



# *Corte dei Conti*

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI  
SUL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO PER L'ANNO 2018

Novembre 2017



## INDICE

	Pag.
<b>La politica di bilancio per il 2018: il quadro di riferimento</b>	1
<b>La composizione della manovra</b>	3
<b>Gli interventi sulle entrate</b>	7
<b>Gli interventi sulla spesa</b>	12
<i>Le misure per il lavoro, la previdenza e l'inclusione sociale</i>	12
<i>Le spese per il pubblico impiego</i>	17
<i>Il sostegno agli investimenti</i>	21
<i>Le misure in materia sanitaria</i>	23
<i>Le misure per gli Enti territoriali</i>	26
<b>Considerazioni conclusive</b>	31
<i>Tavole e Appendici</i>	35
<i>Appendice 1: Il miglioramento della congiuntura "reale" e le scelte di fiscal policy dei principali Paesi dell'Area euro</i>	
<i>Appendice 2: Le misure per l'internazionalizzazione, il Sud e gli investimenti Industria 4.0</i>	
<i>Appendice 3: Il Patto nazionale verticale nel 2017 e prime evoluzioni sugli effetti delle misure per incentivare gli investimenti nei Comuni</i>	
<i>Appendice 4: La contabilizzazione delle licenze UMTS</i>	



## La politica di bilancio per il 2018: il quadro di riferimento

1.

Con il Documento Programmatico di Bilancio (DPB) per il 2018 trasmesso alla Commissione europea lo scorso 16 ottobre sono state confermate le linee di *fiscal policy* tracciate nella Nota di Aggiornamento del DEF (NADEF) dello scorso settembre. Nella Nota il Governo, sulla scorta dei molti dati positivi che si sono susseguiti a partire dalla scorsa primavera, ha marcatamente modificato il quadro economico-finanziario di medio termine rialzando le previsioni di crescita del Pil reale per il triennio 2017-19 e attenuando la programmata intonazione restrittiva della politica di bilancio, con il rinvio al 2020 del conseguimento del pareggio strutturale. Un tale riorientamento delle linee programmatiche – approvato, a maggioranza assoluta dal Parlamento, come richiesto, dalla legge 243/2012 - è basato sul presupposto che l’attuazione di un più severo programma di consolidamento fiscale come quello incorporato nel DEF di aprile, non consentirebbe il rafforzamento della ripresa in atto e, quindi, di riassorbire con la necessaria celerità l’elevata disoccupazione e di colmare l’ancora ampio divario tra prodotto effettivo e potenziale (*output gap*).

Il DPB, nel concentrare l’attenzione sul 2018, ripropone sostanzialmente inalterato lo scenario della NADEF. In particolare, con riguardo al quadro economico:

- conferma che il tasso di crescita del Pil reale, rivisto dall’1,1 all’1,5 per cento per l’anno in corso, si consoliderà su tale valore nel biennio 2018-19 e poi rallenterà leggermente nel 2020 (all’1,3 per cento);
- sconta una ripresa dell’inflazione che si estende, dal 2018 in poi, al deflatore del Pil e di cui beneficia quindi la crescita nominale, la quale tornerà ad attestarsi, dopo dieci anni, al di sopra del 3 per cento (3,3 per cento medio nel 2018-20);
- valuta il quadro occupazionale come suscettibile di ulteriori miglioramenti, con un aumento delle unità di lavoro dell’1,2 per cento nel 2017 e dello 0,9 per cento nel 2018;
- prospetta, soprattutto a riflesso del contributo dell’offerta di lavoro ma anche, pur se con maggiore ritardo, del contributo del capitale e della produttività totale dei fattori, un aumento del Pil potenziale: dallo 0,4 per cento nel 2017 (contro lo 0,1 per cento nel DEF) allo 0,5 nel 2018 e fino allo 0,7 per cento nel 2020;

- rivede leggermente in peggiora l'*output gap* che, pari al -2,1 per cento del Pil potenziale nel 2017 (-1,8 per cento nel DEF) andrebbe comunque rapidamente a ridursi (-1,2 nel 2018) fino a chiudersi tra il 2019 e il 2020.

2.

Le informazioni e i dati resi disponibili nelle ultime settimane confermano la possibilità che il rialzo delle stime di crescita per l'anno in corso possa trovare concreta realizzazione. I numerosi indicatori congiunturali di recente resi noti segnalano, infatti, che nella seconda parte dell'anno l'attività economica si è intensificata: nei primi otto mesi del 2017 la produzione industriale è cresciuta di poco meno del 3 per cento su base annua (dal 2,2 dei primi sei mesi); in estate l'indice di fiducia delle imprese ha raggiunto i livelli pre-crisi e le indagini circa le aspettative evidenziano buone prospettive anche sul fronte dei nuovi progetti di investimento; in settembre, l'indice Euro-coin elaborato dalla Banca d'Italia ha registrato un incremento significativo e si è riportato sui livelli della primavera del 2011.

In un quadro complessivamente favorevole, qualche elemento di incertezza continua ad individuarsi, come segnalato nella citata Audizione, con riguardo alla misura in cui, nel 2017, alla ripresa dei volumi di produzione (Pil reale) si assocerà anche un più vivace andamento dell'inflazione del prodotto. A fronte di un preconsuntivo 2017 largamente in linea con le "valutazioni di consenso" e, come appena osservato, con i più recenti sviluppi congiunturali, per quel che riguarda il 2018, le stime di crescita restano, invece, al di sopra delle previsioni di consenso; secondo il recente *World Economic Outlook* del Fondo monetario internazionale, l'aumento del Pil potrebbe fermarsi all'1,3 per cento.

3.

Quanto alle principali grandezze di finanza pubblica, il DPB sconta l'orientamento delle Autorità Europee favorevole ad utilizzare i margini di discrezionalità nella valutazione del rispetto delle regole e a tener conto dell'esigenza di assicurare, specie nei paesi ad elevato debito, un giusto dosaggio di misure di consolidamento fiscale e sostegno della crescita. E pertanto:

- pospone al 2020 il conseguimento del sostanziale pareggio di bilancio strutturale, programmando per il 2018 un miglioramento del saldo strutturale di tre decimi di prodotto in luogo degli otto previsti nel DEF (-1 per cento contro -0,7 per cento);
- conferma che la manovra di bilancio porterà l'indebitamento netto programmatico del 2018 all'1,6 per cento (contro l'1 per cento del quadro tendenziale), in riduzione rispetto al 2017 (2,1 per cento);
- delinea, quindi, un quadro di *fiscal stance* che, dopo alcuni anni di intonazione marcatamente espansiva, si colloca su un terreno di neutralità o di lieve restrizione (la variazione del saldo primario strutturale è nulla, a fronte di -0,4 punti nel 2017);
- prefigura per il 2018 un miglioramento di 1,6 punti nel rapporto debito/Pil, confermando l'inversione della tendenza al rialzo già nel corrente anno (dal 132 al 131,6 per cento), con un profilo di discesa fino al 2020 (123,9 per cento).

#### **La composizione della manovra**

4.

La manovra lorda proposta dal Governo con la legge di bilancio e con il DL 148/2017 è di poco superiore ai 22,5 miliardi nel primo anno e scende a 19 miliardi nel 2019 e a 12,2 nel 2020 (tavola 1).

Nel 2018 la riduzione delle entrate rappresenta più del 74 per cento della manovra, a causa del peso delle risorse necessarie per l'abolizione della clausola IVA. Le maggiori spese sono pari a circa 5,8 miliardi, più dell'80 per cento relative a spese correnti (4,7 miliardi). Al netto degli importi relativi alla clausola IVA (tavola 2), la dimensione degli interventi flette a 6,9 miliardi e la composizione cambia significativamente: il peso delle minori entrate è del 15 per cento mentre le maggiori spese correnti assorbono quasi il 70 per cento dell'intervento complessivo.

Nel biennio successivo la composizione muta progressivamente: nel 2019 le minori entrate (che comprendono una riduzione, seppur parziale, della clausola per 6,4 miliardi) costituiscono circa il 60 per cento degli impieghi e le maggiori spese crescono a 7,7 miliardi. Nel 2020, invece, la maggiore spesa rappresenta poco meno del 60 per cento delle risorse previste: a fronte di minori entrate per 5,3 miliardi, le maggiori spese sono pari a 6,8 miliardi, di cui 2,7 di parte capitale.

Nel 2018 la copertura della manovra è assicurata per 11,6 miliardi da nuove risorse e per 10,9 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento. Le maggiori entrate previste sono circa 6,4 miliardi mentre la riduzione di precedenti voci di spesa contribuisce per poco più di 5,2 miliardi (il 45 per cento delle nuove risorse mobilitate). Nel 2019 il ridimensionamento del contributo sia delle entrate che delle spese porta ad un aumento dell'indebitamento che raggiunge gli 11,6 miliardi. La riduzione delle spese assicura meno del 10 per cento della manovra complessiva.

Le misure sulle entrate comportano, dunque, una riduzione netta di gettito per poco meno di 10,4 miliardi nel 2018 (a cui corrisponde tuttavia una crescita di oltre 5,4 miliardi al netto della clausola) e di 5,7 miliardi nel 2019. Nel 2020, invece, la variazione netta è in aumento anche se solo di 452 milioni.

Grazie alle misure di riduzione, e soprattutto ai definanziamenti e alle rimodulazioni di spese in conto capitale, l'effetto netto della manovra presenta, per le spese, un incremento molto limitato nel 2018 (566 milioni). Nel biennio successivo l'aumento è maggiore: circa 5,8 miliardi nel 2019 e 3 miliardi nel 2020, soprattutto per una variazione più consistente delle misure destinate ad investimenti e al recupero di slittamenti di spesa.

5.

*La composizione della manovra per macro-obiettivi.* Prima di passare ad un esame delle principali aree di intervento e delle relative coperture, può essere utile un seppur rapido accenno alla composizione degli impieghi per macro settori di intervento secondo la definizione attribuita dalla stessa manovra (tavola 3). L'esame è condotto guardando agli impieghi "netti" per obiettivo: la considerazione delle maggiori spese e delle minori entrate per comparto, al netto di eventuali minori spese o maggiori entrate, consente di identificare le aree di intervento cui sono destinate le risorse mobilitate dalla manovra e quelle che invece, oltre all'aumento dell'indebitamento, contribuiscono alla copertura.

Il calcolo per obiettivo (e quindi la conseguente elisione di somme con diverso segno attribuite allo stesso settore) segnala, naturalmente, una dimensione dell'intervento più contenuto: 20,6 miliardi nel 2018, 15,9 nel 2019 e poco meno di 10 miliardi nel 2020.

Nel 2018 le risorse destinate alla riduzione della pressione fiscale (l'eliminazione degli aumenti previsti di IVA e accise) rappresentano quasi il 77 per cento della manovra complessiva.



Delle restanti risorse (poco meno di 5 miliardi) circa 4 miliardi sono destinati alle c.d. “politiche invariate” (che sostanzialmente si riferiscono ai rinnovi contrattuali nel pubblico impiego, alla prosecuzione degli interventi per le “strade sicure” e alle missioni internazionali), alle misure per il lavoro, la previdenza e l’inclusione sociale e alle Regioni ed Enti locali. Infatti anche i rifinanziamenti disposti con la legge di bilancio, poco meno di 1,3 miliardi, di cui è noto il dettaglio solo in termini di saldo netto da finanziare (e non in termini di indebitamento netto), sono in prevalenza riconducibili a tali obiettivi. Tutte misure che rimangono sui livelli del 2018 anche nel biennio successivo.

Più ampio il ventaglio delle misure in materia previdenziale e di inclusione sociale. Le principali riguardano l’esonero contributivo per le assunzioni a tempo determinato, la sterilizzazione degli effetti dei rinnovi contrattuali sul *bonus* 80 euro, le misure relative all’APE volontaria e sociale, l’incremento del Fondo sociale per la lotta alla povertà e il Fondo per la famiglia. A tali misure vanno ad aggiungersi i rifinanziamenti disposti in bilancio che riguardano, per importi in generale contenuti, diverse aree di intervento (politiche giovanili, pari opportunità, gli interventi per le periferie...ecc.), e il rifinanziamento del *bonus* ai diciottenni. Le risorse destinate a previdenza ed inclusione sociale crescono di rilievo nel biennio successivo, per raggiungere i 3 miliardi nel 2020 (comprendendo la quota riconducibile ai rifinanziamenti di bilancio). Un aumento da ascrivere soprattutto all’esonero contributivo e all’incremento previsto per il Fondo per la lotta alla povertà.

Superiore ai 700 milioni gli interventi per Regioni e Enti locali. Viene riproposto il sostegno degli investimenti attraverso la liberazione di parte degli avanzi vincolati degli Enti locali. La parte prevalente delle risorse è destinata tuttavia ad intervenire su criticità di funzionamento o passaggi di strutture di gestione: si tratta di contributi per consentire l’operatività delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e dei piccoli Comuni (o a favorirne la fusione) e per finanziare il passaggio agli Enti territoriali dei Centri per l’impiego e la stabilizzazione del personale ANPAL. Un alleggerimento dei vincoli finanziari in parte conseguente alla conferma del blocco delle leve fiscali locali e al rinvio del processo di riforma della fiscalità regionale.

Più limitato è il rilievo finanziario degli altri obiettivi se si eccettuano per le misure per l’Industria 4.0, che rafforzano scelte già assunte negli scorsi anni sul fronte del finanziamento e dell’accelerazione degli investimenti (legge Sabatini e ammortamenti),

introducendo il credito di imposta per le spese di formazione e il particolare rilievo delle somme che nel biennio 2019-20 sono allocate in fondi. Si tratta, oltre ai fondi speciali di parte corrente e capitale, del Fondo per gli investimenti pubblici (1,1 miliardi nel 2019 e 1,3 miliardi nel 2020) e di quello per il capitale immateriale.

6.

*Le coperture.* La manovra individua risorse a copertura per poco meno di 11,6 miliardi nel 2018 (0,7 punti percentuali del Pil). Circa la metà derivano da entrate. Esse flettono a 7,4 miliardi nel 2019 per poi ricrescere a 9,5 miliardi nel 2020. Si tratta in prevalenza (92 per cento) di entrate tributarie, riferibili a provvedimenti che non prevedono inasprimento delle aliquote fiscali. Dalle misure volte ad ottenere uno smaltimento del contenzioso e una accelerazione del recupero dei crediti fiscali sono attese risorse per circa 970 milioni nel 2018 (importo che si dimezza nel 2020). Oltre alla definizione agevolata dei carichi fiscali (484 milioni nel 2018), rientrano in tale tipologia anche la riduzione delle soglie per i pagamenti a 5.000 euro (da cui sono attesi 145 milioni) e i limiti alle compensazioni ridotti a 2.500 euro (239 milioni).

Di dimensioni analoghe sono le misure dirette al contrasto all'evasione: si tratta del contrasto alle frodi nel settore degli olii, della rottamazione delle cartelle esattoriali (da cui è atteso per il solo 2018 un contributo di 452 milioni) e della introduzione della fatturazione elettronica che contribuisce per soli 200 milioni nel 2018, ma da cui è atteso un ben più elevato contributo nel biennio successivo (1,7 miliardi nel 2019 che salgono a 2,4 miliardi nel 2020, oltre il 44 per cento delle maggiori entrate attese nell'anno).

Determinante per il completamento delle coperture è infine il differimento dell'entrata in vigore del nuovo sistema di tassazione dei redditi individuali (IRI), da cui deriva per il 2018 un gettito aggiuntivo (rispetto a quello scontato nel tendenziale) di poco meno di 2 miliardi. Di particolare rilievo sono poi i benefici attesi dal progressivo aumento nel triennio della quota di acconto previsto per le imposte delle assicurazioni, nonché dalla tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche.

Per quanto riguarda le spese, la copertura della manovra è assicurata dalle misure di razionalizzazione indicate nella prima sezione del provvedimento e, soprattutto, dai definanziamenti e dalle riprogrammazioni di precedenti autorizzazioni di spesa operate

sul bilancio dello Stato di cui tuttavia, come si è detto, non viene fornito il dettaglio degli effetti in termini di indebitamento netto. Si tratta, per quanto riguarda la spesa corrente, prevalentemente di riduzioni delle dotazioni ministeriali per oltre 1,1 miliardi annui e dell'utilizzo del Fondo occupazione e per le esigenze indifferibili. Come più volte sottolineato dalla Corte, la rilevanza di tali somme in termini di copertura dipende naturalmente dalla effettiva spendibilità (al di là del loro “valore facciale”) ad esse attribuita in termini di contabilità economica nazionale.

Di poco inferiori ai 3 miliardi risultano i risparmi di spesa in conto capitale riconducibili essenzialmente a tagli o riprogrammazione dei trasferimenti a FS (Ferrovie dello Stato) e al Fondo sviluppo e coesione oltre a quelli demandati alle scelte delle Amministrazioni centrali.

Di particolare rilievo sono i tagli disposti nel triennio delle risorse previste per il Fondo sviluppo e coesione (800 milioni annui) a fronte di necessità avanzate di recente (da ultimo nella relazione sui investimenti e contributi pluriennali allegata alla Nota di aggiornamento del DEF 2017) per un rifinanziamento degli interventi giustificato dall'attesa accelerazione delle realizzazioni da tempo programmate.

## **Gli interventi sulle entrate**

7.

Relativamente alle entrate la manovra si contraddistingue, oltre che per le rilevanti dimensioni, per la vasta articolazione, essendo composta, nella sola legge di bilancio, da più di settanta tipologie di misure, alle quali vanno aggiunte le dodici misure contenute nel decreto-legge n. 148/2017 collegato.

Complessivamente per il 2018 si prevedono 11,7 miliardi di maggiori entrate e 21,1 miliardi di minori entrate (rispettivamente 6,4 e 16,8 miliardi se si considerano gli effetti netti del rinvio della riforma IRI e della modifica del regime di tassazione delle partecipazioni qualificate e si escludono gli effetti riflessi del rinnovo dei contratti e delle nuove assunzioni).

La platea dei soggetti interessati dagli interventi è molto ampia e le misure interessano sia il versante dell'offerta che quello della domanda.

Tra gli interventi del disegno di legge di bilancio che determinano minori entrate assume particolare rilievo, oltre alla sterilizzazione degli incrementi delle aliquote dell'IVA e delle accise previsti dalle clausole di salvaguardia disposte con le leggi di stabilità 2014

e 2015 (art. 2), la conferma fino al 2019 della riduzione al 10 per cento della cedolare secca per le locazioni a canone calmierato (art. 3, comma 6).

