiori della tassazione.

A chi si aumentano le imposte? Sempre a loro, ai gestori di apparecchi AWP che pagheranno 400 milioni di nuove imposte: 4 volte quanto richiesto alle videolottery.

Allo stesso tempo non si chiede nulla al gioco online, al gioco a base sportiva, al lotto, alle lotterie. Nulla. **Solo i gestori delle AWP e delle VLT devono pagare questa manovra. Perché? Spiegateci perché, ma con ragionamenti seri e dati alla mano.**

E togliamoci subito un dubbio dalla testa. La cosiddetta tassa sulla fortuna (quella sulle vincite superiori a 500 euro) non la pagano le imprese ma i giocatori. Perché evidentemente ci sono imprese che, per il Governo, sono più uguali di altre.

Il discorso è semplice: ci sono piccole e medie imprese che hanno già dato, alle quali si continua a chiedere e ce ne sono altre – magari più grandi – che non vengono toccate. E non parliamo di problemi legati al gioco patologico...come se il **lotto istantaneo – quello con un'estrazione dopo l'altra, per capirci** – non presenti profili di **ripetitività del gesto** e, quindi, **eventuali rischi di compulsività**.

La Corte dei Conti lo ha detto forte è chiaro: questo comparto non è più in grado di sopportare ulteriori inasprimenti. Il Governo fa l'esatto contrario: manovre selettive, più tasse, ma solo per alcuni. A noi sembra incredibile.

Slide 9 – La filiera del gioco pubblico

Più tasse quindi alla sola offerta di gioco che dà vita ad una filiera di 85 mila esercenti, 6500 imprese che danno lavoro a 300 mila persone. Le sale VLT sono 4900.

Nel gioco online, nel lotto, nelle scommesse sportive, nei giochi numerici a totalizzazione la filiera è molto più corta: tra il giocatore e il MEF ci sono solo i concessionari.

Più un segmento di mercato è capace di creare occupazione con la sua rete fisica, più viene tassato!

Meno si crea occupazione (come la rete virtuale del gioco on-line), meno si viene tassati!

Questa manovra, così come è stata scritta, è un incentivo alla disoccupazione!

Slide 10 – 510 M di nuove entrate erariali in modo equo

Ma siamo un'associazione responsabile. Sappiamo che il Governo ha bisogno di incassare 510 milioni di euro. Lo capiamo perfettamente. Per questo siamo qui non solo per stigmatizzare i contenuti del Decreto-Legge, ma anche per dare proposte, alcuni suggerimenti al Parlamento per recepire queste risorse ma in modo equo e giusto.

È possibile rimodulare il fabbisogno di nuove entrate erariali, tutelando gli occupati del settore e le PMI, in base a criteri non discriminatori.

Vi presentiamo tre scenari che garantiscono le stesse entrate, a saldi invariati.

Con lo scenario A è possibile stabilire un'incidenza uguale per tutte le tipologie di gioco, ponendo fine a questa disomogeneità. Un'incidenza pari al 56.1%.

Ma siamo responsabili. Ci rendiamo conto che non è questo il momento e pertanto non siamo qui a chiedervi di abbassare le imposte agli apparecchi AWP, anche se questo sarebbe lo scenario più equo.

Allora vi proponiamo uno scenario B, chiedendovi di aumentare l'incidenza della tassazione partendo dalle tipologie di gioco che pagano meno. Partiamo dal gioco online e dal gioco a base sportiva che potrebbero contribuire per 200 milioni ciascuno. E poi chiediamo alle videolottery i 110 milioni di euro che mancano. Questo sarebbe lo scenario ideale, perché inizierebbe a mettere fine ad un disequilibrio che, davvero, non ha ragione di esistere.

Ma se anche su questo doveste trovare difficoltà, abbiamo addirittura elaborato lo scenario C. Questa proposta distribuirebbe gli aumenti in modo uguale su tutte le principali tipologie di gioco. Servono 510 milioni di euro? Chiediamone 85 alla principali offerte.

Scelga il Parlamento la misura più equa, a saldo invariato, per tutelare l'occupazione e le imprese.

Noi abbiamo già segnalato all'Autorità per la Concorrenza e per il Mercato questa misura, perché a parere di molti sembra una tassazione selettiva, con effetti distorsivi sulla concorrenza e sul mercato.

Slide 11 – Conclusioni

Come avete visto i gestori hanno già pagato più di tutti.

