

**RAPPORTO DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)**

*sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze
(2112 - Tabella 2)
(limitatamente a quanto di competenza)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 2111*

(Estensore: GUERRIERI PALEOTTI)

Roma, 4 novembre 2015

La Commissione, esaminati lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018, limitatamente a quanto di competenza, e le parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità 2016,

considerato che il 15 ottobre 2015 il Governo italiano ha trasmesso alla Commissione europea e all'Eurogruppo il Documento programmatico di bilancio (DPB), nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (regolamento (UE) n. 473/2013 del cosiddetto "Two Pack"), nel quale ha illustrato in forma sintetica i contenuti del progetto di bilancio e ha motivato in maniera dettagliata le richieste di maggiore flessibilità di bilancio già prefigurate nella Nota di aggiornamento del DEF 2015;

considerato, in particolare, che con il DPB del 15 ottobre scorso il Governo ha chiesto all'Unione europea una ulteriore deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) del pareggio strutturale di bilancio, in ragione di ulteriori riforme strutturali destinate a generare a lungo termine effetti positivi sul bilancio, di investimenti aggiuntivi da effettuare per progetti cofinanziati dall'UE e in ordine al riconoscimento dell'impatto economico-finanziario derivante dall'emergenza immigrazione;

ricordato che, ai sensi del citato regolamento (UE) n. 473/2013, la Commissione europea dovrà emettere, entro il 30 novembre, un parere sul DPB, sulla base di una valutazione in cui terrà conto anche della raccomandazione specifica relativa all'Italia (2015/C 272/16), del 14 luglio 2015, e della relazione relativa all'Italia per il 2015 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2015) 85 e SWD(2015) 31), del 18 marzo 2015;

considerato che con i documenti di bilancio per il 2016, il Governo conferma la linea già delineata, da ultimo, nella Nota di aggiornamento al DEF 2015, della necessità di sostenere e rafforzare i segnali di ripresa della crescita economica e dell'occupazione, attraverso ulteriori stimoli alla domanda aggregata, da ottenere anche mediante la riduzione del carico fiscale sulle imprese e le famiglie e dal pieno utilizzo dei margini di flessibilità previsti nell'ambito del Patto di stabilità e crescita;

rilevato che, in termini di indebitamento netto, la manovra di spesa del disegno di legge di stabilità risulta complessivamente pari a 28,7 miliardi di euro per il 2016, con un

Al Presidente
della 5^a Commissione permanente
S E D E

peggioramento rispetto ai conti a legislazione vigente di 14,6 miliardi nel 2016, 19 miliardi nel 2017 e di 16 miliardi nel 2018. Limitatamente al 2016, un ulteriore peggioramento pari a 3,1 miliardi di euro potrebbe verificarsi per effetto delle misure condizionate all'applicazione della "clausola migranti", qualora fosse approvata da parte dell'Unione europea;

rilevato, inoltre, che, per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, esso ammonta a 32 miliardi di euro per il 2016, in netto miglioramento rispetto ai 52,3 miliardi del bilancio assestato 2015, ed è previsto in ulteriore riduzione a 20 miliardi di euro per il 2017 e a 11 miliardi di euro per il 2018. Qualora fossero riconosciuti i margini di flessibilità relativi alle spese correlate all'emergenza immigrazione, il saldo netto è rideterminato in 35,4 miliardi. Il livello massimo del ricorso al mercato finanziario è determinato per il 2016 in 275 miliardi di euro;

considerato che fra le misure di maggiore rilievo previste dal disegno di legge di stabilità per il 2016 figurano gli interventi finalizzati alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia previste dalle leggi di stabilità 2014 e 2015 (16,8 miliardi di euro) e gli interventi in materia di fiscalità immobiliare (IMU – TASI) (4,5 miliardi di euro). La riduzione dell'IRES nel 2016 è subordinata al riconoscimento, in sede europea, dei margini di flessibilità di bilancio correlati all'emergenza immigrazione, per un minor gettito pari a 2,6 miliardi di euro. Altre misure comprendono la proroga degli incentivi all'assunzione a tempo indeterminato (834 milioni di euro nel 2016), misure per la lotta alla povertà e altre misure sociali;