Numerosi interventi riguardano la conferma, anche con modifiche, di agevolazioni esistenti quali gli interventi per la riqualificazione energetica degli edifici, per le ristrutturazioni edilizie, per il consolidamento antisismico e la portabilità dei relativi crediti (art. 3, comma 1) e l'introduzione di nuove agevolazioni, quali la detrazione delle spese per la sistemazione a verde delle aree scoperte (art. 3, commi 2-5) e la detraibilità fiscale delle spese per abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico (art. 4).

Si tratta di misure che, se da un lato sono volte a incentivare la spesa delle famiglie e, nel caso delle spese correlate agli immobili, sostenere l'industria delle costruzioni, dall'altro hanno il fine di contrastare l'evasione fiscale e contributiva in settori ove la stessa è particolarmente rilevante.

Altri interventi riguardano la riduzione alla metà dell'imposta sul reddito per le società sportive dilettantistiche lucrative riconosciute (art. 40, comma 4), l'incremento da 7.500 a 10.000 euro della irrilevanza reddituale dei rimborsi spese forfetari, dei premi e dei compensi erogati nell'esercizio delle attività sportive dilettantistiche (art. 40, comma 11).

Ancora, sempre tra le misure agevolative, va tenuto presente l'art. 48, che innalza le percentuali di compensazione previste ai fini IVA per i bovini e suini vivi con un onere annuale di venti milioni di euro.

Sul versante delle minori entrate (tavola 4) che riguardano le imprese va registrata la proroga delle maggiorazioni sugli ammortamenti (cc.dd. *super ammortamento* e *iper ammortamento*).

Al riguardo si deve rilevare come tali interventi agevolativi si inseriscano in un contesto, quello delle *tax expenditure*, del quale da tempo si auspica una organica revisione e che, secondo il Rapporto 2017 predisposto dall'apposita Commissione tecnica istituita ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 160, assommano nel nostro ordinamento a 468 tipologie di spese fiscali.

Quanto agli interventi di copertura sul fronte delle entrate, oltre al differimento dell'entrata in vigore dell'IRI (art. 91), slittata con effetto retroattivo dal 2017 al 2018, che dovrebbe assicurare circa 2 miliardi di maggiori entrate nel 2018 e minori entrate per circa 777 milioni nel 2019, essi si articolano nelle misure di contrasto all'evasione e, segnatamente, nell'adozione della fatturazione elettronica nei rapporti tra privati e nella normativa per il contrasto alle frodi nel settore degli olii minerali. La prima dovrebbe assicurare complessivamente oltre 202 milioni già nel 2018 e circa 1,7 miliardi dall'anno

successivo. La seconda è accreditata di un effetto pari a 271 milioni già nel 2018, di 434 milioni complessivi nel 2019 e di 384 milioni nel 2020 (tavola 5).

La Corte più volte in passato ha sottolineato i limiti di mezzi di “copertura” incentrati sulle azioni di contrasto all’evasione, considerati gli inevitabili margini di incertezza che li caratterizzano a fronte di maggiori spese o sgravi fiscali certi e tenuto conto della insufficiente valutazione degli effetti prodotti da misure analoghe adottate negli anni precedenti.

Ciò ribadito, va riconosciuto come le misure di contrasto all’evasione previste nel disegno di legge di bilancio 2018, se compiutamente e tempestivamente attuate anche sul piano dell’utilizzazione dei dati relativi da parte dell’amministrazione fiscale, possano indurre stabili modificazioni strutturali delle dimensioni dell’evasione, contribuendo ad una sua significativa riduzione, come confermato anche dall’esame, più avanti proposto delle disposizioni contenute nell’articolo 77 del disegno di legge, relativo alla fatturazione elettronica.

Un ulteriore profilo di carattere sistematico che la Corte ritiene di dover segnalare è quello degli effetti prodotti dallo spostamento di quote di redditi dall’ordinaria base imponibile complessiva soggetta all’IRPEF a basi imponibili distinte soggette a imposte sostitutive o a ritenute a titolo d’imposta. Ci si riferisce, ad esempio, alle imposte sostitutive previste per i redditi derivanti dalla locazione di immobili abitativi, la cui aliquota ridotta al 10 per cento viene ora prorogata al 2019 per i canoni concordati. O anche al nuovo regime dei redditi di capitale e diversi derivanti da partecipazioni qualificate disciplinato dall’articolo 88.

8.

Considerazioni specifiche possono essere, infine, formulate relativamente ad alcune delle disposizioni tributarie contenute nel provvedimento.

Con l’articolo 4 vengono introdotte agevolazioni fiscali sugli abbonamenti per il trasporto pubblico, stabilendo la detraibilità ai fini IRPEF, nella misura del 19 per cento, delle spese sostenute fino al limite annuo di 250 euro, per abbonamenti al trasporto pubblico locale, regionale e interregionale. Inoltre, viene prevista l’irrelevanza reddituale delle somme rimborsate alla generalità dei dipendenti dal datore di lavoro o direttamente sostenute dal datore di lavoro medesimo.

In ordine a quest'ultima previsione, va segnalata la possibile parziale sovrapposizione con la disposizione di cui all'art. 51, comma 2, lettera d), del Testo Unico delle imposte sui redditi, secondo la quale "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".

L'articolo 13 del disegno di legge modifica gli articoli 20 e 53-*bis* del Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131. La modifica normativa è indirizzata a superare gli effetti dell'orientamento, recentemente avallato dalla Corte di cassazione, secondo il quale è assoggettabile a imposta proporzionale di registro la cessione totalitaria delle quote di partecipazione in una società operativa.

Per effetto della nuova disposizione viene preclusa l'interpretazione unitaria di disposizioni negoziali che derivano le une dalle altre contenute in atti diversi, con conseguente limitazione della tassazione complementare degli atti alla sola rettifica di valore, non residuando ulteriore spazio applicativo tra l'imposta principale, chiesta in fase di registrazione e nei 60 giorni successivi, e l'imposta suppletiva, finalizzata alla correzione di errori di tassazione commessi dall'ufficio. Vanno segnalati i prevedibili effetti negativi sul gettito, non potendo considerarsi risolutivo al riguardo il richiamo all'applicazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 212/2000 (richiamo inserito, peraltro, in una norma generale qual è l'art. 53-*bis*), considerata la sua non agevole applicabilità in materia di imposta di registro.

Di rilievo, tra le disposizioni che più specificamente concernono la materia delle entrate, è l'articolo 77, recante disposizioni per il contrasto all'evasione fiscale, che introduce a decorrere dal 2019 l'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti tra gli operatori economici, mediante l'utilizzazione dell'infrastruttura già in essere per la fatturazione elettronica nei confronti delle Pubbliche amministrazioni (il c.d. Sistema d'interscambio). La misura appare di indubbia efficacia per il contrasto all'evasione fiscale con particolare riferimento a quella dell'IVA e reca una evidente semplificazione degli oneri procedurali gravanti sui contribuenti interessati.

Nel formulare, conseguentemente, una valutazione nell'insieme positiva delle previsioni contenute nell'articolo, alle quali si riconnettono effetti finanziari a regime per complessivi 2 miliardi, va, però, sottolineata l'esigenza di evitare incertezze nel passaggio tra l'attuale sistema di fatturazione e il nuovo.

E' auspicabile, anche al fine di evitare il rischio di proroghe generalizzate, una gradualità nell'introduzione delle nuove procedure, prevedendo che vengano adottate a partire dai contribuenti già abituati a generare le loro fatture con sistemi gestionali informatizzati, per poi estenderle alla generalità degli operatori economici. In tal modo potrebbero essere

messe in atto efficaci azioni di supporto e di facilitazione rivolte ai contribuenti tecnologicamente meno attrezzati per accompagnarli nel processo di cambiamento.

La disposizione in argomento interviene sull'art. 1 del decreto legislativo n. 127/15 mantenendo un regime di opzionalità per il processo di memorizzazione e trasmissione dei dati relativamente ai corrispettivi.

Inoltre, la riduzione di due anni dei termini di decadenza per l'accertamento prevista a favore degli operatori che "garantiscono ... la tracciabilità dei pagamenti ricevuti ed effettuati relativi ad operazioni di ammontare superiore a euro 500,00" andrebbe ulteriormente ponderata per evitare che possano trarne vantaggio anche coloro che effettuano operazioni "in nero", cioè non certificando fiscalmente le stesse e, quindi, omettendo la trasmissione dei relativi dati all'Amministrazione finanziaria. Preferibile, ove l'adozione di una misura premiale fosse davvero ritenuta indispensabile, potrebbe essere una previsione volta ad escludere gli accertamenti basati su presunzioni.

Andrà valutata l'efficacia della disposizione contenuta nell'articolo 80, recante misure per lo smaltimento del contenzioso tributario di legittimità, considerando che la stessa non incide sulle cause che hanno determinato l'anomalo ricorso al giudice di legittimità nelle controversie tributarie.

Relativamente alla previsione contenuta nell'articolo 81, concernente l'espletamento delle procedure amichevoli nella fiscalità internazionale (*Mutual Agreement Procedures – MAP*), va segnalata la fissazione di un unico termine di perfezionamento di tutte le procedure amichevoli (il 2022), indipendentemente dalla data di avvio del relativo procedimento. Pur tenendo conto della natura meramente ordinatoria del termine, potrebbe essere valutato di fissare la data di conclusione per i procedimenti pendenti al momento di entrata in vigore della disposizione, stabilendo invece un mero termine ordinario per i procedimenti avviati successivamente.

L'articolo 82 riduce a cinquemila euro la soglia oltre la quale la Pubblica amministrazione e le società a prevalente partecipazione pubblica devono, prima di procedere a pagamenti, verificare presso l'Agenzia delle entrate – Riscossione la presenza di morosità di almeno pari importo.

La disposizione appare idonea a rafforzare l'efficacia delle attuali procedure di riscossione, ampliando in modo significativo l'area di effettuazione delle verifiche preventive.

Con l'articolo 83 viene previsto che l'Agenzia delle entrate possa sospendere, fino a trenta giorni, l'esecuzione delle deleghe di pagamento F24 contenenti compensazioni che presentano profili di rischio, "al fine del controllo dell'utilizzo del credito". Ove dall'esito del controllo il credito risulti "correttamente utilizzato", ovvero decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della delega di pagamento, "la delega è eseguita e le compensazioni e i versamenti in essa contenuti sono considerati effettuati...; diversamente la delega di pagamento non è eseguita e i pagamenti si considerano non effettuati".

La norma appare opportuna essendo volta ad evitare l'utilizzo di crediti non spettanti, o non correttamente utilizzati. Meno condivisibile appare la fissazione di un termine di soli trenta giorni entro il quale l'amministrazione è tenuta ad effettuare gli accertamenti in merito alla sussistenza e corretta utilizzazione del credito.

Al riguardo, comunque, pur comprendendo la necessità di introdurre misure idonee a contrastare eventuali abusi nel ricorso all'istituto della compensazione, occorre evitare che tali misure giungano a squilibrare il rapporto fra Stato e contribuente.

Una ulteriore considerazione, sebbene non riguardante una disposizione in materia di entrata, può essere formulata in questa sede stante la sua stretta attinenza alle procedure tributarie.

Ci si riferisce al credito d'imposta per la formazione di cui all'articolo 8, commisurato alle spese sostenute nel corso del 2018, del quale si prevede la fruibilità dal 2019, con una copertura di 250 milioni di euro "per l'anno 2019".

A presidio della congruità della copertura e degli equilibri di bilancio, l'ultimo comma dell'art. 8 prevede un monitoraggio delle fruizioni del credito d'imposta, ai fini di quanto stabilito dall'art. 17, comma 13, della legge n. 196/2009. Affinché il rinvio alla legge n. 196 abbia concreta operatività si segnala l'esigenza che le modalità di effettuazione del monitoraggio vengano compiutamente definite nell'emanando decreto interministeriale di cui al comma 10.

Non può, infatti, risultare funzionale al monitoraggio l'obbligo di evidenziare il credito nella dichiarazione dei redditi 2018, che sarà presentata nel settembre 2019 ed elaborata non prima del 2020.

## **Gli interventi sulla spesa**

### *Le misure per il lavoro, la previdenza e l'inclusione sociale*

9.

Provvedimenti importanti, sia sul piano quantitativo che qualitativo, sono quelli recati dai Capi V e VI, il primo dedicato a lavoro, previdenza e inclusione sociale e il secondo alle politiche per la famiglia. Sotto il profilo delle risorse finanziarie coinvolte si tratta di norme che assommano ad oltre 900 milioni nel 2017, importo che cresce poi significativamente nei due anni successivi, superando i 2 miliardi nel 2019 e raggiungendo quasi i 3 miliardi nel 2020. In rapporto alle risorse nette complessivamente assorbite dagli obiettivi dell'intera manovra (articolato, decreto legge 148/2017 e



rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti di cui alla Sezione II del DLB), le misure in parola rappresentano il 4,5 per cento il primo anno e fino a poco meno del 30 per cento nel 2020. Considerando gli impieghi al netto della sterilizzazione delle clausole IVA l'incidenza delle misure richiamate si attesta a circa un terzo, in media, sull'intero triennio. Tra gli interventi di maggiore rilievo si iscrivono quelli in materia di sostegno e incentivazione del lavoro giovanile e, nel campo previdenziale e assistenziale, da un lato quelli che apportano correzioni all'APE sociale e dall'altro quelli che mirano a contrastare l'esclusione sociale attraverso il rafforzamento del reddito di inclusione (REI), istituto varato in via definitiva lo scorso settembre col decreto legislativo 147/2017.

10.

Quanto al primo comparto, quello del lavoro, l'art. 16 reca norme volte ad incentivare l'occupazione giovanile, un campo che è stato già oggetto negli anni passati di misure assai significative sotto il profilo degli impatti sui conti pubblici. La novità consiste nel proporre uno schema non più a carattere temporaneo ma di natura strutturale, un elemento che deve essere apprezzato anche perché contribuisce a delineare un quadro di maggiori certezze per le imprese che devono intraprendere progetti di investimento e che sono interessate a valutare su base pluriennale anche il costo dei fattori produttivi. Nel merito viene disposto il dimezzamento, per un periodo massimo di tre anni, dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati che assumono giovani a tempo indeterminato a tutele crescenti e fino ad un tetto di 3 mila euro annui.

La norma fissa limiti anagrafici per gli assunti (in linea generale giovani fino a 29 anni e limitatamente al 2018 fino a 34) ed anche, per evitare comportamenti opportunistici, limiti per i datori di lavoro (per lo più volti ad evitare che effettuino licenziamenti allo scopo di beneficiare successivamente dell'incentivo e, in generale, a stimolare occupazione addizionale e non sostitutiva, cioè posti di lavoro che il mercato avrebbe comunque potuto generare). Sulla base dei dati 2016 sui nuovi assunti e i loro profili anagrafici, la relazione tecnica quantifica gli oneri in 381 milioni il primo anno, circa 1.200 il secondo e quasi 2 mila il terzo; oltre l'80 per cento di essi è da ascrivere al settore privato non agricolo considerato nella sua generalità mentre la restante parte è imputabile specificamente agli effetti che la misura dovrebbe avere per gli operai agricoli, per le trasformazioni di contratto di apprendistato e per i processi di alternanza scuola-lavoro (per quest'ultima la decontribuzione è in alcuni casi totale).

Di particolare importanza sarà, anche per i forti effetti di stimolo della domanda di lavoro di cui le misure sono accreditate (oltre 1 milione di nuove assunzioni dal 2020 in poi) il monitoraggio degli impatti del provvedimento affidato all'INPS.

11.

Sul fronte previdenziale si ritoccano alcune misure varate lo scorso anno per rendere più flessibili gli accessi al pensionamento (anticipo pensionistico sociale e volontario).

Per mitigare gli effetti dell'inasprimento dei requisiti di accesso previsti dalla legge 214/2011, la LB 2017 ha previsto che alcune figure svantaggiate (disoccupati non più coperti da altre forme di indennità, invalidi diretti o con un parente in stato di invalidità, lavoratori che svolgono mansioni usuranti, ecc..) al compimento dei 63 anni di età, se in possesso di almeno 30 anni di anzianità contributiva (36 per i lavoratori che svolgono lavori gravosi) possano richiedere un trasferimento mensile di natura assistenziale di importo corrispondente a quello della pensione di vecchiaia calcolata al momento della domanda entro il limite massimo di 1.500 euro lordi.

Alla data del 15 luglio, prima scadenza per la presentazione delle domande di accesso, risultavano pervenute all'INPS 39,8 mila istanze, il 16 per cento in più di quanto stimato in sede di relazione tecnica. Tuttavia, l'applicazione e l'interpretazione delle norme in materia di accesso all'istituto hanno determinato una quota di esclusioni stimata in prima battuta nel 65 per cento (inclusiva di persone che negli ultimi sei mesi avevano avuto brevi esperienze lavorative per esempio con *voucher*, o la cui effettiva appartenenza a categorie lavorative meritevoli era ancora sotto esame dell'INAIL, così come pure di persone che hanno contemporaneamente avanzato richiesta sia per l'APE sociale che per l'ottava salvaguardia); il 13 ottobre u.s. il Ministero del lavoro è intervenuto sulla questione e ha inviato all'INPS una nota nella quale si offrono chiarimenti che secondo il Ministero permetteranno di applicare la misura in "sostanziale coerenza con le volontà espresse dal Parlamento".

L'art. 22 apporta modifiche all'APE sociale da un lato includendo tra i potenziali beneficiari i lavoratori a tempo determinato in specifiche condizioni (nei 36 mesi precedenti la cessazione del rapporto di lavoro abbiano avuto almeno 18 mesi di lavoro dipendente) e dall'altro stabilendo che nel caso delle donne con figli il requisito contributivo richiesto si riduce di sei mesi per ogni figlio e fino ad un massimo di due anni. Quanto agli oneri finanziari, misurati in termini di incremento del limite di spesa già fissato con la LB 2017, la relazione tecnica stima un aumento del numero delle indennità da concedere pari a circa 18 mila nel triennio 2018-20 a cui corrisponde un onere cumulato, sempre nel triennio, di poco più di 250 milioni.

Lo stesso art. 22 rinvia di un anno, al 31/12/2019, il termine del periodo di sperimentazione dell'APE volontaria, istituto che prevede un anticipo pensionistico temporaneo, sotto forma di prestito bancario, che verrà restituito dallo stesso percettore una volta maturati i requisiti ordinari per l'uscita dal mercato del lavoro e che, per una serie di ritardi accumulati, non è nella realtà ancora avviato. Si deve rammentare che trattasi di norma con oneri per la finanza pubblica relativamente limitati e che si sostanzieranno, per cassa, solo a partire dal 2021, in un credito di imposta riconosciuto per le spese per interessi e assicurazione affrontate dal soggetto che decide di attivare il prestito in parola.