Queste imprese non sono in grado di sopportare ulteriori inasprimenti, come è stato ribadito anche dalla Corte dei Conti.

Sono a rischio 6500 aziende e 300 mila posti di lavoro.

La manovra deve essere riequilibrata e deve toccare tutte le tipologie di gioco, eliminando differenze di trattamento non più tollerabili.

Non riusciamo a capire perché si debba colpire proprio il comparto che garantisce il più alto livello occupazionale.

Non accettiamo che i gestori debbano pagare per tutti.

Tra i nostri associati sta crescendo un forte sentimento di protesta che è già sfociato in una manifestazione, educata e composta, che si è svolta la settimana scorsa a piazza Montecitorio.

Le imprese e i lavoratori che rappresento qui davanti a voi sono ad un punto di non ritorno. Sono disperati. Già sono partite le prime lettere di licenziamento e ci sono famiglie, uomini, donne che soffriranno le conseguenze di questa manovra.

Siamo pronti a mettere in campo tutte le forme di protesta, sempre nei limiti di legge.

Non vogliamo arrivare ad uno sciopero ad oltranza dei gestori. Questa forma di protesta determinerebbe l'astensione dalla raccolta. Vogliamo scongiurarla, vi chiediamo di scongiurarla, perché basterebbe solo un mese e mezzo di astensione per vanificare gli incassi che questa manovra intende ottenere.

Se salta il gioco legale, le conseguenze la pagheremo tutti.

Senza un'offerta legale di gioco, attraverso gli apparecchi da intrattenimento, saltano 5.8 miliardi di entrate. E saltano le imprese e i lavoratori.

Questo è il rischio che stiamo correndo tutti.

Le piccole e medie imprese di gestione hanno già dato.

Chiediamo solo di poter continuare a fare il nostro lavoro, onestamente, alla luce del sole e contribuendo alla crescita economica di questo Paese.

Ci auguriamo che nel Parlamento e nel Governo prevalgano sentimenti di equità e buon senso.

Grazie per l'attenzione.

Audizione Parlamentare

Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017,
n. 50, 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

9 maggio 2017

1. Premessa

Sistema Gioco Italia è la Federazione di Filiera dell'Industria del Gioco Lecito e dell'intrattenimento, costituitasi nell'ambito di Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, a cui aderiscono Associazioni di categoria e operatori di settore con l'obiettivo di rafforzare la capacità di rappresentanza di questo importante settore industriale.

La Filiera, attraverso le associate ACMI (Associazione Nazionale Costruttori Macchine Intrattenimento), AS.TRO-Assotrattenimento (Associazione Nazionale Gestori di Apparecchi da Intrattenimento), Federbingo (Federazione Nazionale Concessionari Bingo), Federippodromi (raggruppa i principali ippodromi di galoppo e trotto italiani) ed i Concessionari di gioco Sisal Entertainment, Codere Network e Netwin Italia, rappresenta le diverse componenti industriali del Gioco Lecito: i costruttori di apparecchi da intrattenimento, i gestori degli apparecchi, i concessionari del gioco legale.

Acadi è l'Associazione di categoria dei Concessionari di Apparecchi da Intrattenimento, anch'essa aderente a Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, operante nell'ambito della gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi in rete (Awp e VLT - videolottery) a cui aderiscono i concessionari Snaitech, Gamenet, Intralot Gaming Machines, Admiral Gaming Network, HbgConnex, Nts Network che complessivamente rappresentano oltre il 50% del settore dei concessionari degli apparecchi da intrattenimento.

Sistema Gioco Italia ed Acadi hanno come obiettivo quello di coagulare gli interessi del settore ed elaborare strategie e proposte unitarie in particolare in merito a politiche fiscali, tutela della legalità, tutela dell'occupazione e delle risorse umane, innovazione tecnologica, comunicazione.

Un vero e proprio settore industriale

Con un bacino di **diverse migliaia di imprese** e un livello occupazionale **di circa 150mila addetti** (tra operatori direttamente impiegati nel settore e operatori all'interno dei punti vendita), la filiera del gioco e dell'intrattenimento si configura come un vero e proprio settore industriale, caratterizzato da elevato ricorso alla tecnologia, forti necessità di investimento, grande dinamicità.

Il sistema italiano del gioco, modello nel mondo

Il processo di crescita del settore, che ha preso avvio agli inizi dello scorso decennio, è coinciso con una nuova struttura giuridico-normativa che ha favorito l'apertura del mercato, l'ingresso di nuovi e numerosi operatori nazionali e internazionali, la sottrazione di significative quote di mercato al gioco illegale ed ha assicurato un quadro costantemente monitorato da parte delle Istituzioni.