considerata la previsione di un incremento, particolarmente rilevante ai fini delle competenze della 14^a Commissione, di cui all'articolo 40, comma 14, della dotazione del Fondo per il recepimento della normativa europea (di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 234 del 2012), nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale incremento è quantificato in 50 milioni di euro per il 2016 e in 100 milioni di euro per il periodo 2017-2020. Come evidenziato dal successivo comma 15, la disposizione in oggetto è finalizzata al pagamento degli oneri derivanti dall'esecuzione delle sentenze di condanna inflitte dalla Corte di giustizia dell'Unione europea a carico dell'Italia. In carico a tale Fondo, ci saranno ora le disponibilità finanziarie necessarie sia per il recepimento della normativa europea che di quelle correlate a sentenze di condanna della Corte di giustizia, così addivenendo a un trattamento univoco e strutturato di due materie finora distinte;

valutata l'entità degli stanziamenti previsti nel disegno di legge di bilancio, tabella n. 2, relativamente al Programma n. 1.3 (unità di voto 21.3), in cui è riportata la dotazione finanziaria spettante alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in aumento di circa 41 milioni di euro a partire dal 2016, per un totale di circa 490 milioni di euro annui. A tali fondi attinge anche il Dipartimento per le politiche europee, nonché la dotazione spettante all'Agenzia per la coesione territoriale che ammonta a circa 21,5 milioni di euro l'anno;

valutati, inoltre, gli stanziamenti relativi al Programma n. 4.10 (unità di voto 3.1) sulla "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE", rientrante nella Missione n. 4, relativa a "L'Italia in Europa e nel mondo", in aumento di circa 850 milioni di euro. Nell'ambito di tali fondi, che ammontano a circa 24 miliardi di euro, sono ricompresi i circa 5 miliardi per il Fondo di rotazione per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei, nonché le somme da versare al bilancio dell'Unione europea a titolo di risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo (RNL), sull'IVA e sui dazi doganali, che ammontano a circa 19 miliardi di euro. Sempre a valere sul medesimo Programma n. 4.10, a partire dal 2016 sono previsti 50 milioni di euro come dotazione annua del Fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 234 del 2012, istituito con la legge 29 luglio 2015, n. 115 (legge europea 2014),

formula, per quanto di competenza, un rapporto favorevole, con la condizione e le osservazioni di seguito riportate.

CONDIZIONE

1. L'articolo 33, comma 33, estende l'aliquota IVA super-ridotta al 4 per cento, già prevista per la fornitura di *e-book* con l'articolo 1, comma 667 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, alla fornitura di altri prodotti editoriali quali i giornali, i notiziari quotidiani, i dispacci delle agenzie di stampa, e i periodici *online*. Per tali prodotti, quindi, l'aliquota IVA si riduce dal 22 al 4 per cento, con una perdita di gettito per l'erario, stimata dal Governo, in 7,2 milioni di euro.

La riduzione dell'aliquota IVA appare di dubbia compatibilità con il vigente diritto dell'Unione europea. Invero, l'articolo 99 della direttiva 2006/112/CE, in materia di IVA, dispone che le aliquote ridotte sono fissate ad una percentuale della base imponibile che non può essere inferiore al 5 per cento. Inoltre, l'articolo 110 della direttiva, anche come interpretato dalla Corte di giustizia, consente aliquote ridotte inferiori al minimo prescritto dall'articolo 99 (ossia "super-ridotte", come quella al 4 per cento), con riferimento solo a quelle in vigore al 1° gennaio 1991.

Inoltre, con riferimento al tema specifico dell'applicazione di un'aliquota IVA ridotta alla fornitura di libri elettronici, nelle sentenze del 5 marzo 2015 relative al Lussemburgo e alla Francia, la Corte di giustizia ha ritenuto che, come risulta dall'articolo 98, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva IVA, è esclusa ogni possibilità di applicare un'aliquota IVA ridotta ai «servizi forniti per via elettronica», come è, secondo la Corte, la fornitura di libri elettronici.

Quindi, a prescindere dalla pur dubbia compatibilità con l'ordinamento europeo dell'articolo 1, comma 667, della legge n. 190 del 2014 (che opera in via interpretativa sul numero 18) della Tabella A, parte II, del DPR n. 633/1972), appare di dubbia compatibilità con esso anche l'articolo 33, comma 33, del disegno di legge di stabilità in esame, sia nella misura in cui prevede l'assoggettamento ad aliquota IVA super-ridotta al 4 per cento sia nella misura in cui prevede l'assoggettamento ad aliquota diversa dall'ordinaria per i servizi prestati per via elettronica.

Resta impregiudicata naturalmente la possibilità che l'ordinamento europeo faccia scelte differenti. A seguito delle sentenze della Corte di giustizia sulla Francia e il Lussemburgo, i Ministri della cultura di Francia, Germania, Italia e Polonia hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta nella quale chiedono che la Commissione europea modifichi la direttiva IVA 2006/112/CE introducendo la possibilità di applicare un'aliquota ridotta anche sui libri elettronici. Al momento, tuttavia la Commissione europea non ha ancora presentato alcuna proposta al riguardo.