In conclusione, con riguardo ai provvedimenti riguardanti l'ambito previdenziale la Corte non può che ribadire l'esigenza che ai fini della tutela degli equilibri di fondo della finanza

pubblica gli interventi al margine del sistema pensionistico riformato con la legge 214/2011 da un lato siano disegnati in maniera tale da limitare la platea dei destinatari alle situazioni di effettivo disagio, il tutto anche per minimizzare gli ovvi effetti di frammentazione che essi finiscono per produrre, e dall'altro siano articolati in modo il più chiaro possibile per favorirne la celere implementazione. In questo quadro il riconoscimento di uno "sconto contributivo" alle donne con figli da un lato richiama il principio alla base della differenziazione dell'età di pensionamento tra maschi e femmine esistente prima della riforma (cioè quello di riconoscere un costo, anche previdenziale, cui le donne vanno incontro per la cura dei figli) e dall'altro ripropone all'attenzione l'esigenza di un sistema di *welfare* in grado di garantire servizi all'infanzia di qualità in maniera tale che le scelte di programmazione della vita familiare siano il più possibile neutrali rispetto ai profili di carriera delle donne e ai trattamenti previdenziali.

12.

Al contrasto della povertà e alla lotta all'esclusione sociale sono finalizzate le norme che prevedono ulteriori risorse per il reddito di inclusione (REI). Con l'art. 25 viene disposto l'aumento del Fondo nazionale per la lotta contro la povertà (istituito dall'art. 1 della legge di stabilità 2016) per un ammontare che, relativamente modesto, in valore assoluto, il primo anno (300 milioni nel 2018), più che raddoppia nel 2019 e triplica nel 2020. In rapporto alle maggiori spese complessive previste dalla manovra, questa misura rappresenta il 4,4 per cento nel 2018, l'8 per cento nel 2019 e l'11,3 per cento nel 2020. Grazie ad essa, il Fondo in questione raggiunge una dotazione di base di oltre 2 miliardi nel 2018, di più di 2 miliardi e mezzo nel 2019 e di oltre 2 miliardi e 700 milioni nel 2020 (ammontari a cui possono poi aggiungersi, come è noto, risorse a valere su bilanci diversi da quello dello Stato) e si amplia la platea dei potenziali beneficiari e il trattamento massimo riconoscibile. Sul provvedimento in questione la Corte esprime una valutazione positiva, tenendo conto delle oggettive esigenze di intervento per limitare un fenomeno come l'aumento della povertà che ha registrato durante gli anni della crisi una crescita di dimensioni significative. Va rimarcato che le maggiori risorse andranno a potenziare il finanziamento strutturale dei servizi territoriali di inclusione sociale connessi al REI avendo la legge istitutiva di quest'ultimo stabilito che una quota delle risorse complessive siano impiegate per l'appunto nell'erogazione di servizi alla persona (formazione,

sostegno alle responsabilità familiari, ecc.). L'apprezzamento delle nuove norme si ricollega al giudizio generale già espresso dalla Corte in sede di Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica laddove si sottolineava l'importanza di aver costruito una misura unica nazionale di contrasto alla povertà condizionata alla prova dei mezzi attraverso l'Isee e all'adesione del beneficiario ad un complessivo e personalizzato progetto volto a superare l'esclusione e il disagio sociali, fenomeni che si presentano spesso con molte sfaccettature, e non solo meramente monetarie. E' un passo verso il progressivo superamento della categorialità degli strumenti assistenziali presenti nel nostro Paese: alcuni requisiti categoriali saranno rimossi a partire dal luglio 2018; si consideri peraltro, che taluni attuali tratti di non universalità, come la destinazione a particolari figure (donne in gravidanza, madri) hanno in prima approssimazione l'obiettivo di far fronte a problemi che risultano particolarmente acuti proprio nei nuclei familiari con presenza di minori.

13.

Nell'alveo dei provvedimenti di natura assistenziale ricade anche la misura che alza la soglia reddituale al di sotto della quale si ha diritto al “*bonus* 80 euro” e che comporta trasferimenti monetari pari, in termini di effetti sull'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni, a 210 milioni all'anno. La relazione tecnica non sembra offrire elementi sufficienti per distinguere quanta parte dei nuovi oneri siano da ascrivere all'ampliamento del numero di beneficiari.

Positiva è infine la scelta del legislatore di costituire con l'articolo 30, Capo VI, il Fondo per le politiche per la famiglia, dotandolo di 100 milioni in ciascuno degli anni del triennio di programmazione. Atteso che un giudizio più meditato necessiterà di analizzare gli effettivi utilizzi delle risorse accantonate nel fondo, qui si può solo sottolineare che secondo i dati Eurostat sui conti per la protezione sociale alla spesa per la famiglia (*Family and Children*) l'Italia ha dedicato nel 2015 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati comparati) l'1,7 per cento del Pil, un valore che pur se in crescita rispetto a prima della crisi (1,1 per cento nel 2007) resta sotto quello medio di Francia e Germania (2,8 per cento) e pari a circa la metà di quello dei paesi nordici: Danimarca (3,5 per cento), Norvegia e Finlandia (3,2 per cento).

Nell'ambito del Capo V meritano di essere menzionati anche gli artt. 19-21 recanti misure, sia di tipo previdenziale che assistenziale, finalizzate a far fronte a situazioni di conclamate crisi aziendali; esse da un lato dispongono, tramite il Fondo per occupazione e formazione, interventi a sostegno del reddito dei lavoratori in esse coinvolti e dall'altro incentivano la loro ricollocazione attraverso la riduzione dei contributi sociali a favore dei datori di lavoro interessati ad assorbirli. L'insieme di queste norme ha peraltro un impatto *netto* sui conti delle Pubbliche amministrazioni positivo (per circa 40 milioni nel 2017 e tra 50 e 60 nel 2019 e 2020) determinato dalla disposizione che raddoppia il cosiddetto "contributo di licenziamento" previsto per la cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nel caso di licenziamenti collettivi da parte delle imprese.

### *Le spese per il pubblico impiego*

14.

Il disegno di legge di bilancio per il 2018 segna la ripresa di una politica espansiva in materia di personale pubblico.

L'articolato prevede, tra l'altro, l'adeguamento delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi, assunzioni straordinarie in alcuni comparti (Forze di polizia, Vigili del fuoco, Magistrati, personale dell'Amministrazione giudiziaria e del Ministero delle infrastrutture e ricercatori dell'Università e degli Enti pubblici di ricerca), l'adeguamento e la rimodulazione di alcuni istituti retributivi (indennità di posizione di parte fissa dei dirigenti scolastici, scatti stipendiali in favore dei professori universitari), la stabilizzazione di personale a tempo determinato del Ministero dell'interno, il trasferimento alle Regioni del personale dei Centri per l'impiego, attualmente alle dipendenze delle Province e degli enti di area vasta.

Si tratta di misure che determinano effetti finanziari sull'indebitamento netto pari rispettivamente a 1 miliardo per il 2018, 1,05 per il 2019 e 1,14 per il 2020.

L'intervento di maggior rilievo finanziario riguarda, a distanza di oltre due anni dalla sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2015, che ha dichiarato illegittime le norme sul blocco della contrattazione collettiva, l'adeguamento delle risorse necessarie per il rinnovo degli accordi del personale a carico del bilancio dello Stato (circa il 52 per cento del totale dei dipendenti pubblici), per il triennio 2016-2018.

A tal fine, l'articolo 58 conferma le risorse già previste nelle leggi di bilancio per il 2016 e il 2017 (300 e 900 milioni) e stanziava, a decorrere dal 2018, ulteriori somme pari a 1,65 miliardi, con effetti netti sull'indebitamento pari a 850 milioni.

Tale adeguamento mira a consentire di corrispondere agli interessati quanto previsto nell'Intesa, sottoscritta direttamente dal Governo con le Associazioni sindacali, il 30 novembre 2016, che prefigurava incrementi pari a 85 euro lordi mensili medi.

Si tratta di un aumento scaglionato nel triennio pari al 3,48 per cento del monte salari di riferimento, a decorrere dal 2018, e allo 0,36 e all'1,09 per cento per i due anni precedenti. Gli incrementi contrattuali previsti non riassorbono l'indennità di vacanza contrattuale, attribuita agli interessati a decorrere dall'esercizio 2010. Tale importo, peraltro, viene escluso dalla massa salariale di riferimento, per il calcolo degli aumenti retributivi e, successivamente, aggiunto al valore dei nuovi stipendi.

La citata Intesa del 30 novembre 2016 prevedeva, tra l'altro, la salvaguardia del *bonus* di 80 euro, previsto dall'art. 1 del decreto-legge n. 66 del 2014, in relazione al superamento dei previsti scaglioni reddituali.

Al riguardo, l'articolo 18 del DLB prevede, nei confronti di tutti i destinatari del predetto beneficio, l'innalzamento del valore delle due fasce reddituali di seicento euro, per un costo complessivo di 210,8 milioni.

Definito l'importo delle risorse disponibili, il riavvio delle trattative dovrebbe incentrarsi sulla parte normativa.

In particolare, all'interno dei nuovi accordi dovrebbe essere rivista la parte relativa all'assetto delle relazioni sindacali e quella riguardante il riparto di competenza tra legge e contratti collettivi, alla luce delle modifiche legislative intervenute dopo la sottoscrizione degli ultimi contratti, relativi al biennio 2008-2009.

Il d.lgs. n. 150 del 2009 demandava, tra l'altro, alla successiva tornata negoziale un'importante e attesa operazione di riequilibrio tra competenze fisse e accessorie, da destinare queste ultime in misura prevalente all'incentivazione della produttività e del merito individuale.

Del resto, il complessivo incremento previsto (3,48 per cento, come detto) risulta di gran lunga superiore a quello derivante dall'applicazione dell'Intesa sul modello contrattuale per il pubblico impiego del 30 aprile 2009, ritenuta ormai superata dalle parti.

Tale Intesa prevedeva un incremento delle sole componenti fisse della retribuzione, parametrato all'andamento dell'inflazione, misurata secondo l'indice IPCA, depurato dall'andamento dei prezzi dei prodotti energetici importati. Applicando tali regole, l'incremento complessivo della massa salariale si sarebbe attestato intorno al 2,5 per cento.

Sussistono allora, ad avviso della Corte, i presupposti affinché parte delle maggiori disponibilità stanziata nel disegno di legge di bilancio venga utilizzata per incrementare

le componenti accessorie della retribuzione e, in particolare, quelle destinate a premiare il merito e a incentivare miglioramenti nella produttività delle Amministrazioni. Utili indicazioni in tal senso potrebbero essere contenute nel nuovo Atto di indirizzo per il rinnovo dei contratti collettivi.

Resta sullo sfondo la necessità di completare l'interrotto percorso di riforma del Pubblico impiego, attraverso la redazione di un testo unico e il riordino della disciplina della dirigenza pubblica. Sul punto si rinvia alle considerazioni, più volte formulate, e ribadite, da ultimo, nella audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF 2017.

15.

Il DLB 2018 contiene, inoltre, numerosi interventi riguardanti il personale della scuola e delle università.

L'art. 53 prevede il progressivo riallineamento della retribuzione di posizione di parte fissa dei dirigenti scolastici a quella degli altri dirigenti pubblici.

Si tratta di una misura già preannunciata all'interno dell'ultimo CCNL dell'area V relativo al biennio economico 2008-2009, che, all'art. 5, rinviava sul punto ai futuri rinnovi contrattuali la definizione delle misure più opportune. La decisione di intervenire con la legge di bilancio appare strettamente legata alle nuove competenze attribuite ai dirigenti scolastici dalla recente legge n. 107 del 2015.

A tal fine, vengono stanziati 37 milioni nel 2018, 41 milioni nel 2019 e 96 nel 2020 (importi che si riducono di circa la metà in termini di effetti sull'indebitamento netto), da destinare, in aggiunta alle risorse già previste nella legge 107/2015 (35 milioni annui), all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa, da utilizzare per la predetta finalità.

Considerato l'attuale organico dei dirigenti scolastici (circa 8.000 unità nell'a.s. 2017/2018), e la differenza del valore della predetta indennità rispetto agli altri dirigenti pubblici, tali risorse risultano sufficienti a completare il percorso di armonizzazione nel 2020.

Sempre in materia di personale della scuola, l'art. 54 ripristina la possibilità di conferire supplenze brevi in caso di assenza superiore a 30 giorni di unità di personale amministrativo e tecnico, possibilità precedentemente esclusa dall'art. 1, comma 332 della legge n. 190 del 2014.

Tale deroga, anche in relazione alla riduzione del numero di posti in organico (2.020 unità) prevista dalla medesima legge, va ricondotta alla difficoltà di fronteggiare le assenze attraverso l'utilizzo della normale flessibilità organizzativa. Il costo dell'operazione è quantificato in 19,7 milioni (con effetti pari a 10,2 milioni sull'indebitamento netto), sulla base del numero delle giornate di assenza effettuate dal personale ATA nel corso del 2015, conteggiate nel sistema informativo del Ministero.

Gli interventi previsti dalla legge di bilancio 2018 a favore dell'università e della ricerca mirano, da un lato, a modificare il trattamento economico dei professori universitari e a incrementare il numero dei giovani ricercatori nelle università e negli enti di ricerca, nonché le risorse del fondo per il diritto allo studio e per le borse di dottorato.

L'art. 55, a decorrere dal 2018 e con effetti economici a partire dal 2020, rende biennale, anziché triennale, il sistema degli scatti economici dei docenti universitari.

L'abbreviazione del tempo necessario al conseguimento di una classe stipendiale superiore viene, peraltro, subordinata all'esito positivo di una valutazione sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, di competenza delle singole università, secondo quanto stabilito nei regolamenti di ateneo.

Le nuove risorse destinate ad integrare il Fondo di finanziamento ordinario (80 milioni per il 2020, 120 milioni per il 2021 e 150 milioni dal 2022, con effetti pari a circa la metà sull'indebitamento netto) si riferiscono ai circa 48.000 professori e ricercatori assunti secondo il regime previdente ed ancora in servizio presso le università statali.

La Corte non può che auspicare che, a fronte del maggior onere previsto, in considerazione del ridotto periodo per la maturazione degli incrementi, gli scatti vengano attribuiti all'esito di un effettivo e ponderato giudizio sullo svolgimento dell'attività didattica e di ricerca. Le disposizioni volte all'assunzione di nuovi ricercatori nelle università e negli enti di ricerca (art. 56) si pongono in continuità con le norme adottate con le medesime finalità nei pregressi esercizi, che hanno già prodotto un consistente incremento del personale dedicato alla ricerca.

L'importo indicato nella legge di bilancio (14 milioni per il 2018 e 90 a decorrere dal 2019), che determina effetti sull'indebitamento netto pari a circa la metà delle somme stanziare, consente di immettere nel sistema universitario e della ricerca ulteriori 1.600 ricercatori (1.304 per l'università e 307 per gli enti di ricerca).



Proseguendo nella disamina degli interventi previsti in materia di personale pubblico, l'art. 36 prevede l'assunzione in deroga di nuovo personale nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, per fronteggiare, rispettivamente, le esigenze di contrasto al terrorismo e i servizi di prevenzione attiva degli incendi boschivi, per un totale di 7.394 unità, cui corrisponde una spesa progressivamente crescente nel tempo, che dovrebbe raggiungere circa i 310 milioni nel 2029.

L'art. 38 dispone la stabilizzazione, negli anni 2018 e 2019, di 440 contrattisti a tempo determinato che operano presso gli sportelli unici per l'immigrazione del Ministero dell'interno. Il relativo costo, per il 2018, viene quantificato in 7,2 milioni, di cui 1,8 a carico del *budget* assunzionale, *budget* che copre per intero la spesa per il successivo esercizio.

Gli articoli 45 e 46 prevedono misure volte all'efficientamento dell'Amministrazione giudiziaria, attraverso la possibilità di assumere magistrati ordinari, avvocati e procuratori dello Stato, nonché 1.400 unità di personale amministrativo non dirigenziale. Le modalità di copertura, a valere sulla riduzione del Fondo per l'efficientamento del sistema giudiziario, determinano effetti positivi sull'indebitamento pari a 5,8 milioni per il 2018, 10,2 per il 2019 e 9 per il 2020.

Ulteriori assunzioni di 100 funzionari (art. 52, comma 1) sono, altresì, previste nel Ministero delle infrastrutture, per il potenziamento delle funzioni proprie della Motorizzazione civile sul territorio, finanziati attraverso l'incremento delle tariffe a carico degli utenti dei servizi erogati dagli Uffici.

L'art. 68, commi da 17 a 21, infine, completa il percorso di trasferimento in capo alle Regioni delle competenze in materia di politiche attive del lavoro, prevedendo il trasferimento a queste ultime del personale in precedenza in servizio presso i Centri per l'impiego, dipendenti dalle province e dalle Città metropolitane.

Il relativo onere pari al differenziale retributivo, da corrispondere a 5.500 unità, produce effetti finanziari sull'indebitamento netto pari a 113,3 milioni.

Per le medesime finalità, il comma 21 dell'art. 68 prevede la stabilizzazione, presso le Regioni stesse e l'ANPAL, del personale a tempo determinato o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, operante presso gli stessi Centri per l'impiego, con effetti finanziari pari a 9,6 milioni.

### *Il sostegno agli investimenti*

16.

Le misure per il sostegno agli investimenti si muovono in coerenza con l'attuazione del Piano nazionale Industria 4.0: l'attività di manutenzione degli strumenti esistenti è accompagnata da nuove misure sul fronte del riequilibrio territoriale, della ricerca e del sostegno all'internazionalizzazione.

Sono prorogati il c.d. "super ammortamento", con alcune restrizioni, (l'incremento della deducibilità fiscale degli ammortamenti è portato dal 40 al 30 per cento e sono esclusi i mezzi di trasporto) e l'applicazione del c.d. "iper ammortamento" (una maggiorazione del 150 per cento del costo di acquisizione dei beni strumentali acquistati per trasformare l'impresa in chiave tecnologica e digitale). E' confermato inoltre l'ulteriore beneficio del 40 per cento per i beni immateriali rientranti nella categoria di particolari *software*. Si punta quindi a potenziare l'efficacia di tali strumenti prevedendo un arco temporale più ampio per il loro utilizzo e la possibilità di ricambio del macchinario oggetto

dell'agevolazione senza la perdita dell'accesso alle residue quote di beneficio. Vengono estesi i termini e integrati gli importi della cd. "Nuova Sabatini" destinati ai contributi concessi alle PMI per gli investimenti. Una quota del 30 per cento delle nuove risorse è riservata agli investimenti in tecnologie digitali (che beneficiano di una maggiorazione pari al 30 per cento). Una scelta che risponde al notevole incremento di richieste registrato negli ultimi anni per il sostegno di investimenti tecnologici. A fronte dei 330 milioni di rifinanziamento sono previsti investimenti per circa 4 miliardi.