Il modello italiano si è perciò affermato sullo scenario internazionale come esempio, anche per Stati con tradizioni giuridiche e politiche differenti, grazie alla capacità di creare sviluppo e occupazione, tutelare il consumatore, garantire la sicurezza e l'ordine pubblico, assicurando allo

stesso tempo ingenti entrate erariali ed il sostegno a settori importanti come lo sport e il comparto ippico nell'ambito dell'agricoltura e dell'allevamento.

2. La filiera del gioco legale e le criticità ancora pendenti

La Gestione del settore del Gioco, in deroga ai principi sulla liberalizzazione delle attività economiche, è riservata allo Stato che può affidarla in concessione a soggetti privati, sulla base di principi che si ispirino alla certezza, chiarezza e stabilità delle regole, principi che non dovrebbero essere interpretati diversamente dalle amministrazioni locali.

Ad oggi, però, si è assistito ad una costante messa in discussione dell'impianto concessorio soprattutto da parte degli **Enti Locali** (Regioni e Comuni) che, nel dichiarato intento di prevenire il fenomeno della ludopatia, hanno posto in essere attività non coordinate né tra gli stessi Enti né con lo Stato centrale, creando una situazione di incertezza normativa ed operativa che sta compromettendo la validità della riserva statale in materia di gioco ed indebolendo lo strumento concessorio.

Di contro il proliferare di leggi e regolamenti locali in materia di gioco, complice anche una larga disinformazione su molteplici aspetti di questo settore, sta contribuendo in modo significativo a lasciare spazio e ad incentivare il ritorno verso un'offerta di gioco illegale, ossia fuori controllo e priva dei requisiti e delle autorizzazioni previste dal nostro ordinamento.

Al fine di trovare una soluzione alla situazione di disarmonia creatasi a partire dal 2012 tra la normativa statale e le normative regionali e comunali in materia di giochi pubblici, contesto questo che vede i concessionari dello Stato e tutti gli operatori assistere impotenti allo scontro tra lo Stato centrale e le Amministrazioni Locali, da un lato i concessionari continuano a investire e ad onorare gli onerosi obblighi assunti in sede di gara e stipula della convenzione sulla base della normativa all'epoca esistente, e dall'altro il legislatore primario, attraverso la legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 296), ha conferito mandato alla **Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Enti Locali** affinché venissero definitivamente ed univocamente individuate le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale. In base al dettato normativo l'intesa avrebbe dovuto essere trovata entro il 30 aprile 2016, **ma a tutt'oggi l'intesa tra Stato, Regioni ed Enti Locali ancora non è stata raggiunta.**

Pertanto, alla luce dei continui rinvii, frutto di divergenze fra le parti istituzionali, permane forte l'incertezza per l'intera filiera del gioco lecito.

Il settore degli Apparecchi da Intrattenimento

La regolamentazione del settore degli Apparecchi da Intrattenimento (ADI), oggi fortemente contrastata dai provvedimenti locali, è stata protagonista di importanti mutamenti, in particolare l'eliminazione dal mercato di oltre 600.000 apparecchi illegali (fonte GdF - 2002/3) in larga parte posseduti dalla criminalità organizzata.

Oggi in Italia sono presenti circa 400.000 apparecchi AWP e circa 55.000 apparecchi VLT.

Questa tipologia di offerta è ritenuta da Sistema Gioco Italia e Acadi quantitativamente eccessiva e da ormai tre anni sono stati proposti metodi ed interventi per una drastica riduzione, purtroppo costantemente caduti nel vuoto. Si deve a questo proposito rilevare che la continua distorsione nell'interpretazione dei dati numerici è stato uno degli elementi che ha progressivamente condotto l'opinione pubblica e la classe politica a considerare negativamente l'intero comparto.

In tale contesto il continuo aumento dei costi, in primis quelli fiscali che hanno ormai raggiunto livelli insostenibili senza alcuna preventiva valutazione circa la sostenibilità per gli operatori, sta portando il settore in uno stato di grande tensione finanziaria ed economica, con possibili ricadute dirette sui livelli di occupazione.

3. La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) e il Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50

La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, comma 918) ha **incrementato**, a decorrere dal 1° gennaio 2016, il **PREU** (prelievo erariale unico) dal 13 per cento **al 17,5 per cento** con riferimento all'ammontare delle somme giocate attraverso le c.d. AWP di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del decreto n. 773 del 1931 (T.U.L.P.S). Nello stesso tempo **la percentuale minima destinata alle vincite (pay out)** è stata ridotta dal **74 al 70 per cento**.