OSSERVAZIONI

1. I commi da 1 a 12 dell'articolo 40 introducono disposizioni volte ad agevolare la gestione finanziaria degli interventi finanziati dalle risorse europee, in particolare attraverso l'istituzione, da parte di Regioni e province autonome, di appositi organismi strumentali regionali cui assegnare in via esclusiva la gestione degli interventi europei, finanziati con risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale, di cui ciascuna regione è titolare in quanto soggetto attuatore di Programmi operativi attuativi dei Fondi strutturali (commi 1-9). Sempre nell'ottica di facilitare l'attuazione degli interventi cofinanziati dalla UE, i commi 10-

12 recano poi disposizioni finalizzate ad ampliare la platea delle amministrazioni titolari di interventi cofinanziati che possono beneficiare di determinate procedure contabili agevolative dell'iter dei pagamenti.

Si osserva come la numerosità delle disposizioni introdotte in materia di fondi strutturali ha dato luogo ad un complesso quadro normativo e di competenze dei vari organi, che per taluni aspetti non ha poi determinato un soddisfacente miglioramento dei tempi di utilizzo delle risorse. Gli organismi e le relative procedure contabili introdotti dall'articolo 40 in esame si aggiungono ora a tale quadro, comprendente ad esempio il ruolo e le funzioni della Agenzia per la coesione, anche innovandolo in misura significativa.

Sarebbe pertanto auspicabile che detti organismi assumessero caratteristiche omogenee tra le varie Regioni e province autonome e si pervenisse altresì a soluzioni istituzionali e organizzative anch'esse omogenee e confrontabili. Al riguardo ai fini di certezza del diritto e di comprensibilità della complessa e stratificata legislazione in materia da parte degli operatori, andrebbe quindi valutata l'opportunità che in un apposito strumento normativo sia conferita delega al Governo ad emanare un testo unico sulla coesione, al fine di riordinare e armonizzare le normative di settore, nel pieno rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome.

2. Il comma 13 dell'articolo 40 reca una disposizione volta ad favorire il completamento dei progetti inseriti nella programmazione dei Fondi strutturali europei 2007/2013 non conclusi alla data del 31 dicembre 2015 (termine ultimo per effettuare pagamenti), attraverso l'utilizzo delle risorse di cofinanziamento nazionale destinate all'attuazione dei programmi di azione e coesione complementari alla programmazione 2014-2020. Ciò al fine di evitare il disimpegno automatico.

In merito all'utilizzo di queste risorse, la relazione illustrativa sottolinea come esso sia necessario in quanto i progetti cofinanziati dall'Unione europea non conclusi alla chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013 devono obbligatoriamente essere conclusi con risorse nazionali entro il 31 marzo 2017, pena la perdita e restituzione alla Commissione europea dell'intero contributo europeo di cui tali interventi hanno usufruito nel periodo 2007-2013.

Stante l'estrema difficoltà di far operare la clausola per gli investimenti, con il conseguente scorporo dagli obiettivi di indebitamento di una quota sino allo 0,3% del PIL di investimenti, per i progetti relativi alla programmazione 2014-2020, è particolarmente urgente che – per l'anno 2016 – le suddette risorse vadano a coprire le spese per i completamenti dei progetti previsti dal comma in esame. Il rischio è altrimenti di perdere una quota di investimenti UE cofinanziati pari a 5,15 miliardi di euro, che attiva investimenti supplementari stimati in circa 11,3 miliardi.

3. Il comma 15 dell'articolo 40 intende conferire una maggiore incisività alla procedura di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Amministrazioni responsabili delle violazioni del diritto dell'Unione europea. Viene infatti previsto che il Ministero dell'economia e delle finanze, sul cui stato di previsione insiste il Fondo di cui al citato comma 14 e che ha pertanto in carico la procedura di rivalsa, possa attivare una *«compensazione con i trasferimenti da effettuarsi da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse»*.

Si valuti l'opportunità di un migliore coordinamento tra il nuovo comma 9-bis dell'articolo 43 della legge n. 234 del 2012, che prevede la possibilità di attivare una compensazione con i trasferimenti da effettuarsi da parte dello Stato verso le Amministrazioni

responsabili, e il comma 3 del medesimo articolo 43, che prevede il diritto dello Stato a rivalersi “sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali”.