Per potenziare l'intervento nelle aree meridionali, oltre al rifinanziamento dei fondi per il cosiddetto "bonus Sud" (art. 73) e della Strategia nazionale delle Aree interne (SNAI), si propone l'introduzione di un nuovo "Fondo imprese Sud", con una dotazione iniziale di 150 milioni, a sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese operanti nel meridione (art. 76). La gestione è affidata in base ad una apposita convenzione a Invitalia.

Il "bonus Sud" prevede un credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle regioni meno sviluppate e delle regioni in transizione, pari a 200 milioni di euro per l'anno 2018 e a 100 milioni di euro per l'anno 2019, a fronte di una riduzione di pari importo del Fondo Sviluppo e Coesione.

Sul fronte della ricerca si interviene sia con l'incremento (5 milioni nel 2018, 15 nel 2019 e 30 nel 2010) delle risorse destinate all'istruzione e formazione tecnica superiore nell'utilizzo degli strumenti avanzati di innovazione tecnologica correlati al processo "Industria 4.0" (art. 9), sia introducendo un credito d'imposta per spese di formazione (art. 8). Rispetto a quanto previsto nel Piano Industria 4.0 (credito di imposta del 50 per cento su spese incrementali in R&S, fino a un massimo annuale di 20 milioni anno per beneficiario e computato su una base fissa data dalla media delle spese in Ricerca e Sviluppo negli anni 2012-2014), la nuova norma prevede a favore di tutte le imprese e per un importo massimo di 300.000 euro per beneficiario, un credito di imposta nella misura del 40 per cento delle spese relative al costo del personale dipendente per il periodo in cui risulta occupato in attività di formazione per acquisire o consolidare le conoscenze tecnologiche previste dal Piano. A tale fine è autorizzata la spesa di 250 milioni per l'anno 2019. Il carattere automatico dell'agevolazione (il credito è direttamente autodeterminato dalla stessa impresa beneficiaria, in forza di certificazione da parte del soggetto incaricato della revisione legale ovvero professionista iscritto al registro dei revisori contabili) richiederà adeguate verifiche *ex post* e un attento monitoraggio.

Coerente con l'attuazione del programma Industria 4.0 è l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo del capitale immateriale, della competitività e della produttività, con una

dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2018 e 250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 (art. 96). L'obiettivo è finanziare i progetti di ricerca e innovazione di soggetti pubblici e privati nelle aree strategiche per lo sviluppo del capitale immateriale funzionali alla competitività del Paese. Viene previsto anche il finanziamento del supporto operativo e amministrativo necessario per valorizzarne i risultati favorendone il loro trasferimento verso il sistema economico produttivo. Proprio per assicurare risultati positivi sul fronte del trasferimento tecnologico, che rappresenta l'aspetto peculiare della nuova iniziativa, sarà determinante la scelta, rinviata a un provvedimento successivo, del soggetto a cui affidare la gestione del Fondo e quindi il monitoraggio dei risultati conseguiti.

Infine l'art. 32 autorizza Invitalia ad erogare servizi finanziari e assicurativi, garantiti dallo Stato, al fine di promuovere le esportazioni e l'internazionalizzazione dell'economia italiana. E' istituito un Fondo di garanzia con una dotazione iniziale di 120 milioni di euro per l'anno 2018 per i crediti vantati e gli impegni assunti da Invitalia a seguito dell'esercizio delle attività.

#### *Le misure in materia sanitaria*

17.

Alle misure previste per il settore sanitario non sono ascritti nella relazione tecnica - effetti finanziari. Si tratta tuttavia di norme di particolare rilievo che sottendono possibili impatti sulla finanza pubblica. Esse riguardano principalmente le modalità di funzionamento dei meccanismi per il ripiano dell'eventuale superamento del tetto della spesa farmaceutica. Con l'articolo 41 si dispone che l'AIFA adotti, entro 30 giorni dall'approvazione della legge di bilancio, le determinazioni relative al superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera per l'anno 2016, consentendo il versamento delle somme spettanti alle Regioni per il *payback*; inoltre essa deve concludere (entro centoventi giorni sempre dall'approvazione) le transazioni avviate con le aziende farmaceutiche relative ai contenziosi insorti per il ripiano relativo agli anni 2013, 2014 e 2015, ancora pendenti a fine 2017.

Da un lato, la definizione del meccanismo del *payback* per il 2016 consentirebbe alle Regioni di ottenere il ripiano delle somme eccedenti il tetto per il 2016, non scontate né nei bilanci dell'anno (validati dai tavoli di monitoraggio lo scorso aprile), né nei dati di contabilità nazionale; dall'altro, la conclusione degli accordi transattivi relativi ai

contenziosi che riguardano gli esercizi 2013-2015 permetterebbe di evitare un eventuale risultato sfavorevole dei procedimenti in corso, paventato dall'Avvocatura Generale dello Stato, e la conseguente restituzione di somme già versate all'erario. Un esito avverso inciderebbe sui risultati del 2015, anno in cui è stato consentito alle Regioni di scontare una quota rilevante di tali ammontari.

Il DL n. 113 del 2016 (articolo 21) aveva previsto che, sulla base degli importi individuati dall'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), le aziende farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio di farmaci dovessero corrispondere a titolo provvisorio ad un Fondo presso il MEF la quota di ripiano a proprio carico per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015 secondo percentuali diverse (90 per cento per il 2013-2014 e 80 per cento per il 2015).

In relazione al triennio 2013-2015, rispetto ad un *payback* atteso dell'ordine di circa 1.485 milioni, le aziende farmaceutiche hanno versato al Fondo istituito circa 880 milioni.

Numerose aziende hanno effettuato il versamento, ma contestualmente hanno presentato ricorso al TAR Lazio per l'annullamento dei provvedimenti (AIFA), diretti a definire gli importi a loro carico. Il TAR Lazio ha parzialmente accolto le argomentazioni delle ricorrenti e rinviato la decisione di merito a fine 2017.

Grazie a quanto disposto dalla legge n. 208 del 2015 (articolo 1, commi 702 e 703), le Regioni hanno iscritto nei propri bilanci 2015, quota parte dell'importo complessivo previsto. Si tratta di circa 665 milioni (il 90 per cento delle somme versate al Fondo). Ma, in attesa della definizione del contenzioso, il MEF non ha versato alle Regioni le somme loro spettanti.

Per quanto riguarda il 2016, non è stato possibile prevedere una imputazione ancorché provvisoria come lo scorso esercizio. L'AIFA non ha ancora concluso la procedura per qualificarne l'ammontare, come era previsto dall'articolo 21, comma 19, del decreto-legge n. 113 del 2016 (l'adozione del provvedimento da parte dell'AIFA entro il 31 ottobre u.s. e il versamento da parte delle Aziende farmaceutiche direttamente alle regioni entro il successivo 15 novembre). Il rinvio della decisione alla fine del 2017 e i ricorsi presentati da numerose aziende in riferimento alla determinazione dei *budget* 2016, pertanto hanno reso impossibile prevedere una disposizione normativa diretta a consentire alle Regioni l'iscrizione nei bilanci delle somme del *payback*.

La relazione tecnica indica, poi, che la conciliazione consentirebbe di ottenere 930 milioni contro gli 880 già versati. Una valutazione che, visti anche i timori per un esito negativo per lo Stato dei ricorsi, richiederebbe ulteriori elementi informativi.

Inoltre va considerato che, per evitare l'eventuale riproposizione di contenzioso anche in relazione all'anno 2016, si prevede che gli accordi transattivi possano essere stipulati solo con le aziende farmaceutiche che abbiano regolarmente versato le eventuali somme loro addebitate, riferite al *payback* del 2016. Ciò fa ritenere che possa incidere sulle scelte degli operatori l'entità dello sfondamento del tetto stimato per il 2016 (e anch'esso in alcuni casi già oggetto di contenzioso).

Nonostante siano stati riaperti i flussi informativi sui farmaci per permettere alle Regioni e alle aziende il rideposito dei dati o integrazioni degli stessi ai fini della procedura per il calcolo del *payback*, la diffusione a fine luglio 2017 dei dati relativi al 2016 consente una prima quantificazione degli importi relativi al superamento dei

tetti. Per quanto riguarda la spesa farmaceutica territoriale si registra un avanzo rispetto alla spesa programmata di oltre 205 milioni. Determinante in tale risultato è l'esclusione dall'aggregato soggetto al tetto dell'11,35 per cento della spesa per i medicinali innovativi per l'ammontare coperto con le risorse stanziare nel fondo a ciò dedicato (esclusione prevista dall'articolo 1 comma 569 della legge di stabilità per il 2016).

Per quanto riguarda la spesa ospedaliera, invece, lo scostamento rispetto al tetto programmato è pari a 1.570,8 milioni. Se tale ammontare verrà confermato, l'importo dei riversamenti sarà di poco inferiore agli 800 milioni. E ciò tutto a beneficio dei bilanci regionali e, conseguentemente, dei risultati di finanza pubblica. Va inoltre considerato che i *payback* di varia natura che incidono sulla spesa soggetta a tetto (e diversi da quelli conseguenti alla verifica dei tetti) sono pari nel 2016 a 1.750 milioni (contro i 1.614 milioni del 2015) e la spesa per farmaci innovativi ha superato i 2,4 miliardi e rappresenta poco meno del 21 per cento della spesa complessiva.

Sulla chiusura del contenzioso potrebbero incidere, poi, i primi risultati del 2017 in ragione delle modifiche al sistema del *payback* apportate dalla scorsa legge di bilancio con l'obiettivo di migliorare la tracciabilità dei dati e limitare il contenzioso con le imprese.

Le principali criticità sono emerse, in particolare, in relazione all'aggregazione della distribuzione diretta insieme alla convenzionata ai fini del calcolo del tetto per la spesa farmaceutica territoriale. Una operazione che richiedeva la separazione delle quantità acquistate dalle strutture sanitarie nella componente utilizzata per consumo ospedaliero e in quella distribuita in forma diretta, ciascuna delle quali ricadeva sotto un tetto diverso. Anche tenendo conto di ciò, con la legge di bilancio 2017 è stato modificato l'operare dei tetti alla spesa farmaceutica, mantenendo invariate le risorse complessive pari al 14,85 per cento del FSN. Il tetto della farmaceutica ospedaliera (che viene ridenominato in tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti) è calcolato al lordo della spesa per i farmaci di classe A in distribuzione diretta e distribuzione per conto, ed è rideterminato nella misura del 6,89 per cento; quello della spesa farmaceutica territoriale (tetto della spesa farmaceutica convenzionata) è rideterminato nella misura del 7,96 per cento. La legge di bilancio 2017 ha poi destinato 1 miliardo del finanziamento indistinto al rimborso alle Regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi e dei medicinali oncologici innovativi. La considerazione della spesa per distribuzione diretta e per conto con quella ospedaliera, fa sì che la spesa per acquisti di farmaci da parte delle strutture sanitarie resti compresa sotto il medesimo tetto superando, da un lato, una delle fonti di errore nella valutazione del *payback* e, dall'altro riducendo la quota di sfioramento a carico delle imprese. Anche l'aumento delle risorse destinate ai farmaci innovativi e oncologici (esclusi per tali ammontari dal calcolo della spesa soggetta a tetti) era destinato a ridurre l'onere per le imprese. La spesa per farmaci innovativi è infatti calcolata, ai fini della valutazione dell'eventuale sfioramento dei massimali, per la parte che eccede i due fondi.

Il monitoraggio del primo semestre dell'anno non sembra indicare miglioramenti significativi in merito alla efficacia dei tetti. Se la spesa farmaceutica convenzionata è stata pari a 4.407,1 milioni, inferiore di circa 45 milioni al tetto previsto, quella per acquisti diretti, pur al netto dei *payback* vigenti e dei fondi per gli innovativi non oncologici e innovativi oncologici, evidenzia un'incidenza del 8,6 per cento, pari ad un maggior disavanzo rispetto alla spesa programmata di 966 milioni.

Non sembra, quindi, che la riforma abbia ancora risolto il problema dello sfondamento della spesa per acquisti diretti. Come rilevato in passato dall'Amministrazione, nella definizione dei tetti regionali si dovrebbe tenere conto anche della diversa incidenza del settore privato (fermo restando il tetto nazionale); potrebbero essere opportune modifiche delle percentuali di *payback* per rendere uguale l'incidenza dell'onere a carico dell'azienda farmaceutica nelle due diverse macro aggregazioni, convenzionata e acquisti diretti, al fine di limitare il rischio che, in caso di sfondamento di entrambi i tetti, per ragioni opportunistiche le aziende farmaceutiche veicolino il loro fatturato.

Anche in ragione dell'elevato costo e del crescente ruolo dei farmaci innovativi opportuna appare la previsione contenuta nel disegno di legge circa l'avvio di un monitoraggio degli effetti ad essi associati. Ciò anche per poterne valutare la ricaduta in termini di minor costi per l'assistenza.

#### *Le misure per gli Enti territoriali*

18.

Stabilizzate ormai con la legge 243/2012 le modalità del concorso delle autonomie territoriali alla finanza pubblica attraverso il vincolo del pareggio di bilancio, le misure contenute nel Titolo VII del d.d.l. sono orientate fundamentalmente a declinare il contributo incrementale richiesto alle Regioni a statuto ordinario dal DL 66/2014 e dalla legge 208/2015, ad attribuire maggiori risorse agli Enti locali e a sostenere gli investimenti in coordinamento con le regole e i vincoli di finanza pubblica.

Le disposizioni che perseguono finalità di carattere generale (come la definizione del contributo a riduzione del debito attribuito alle RSO e la declinazione del loro concorso alla finanza pubblica, le risorse previste per gli enti di area vasta o l'incremento degli spazi a disposizione sul Patto nazionale verticale, la proroga del termine di sospensione del sistema di tesoreria unica mista) si combinano con altre destinate ad una platea più ristretta di amministrazioni per consentire il superamento di particolari criticità finanziarie (l'allungamento a venti anni del piano di rientro delle Regioni che avevano registrato

un disavanzo al 31/12/2014, la riserva di spazio sul Patto nazionale verticale per le Regioni colpite dagli eventi sismici, l'attribuzione di fondi per le Province in dissesto o predissesto) o per ridefinire i rapporti finanziari con lo Stato (passaggio al pareggio di bilancio anche per la Regione Friuli Venezia Giulia o la revisione del contributo richiesto alla Regione Siciliana); fanno poi da corollario norme di carattere ordinamentale (in particolare quelle dirette al rinvio del riordino del sistema di fiscalità regionale delineato dal d.lgs. 68/2011 in tema di addizionale IRPEF, di IVA, fiscalizzazione dei trasferimenti statali e perequazione) o alla semplificazione di alcuni vincoli (modifiche alla quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità da escludere dall'equilibrio e superamento dell'obbligo di modifica del prospetto relativo al saldo di finanza pubblica in occasione delle variazioni di bilancio, abrogazione di alcune disposizioni relative all'indebitamento degli Enti locali ormai superate dall'equilibrio di bilancio e dal vincolo di finanza pubblica).

19.

La definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a statuto ordinario prevede, secondo la metodologia già condivisa negli anni precedenti, una compensazione tra il contributo riconosciuto alle RSO per la riduzione del debito (2.200 milioni) ed il concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica previsto dal DL 66/2014 (2.214,10 per il 2018) e dalla legge 208/2015 (5.480 milioni fino al 2020). Con le intese in Conferenza Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016 e del 23 febbraio 2017 è stato convenuto che 5.000 milioni di manovra sarebbero stati assicurati attraverso il settore sanitario rideterminando il Fabbisogno Sanitario Nazionale in 114.998 milioni per il 2018 mentre la restante quota sarebbe rimasta a carico del settore extra-sanitario. L'art. 68 del d.d.l. declina le modalità con cui le RSO assicurano tale contributo e ne dispone una riduzione di 100 milioni.

Va sottolineato che il contributo richiesto per il 2017 era sostanzialmente ridotto di 500 milioni mediante l'attribuzione di spazi finanziari per investimenti nuovi o aggiuntivi (Patto nazionale verticale, art. 1 comma 495, legge 232/2016) da realizzare secondo il profilo finanziario indicato all'art. 33 del DL 50/2017 fino al 2021. La misura non è al momento confermata per il 2018 (tavola 6).

20.

Gli interventi di potenziamento delle risorse riguardano innanzitutto le Province e le Città metropolitane (art. 70) cui viene assegnato un contributo complessivo destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di 352 milioni per il 2018, di 110 milioni per il biennio 2019-2020 e 180 milioni dal 2021 ma limitato alle sole Province.

La norma conferma ed incrementa per il 2018 e per gli anni successivi il contributo di risorse già previsto per gli enti di area vasta dai decreti-legge n. 113/2016 e n. 50/2017.

In particolare per il 2018 al contributo di 180 milioni già riconosciuto alle Province, si aggiungono 270 milioni di nuove risorse, mentre a favore delle Città metropolitane è assegnato un *plafond* di 82 milioni che sostituisce i 12 milioni di cui all'art. 20 del DL 50/2017. Dal 2019 non sono previsti ulteriori contributi per le Città metropolitane a differenza delle Province delle RSO che nell'arco temporale che va dal 2016 al 2021 ricevono risorse complessive per circa 1,3 miliardi (se i contributi del d.d.l. sono aggiuntivi rispetto al DL 50) per quasi 900 milioni (se le misure sono sostitutive). Va inoltre ricordato che con il dPCM 10 marzo 2017 è stata ripartita tra le singole Province e Città metropolitane una quota, pari a 900 milioni, del Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali istituito a partire dal 2017 dalla legge 232/2016 (art. 1, comma 438) che va di fatto a sterilizzare l'incremento strutturale di pari importo del concorso degli enti di area vasta alla riduzione della spesa pubblica disposto con la legge 190/2014 (art. 1, comma 418 come modificato dal DL 50/2017, art. 16 comma 1). Viene introdotto, infine, un contributo complessivo di 30 milioni annui per il triennio 2018-2020 da ripartire tra le Province in dissesto al 30 settembre 2017 o che abbiano approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'interno per l'audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, a febbraio 2017 risultavano 4 casi di dissesto e 14 di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale previsto dall'articolo 243 *bis* del TUEL n. 267 del 2000).

Come già in precedenza sottolineato, la riproposizione di interventi a sostegno di tali enti, in particolare quelli destinati a rafforzare le risorse per l'esercizio delle funzioni fondamentali, rende sempre più cogente la necessità di mettere mano al completamento della riforma che ha coinvolto questo livello di governo ma che è rimasta incompiuta a seguito dell'esito referendario dello scorso anno. Le Amministrazioni provinciali e metropolitane sono infatti in una situazione di evidente incertezza ordinamentale e finanziaria, che può trovare adeguata risposta solo in misure di carattere strutturale.