Con riferimento all'ammontare delle somme giocate attraverso le c.d. **VLT**, di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del decreto n. 773/1931 (T.U.L.P.S), il comma 919 della legge di stabilità 2016, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, **incrementa il PREU** dal precedente 5 per cento **al 5,5 per cento**.

Si ricorda che, con riferimento alle **VLT**, **sulla parte della vincita eccedente i 500 euro** è inoltre dovuta una **addizionale pari al 6%** (decreto direttoriale AAMS 12 ottobre 2011, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 2, comma 3, del D.L. n. 138 del 2011). Si rammenta anche che, all'atto dell'introduzione delle VLT, i Concessionari hanno versato 15.000 Euro per l'acquisizione di ogni singolo diritto d'esercizio, sostenendo così un **costo fiscale anticipato di circa 900 milioni di Euro**.

Oltre a prevedere l'aumento del PREU sugli apparecchi, il legislatore primario ha disposto la riduzione del 30 per cento degli apparecchi AWP a decorrere dal 2017, disposizione questa che rappresenta il naturale corollario della richiamata assegnazione alla Conferenza Unificata del mandato a individuare, entro il 30 aprile 2016, una diversa organizzazione territoriale della rete di vendita dei giochi pubblici, nonché ad avviare l'evoluzione delle attuali AWP verso una nuova tecnologia più sicura e controllabile da remoto a partire dal 1° gennaio 2018 (cosa che, evidentemente, richiederà ingenti investimenti da parte della filiera).

Nel prospettare quindi nuove disposizioni in materia di giochi da inserire nel decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, il legislatore avrebbe dovuto tenere conto delle disposizioni sopra richiamate, introdotte con la legge di stabilità 2016, che da un lato hanno già imposto l'aumento del PREU e, dall'altro, in un'ottica di maggiore attenzione sociale e nel tentativo di trovare un punto di incontro tra esigenze dello Stato Centrale ed esigenze territoriali, hanno contestualmente disposto la riduzione del parco macchine AWP del 30%, nonché previsto l'evoluzione tecnologica delle AWP per garantire maggiore sicurezza e controllo

Laddove le disposizioni introdotte con il decreto legge n. 50 del 2017 in materia di aumento del PREU dovessero trovare conferma risulta di tutta evidenza - e verrà più avanti nel testo ancor meglio evidenziato - che la filiera, già gravata dell'aumento PREU disposto con la legge di stabilità del 2016 nonché della riduzione del parco AWP in essere, non avrebbe più la capacità economica e finanziaria per sostenere le proprie attività con conseguente rischio di collasso del comparto e di danno agli interessi pubblici in materia di pubblica sicurezza e di contrasto al gioco illegale. Parimenti risulterebbe impossibile reperire i finanziamenti per l'evoluzione tecnologica prevista dalla richiamata Legge di Stabilità al fine di garantire ai consumatori ed allo Stato i necessari livelli di sicurezza e controllo.

Con il DL 24 Aprile 2017 il Governo ha approvato un correttivo da 3,4 miliardi che la Commissione Europea ha chiesto all'Italia. DEF e manovra correttiva sono stati approvati "salvo intese": l'espressione indica che il Governo si riserva di modificarli ulteriormente. Su questa riserva e all'esame parlamentare in corso Sistema Gioco Italia ed Acadi intendono prefigurare la realtà di **un settore che risulta ormai essere il più tassato in assoluto sia in termini di entità dell'imposizione fiscale, che della ripetitività con cui vengono ritoccate le aliquote**, nonché la **totale incoerenza** di quanto previsto nella manovra correttiva con le vigenti disposizioni finalizzate al contrasto dell'offerta di gioco eccessiva ed al maggiore controllo ed alla sicurezza della filiera

Come noto, l'Art. 6 contiene le "disposizioni in materia di giochi" attraverso cui si prevede un ulteriore aumento della tassazione per il segmento degli apparecchi da intrattenimento:

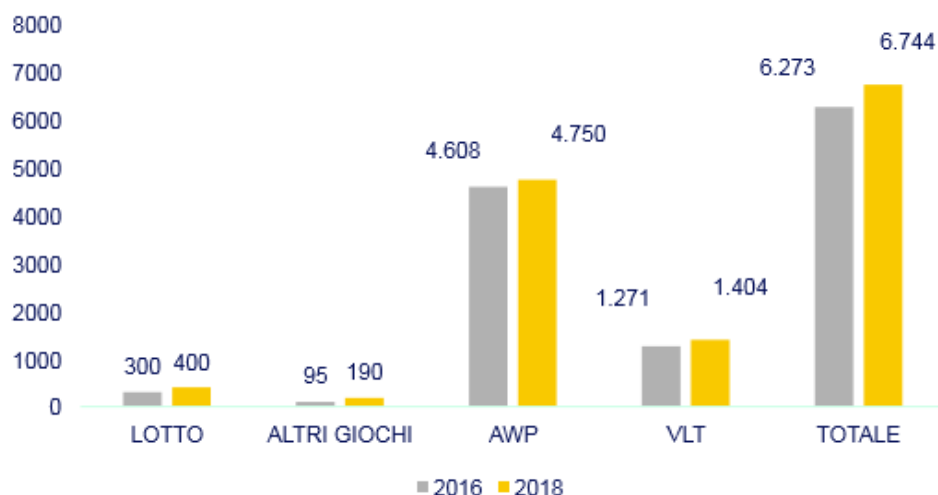
- Il Comma 1 prevede **l'incremento del PREU** sugli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lett. a) e b) del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.
- Il comma 2 della disposizione aumenta il prelievo sulle vincite del gioco del Lotto dal 6% all'8%. I commi 3 e 4 prevedono l'incremento del prelievo sulle vincite, relativamente agli altri giochi, per la parte eccedente l'importo di 500 euro, dal 6% al 12%.

Dalla relazione tecnica che accompagna il provvedimento si evince un indirizzo del tutto interpretativo intrapreso dal legislatore con valutazioni per approssimazione. La stessa Corte dei Conti ha evidenziato in modo chiaro nel Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica che il settore dei giochi non è più in grado di sopportare una nuova ondata di inasprimenti impositivi o entrate una tantum.

Il Governo ha scelto, con sorpresa, di agire contro questo parere e le stime sul gettito che ne deriverebbero, mostrano inoltre di non aver tenuto conto della prossima riduzione del 30% delle AWP, già prevista dalla Legge di Bilancio 2016, e del problema del finanziamento dell'intera filiera che si manifesterà nell'immediato, nonché dell'impossibilità di effettuare l'evoluzione tecnologica del settore imposta alla filiera da disposizioni normative vigenti per motivi di sicurezza e controllo.

L'effetto della manovra sulla filiera degli apparecchi, a regime, su un arco di 12 mesi, è pari ad oltre 280 milioni di Euro che vanno ad impattare direttamente sul conto economico di concessionari, gestori ed esercenti che, in questo modo, non saranno più in grado di garantire l'operatività delle aziende e mantenere i livelli occupazionali.

EFFETTI MANOVRA BASE 12 MESI



*Stima maggiori entrate 2018 sulla base dell' aumento PREU AWP da 17,5% a 19%, e aumento PREU VLT da 5,5% a 6%, ed aumento «tassa sulle vincite» per il Lotto dal 6% all'8% e per gli altri giochi dal 6% al 12%.

Restano incerti e non garantiti i possibili effetti futuri, precarietà che va a inficiare il carattere strutturale della misura correttiva a fronte di interventi certi richiesti della Commissione Europea.

4. Il regime di tassazione degli ADI in Europa

Il mercato italiano dei giochi e delle scommesse si colloca in una posizione di assoluta rilevanza dal punto di vista fiscale a livello Europeo. In particolare modo gli ADI rappresentano una quota rilevante del mercato Italiano e sotto la spinta delle sempre presenti necessità erariali e di una, spesso populistica, avversione sociale verso gli apparecchi, l'incidenza fiscale sul comparto è stata fortemente inasprita negli ultimi anni.