4. Il comma 17 dell'articolo 40 dà piena e diretta esecuzione alla decisione n. 335/2014/UE/Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea. La decisione fissa le norme relative all'attribuzione delle risorse proprie dell'Unione al fine di assicurare il finanziamento del bilancio annuale, conformemente all'articolo 311 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Data la rilevanza di sistema della decisione n. 335/2014/UE/Euratom, appare non appropriata l'inclusione di tale “piena e diretta esecuzione” in un comma finale di un articolo dedicato a generiche “misure europee”. Valuti pertanto la Commissione di merito l'opportunità di una migliore evidenziazione dell'esecuzione di siffatta decisione in un articolo autonomo e separato del disegno di legge di stabilità.

5. Con l'articolo 42 si introduce, al comma 1, la garanzia statale ai finanziamenti che il commissario dell'azienda siderurgica ILVA è autorizzato a contrarre, nel limite di 800 milioni di euro (che viene innalzato rispetto alla normativa vigente per il 2015).

Si osserva che la disposizione si rende necessaria per ottemperare alla procedura di infrazione n. 2013/2177, sullo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto, con cui si chiede l'urgente esecuzione degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica dei siti. Da ultimo, la Commissione, con nota del 4 settembre 2015, ha sottolineato l'accumularsi nei ritardi nell'esecuzione dei lavori necessari per adempiere alle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e ha richiesto all'Italia di conoscere gli interventi posti in essere perché sia assicurato il pieno rispetto delle prescrizioni AIA 2011-2012, come successivamente integrate, entro il mese di agosto del 2016.

6. In riferimento all'articolo 43, che istituisce un fondo per macchine e trattori agricoli o forestali dotate di abbattimento del potenziale inquinante, anche acustico, provvedendo al relativo finanziamento, dovrebbe osservarsi l'obbligo di notifica alla Commissione europea per la percentuale di aiuto che superi la soglia *de minimis* fissata dal Regolamento (UE) n. 1408/2013.

7. L'articolo 46, comma 1, modificando l'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo n. 231 del 2007, innalza da mille a tremila euro il limite oltre il quale è vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi. Sul punto, la relazione del Governo afferma che la disposizione è finalizzata a “*garantire maggiore fluidità nelle transazioni effettuate quotidianamente per il soddisfacimento di bisogni di stretto consumo*”.

Va ricordato che in ambito europeo le direttive antiriciclaggio non impongono limiti specifici dando ampi margini di flessibilità agli Stati membri. Allo stesso tempo si osserva che il decreto legislativo n. 231 del 2007 che viene modificato dal comma in esame reca le norme di attuazione della direttiva 2005/60/CE, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

In tale contesto, e ricordando che il rapporto di Europol, del luglio 2015, *Why is cash still king?*, esplicitamente raccomanda agli Stati membri di valutare l'introduzione di una comune soglia alle transazioni in contanti, seguendo l'esempio di Spagna, Italia, Grecia e Francia, si osserva come andrebbero adottate le cautele necessarie ad evitare che l'innalzamento del limite costituisca un fattore di rischio nel contrasto al riciclaggio, potendosi ad esempio prevedere il mantenimento del limite a 1.000 euro per talune specifiche attività, come quelle di *money transfer*.

Si auspica altresì una rapida diffusione in ambito europeo dell'uso della moneta elettronica, associata ad una altrettanto rapida convergenza nei costi della sua gestione e utilizzo.

Inoltre, la normativa interna concernente il riciclaggio di denaro dovrà essere oggetto di una rivisitazione complessiva in occasione del recepimento della direttiva 2015/849, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, anche in riferimento alla fissazione di soglie, ivi previste.

8. Si raccomanda inoltre alla Commissione di merito di tenere nella massima considerazione nella fase emendativa il parere che la Commissione europea adotterà, in base alle regole del regolamento (UE) n. 473/2013, sul Documento programmatico di bilancio 2016 inviato dal Governo il 15 ottobre 2015.

9. Infine, l'elevato ammontare del debito pubblico italiano impone che i margini di flessibilità che sono ora possibili in base ad una interpretazione più intelligente delle regole del patto di stabilità e crescita siano utilizzati per spese produttive e di investimento finalizzate a incrementare la capacità produttiva e di crescita dell'economia italiana. Se si utilizzassero i margini di flessibilità per coprire, in *deficit*, spesa corrente o improduttiva, si correrebbe il rischio di rendere il percorso di rientro dall'elevato debito pubblico nei prossimi anni assai più difficoltoso. I margini di flessibilità vanno dunque utilizzati per una spesa qualitativamente produttiva, quali gli investimenti pubblici, per sostenere contemporaneamente la domanda e l'offerta aggregate, rafforzando così la sostenibilità futura dei conti pubblici.

Paolo Guerrieri Paleotti