21.

Per i Comuni l'assegnazione di nuove risorse riguarda l'aumento degli incentivi alla fusione dei piccoli Comuni. La misura già prevista dal DL 95/2012 passa, dal 2018, dal 50 al 60 per cento dei trasferimenti erariali spettanti a ciascun Comune che si fonde e il limite massimo del contributo straordinario è elevato da 2 a 3 milioni.

A tal fine la dotazione finanziaria per il contributo decennale dello Stato di cui all'art. 15 del TU 267/2000, che si aggiunge agli incentivi regionali, è incrementata di 10 milioni annui. Una quota aggiuntiva a ciò destinata, pari a 5 milioni, è stata già assicurata con il dPCM 10/3/2017 di riparto del Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali di cui al comma 438 della legge n. 232/2016.

Si nota che se, da una parte, si spinge verso il superamento di enti sottodimensionati, dall'altra, la legge approvata a fine settembre sui piccoli borghi tende a tutelare la sopravvivenza dei comuni fino a 5.000 abitanti svantaggiati almeno sotto uno dei profili normativamente previsti (dissesto idrogeologico, arretratezza economica, decremento popolazione residente, ecc.).



La legge sostiene tali enti anche attraverso l'attribuzione di contributi per il finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla riqualificazione dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e scolastiche, alla promozione dello sviluppo economico e sociale. A tal fine è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un Fondo specifico con una dotazione di 10 milioni nel 2017 e 15 milioni a partire dal 2018.

L'art. 71 del disegno di legge di bilancio – sovrapponendosi alla “legge sui piccoli borghi” - riconosce dal 2018 ulteriori 10 milioni complessivi ai Comuni della stessa dimensione demografica e per le stesse finalità, ma senza far riferimento alle condizioni di svantaggio e alle modalità di ripartizione dei fondi previste dalla recente normativa del settore.

Un'ulteriore disposizione relativa all'attribuzione di risorse ai Comuni concerne la conferma per il 2018 del rimborso per il minor gettito IMU nella misura massima di 300 milioni complessivi che, in termini di indebitamento netto, vengono sterilizzati attraverso il conseguimento da parte di ciascun Comune beneficiario di risultato positivo rispetto all'equilibrio di finanza pubblica pari alla quota rimborsata. Ne consegue un saldo obiettivo di finanza pubblica del complesso dei Comuni pari ad un avanzo di 300 milioni, al netto delle correzioni dei patti di solidarietà, come avvenuto per l'anno 2017.

Per quanto riguarda le Regioni, maggiori risorse sono previste attraverso il Fondo a favore delle autonomie speciali con una dotazione di 60 milioni annui.

22.

Diverse sono le misure con le quali si prosegue sulla strada di politiche espansive della spesa per investimenti. Si punta principalmente al potenziamento finanziario del Patto nazionale verticale per Comuni, Province e Città metropolitane, che passa dai 700 milioni del 2017 ai 900 milioni del 2018 e 2019 (tornando poi a 700 milioni dal 2020 al 2023). Dei 900 milioni, 400 sono destinati alle spese per l'edilizia scolastica che continua a rappresentare un filone privilegiato per gli investimenti locali. Il meccanismo, come è noto, consente di beneficiare di maggiori spazi nell'ambito dell'equilibrio di finanza pubblica ma esclusivamente per effettuare spesa di investimento attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o in debito. Affinché gli Enti possano accedere all'incentivo è necessario che l'ammontare programmato degli impegni in conto capitale risulti non compatibile con il proprio saldo obiettivo e che non trovi altresì spazio nell'ambito delle compensazioni attivate con le intese regionali di cui all'art. 10 della legge 243/2012. Lo strumento, introdotto già con la legge 232/2016, non viene dunque

modificato nel suo impianto (finalità, modalità, criteri di assegnazione degli spazi ecc.) ma solo nella consistenza finanziaria.

Attraverso lo strumento del Patto nazionale verticale si interviene anche per evitare una possibile contrazione degli investimenti locali in situazioni particolari: evitare che i vincoli sul pareggio possano avere effetti negativi sulla spesa di investimento successivamente al riversamento delle risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali della protezione civile. Attraverso i maggiori spazi concessi nell'ambito del Patto nazionale verticale si consente l'utilizzo delle risorse oltre l'anno di acquisizione al fine di garantire la completa realizzazione degli interventi legati alle situazioni emergenziali (art. 68, comma 11). Ancora, con gli spazi sul Patto nazionale verticale si consente alle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria la realizzazione di interventi di ricostruzione a seguito degli eventi sismici e di adeguamento antisismico per la messa in sicurezza degli edifici.

Emerge, dunque, come il meccanismo, introdotto già durante la vigenza del Patto di stabilità interno per contrastare la contrazione degli investimenti locali e stimolare la ripresa, viene sempre più piegato anche ad altre finalità, precedentemente perseguite attraverso l'esclusione dai saldi di specifiche spese; con l'introduzione dell'equilibrio di finanza pubblica, infatti, essendo preclusa tale possibilità, l'unico strumento a disposizione per "alleggerire" i vincoli risulta proprio il Patto nazionale verticale, i cui effetti propulsivi sugli investimenti potrebbero risultare tuttavia indeboliti.

Una misura di incentivazione diretta – in quanto attuata attraverso l'assegnazione di risorse aggiuntive - è destinata invece ai soli Comuni che non sono risultati beneficiari dei contributi previsti dal Programma per la riqualificazione delle aree urbane e delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di Provincia.

Si tratta di 850 milioni di risorse in tre anni (150 milioni nel 2018, 300 milioni nel 2019 e 400 milioni nel 2020) finalizzate a interventi per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio e alle quali sono attribuiti effetti in termini di indebitamento netto per 227 milioni nel triennio. Il contributo massimo che può essere richiesto da ciascun ente è pari a 5,2 milioni di euro.

Il d.d.l. prevede, a fronte della eccezionale possibilità di rimodulare il rientro dal disavanzo in 20 anni un incremento dei pagamenti per investimenti rispetto all'anno base 2017 pari al 2 per cento nel 2018, 2,5 per cento nel 2019, 3 per cento nel 2020 e 4 per cento negli anni dal 2021 al 2025

## Considerazioni conclusive

23.

Con il disegno di legge di bilancio il Governo dà attuazione alla strategia di *fiscal policy* già chiaramente preannunciata a fine settembre con la Nota di aggiornamento del DEF. Una strategia che, in buona sostanza, opta per un temporaneo rallentamento del percorso di miglioramento del saldo strutturale e di rientro del debito pubblico – rispetto al ritmo previsto nel DEF di aprile - al fine di stimolare una maggiore crescita economica (nel triennio 2018-20 quasi 20 miliardi di Pil a prezzi correnti) ed un migliore quadro occupazionale (oltre 70 mila unità di lavoro in più, sempre nel triennio).

Nello scenario proposto con la legge di bilancio, il sostanziale scambio perseguito - minore aggiustamento immediato, maggiore crescita economica e migliori saldi dei conti pubblici futuri – trova concretizzazione: il quadro programmatico, infatti, evidenzia a fine periodo un miglioramento della stessa posizione debitoria, se valutata - come richiesto ai fini europei e come ha senso sotto il profilo economico - in rapporto al Pil (123,9 di rapporto debito/Pil contro oltre il 125 per cento).

Naturalmente, il giudizio su tale scelta di fondo non può essere astratto, ma richiede una puntuale valutazione dell'impianto operativo della manovra di bilancio ora all'esame del Parlamento. Perché solo il ricorso ad interventi selettivamente mirati a privilegiare soprattutto gli obiettivi di crescita economica può ritenersi coerente con una decisione molto impegnativa e sottoposta al continuo processo di verifica in sede europea.

E, dunque, la Corte ha ritenuto opportuno soffermarsi, con questa audizione, su diversi aspetti che caratterizzano la manovra, con riguardo sia al quadro d'insieme e alla composizione degli interventi che ai principali obiettivi di settore.

Nel complesso la manovra si presenta per il 2018 di dimensioni limitate (22,5 miliardi che scendono a 6,7 miliardi al netto del riassorbimento della clausola IVA), confermando il carattere restrittivo della correzione anche se su livelli assoluti contenuti. L'importo maggiore delle risorse è concentrato su alcune principali finalità e conferma, rafforzandole, scelte assunte nel recente passato. Nel 2018 la variazione delle spese nette è comunque marginale (+565 milioni).

Al riguardo va osservato che, anche in considerazione del limitato ventaglio delle possibili ulteriori coperture, appare necessario mantenere ferma la dimensione assoluta delle misure proposte. Una scelta importante alla vigilia di un anno che si presenta molto

impegnativo: per le rilevanti scadenze istituzionali, per il consolidamento e rafforzamento della crescita e per il possibile mutamento di alcune variabili esogene fin qui favorevoli (a partire da una politica monetaria molto espansiva).

Quanto alle scelte assunte sul tema decisivo del sostegno alla crescita economica, con un potenziale assai ridotto in questi anni anche a causa della caduta generale dell'accumulazione di capitale, positiva appare la conferma delle iniziative nella direzione della cosiddetta Industria 4.0, in un contesto peraltro ancora caratterizzato dalla insufficiente ripresa degli investimenti pubblici. Significativi sono anche i progressi che il DLB prefigura sul fronte del rafforzamento di alcune componenti di spesa corrente, come quella destinata a combattere la povertà e l'esclusione sociale attraverso il consolidamento del reddito di inclusione.

Sul fronte dell'uso della leva fiscale ad incentivo dei consumi e degli investimenti, numerosi interventi riguardano la conferma, anche con modifiche, di agevolazioni esistenti (riqualificazione energetica degli edifici, per le ristrutturazioni edilizie, per il consolidamento antisismico, ecc.) e l'introduzione di nuove agevolazioni, talvolta di carattere minuto (detrazione delle spese per la sistemazione a verde delle aree scoperte e la detraibilità fiscale delle spese per abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico). Si tratta di misure che, se da un lato sono volte a incentivare la spesa delle famiglie e, nel caso delle spese correlate agli immobili, sostenere l'industria delle costruzioni, dall'altro hanno il fine di contrastare l'evasione fiscale e contributiva in settori ove la stessa è particolarmente rilevante.

Con riguardo alle coperture, oltre al ruolo determinante assegnato a riprogrammazioni di spese in conto capitale, si conferma il rilievo delle misure di contrasto all'evasione, segnatamente tramite lo strumento della fatturazione elettronica nei rapporti tra privati e con la normativa di contrasto alle frodi nel settore degli olii minerali. La Corte più volte in passato ha sottolineato come la lotta all'evasione fiscale costituisca una priorità assoluta dell'azione pubblica; e tuttavia essa presenta dei limiti quando usata come tipologia di copertura soprattutto per l'inevitabile incertezza nella realizzazione dei risultati attesi. Va comunque riconosciuto che tali interventi inducono stabili modificazioni strutturali in direzione di un significativo progresso verso il necessario contenimento dell'evasione. A tal fine occorre prestare grande attenzione affinché, anche attraverso l'utilizzazione piena dei dati acquisiti da parte dell'amministrazione fiscale, gli

interventi programmati siano compiutamente e tempestivamente attuati.

La rilevata scelta di fondo di privilegiare lo stimolo alla crescita economica in un momento di favorevole congiuntura richiede una verifica che va oltre l'orizzonte del 2018, poiché nel 2019 e nel 2020 occorrerà, da un canto valutare gli effetti dei dispiegati interventi e, dall'altro, monitorare la compatibilità della riduzione dell'entità del riassorbimento delle clausole di salvaguardia con l'effettivo andamento della spesa.

Tanto più che, rispetto a quanto prefigurato in sede di esame della Nota di aggiornamento, la manovra riduce l'entità del riassorbimento della clausola IVA per il 2019 di 5 miliardi. Una variazione che è in buona parte utilizzata per rendere compatibile con l'indebitamento programmatico una maggiore crescita della spesa di carattere permanente.

Competerà al decisore politico l'adozione di concrete misure per adattare gli effetti delle scelte compiute alle esigenze di bilancio. Resta evidentemente fondamentale - atteso che il Paese ha la necessità di centrare puntualmente gli obiettivi programmatici dei saldi di bilancio proposti in sede europea – una incisiva azione sul fronte della razionalizzazione della spesa nelle sue componenti meno funzionali al sostegno della crescita.



## Tavole e appendici





## LA LEGGE DI BILANCIO E LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

	milioni di euro			%		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Maggiori entrate	6.386,1	5.587,6	5.787,9	28,3	29,4	47,5
Minori spese	5.204,5	1.850,6	3.774,6	23,1	9,7	31,0
Totale risorse	11.590,6	7.438,2	9.562,5	51,5	39,1	78,5
Indebitamento	10.936,2	11.580,0	2.621,9	48,5	60,9	21,5
Minori entrate	16.756,7	11.349,2	5.335,8	74,4	59,7	43,8
Maggiori spese	5.770,1	7.669,0	6.848,5	25,6	40,3	56,2
Totale impieghi	22.526,8	19.018,2	12.184,3	100,0	100,0	100,0
Var. entrate	-10.370,6	-5.761,6	452,1			
Var. spese	565,6	5.818,4	3.074,0			
Clausole residue post DDLB	0,0	12.182,8	19.162,0			
Indebit. tendenziale	-17.364,0	-4.869,0	-1.140,0			
Indebit. programmatico	-28.324,3	-16.475,6	-3.786,7			
Var. indebitamento manovra	10.960,3	11.606,6	2.646,7			

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati d.d.l. bilancio 2018 e DL 148/2017

## TAVOLA 1 SEGUE

## LA LEGGE DI BILANCIO E LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA (AL NETTO DELLA CLAUSOLA)

	milioni di euro			%		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Maggiori entrate	6.386,1	5.587,6	5.787,9	94,1	44,3	47,5
Minori spese	5.204,5	1.850,6	3.774,6	76,7	14,7	31,0
Totale risorse	11.590,6	7.438,2	9.562,5	170,8	59,0	78,5
Indebitamento	-4.806,3	5.164,9	2.621,9	-70,8	41,0	21,5
Minori entrate	1.014,2	4.934,1	5.335,8	14,9	39,1	43,8
Maggiori spese	5.770,1	7.669,0	6.848,5	85,1	60,9	56,2
Totale impieghi	6.784,3	12.603,1	12.184,3	100,0	100,0	100,0
Var. entrate	5.371,9	653,5	452,1			
Var. spese	565,6	5.818,4	3.074,0			
<i>Per memoria</i>						
Clausola piena	15.742,5	18.887,0	19.162,0			
Clausola elim. manovra	15.742,5	6.415,1	0,0			
Clausola Nota agg.	15.743,0	11.438,0				
Clausola DPB	15.743,0	6.791,6				

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati d.d.l. bilancio 2018 e DL 148/2017

Nella ricostruzione della manovra i dati relativi al rinnovo dei contratti pubblici e a nuove assunzioni sono stati considerati al netto degli effetti riflessi. Per due misure il rinvio della riforma IRI (art. 91) e modifica del regime di tassazione dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche (art. 88) si è considerato il solo effetto netto

## LA LEGGE DI BILANCIO E LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

	milioni di euro			%		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>Maggiori entrate</b>	<b>6.386,1</b>	<b>5.587,6</b>	<b>5.787,9</b>	<b>28,3</b>	<b>29,4</b>	<b>47,5</b>
Tributarie	5.850,8	5.021,1	5.338,0	26,0	26,4	43,8
Contributive	317,9	346,9	235,2	1,4	1,8	1,9
Extratributarie	217,5	219,6	214,6	1,0	1,2	1,8
<b>Minori spese</b>	<b>5.204,5</b>	<b>1.850,6</b>	<b>3.774,6</b>	<b>23,1</b>	<b>9,7</b>	<b>31,0</b>
Correnti	2.260,1	1.503,1	1.557,5	10,0	7,9	12,8
Capitale	2.944,3	347,5	2.217,0	13,1	1,8	18,2
<b>Totale risorse</b>	<b>11.590,6</b>	<b>7.438,2</b>	<b>9.562,5</b>	<b>51,5</b>	<b>39,1</b>	<b>78,5</b>
<b>Indebitamento</b>	<b>10.936,2</b>	<b>11.580,0</b>	<b>2.621,9</b>	<b>48,5</b>	<b>60,9</b>	<b>21,5</b>
<b>Minori entrate</b>	<b>16.756,7</b>	<b>11.349,2</b>	<b>5.335,8</b>	<b>74,4</b>	<b>59,7</b>	<b>43,8</b>
Tributarie	16.180,6	10.106,6	3.346,4	71,8	53,1	27,5
Contributive	563,7	1.242,2	1.989,0	2,5	6,5	16,3
Extratributarie	12,4	0,4	0,4	0,1	0,0	0,0
<b>Maggiori spese</b>	<b>5.770,1</b>	<b>7.669,0</b>	<b>6.848,5</b>	<b>25,6</b>	<b>40,3</b>	<b>56,2</b>
Correnti	4.683,0	5.534,4	4.090,2	20,8	29,1	33,6
Capitale	1.087,1	2.134,6	2.758,4	4,8	11,2	22,6
<b>Totale impieghi</b>	<b>22.526,8</b>	<b>19.018,2</b>	<b>12.184,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Var. entrate</b>	<b>-10.370,6</b>	<b>-5.761,6</b>	<b>452,1</b>			
Var. entrate tributarie	-10.329,8	-5.085,5	1.991,6			
Var. entrate contributive	-245,9	-895,3	-1.753,8			
Var. altre entrate	205,1	219,2	214,2			
<b>Var. spese</b>	<b>565,6</b>	<b>5.818,4</b>	<b>3.074,0</b>			
Var. spese correnti	2.422,9	4.031,4	2.532,7			
Var. spese in c/capitale	-1.857,3	1.787,1	541,3			

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati d.d.l. bilancio 2018 e DL 148/2017