Questo al punto che gli ADI sono stati sottoposti negli ultimi 5anni a ben 4 incrementi delle aliquote - un unicum nel comparto dei giochi e non solo -, come mostra il seguente schema:

VLT

2012:	4,0%
2013 – 2014:	5,0%
2015:	5,0% + quota parte dei 500 milioni di Euro previsti dalla Legge di Stabilità del 2015 come minori compensi per la filiera,
2016:	5,5%
2017:	6,0%

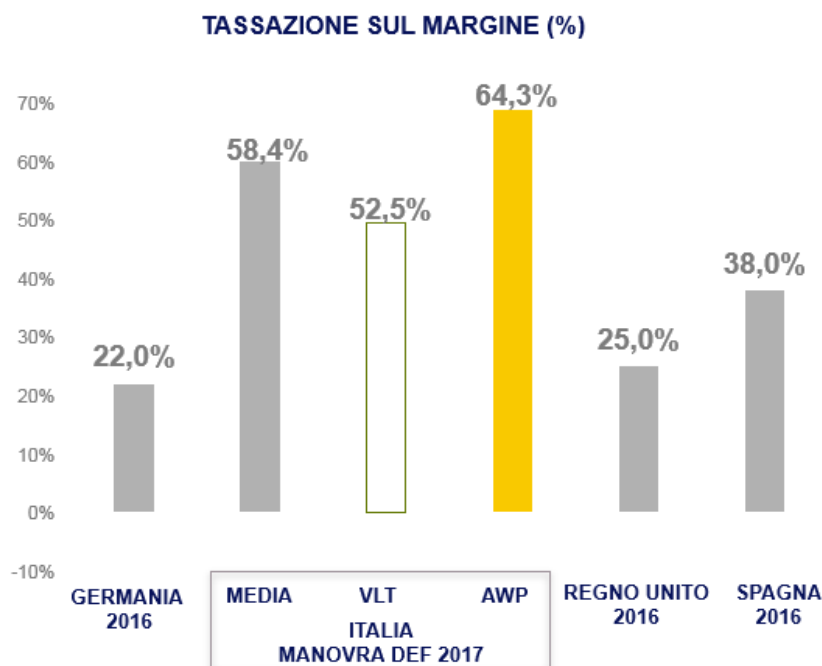
AWP

2013 – 2014:	12,7% (il 2012 non è considerato rappresentativo, in quanto ha rappresentato un anno di leggero decremento della tassazione per consentire il recupero parziale di alcuni investimenti tecnologici imposti dalla Legge),
2015:	13,0% + quota parte dei 500 milioni di Euro previsti dalla Legge di Stabilità del 2015 come minori compensi per la filiera,
2016:	17,5% (- 4 punti di Payout per il gioco)
2017:	19,0%

In sintesi negli ultimi 5 anni la pressione fiscale sugli ADI è stata incrementata del 50% e a nulla sono valse le raccomandazioni, addirittura della Corte dei Conti, né gli appelli delle rappresentanze di settore che, conti alla mano, hanno evidenziato come un ennesimo inasprimento della tassazione avrebbe generato una crisi irreversibile per le aziende e per tutti i lavoratori del comparto.

In aggiunta a questo, va sottolineato che **l'incidenza fiscale in Italia sugli ADI è la più alta tra i principali Paesi Europei**, come si evince dall'elaborazione che segue.

Per rendere confrontabili i livelli di incidenza nei diversi Paesi, nel grafico le aliquote sulla raccolta previste per l'Italia sono state convertite in aliquote equivalenti sul margine, detto che negli altri Paesi la tassazione è ovunque sul margine e non sulla raccolta.



Fonte: Elaborazione CASMEF Luiss su dati AAMS e GBGC
Elaborazione interna aziendale per AWP e VLT ITALIA 2017

5. La ripartizione dei proventi nella filiera

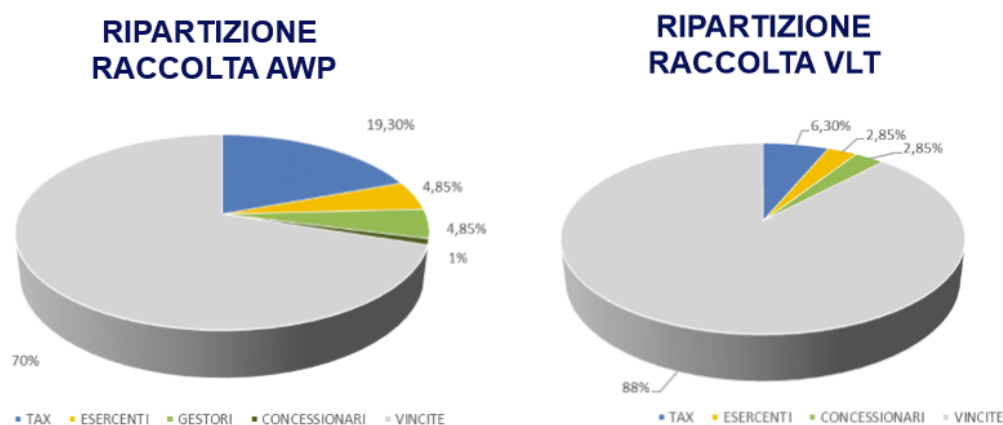
Per poter correttamente cogliere l'impatto della manovra, riteniamo indispensabile introdurre brevemente alcuni concetti legati alla "catena del valore" che si è instaurata, in virtù delle norme e dei rapporti contrattuali fra le parti.