## MAGGIORI SPESE E MINORI ENTRATE PER MACRO-OBIETTIVI

	milioni di euro			%		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Riduzione della pressione fiscale	15.836,3	8.136,8	2.674,2	76,7	51,2	27,1
Rifinanziamenti	1.288,6	1.467,1	388,4	6,2	9,2	3,9
Politiche invariate	1.183,1	1.077,1	851,7	5,7	6,8	8,6
Misure per il lavoro, la previdenza e l'inclusione sociale	922,4	2.091,7	2.807,3	4,5	13,2	28,4
Regioni e Enti locali	706,6	390,3	659,5	3,4	2,5	6,7
Misure per gli interventi Industria 4.0	300,5	331,0	96,0	1,5	2,1	1,0
Fondi	160,9	1.735,5	2.037,7	0,8	10,9	20,6
Altri obiettivi	256,4	655,0	360,1	1,2	4,1	3,6
<b>Totale impieghi netti</b>	<b>20.654,9</b>	<b>15.884,5</b>	<b>9.874,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Smaltimento contenzioso	967,6	645,0	500,5	4,7	4,1	5,1
Contrasto all'evasione	969,4	2.160,7	2.774,6	4,7	13,6	28,1
Altre misure sulle entrate	3.337,6	0,0	634,5	16,2	0,0	6,4
Razionalizzazione della spesa pubblica	131,7	42,1	42,8	0,6	0,3	0,4
Definanziamenti	2.460,4	1.284,1	1.294,3	11,9	8,1	13,1
Riprogrammazioni	1.850,0	0,0	1.950,0	9,0	0,0	19,7
Altri obiettivi	1,9	172,6	56,2	0,0	1,1	0,6
<b>Totale coperture (nette)</b>	<b>7.779,7</b>	<b>1.326,2</b>	<b>3.921,6</b>	<b>37,7</b>	<b>8,3</b>	<b>39,7</b>
<b>Aumento dell'indebitamento</b>	<b>10.936,2</b>	<b>11.580,0</b>	<b>2.621,9</b>	<b>52,9</b>	<b>72,9</b>	<b>26,6</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati d.d.l. bilancio 2018 e DL 148/2017

## LE PRINCIPALI MISURE DI RIDUZIONE DELLE ENTRATE

Norme	milioni di euro		
	2018	2019	2020
Sterilizzazione aliquote IVA e Accise prodotti petroliferi	15.742,5	6.415,1	0,0
Cedolare secca ridotta per gli alloggi a canone calmierato	126,3	132,9	6,6
Agevolazioni fiscali sugli abbonamenti al trasporto pubblico	3,9	98,3	58,1
Proroga superammortamento al 250% beni strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico e proroga superammortamento <i>software</i> al 140%	0,0	487,0	952,0
Iperammortamento al 130% beni materiali strumentali esclusi veicoli	0,0	416,0	760,0
Esonero contributivo previdenziale per assunzioni a tempo indeterminato di giovani - limite 3.000 euro	381,5	1.195,0	1.930,9
Detrazione per spese relative ad interventi di riqualificazione energetica 65% - Proroga IRPEF/IRES - IRAP	42,4	451,8	164,6
Detrazione per spese relative ad interventi di riqualificazione energetica di singoli immobili IACP sostenute dal 2018 al 2021 dagli Istituti autonomi per le case popolari (65%) - IRES IRPEF/IRES IRAP	1,5	15,7	13,6
Detrazione per spese relative ad interventi di ristrutturazione edilizia - Proroga IRPEF IRPEF/IRES IRAP	56,7	605,1	527,9
Proroga per il 2018 delle detrazioni per arredo di immobili-IRPEF IRPEF/IRES IRAP	12,8	136,0	100,7
Detrazione per spese relative ad opere di sistemazione a verde e di realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili- IRPEF IRPEF/IRES IRAP	6,5	69,1	73,9
Tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio d'attività di impresa	956,3	1.405,7	1.435,5
Differimento entrata in vigore regime IRI	3.345,4	2.219,1	0,0
Altre minori entrate	389,8	584,8	743,7
<b>Totali minori entrate</b>	<b>21.065,6</b>	<b>14.231,6</b>	<b>6.767,5</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati d.d.l. bilancio 2018 e DL 148/2017

## LE PRINCIPALI MISURE DI AUMENTO DELLE ENTRATE

Norme	milioni di euro		
	2018	2019	2020
Fatturazione elettronica	202,2	1.690,1	2.351,3
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali	271,3	434,3	387,0
Chiusura <i>Mutual Agreement Procedures</i> (MAP) pendenti al 31.12.16	100,0	100,5	105,0
Riduzione soglia pagamenti PA a 5.000 euro	145,0	175,0	175,0
Limiti per la compensazione automatica (riduzione a € 2.500)	239,0	239,0	239,0
Versamento imposta assicurazioni: Aumento dell'acconto dal 40% al 55% per gli anni 2018 e 2019 e al 70% dal 2020	480,0	0,0	480,0
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni	333,0	175,0	175,0
Riammissione rottamazione cartelle esattoriali per soggetti esclusi - quota erariale	452,0	0,0	
Estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali ai ruoli consegnati al 30/09/2017	484,0	131,0	0,0
Estensione <i>split payment</i> a tutte le società controllate dalla PA - IVA	57,7	57,7	57,7
Riduzione Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, legge n. 147/2013	377,9	377,9	507,9
Disposizione in materia di giochi	120,0	150,6	150,6
Esonero contributivo previdenziale per assunzioni a tempo indeterminato di giovani - limite 3.000 euro- effetti fiscali	0,0	157,2	424,1
Raddoppio del contributo di licenziamento, previsto per la cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nel caso di licenziamenti collettivi effettuati dalle aziende tenute al versamento dei contributi per la cassa integrazione guadagni straordinaria	41,5	83,7	85,2
Rendita integrativa temporanea anticipata (RITA)	4,2	39,7	0,0
Esclusione dividendi esteri da ROL	145,2	83,0	83,0
Entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale	0,0	370,0	370,0
Detrazione per spese relative ad interventi di riqualificazione energetica 65% - Proroga IRPEF/IRES IRAP IVA	43,9	230,7	0,0
Detrazione per spese relative ad interventi di riqualificazione energetica immobili IACP sostenute dal 2018 al 2021 dagli Istituti autonomi per le case popolari (65%) - IRPEF/IRES IRAP IVA	1,7	9,0	0,0
Detrazione per spese relative ad interventi di ristrutturazione edilizia - Proroga IRPEF/IRES IRAP IVA	66,5	349,0	0,0
Detrazione per interventi antisismici anche per gli immobili IACP sostenute dal 2018 al 2021 - IRPEF/IRES IRAP IVA	1,1	6,9	4,3
Proroga per il 2018 delle detrazioni per arredo di immobili-IRPEF/IRES IRAP IVA	30,7	36,6	0,0
Detrazione per spese relative ad opere di sistemazione a verde e di realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili- IRPEF/IRES IRAP IVA	13,6	71,5	0,0
Effetti riflessi dei rinnovi contrattuali e delle nuove assunzioni	1.025,1	1.085,2	1.129,6
Differimento entrata in vigore regime IRI	5.331,5	1.469,4	23,2
Tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio d'attività di impresa- Imposta sostitutiva	1.209,1	1.415,6	1.424,4
Altre maggiori entrate	537,3	612,3	175,0
<b>Totale maggiori entrate</b>	<b>11.713,5</b>	<b>9.550,9</b>	<b>8.347,3</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati d.d.l. bilancio 2018 e DL 148/2017

## RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO DELLE REGIONI PER IL 2017 E IL 2018

milioni di euro

2017		2018	
Saldo positivo rispetto all'equilibrio di finanza pubblica e rinuncia al contributo per la riduzione del debito	1.706,6	Saldo positivo rispetto all'equilibrio di finanza pubblica e rinuncia al contributo per la riduzione del debito	2.200
Saldo positivo per la quota non utilizzata del Fondo per gli investimenti	267,6		
Investimenti nuovi/aggiuntivi	132,4		
Rinuncia al contributo in conto interessi già richiesto	100	Riduzione risorse per edilizia scolastica	94,10
Minori stanziamenti per erogazione gratuita libri di testo, trasferimenti a regioni per miglioramento genetico del bestiame, trasferimenti nel campo dell'agricoltura, agroindustria e foreste, fondo liquidazione inquilini morosi, fondo politiche sociali, fondo edilizia scolastica, fondo non autosufficienze, edilizia sanitaria	485,2	Ambiti di spesa e importi da definire in sede di autocoordinamento entro il 30/4/2018	300
TOTALE	2.691,8	TOTALE	2.594,10

## Appendice I

### *Il miglioramento della congiuntura “reale” e le scelte di fiscal policy dei principali paesi dell’Area dell’euro.*

A partire dalla scorsa primavera, in molte delle principali aree geografiche mondiali l’andamento dell’attività economica è nettamente migliorato. Secondo le più recenti previsioni del Fondo monetario internazionale (*World Economic Outlook*, ottobre 2017) nel 2017 il complesso dei paesi avanzati dovrebbe crescere di 2 decimi di punto in più di quanto prima previsto, così come migliori prospettive (+0,1) attendono i paesi emergenti. Nell’ambito delle *advanced economies*, se il gruppo dei paesi anglosassoni si presenta piuttosto disomogeneo, con Stati Uniti e Regno Unito in lieve peggioramento e Canada in solido recupero, l’Area dell’euro registra un maggiore sviluppo che oltre ad essere quantitativamente importante (in media poco al di sotto del mezzo punto percentuale) è assai diffuso. Si tratta di un fenomeno di rilievo anche in considerazione del fatto che in quasi tutti i Paesi accomunati dall’euro le migliori stime per l’anno in corso (ed in molti casi per il prossimo) consolidano la fase di definitiva chiusura di una crisi che non ha prodotto soltanto un rilevante aumento della disoccupazione, ma anche un sensibile deterioramento della finanza pubblica (nell’Area, tra il 2007 e il 2016 il rapporto debito/Pil è cresciuto di 26 punti, dal 65 al 91 per cento).

TAVOLA A.1

#### IL MIGLIORAMENTO DELLA CONGIUNTURA REALE E LE SCELTE DI *FISCAL POLICY* DI ALCUNI PAESI DELL’AREA DELL’EURO

	Variazione crescita 2017	Variazione saldo strutturale 2018 (*)	<i>Per memoria</i> Deb/Pil 2017
<i>(punti di Pil)</i>			
<b>Italia</b>	0,4	-0,3	131,6
Francia	0,2	-0,4	96,8
Germania	0,6	0,05	65,25
Spagna	0,4	-0,3	98,1
Olanda	1,2	-0,5	57,5
Irlanda	0	-0,5	70,1
Portogallo	0,8	-0,2	126,2
Belgio	0,3	-0,4	104,1
Austria	0,8	-0,3	78,3
Lettonia	0,5	0,5	38,7
Finlandia	1,7	-0,2	62,5
Slovenia	0,8	0,1	75,2

(\*) il segno - indica peggioramento del saldo (maggiore deficit o minore avanzo e viceversa)

NB: le variazioni sono misurate dalle differenze tra i dati dei DPB (ottobre '17) e quelli dei Programmi di stabilità (aprile '17)

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea

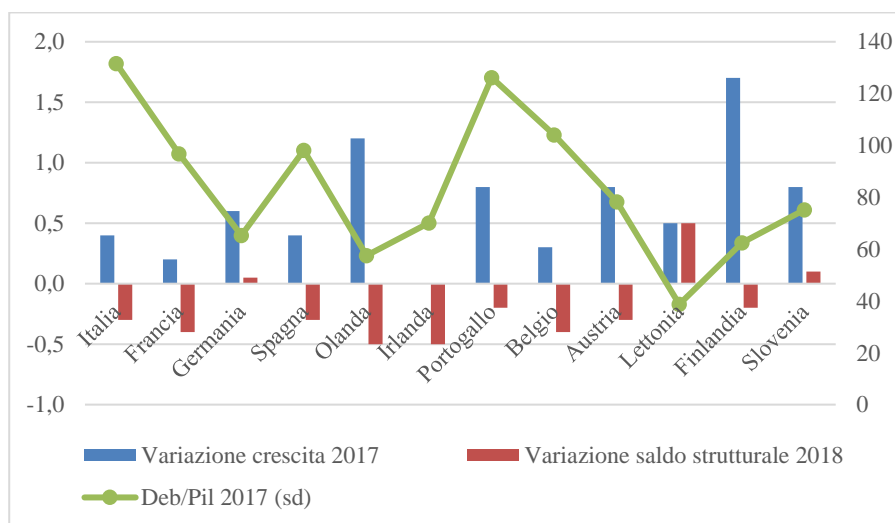
In un tale contesto è utile valutare come alla “sorpresa” che si è registrata, e continua a registrarsi, sul fronte dell’economia reale stia rispondendo il legislatore in termini di scelte di *fiscal policy* e cioè in che misura si stia optando per accompagnare la fase di ripresa con politiche di bilancio espansive o piuttosto approfittare delle nuove condizioni cicliche per completare l’aggiustamento avviato dopo la fase acuta della crisi.

La tavola A.1 presenta, nella prima colonna, una misura del miglioramento congiunturale dell'economia evidenziando per 12 Paesi che si è stato in grado di considerare<sup>1</sup> lo scarto tra il tasso di crescita del Pil previsto in primavera e in autunno, nella seconda colonna una misura dell'orientamento della politica di bilancio individuata nella variazione del saldo strutturale delle Pubbliche amministrazioni e nella terza colonna, per memoria, lo *stock* di indebitamento (rispetto al Pil) di ciascun Paese, un valore che dà indicazioni sulla necessità di maggiore o minore consolidamento dei conti pubblici. La tavola documenta che la menzionata "sorpresa" è non soltanto marcata ma molto diffusa: le stime di crescita del Pil reale per il 2017 sono aumentate tra aprile (data di presentazione dei Programmi di stabilità) ed ottobre (data di presentazione dei Documenti Programmatici di Bilancio) in 11 paesi sui 12 considerati, la sola eccezione si rinviene in Irlanda, paese dove già in primavera la crescita media per il biennio 2017-18 veniva valutata al 4 per cento (4,3 quest'anno e 3,7 il prossimo), valori quindi non facilmente suscettibili di rialzo. Il miglioramento più significativo si evidenzia in Finlandia, paese per il quale il Documento Programmatico di Bilancio prospetta un'accelerazione di 1,7 punti, dal precedente 1,2 all'attuale 2,9 per cento. Nella media dei tre paesi economicamente più importanti (Germania, Francia e Italia) il differenziale di crescita è pari a 4 decimi di punto.

La seconda colonna della stessa tavola 1 mette in evidenza la variazione del saldo strutturale (aggiustato per gli effetti del ciclo e delle una-tantum) di bilancio - che indica un peggioramento (aumento del disavanzo o riduzione dell'avanzo) se di segno negativo e viceversa - evidenziando in che misura i diversi *policy makers* hanno ritenuto di poter sfruttare l'accelerazione dell'attività produttiva per programmare un più significativo aggiustamento dei conti pubblici nel 2018 o, viceversa, concentrarsi di più sul sostegno della ripresa con misure di bilancio di carattere espansivo. Come si vede dalla considerazione congiunta delle colonne 1 e 2 la scelta dell'Italia di non accelerare, in questa fase, il consolidamento dei conti pubblici non appare isolata: dei 12 paesi considerati, nove presentano un peggioramento del proprio saldo strutturale rispetto a quanto programmato la scorsa primavera in sede di elaborazione del Programma di stabilità.

GRAFICO A.1

CRESCITA E CONTI PUBBLICI: LA "LIETA SORPRESA" E LA RISPOSTA DELLE POLITICHE DI BILANCIO (%)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea

<sup>1</sup>Per alcuni di essi non si dispone del Documento Programmatico di Bilancio in inglese o in una lingua facilmente accessibile.



La terza colonna della tavola e, graficamente, la figura A.1 mostrano che le condizioni di finanza pubblica di partenza dei diversi paesi sono molto differenziate e che quindi assai diversi possono essere gli obiettivi e i vincoli dietro le scelte compiute; sotto questo aspetto va osservato che la grande maggioranza dei Paesi presenta un rapporto debito/Pil inferiore al 100 per cento ed in alcuni casi inferiore al 60 per cento previsto dal trattato di Maastricht o comunque non distante da tale valore.

I tre Paesi che sembrano aver reagito al miglioramento della congiuntura reale con un'accelerazione del consolidamento dei conti sono Germania, Lettonia e Slovenia, membri dell'Area dell'euro che presentano, paradossalmente, un rapporto debito/Pil molto contenuto, pari in media al 60 per cento. Viceversa i tre paesi a più elevato *stock* di indebitamento (Italia, Portogallo e Belgio<sup>2</sup>, con un rapporto debito/Pil medio del 125 per cento circa) presentano un peggioramento del saldo strutturale programmato tra 0,2 e 0,4 punti di prodotto. L'Olanda sembra evidenziarsi come l'unico Paese che programma di utilizzare i propri "spazi fiscali" (con un rapporto debito/Pil pari al 57 per cento e un avanzo complessivo di bilancio) ed attuare quindi politiche espansive attraverso un peggioramento del proprio saldo di bilancio, la qual cosa aiuta, a parità di altre condizioni, la crescita degli altri paesi membri dell'Area.

---

<sup>2</sup> La Grecia non è stata presa in considerazione perché essendo sottoposta a programma speciale non è tenuta a presentare il DPB (*Draft Budgetary Plan*).

La manovra contiene diverse disposizioni dirette a favorire lo sviluppo economico. Si segnalano in tale ambito, in particolare, i provvedimenti a favore del sostegno delle imprese sui mercati esteri, quelli per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, e quelli, assai importanti e nel solco di una strategia già tracciata, per gli investimenti cosiddetti Industria 4.0.

*Internazionalizzazione.* Sotto il primo profilo una importante novità è costituita dalla previsione (art. 32) che autorizza l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (Invitalia) ad erogare servizi finanziari e assicurativi, garantiti dallo Stato, al fine di promuovere le esportazioni e l'internazionalizzazione dell'economia italiana in Paesi qualificati ad alto rischio dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI-FATF). Invitalia potrà dunque operare quale istituzione finanziaria, anche mediante la costituzione di una nuova società da essa interamente controllata o attraverso una sua società già esistente, il cui capitale potrà essere sottoscritto ovvero incrementato con eventuale utilizzo delle risorse finanziarie disponibili in virtù della legge n. 196 del 1997, articolo 25 comma 2, già nella disponibilità di Invitalia. Viene previsto che le garanzie e le assicurazioni possono essere rilasciate anche in favore di banche nazionali o estere per crediti da esse concessi ad operatori nazionali o alla controparte estera, destinati al finanziamento delle suddette attività ed a tale scopo Invitalia potrà avvalersi del supporto tecnico di SACE S.p.A. sulla base di apposita convenzione. I crediti vantati e gli impegni assunti da Invitalia a seguito dell'esercizio delle attività in parola godono della garanzia dello Stato che è rilasciata a prima domanda, con rinuncia all'azione di regresso su Invitalia, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) con riferimento, tra l'altro, alla sussistenza di un elevato rischio di concentrazione e alla congruità del premio riconosciuto allo Stato. A copertura della garanzia dello Stato è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo con una dotazione iniziale di 120 milioni di euro per l'anno 2018. Alla costituzione della dotazione iniziale del fondo di garanzia, si provvede mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme giacenti sul conto di tesoreria istituito ai sensi del decreto-legge n. 244 del 1995 che, da quanto si evince nella relazione tecnica, presenta una disponibilità al 30 settembre 2017 di euro 157.234.501 (cd. "Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese"). Le risorse sono accreditate su un apposito conto corrente infruttifero aperto presso la tesoreria centrale al quale confluiranno anche le commissioni corrisposte per l'accesso alla garanzia che è a titolo oneroso ovvero subordinata al pagamento di un premio congruo rispetto alla copertura del rischio. Al riguardo si segnala come la richiamata gestione - a differenza di quella pur affidata alla stessa Agenzia prevista al successivo art. 76 - non venga espressamente riconosciuta dalla previsione legislativa, quale gestione fuori bilancio, con le relative conseguenze anche in termini di obblighi di rendicontazione, pur essendosi, anche in questo caso, comunque in presenza di una eccezione al generale principio di non introduzione di nuove contabilità speciali (art. 24 della legge di contabilità n. 196 del 2009). La legge precisa, inoltre, come l'onere della misura e la relativa copertura abbiano effetti in termini di solo saldo netto da finanziare, avendosi quanto l'effetto in termini di fabbisogno e indebitamento soltanto al momento dell'eventuale escussione. Per l'attuazione della norma, si rinvia a diversi provvedimenti che dovranno risultare coordinati fra di loro, sia nei tempi di emanazione, per la quale la legge non dispone un termine, sia nei contenuti: in primo luogo si demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dello sviluppo e economico e sentito il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, la definizione dell'ambito di applicazione della disposizione con particolare riguardo al funzionamento della garanzia e all'operatività di Invitalia e SACE S.p.A.; si rinvia, invece, ad

una delibera CIPE, la definizione delle operazioni e delle categorie di rischi assicurabili, un passaggio necessario al fine di circoscrivere la misura alle fattispecie coerenti con i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali; infine, ulteriori previsioni, deliberate sempre dal CIPE, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dello sviluppo e economico e sentito il Ministero degli affari esteri, entro il 30 giugno di ciascun anno, dovranno precisare gli impegni finanziari e assicurativi assumibili da Invitalia, nonché i limiti globali degli impegni assumibili in garanzia dallo Stato, in ragione delle esigenze di internazionalizzazione e dei flussi di esportazione, della rischiosità dei mercati, nonché dell'incidenza sul bilancio dello Stato nel limite delle risorse allo scopo previste a legislazione vigente. A quest'ultimo riguardo si ribadisce la rilevanza di un monitoraggio sulla gestione di tesoreria in parola.

*Sud.* Fra gli interventi per il Sud, oltre al rifinanziamento dei fondi per il cosiddetto “bonus Sud” (art. 73) - ovvero l'ampliamento del credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle regioni meno sviluppate e delle regioni in transizione, pari a 200 milioni di euro per l'anno 2018 e a 100 milioni di euro per l'anno 2019, a fronte di una riduzione di pari importo del Fondo Sviluppo e Coesione – e al rifinanziamento della Strategia nazionale delle Aree interne (SNAI) compresa nel Piano Nazionale di Riforma e facente parte dell'Accordo di Partenariato per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei (art. 75) – si segnala l'introduzione di un nuovo fondo denominato "Fondo imprese Sud", a sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese aventi sede legale e attività produttiva nelle Regioni del meridione (art. 76). Si tratta di un Fondo con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro, al cui onere si provvede a valere sull'annualità 2017 del Fondo sviluppo e coesione – Programmazione 2014- 2020, e che potrà avvalersi dell'apporto di capitale di investitori pubblici e privati. La gestione è affidata all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa - Invitalia che può avvalersi della Banca del Mezzogiorno. Si demanda tuttavia ad apposita convenzione tra l'Agenzia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri la definizione di termini e delle modalità della gestione di cui viene comunque riconosciuta espressamente dalla disposizione legislativa la natura di gestione fuori bilancio, affidata all'Agenzia, aperta presso la Tesoreria dello Stato. Si tratta, come già accennato, di un'eccezione rispetto ai principi di universalità e unità del bilancio, dunque alla necessità di ricomprendere nel sistema del bilancio tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, per la quale in ogni caso si prevede l'assoggettamento al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

*Industria 4.0.* Più articolate le previsioni dirette a dare attuazione al Piano nazionale Industria 4.0, al fine di creare occasioni per aziende determinate a cogliere le opportunità legate alla quarta rivoluzione industriale. Così, se da un lato, viene prorogata (art. 5), con alcune restrizioni, la legislazione in tema di maggiorazione del valore dei beni materiali strumentali, c.d. “super ammortamento”, ai fini della deducibilità fiscale dei relativi ammortamenti - portandola dal 40 al 30 per cento (rendendo pari al 130 per cento dunque il valore della deduzione), con l'esclusione tuttavia dal beneficio fiscale dei veicoli e degli altri mezzi di trasporto di cui all'art. 164, comma 1, del Testo Unico delle imposte sui redditi - dall'altro viene altresì prorogata l'applicazione del c.d. “iper ammortamento”, vale a dire una maggiorazione del 150 per cento del costo di acquisizione dei beni strumentali acquistati per trasformare l'impresa in chiave tecnologica e digitale secondo il modello «Industria 4.0» (che rende la deduzione di tali beni pari al 250 per cento). Per i medesimi soggetti che godono di quest'ultimo beneficio, è prevista anche la proroga, nella misura confermata pari al 40 per cento, del super ammortamento per i beni immateriali rientranti nella categoria di particolari *software*.

Si dispone, dunque, di un arco temporale più ampio per il ricorso all'incentivo in parola, che potrebbe consentire una migliore pianificazione anche degli investimenti in corso per i quali, se completati nel 2018, non sarà più necessario l'ordine e l'acconto minimo entro l'anno in corso come previsto dalla vigente normativa (art. 1, comma 9, legge 232 del 2016). In particolare, si

potrà richiedere per i beni acquistati dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018, nonché, il super ammortamento anche entro il 30 giugno 2019 e l'iper ammortamento entro il 31 dicembre 2019, a condizione che entro fine 2018 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento per cento del costo di acquisizione. Inoltre, una rilevante novità che, in questo terzo anno di applicazione dell'istituto in parola potrebbe incrementarne il ricorso, è la possibilità di ricambio del macchinario oggetto dell'agevolazione senza la perdita dell'accesso alle residue quote del beneficio come originariamente determinate, sempreché il nuovo macchinario abbia caratteristiche tecnologiche analoghe o superiori e che l'impresa attesti di aver effettuato l'investimento sostitutivo, le caratteristiche del bene e il requisito dell'interconnessione del bene al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura.

Ai fini delle coperture la relazione tecnica evidenzia che nel calcolo è stata applicata in via prudenziale una maggiorazione del 20 per cento rispetto agli investimenti previsti, al fine di tener conto dell'auspicato effetto incentivante.

L'attenzione per le iniziative riconducibili a "Industria.4.0" si riscontra anche nelle disposizioni dirette ad integrare gli importi di spesa già autorizzati per finanziare la concessione dei contributi sui finanziamenti concessi alle PMI per gli investimenti attraverso la cd. "Nuova Sabatini" (previsti dall'art. 2 del DL n. 69 del 2013). Una quota del 30 per cento delle maggiori somme stanziata (33 milioni per il 2018; 66 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2022, 33 milioni per il 2023) è riservata infatti ai contributi finalizzati ad investimenti in tecnologie digitali già beneficiari di contributi con una maggiorazione pari al 30 per cento (art. 1, comma 56, della legge n. 232 del 2016). Contestualmente al rifinanziamento è prevista la proroga dei termini per la concessione dei finanziamenti da parte degli Istituti di credito fino ad esaurimento delle somme disponibili. Questo rifinanziamento trova giustificazione nel notevole incremento di richieste registrato negli ultimi anni a seguito del contributo maggiorato per beni ascrivibili a investimenti tecnologici, nonché delle nuove modalità operative introdotte dal decreto ministeriale 25 gennaio 2016, aspetto già segnalato da questa Corte in sede di relazione annessa al giudizio di parifica sul Rendiconto generale dello Stato per il 2016. La relazione tecnica evidenzia come al totale degli stanziamenti previsti pari a 330 milioni dovrebbe corrispondere un volume corrispondente di investimenti pari a circa 4 miliardi di euro, in gran parte riferiti a "Industria 4.0".

Va ancora evidenziata la particolare attenzione data dalla manovra all'attività di Ricerca e Sviluppo, sempre nell'ambito del Piano "Industria 4.0", settore cui è riconducibile l'introduzione di un credito di imposta per spese di formazione (art. 8), nonché l'incremento, per 5 milioni nel 2018, 15 milioni nel 2019 e 30 milioni nel 2010, del fondo di cui all'art. 1, comma 875 della legge n. 296 del 2006, relativo all'istruzione e formazione tecnica superiore, al fine di incrementarne l'offerta formativa aumentando i soggetti abilitati all'utilizzo degli strumenti avanzati di innovazione tecnologica correlati al processo "Industria 4.0" (art. 9). Con riguardo al credito di imposta per formazione, va tuttavia rilevato che nel Piano si fa riferimento ad un credito di imposta del 50 per cento su spese incrementalmente in Ricerca e Sviluppo, riconosciuto fino a un massimo annuale di 20 milioni di euro/anno per beneficiario e computato su una base fissa data dalla media delle spese in Ricerca e Sviluppo negli anni 2012-2014. La legge di bilancio prevede invece, a favore di tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica e dal settore economico in cui operano, per un importo massimo di 300.000 euro per beneficiario, un credito di imposta nella misura del 40 per cento delle spese relative al solo costo aziendale del personale dipendente per il periodo in cui risulta occupato in attività di formazione negli ambiti specificati, ovvero al fine di acquisire o consolidare le conoscenze tecnologiche previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0. Con l'introduzione del credito d'imposta si intende in ogni caso stimolare le imprese ad accrescere le competenze professionali dei propri dipendenti. A tale fine è autorizzata la spesa di 250 milioni per l'anno 2019. Il Ministro dell'economia e delle finanze, è tuttavia chiamato a svolgere un monitoraggio sulla fruizione dei crediti di imposta in parola, al fine di riscontrare, ai sensi dell'art. 17, comma 13 della legge n. 196 del 2009 che l'attuazione della disposizione in parola non rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assumendo nel

caso, tempestivamente, eventuali necessarie iniziative legislative. Particolare attenzione andrà pertanto posta, anche al fine di tener conto di queste rilevanti finalità, nell'emanazione da parte del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali del decreto recante le disposizioni applicative necessarie, anche in tema di controlli. Un aspetto quest'ultimo particolarmente rilevante atteso che l'agevolazione ha carattere automatico: il credito di imposta non è riconosciuto a seguito di apposita istanza, ma è direttamente autodeterminato dalla stessa impresa beneficiaria, in forza di certificazione da parte del soggetto incaricato della revisione legale ovvero professionista iscritto al registro dei revisori contabili e salva la sottoposizione a verifiche *ex post*.

Risulta finalizzata, anche all'attuazione del programma Industria 4.0, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo per perseguire obiettivi di politica economica e industriale, anche connessi al programma Industria 4.0, attraverso interventi volti a favorire lo sviluppo del capitale immateriale, della competitività e della produttività, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2018 e 250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 (art. 96). La norma chiarisce nelle linee generali la destinazione del fondo, ovvero: il finanziamento di progetti di ricerca e innovazione che saranno realizzati da soggetti pubblici e privati, anche esteri, ma pur sempre in Italia, nelle aree strategiche per lo sviluppo del capitale immateriale funzionali alla competitività del Paese (lettera a); il finanziamento del supporto operativo e amministrativo necessario per valorizzarne i risultati favorendone il loro trasferimento verso il sistema economico produttivo (lettera b). Per quanto non espressamente enunciato dal disposto normativo, questo secondo aspetto non va considerato eventuale, ma necessariamente connesso al primo, al fine di assicurare quel "trasferimento tecnologico" dei risultati dei progetti, che appare essere la ragione sostanziale a fondamento dei nuovi stanziamenti previsti. Sulla base di detto principio andranno dunque individuati annualmente, con delibera del Consiglio dei Ministri, gli obiettivi da perseguire. Inoltre, anche nell'individuazione dell'organismo competente alla gestione del fondo, dell'assetto organizzativo, nonché dell'amministrazione vigilante si dovrà tener conto della necessità di assicurare il perseguimento di questa unitaria finalità, sempre valorizzando le strutture già esistenti. Sono tutti aspetti demandati ad un successivo decreto interministeriale per la emanazione del quale tuttavia, la legge non individua un termine.

### Appendice 3

#### Il Patto nazionale verticale nel 2017 e prime valutazioni sugli effetti delle misure per incentivare gli investimenti nei Comuni

Dal 2017 è stato introdotto nell'ambito dei patti nazionali di cui all'art. 10, comma 4 della legge 243/2012 il cosiddetto Patto nazionale verticale (art. 1, comma 485 e commi da 490 a 494 della legge 232/2016): spazi finanziari da attribuire agli Enti locali nel limite di 700 milioni, di cui 300 milioni destinati all'edilizia scolastica. Una prima assegnazione degli spazi è avvenuta con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 14 marzo 2017, successivamente modificato dal DM del 26 aprile 2017 a seguito di richiesta di rinuncia parziale o totale da parte di alcuni enti beneficiari. La ripartizione definitiva degli spazi tra Comuni e enti di area vasta è avvenuta sulla base delle richieste pervenute e tenendo conto dei criteri e delle priorità indicati nella stessa legge di bilancio: 7 milioni sono stati assegnati ai Comuni individuati dal DL n. 74 del 2012 e dal DL n. 189 del 2016 e finalizzati a fronteggiare gli eventi sismici e la ricostruzione; 19,7 milioni ai Comuni istituiti nel quinquennio precedente il 2017 a seguito di fusione; 21,7 milioni ai Comuni inferiori a 1000 abitanti in possesso di progetti esecutivi e completi di cronoprogramma; 300 milioni per l'edilizia scolastica e 102 milioni sempre per esigenze legate all'edilizia scolastica e non soddisfatte dal *plafond* riservato; 18 milioni per opere di adeguamento e miglioramento antisismico degli immobili; 35,9 milioni per prevenzione del rischio idrogeologico e messa in sicurezza di siti inquinati ad alto rischio ambientale. Altri spazi sono stati assegnati (152 milioni per altri investimenti finanziati da avanzo e 42,5 milioni per altri investimenti finanziati da debito) per esigenze diverse da quelle indicate come prioritarie: una assegnazione che secondo la norma avrebbe dovuto rappresentare una quota residuale e che invece è risultata la più significativa subito dopo il *plafond* riservato agli investimenti per le strutture scolastiche.

#### DISTRIBUZIONE DEGLI EFFETTI DEI PATTI DI SOLIDARIETÀ

	n. enti	effetti Patto orizzontale regionale 2015	effetti Patto nazionale orizzontale 2015	effetti compensazione regionale orizzontale 2016	effetti compensazione nazionale orizzontale 2016	intesa regionale verticale 2017	intesa regionale orizzontale 2017	Patto nazionale verticale 2017	Patto nazionale orizzontale 2017	effetti complessivi Patti di solidarietà
PIEMONTE	1.201	0	361	-86	1.326	0	0	-65.140	-3.776	-67.315
LOMBARDIA	1.524	0	-10.228	1	-5.266	-45.358	6.581	-176.720	-8.191	-239.181
VENETO	577	-1.090	1.019	-4.350	-8.623	0	1.934	-38.474	20.356	-29.228
LIGURIA	235	0	27	0	3.480	-12.670	0	-28.816	-1.764	-39.878
EMILIA-ROMAGNA	333	0	-920	-16.492	-1.436	0	1.717	-46.811	8.639	-55.303
TOSCANA	276	0	-2.366	-406	-3.818	0	0	-29.249	12.477	-23.362
UMBRIA	92	0	224	0	-816	0	0	-2.890	-450	-3.932
MARCHE	229	0	562	0	1.034	-819	0	-24.220	700	-22.743
LAZIO	378	6.000	1.184	0	1.860	-37.000	0	-24.670	613	-52.013
ABRUZZO	305	1.407	342	0	2.255	0	0	-13.104	-1.246	-10.346
MOLISE	136	0	74	0	-205	0	0	-984	-183	-1.298
CAMPANIA	550	0	4.385	0	4.371	0	0	-25.364	-13.327	-29.935
PUGLIA	258	0	1.415	-155	916	0	0	-27.535	-3.258	-28.617
BASILICATA	131	0	394	0	158	-10.078	0	-13.630	-134	-23.290
CALABRIA	409	0	1.051	0	2.068	-275	0	-8.354	-3.230	-8.740
SICILIA	390	0	1.745	0	2.139	-7.823	0	-18.431	-5.560	-27.930
SARDEGNA	377	0	884	0	895	-29.195	0	-20.205	-5.352	-54.012
<b>Totale complessivo</b>	<b>7.401</b>	<b>6.317</b>	<b>153</b>	<b>-21.488</b>	<b>338</b>	<b>-143.218</b>	<b>10.232</b>	<b>-564.597</b>	<b>-3.686</b>	<b>-717.123</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Patto/equilibri RGS – obiettivi 2017

Per quanto riguarda in particolare i Comuni, l'applicazione del Patto nazionale verticale ha comportato un alleggerimento dell'obiettivo pari a 564,6 milioni; cumulando poi gli effetti dei patti di solidarietà degli anni precedenti nonché delle intese regionali attivate nel 2017 e del Patto

nazionale orizzontale la riduzione complessiva ha superato i 700 milioni. Si tratta di una agevolazione più che doppia rispetto all'obiettivo complessivo di avanzo richiesto ai Comuni; va rammentato infatti che con il dPCM 10 marzo 2017 è stata ripartita tra i Comuni la quota di 300 milioni del Fondo di cui all'art. 1, comma 433 della legge 232/2016 a compensazione del minor gettito IMU-TASI. A fronte di tale spettanza veniva rideterminato in termini di saldo positivo il contributo alla finanza pubblica di ciascun Comune al fine di sterilizzare gli effetti sull'indebitamento netto che altrimenti sarebbero derivati dall'attribuzione del Fondo.