La maggior parte della raccolta degli apparecchi da intrattenimento è destinata ai giocatori sotto forma di vincite, il c.d. "Pay out" che nel 2016 è risultato essere il 70,2% per AWP (pay out minimo fissato dalla Legge pari al 70%) e l'88% per le VLT (pay out minimo fissato dalla Legge pari all'85%). La seconda voce di costo è rappresentata dal carico fiscale, dal 24 aprile aumentato per le AWP al 19% a cui si aggiunge lo 0,3% di oneri concessori obbligatori (totale 19,3%), mentre per le VLT è passato al 6% a cui si aggiunge lo 0,3% di oneri concessori obbligatori (totale 6,3%).

Alla filiera dunque residuano 10,7 punti percentuali per le AWP e 5,7 punti percentuali per le VLT. Ai ricavi lordi così calcolati è necessario sottrarre poi i costi di acquisto degli ADI, quelli legati alla tecnologia necessaria per la gestione ed controllo degli ADI, i costi del deposito cauzionale, i costi gestionali/organizzativi/logistici/commerciali per l'esercizio della concessione, gli oneri finanziari

per la complessa gestione del credito nei confronti degli esercenti, nonché gli ulteriori oneri fiscali d'impresa.

Il ricavo lordo dei Concessionari è compreso tra lo 0,5% e l'1% per le AWP e intorno al 2,8% per le VLT.



* NB. nella voce TAX è ricompreso il canone di concessione pari allo 0,3% della raccolta

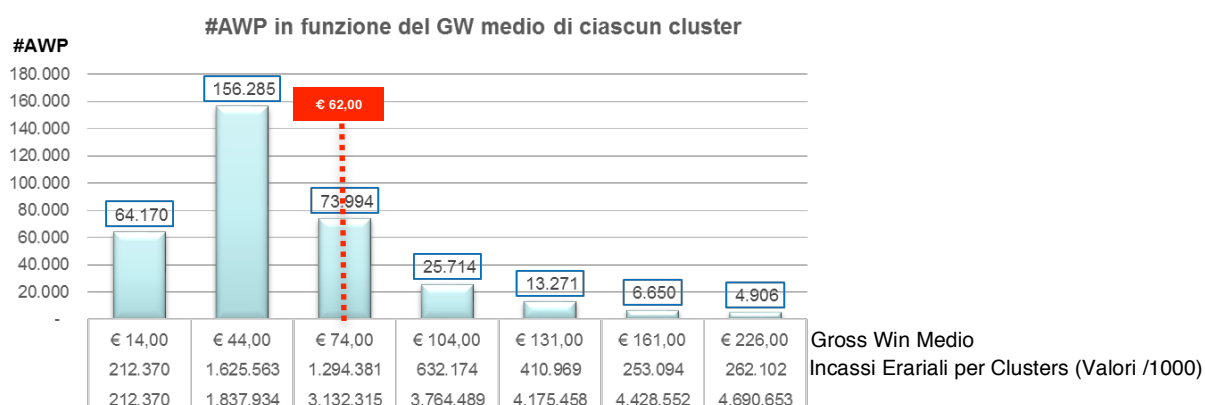
L'analisi degli effetti dei livelli di tassazione per singolo apparecchio AWP, rappresentato nella tabella che segue, mette in evidenza che solo realizzando una raccolta minima giornaliera di 206 Euro, il Gestore, quale proprietario dell'AWP, non sostiene perdite.

La raccolta pari a 206 Euro infatti **corrisponde ad un residuo lordo giornaliero, dopo aver pagato le vincite, pari 61 Euro** a cui vanno poi sottratti:

- i costi operativi di gestione di una AWP, (mediamente **8 Euro**);
- l'ammortamento dell'apparecchio (**2 Euro**);
- la remunerazione degli esercenti (**50% del c.d "Net Win"**).