Gli spazi acquisiti sono contabilizzati ai fini dell'equilibrio - mantenendo fermo l'obiettivo individuale - come maggiori entrate destinate a dare copertura alle maggiori spese di investimento che in bilancio sono finanziate con avanzo di amministrazione o con nuovo debito. Alla luce dei dati previsionali acquisiti con il monitoraggio del I semestre 2017, il saldo complessivamente programmato dai Comuni supera ampiamente l'obiettivo richiesto (a fronte di un obiettivo cumulato di 289,7 milioni per 7.091 enti, il saldo previsto, comprensivo degli spazi ceduti ed acquisiti, sfiora i 4 miliardi) e dunque, se le previsioni dovessero trovare conferma in sede di monitoraggio della gestione, si delineerebbe ancora una volta una dispersione delle potenzialità di spesa concesse al comparto e una certa inadeguatezza da parte degli strumenti di compensazione ad assicurare tempestivamente un recupero dei margini non utilizzabili. Ci si riferisce in particolare alle intese regionali che, ai sensi dell'art. 9, comma 4 della legge 243/2012, dovrebbero rappresentare lo strumento prioritario nella gestione degli eccessi/deficit di spazi finanziari e rispetto alle quali il Patto nazionale verticale (alla stregua degli altri strumenti di tipo centralizzato) dovrebbe mantenere un ruolo residuale.

#### DATI PREVISIONALI CUMULATI DEGLI EQUILIBRI 2017 DEI COMUNI (7.091 ENTI)

	migliaia di euro
Fondo pluriennale vincolato di entrata (totale)	8.604.097
Entrate tributarie	36.965.891
Entrate da trasferimenti	8.747.819
Entrate extratributarie	12.705.602
Entrate in conto capitale	26.819.716
Entrate da riduzione attività finanziarie	1.478.158
Spazi finanziari acquisiti	835.437
Entrate totali rilevanti per gli equilibri	96.156.720
Spese correnti valide per gli equilibri	54.346.785
Spese conto capitale valide per gli equilibri	36.536.509
Spese incremento attività finanziarie	1.212.634
Spazi finanziari ceduti	137.798
Spese totali rilevanti per gli equilibri	92.233.727
<b>Saldo</b>	<b>3.922.993</b>
<b>Obiettivo</b>	<b>289.773</b>

#### DATI PREVISIONALI DEGLI EQUILIBRI 2017 DEI COMUNI

fascia demografica	n. enti	obiettivo	saldo	differenza	migliaia di euro	
					spazi finanziari acquisiti	spazi finanziari ceduti
<2000	3.012	4.332	293.536	289.204	111.544	5.234
>=2000<50000	1.843	9.000	739.030	730.030	147.926	12.116
>=50000<200000	1.740	46.867	858.340	811.473	276.425	46.455
>=200000<600000	397	57.792	775.957	718.165	140.793	33.964
>=600000<2500000	87	49.713	565.063	515.350	80.180	27.137
>=2500000	12	122.069	691.067	568.998	78.569	12.893
<b>Totale complessivo</b>	<b>7.091</b>	<b>289.773</b>	<b>3.922.993</b>	<b>3.633.220</b>	<b>835.437</b>	<b>137.798</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Patto/equilibri RGS – monitoraggio I semestre 2017

Anche gli ultimi dati annuali disponibili sugli equilibri (dati definitivi del monitoraggio 2016) sembrano dare concretezza all'idea che con il passaggio ai nuovi vincoli di finanza pubblica i meccanismi degli scambi e delle compensazioni orizzontali siano in forte affanno, considerando che rispetto ad un obiettivo cumulato di leggero disavanzo (poco più di 100 milioni), la differenza conseguita al termine della gestione è arrivata a sfiorare i 6,5 miliardi.

Le difficoltà connesse all'operatività del sistema dei Patti solidali non possono certamente esaurire le motivazioni di una ripresa della spesa per investimenti che ancora fatica a palesarsi, nonostante tutti gli strumenti diretti e indiretti messi a disposizione per favorirla. Infatti i dati più recenti di impegni e pagamenti per spesa in conto capitale non sembrano evidenziare gli effetti positivi attesi dai provvedimenti destinati a rilanciare lo sviluppo e la crescita delle autonomie locali.

Quanto agli impegni, il confronto tra i dati 2015 e 2016 evidenzia un calo del 5,3 per cento nel biennio, con punte molto più significative per i Comuni maggiori e le grandi città e invece una leggera ripresa per gli enti di piccole dimensioni; sotto il profilo territoriale spicca la crescita per il Nord-Est insieme alle isole, mentre la flessione investe tutte le altre aree.

Anche sul fronte dei pagamenti, i dati registrati dal SIOPE per i primi tre trimestri del triennio 2015-2017 evidenziano il *trend* discendente nel 2016 (-2,8 per cento), confermato, seppure in misura leggermente più contenuta, nel 2017 (-2 per cento). A tutto il mese di settembre 2016 i pagamenti risultano in netta flessione nei Comuni più grandi, come pure nei piccoli enti, mentre il dato di settembre del 2017 restituisce una contrazione dei pagamenti per tutte le fasce fatta eccezione proprio per le grandi città che in tal modo attenuano il risultato complessivo del settore. Sotto il profilo territoriale, il Nord del Paese mantiene un andamento positivo nei pagamenti per tutto il triennio (seppure in misura molto più contenuta nell'anno corrente) mentre spicca il Centro che nel biennio 2016-2017 perde il 25 per cento della spesa in conto capitale.

#### IMPEGNI E PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI

in migliaia di euro

impegni in conto capitale annuali 2015-2016				pagamenti in c/capitale al netto partite finanziarie al III trimestre (dati SIOPE)				
fascia demografica	2015 (titolo 2 da rendiconto al netto delle partite finanziarie)	2016 (titolo 2 armonizzato DB monitoraggio equilibrio finanza pubblica)	16/15	2015	2016	2017	16/15	17/16
<2000	1.568.153	1.641.128	4,7	1.087.639	995.118	960.982	-8,5	-3,4
>=2000<5000	1.469.568	1.474.226	0,3	896.045	996.265	972.788	11,2	-2,4
>=5000<60000	4.329.364	4.277.615	-1,2	2.455.694	2.675.413	2.638.315	8,9	-1,4
>=60000<250000	2.507.770	2.153.591	-14,1	1.336.897	1.115.159	1.046.736	-16,6	-6,1
>=250000	1.847.666	1.558.351	-15,7	1.095.499	898.557	927.125	-18,0	3,2
<b>Totale complessivo</b>	<b>11.722.523</b>	<b>11.104.911</b>	<b>-5,3</b>	<b>6.871.774</b>	<b>6.680.511</b>	<b>6.545.946</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,0</b>

area	2015 (titolo 2 da rendiconto al netto delle partite finanziarie)	2016 (titolo 2 armonizzato DB monitoraggio equilibrio finanza pubblica)	16/15	2015	2016	2017	16/15	17/16
nord ovest	2.281.447	2.233.019	-2,1	1.490.248	1.586.171	1.586.988	6,4	0,1
nord est	1.312.662	1.554.017	18,4	1.313.131	1.502.783	1.517.813	14,4	1,0
centro	1.687.892	1.573.127	-6,8	1.190.327	1.041.844	909.739	-12,5	-12,7
sud	5.425.183	4.645.230	-14,4	2.308.501	1.993.659	2.020.620	-13,6	1,4
isole	1.015.339	1.099.518	8,3	569.567	556.055	510.786	-2,4	-8,1
<b>Totale complessivo</b>	<b>11.722.523</b>	<b>11.104.911</b>	<b>-5,3</b>	<b>6.871.774</b>	<b>6.680.511</b>	<b>6.545.946</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Patto/equilibri – monitoraggio annuale e su dati SIOPE a tutto il mese di settembre



Il dato esposto dai Comuni si inserisce in un quadro complessivo della spesa in conto capitale degli Enti territoriali decisamente più critico. I pagamenti del biennio 2016-17 riferiti ai primi otto mesi dell'anno evidenziano, tutto sommato, una maggiore capacità dei Comuni nel contenere il forte calo che sul comparto delle autonomie locali sembra preannunciarsi anche per l'anno in corso: - 5,3 per cento di spesa capitale al netto dei trasferimenti alle AA.PP. a fronte di un -15,3 delle Regioni e -18,2 delle Province; in controtendenza solo le Città metropolitane con una crescita del 9,2.

La flessione più contenuta che si rileva, poi, per i Comuni sulla base dei dati a tutto settembre si auspica possa costituire il segnale di una positiva accelerazione dei pagamenti nell'ultimo trimestre dell'anno.

SIOPE PAGAMENTI SPESA CAPITALE (AL NETTO TRIBUTI A CARICO DELL'ENTE, RIMBORSI PER SOMME NON DOVUTE O INCASSATE IN ECCESSO, ALTRE SPESE N.A.C.) PRIMI 8 MESI 2017 E 2016

		<i>variazione agosto 2017/agosto 2016</i>
<b>REGIONI</b>	2.00 Spese in conto capitale	-35,2
	2.02 Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	-24,8
	2.03 + 2.04 contributi agli investimenti e altri trasferimenti	-36,4
	<i>di cui ad AA.PP.</i>	-44,5
	<i>di cui a soggetti diversi da AA.PP.</i>	-10,7
	<b>spesa capitale al netto trasferimenti e contributi a AA.PP.</b>	<b>-15,3</b>
<b>COMUNI</b>	2.00 Spese in conto capitale	-6,2
	2.02 Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	-5,5
	2.03 + 2.04 contributi agli investimenti e altri trasferimenti	-12,6
	<i>di cui ad AA.PP.</i>	-36,2
	<i>di cui a soggetti diversi da AA.PP.</i>	-2,1
	<b>spesa capitale al netto trasferimenti e contributi a AA.PP.</b>	<b>-5,3</b>
<b>PROVINCE</b>	2.00 Spese in conto capitale	-20,9
	2.02 Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	-15,6
	2.03 + 2.04 contributi agli investimenti e altri trasferimenti	-49,1
	<i>di cui ad AA.PP.</i>	-45,1
	<i>di cui a soggetti diversi da AA.PP.</i>	-55,8
	<b>spesa capitale al netto trasferimenti e contributi a AA.PP.</b>	<b>-18,2</b>
<b>CITTA' METROPOLITANE</b>	2.00 Spese in conto capitale	2,0
	2.02 Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	9,5
	2.03 + 2.04 contributi agli investimenti e altri trasferimenti	-22,1
	<i>di cui ad AA.PP.</i>	-50,0
	<i>di cui a soggetti diversi da AA.PP.</i>	9,5
	<b>spesa capitale al netto trasferimenti e contributi a AA.PP.</b>	<b>9,5</b>
<b>TOTALE ENTI TERRITORIALI</b>	2.00 Spese in conto capitale	-22,0
	2.02 Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	-8,9
	2.03 + 2.04 contributi agli investimenti e altri trasferimenti	-31,7
	<i>di cui ad AA.PP.</i>	-39,1
	<i>di cui a soggetti diversi da AA.PP.</i>	-9,8
	<b>spesa capitale al netto trasferimenti e contributi a AA.PP.</b>	<b>-9,2</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE a tutto il mese di agosto

*La contabilizzazione delle licenze UMTS*

Nell'ambito del Sistema europeo dei conti, lo spettro elettromagnetico è riconosciuto come risorsa naturale (Attività non finanziarie AN 2151) e come tale specificamente regolamentato per gli aspetti attinenti alla contabilizzazione dei proventi che è in grado di generare.

A questa categoria di risorse appartengono le bande delle frequenze radioelettriche (694-790 MHz, con disponibilità dal 1° luglio 2022) e le bande di spettro pioniere (3,6-3,8 GHz, con disponibilità entro e non oltre 1° dicembre 2018) in cui diritti di uso il Ministero dello sviluppo economico provvederà ad assegnare, a partire dal 30 settembre 2018, attraverso procedure di selezione su base competitiva secondo quanto indicato all'art. 89 nel DLB 2018.

In seguito all'accelerazione determinata dalle nuove politiche comunitarie relative al piano d'azione 5G e all'avvio delle attività di liberazione e riassegnazione delle frequenze effettuata, di recente, dai vari Paesi membri, Eurostat ha provveduto a fornire ulteriori chiarimenti sulle modalità di classificazione e contabilizzazione delle entrate derivanti dalla vendita delle licenze di telefonia mobile. Con la *realise* del 2017 del MGDD (*Manual on Government Deficit and Debt*), ha, infatti, introdotto criteri di contabilizzazione più puntuali, rispetto al passato prevedendo, in circostanze ben definite, un trattamento che distribuisce gli introiti derivanti dalla vendita pro-rata per tutta la durata del contratto di concessione e la registrazione delle annualità al pari di un canone di affitto (ovvero di una "rendita") in ciascun anno<sup>3</sup>.

Ciò si è reso necessario in seguito al fatto che nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, le licenze di telefonia mobile (nella maggior parte dei casi UMTS - *Universal Mobile Telecommunications System*, "3G", e più recentemente "4G") sono state assegnate agli operatori a partire dal 1999, secondo metodi diversi a seconda dei paesi, talvolta anche gratuitamente. Inizialmente, il SEC'95, stabiliva che i pagamenti alle Amministrazioni pubbliche da parte degli operatori di telefonia mobile dovessero essere registrati come canoni di locazione (D. 45) nei casi in cui il contratto si applicava a un periodo (stabilito per convenzione) di cinque anni o meno, o nel caso in cui il contratto non indicasse il prezzo totale della cessione.

Di recente Eurostat ha specificato che, poiché lo spettro elettromagnetico (onde radio) possiede le caratteristiche di un *asset*, è possibile ricondurvi, anche se non esplicitamente menzionate, le licenze di telefonia mobile. Queste, quindi, continuano ad essere trattate, a seconda delle condizioni previste nei contratti, come una vendita di un'attività non finanziaria non prodotta o un affitto. Tuttavia una recente precisazione chiarisce che il momento della registrazione degli eventuali introiti derivanti dall'assegnazione delle licenze, coincide con il momento in cui, o dal momento in cui, le frequenze assegnate sono effettivamente disponibili per essere utilizzate dal licenziatario a fini commerciali e non con il momento dell'asta, né con il momento in cui la licenza diventa vendibile, né con il momento del pagamento.

Nei casi in cui il titolare della licenza ha il diritto di utilizzare effettivamente la frequenza, ossia subito dopo la sua assegnazione si può sostenere che la frequenza sia "immediatamente disponibile" per l'uso; laddove invece la licenza specifica che il diritto di utilizzare la frequenza è rinviato ad un momento successivo (ad esempio quando le frequenze sono ancora utilizzate per altri scopi o da altre società) è opportuno ricorrere al principio della competenza temporale. Questa costituisce il "momento in cui - o a partire dal quale - è possibile registrare le entrate

---

<sup>3</sup> Secondo il SEC'95, par. 8.49, il rilascio dei diritti, ovvero la licenza, contro pagamento di un prezzo, rappresenta una cessione di attività non-finanziaria, che in base ai principi di registrazione contabile utilizzati in ambito europeo, deve essere registrata nel conto del capitale, come spesa negativa, nella voce: "Acquisizioni meno cessioni di beni immateriali non prodotti". I contratti di locazione di risorse naturali come gli "spettri radio" menzionati nei paragrafi 15.05 e 15.25 del SEC 2010 sono trattati, con un approfondimento, nella *Eurostat Guidance Note Amending the MGDD 2016, "Mobile Phone Licences, Exploration Rights and Other Licences"* del 27 marzo 2017.

nette che coincidono con l'effettiva disponibilità delle frequenze. Nel caso in cui la transazione implichi una registrazione del canone di locazione, quest'ultimo può iniziare solo quando le frequenze sono disponibili per l'uso da parte del licenziatario (questo può essere paragonato al momento in cui l'inquilino può accedere ai locali)".

Nel caso in cui l'operazione implica la dismissione di un'attività non finanziaria, (cioè quando l'attività cambia proprietario economico) il momento effettivo è quello in cui il licenziatario diventa in pratica proprietario economico e può trarre beneficio dalle frequenze associate (e non quando viene rilasciata la "licenza legale").

In ogni caso, i ricavi sono rilevati sempre come ricavi netti nel momento in cui il bene è allocato o durante il periodo di *leasing*.

Alla luce dei criteri messi a punto da Eurostat, il rispetto della *roadmap* prevista dal legislatore - sia per le procedure di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze, sia per quelle relative alla liberazione delle bande di frequenza - diventa un elemento di assoluto rilievo affinché via sia una stretta coerenza tra le entrate rappresentate nel saldo netto da finanziare e nel fabbisogno (dove i proventi sono registrati al momento della loro effettiva acquisizione) e gli introiti definiti in termini di indebitamento netto.

Il DLB 2018 stima per l'operazione di ristrutturazione dello spettro, quale iniziale prezzo di riserva dei diritti d'uso delle frequenze in banda 694-790 MHz, 3,6-3,8 GHz e 26,5-27,5 GHz, un valore complessivo pari a 2.500 milioni con versamenti distribuiti all'entrata del bilancio dello Stato tra il 2018 e il 2022 (di cui 1.250 milioni di euro nel 2018).

In termini di indebitamento netto, invece, i 2.500 milioni di introiti derivanti dai diritti d'uso delle frequenze oggetto di assegnazione sono considerati, secondo le regole europee, in quota d'anno per l'intero periodo di durata della concessione (con una stima prudenziale di entrate pari a 25 milioni per ogni anno per il primo quadriennio 2018-2021 e pari a 125 milioni l'anno dal 2022 in poi).

A segnalare il forte interesse degli operatori privati per il settore vi è il dato del settembre 2017 relativo al fabbisogno statale che registra l'incasso di circa 1.900 milioni di proventi della proroga dei diritti d'uso delle frequenze 900 e 1.800 MHz con autorizzazione al cambio di tecnologia, previsto nella legge di bilancio 2017.

Il buon esito delle proroghe così come delle aste, in termini di introiti per lo Stato, è determinato, del resto, anche dalla prospettiva costituita dalla nuova frontiera tecnologica che il 5G rappresenta in termini di progettazione e realizzazione di servizi con il nuovo standard, condivisibili in Europa. A questo si aggiunge che il 5G PPP, lanciato dalla Commissione europea nel 2013, è uno dei partenariati pubblico-privato cofinanziati dalla Commissione nell'ambito del programma *Horizon 2020* per il campo dell'ICT. Dotato di un *budget* complessivo di 1,4 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 (700 milioni di euro stanziati dalla Commissione UE e 700 milioni di euro attesi dal settore privato) è finalizzato alla creazione di *network* di comunicazione di nuova generazione e di servizi di connessione superveloci e riunisce rappresentanti del settore industriale, delle PMI e del mondo della ricerca dove ci si avvia a concludere anche la seconda (delle tre fasi), relativa alla ottimizzazione del sistema.

Dalle stime citate dalla Commissione, si prevede che nel 2025 il 5G a livello mondiale potrà consentire una crescita del reddito per 225 miliardi di euro e che in quattro settori fondamentali (automobilistico, salute, energia e trasporti) si potrebbero raggiungere i 114 miliardi di euro l'anno.