Conto Economico per singola AWP per Giorno		
Raccolta	100%	205,67
Premi	70,20%	144,38
Gross Win	29,80%	61,29
Preu	19%	39,08
Canone	0,30%	0,62
Deposito 0,5%	0,50%	1,03
Compenso Concessionario	0,2%	0,50
Net Win	10,00%	20,07
Compenso Esercente	50%	10,03
Compenso netto gestore		10,03
Costi operativi gestore	7,97	7,97
Ebitda Gestore		2,06
Ammortamenti	1,98	1,98
Ebit Gestore		0,08
Oneri finanziari	0,08	0,08
EBT Gestore		- 0,00
Imposte	27,9%	-
Risultato Netto		- 0,00

Oggi sul mercato ci sono circa 345.000 AWP effettivamente operative e la loro ripartizione, in funzione del livello del "Gross Win" medio è la seguente:



Incassi Erariali per Clusters Cumulativi (Valori / 1000)

L'ulteriore aumento del PREU porta oggi a gestire in perdita tutte le AWP che raccolgono un Gross Win giornaliero inferiore a 62 Euro.

I primi 2 clusters e metà del terzo si trovano a lavorare in perdita e conseguentemente i Gestori che detengono tali AWP potrebbero scegliere di farle uscire dal mercato. Il gettito erariale

associato ai suddetti clusters supera i **3.000 Milioni di Euro** e deve essere pertanto considerato a rischio.

L'espulsione dal mercato delle AWP e degli operatori che le gestiscono porterà al collasso dell'intero Sistema. Il fallimento dei Gestori, comporterà inoltre il mancato recupero del Preu da parte dei Concessionari.

Un' ulteriore grave criticità riguarda infatti il recupero del PREU da parte dei concessionari che avviene ogni 15 giorni: anche si considerasse una sola quindicina di mancato recupero delle imposte relative alle AWP che lavoreranno in perdita si avrebbe un "buco" nelle casse dei concessionari **di oltre 140 Mln di Euro**. In cifre:

Imposte giornaliere sul giocato	40,72
macchine in default (primi 2 clusters)	230.000
Rischio Credito per Concessionari	140.491.317

Anche i concessionari più virtuosi non riuscirebbero a gestire la situazione prima della seconda fatturazione del mese, con un evidente ritardo che genererebbe insolvenze per 300 milioni di Euro, comportando così il dissesto finanziario dei concessionari.

6. Proposte di modifica all'articolo 6

Sistema Gioco Italia e Acadi, con l'obiettivo di non gravare eccessivamente sul segmento degli apparecchi da intrattenimento, già oggetto di numerose revisioni di tassazione negli ultimi anni, e dare continuità, ma soprattutto coerenza normativa, propongono una modifica alla manovra con un intervento - a saldi invariati - così strutturato:

- **aumento PREU delle AWP dal 17,5% al 18,3%**, anziché al 19%, con decorrenza 24 aprile 2017 e **aumento PREU delle VLT dal 5,5% al 5,8%** anziché 6%, mantenendo la decorrenza prevista in manovra, ma riducendo la percentuale di incremento;
- facoltà di **riduzione del Payout AWP dal 70% al 68%**, intervento attualmente non previsto dalla manovra,
- **incremento della "tassa sulle vincite"** del gioco del **Lotto al 10%**, anziché all'8%
- **aumento della "tassa sulle vincite"** a partire dal **1 luglio 2017**, anziché dal 1 Ottobre 2017.

La proposta, pur mantenendo saldi sostanzialmente invariati, ha impatto minore sul settore degli ADI, già eccessivamente penalizzato negli ultimi anni, attraverso un diverso bilanciamento all'interno delle diverse tipologie di gioco degli interventi previsti dalla manovra. Si propone in sintesi di rimodulare le percentuali di incremento e di anticipare temporalmente l'intervento sulla tassazione sulle vincite, nonché di consentire la facoltà per il comparto delle AWP di poter recuperare una parte di redditività attraverso un leggero abbattimento del Payout. La proposta è attuabile anche dal punto di vista tecnologico.

In conclusione Sistema Gioco Italia ed Acadi auspicano che, in sede di iter parlamentare, l'Esecutivo, nel valutare il testo del Decreto, tenga in dovuta considerazione i riflessi improduttivi che tali iniziative possono avere, anche per il raggiungimento dell'Intesa con gli Enti Locali.

Si invita pertanto a voler recepire le modifiche indicate in modo da mantenere invariati i saldi attesi dal comparto del gioco, consentendo al tempo stesso al settore di continuare ad operare in una condizione di sufficiente economicità.
