

La manovra per il 2018: una sintesi del testo definitivo

Il Focus illustra la versione finale della manovra per il 2018 così come approvata dal Parlamento a fine dicembre¹. Durante l'esame parlamentare della legge di bilancio per il 2018-2020 (L. 205/2017) e del decreto legge 148/2017 in materia finanziaria e per esigenze indifferibili (convertito dalla legge 172/2017) sono stati apportati numerosi cambiamenti, spesso con effetti finanziari limitati². Alcune modifiche, verosimilmente, riflettono norme che sarebbero state inserite in un provvedimento di fine anno, il cosiddetto "proroga termini", che quest'anno non è stato adottato.

1. **Gli effetti finanziari della legge di bilancio per il 2018 e del decreto legge 148/2017**

Gli effetti complessivi della manovra netta disposta con l'approvazione da parte del Parlamento della legge di bilancio per il 2018 e del decreto collegato 148/2017 determinano un effetto espansivo sull'economia, con un peggioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche rispetto alla legislazione vigente di 10,8 miliardi nel 2018 e di 11,4 miliardi nel 2019 (lo 0,6 per cento del PIL in entrambi gli anni) e di 2,4 miliardi nel 2020 (lo 0,1 per cento del PIL) (tab. 1 per una visione di sintesi e tab. 4 per maggiori dettagli delle misure).

¹ La versione iniziale della manovra era già stata in precedenza analizzata nel "[Rapporto sulla politica di bilancio 2018](#)" dell'Ufficio parlamentare di bilancio dello scorso dicembre.

² Per un quadro di insieme degli andamenti recenti e futuri delle grandezze di finanza pubblica, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "[Situazione e prospettive della finanza pubblica italiana](#)", Focus n. 3, 13 febbraio.

Tab. 1 – Principali misure della legge di bilancio per il 2018 e del DL 148/2017 – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)

	2018	2019	2020
ENTRATE NETTE	-8.810	-3.816	2.365
Disattivazione clausole di salvaguardia	-15.743	-6.415	0
ENTRATE NETTE AL NETTO CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA	6.932	2.599	2.365
Differimento entrata in vigore regime IRI	1.986	-750	23
Versamento imposta assicurazioni	576	32	480
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni	333	175	175
Proroga superammortamento beni strumentali ad alto contenuto tecnologico e proroga superammortamento <i>software</i>	0	-487	-952
Misure relative alle imprese			
Iperammortamento al 130% beni materiali strumentali esclusi veicoli	0	-416	-760
Tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio d'attività di impresa - Imposta sostitutiva	253	10	-11
Imposta sulle transazioni digitali	0	190	190
Totale di gruppo	3.340	-1.117	-755
Detrazioni Irpef			
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde	35	-602	-914
Incremento a 4.000 euro limite reddito lavoratore 24enne per essere considerato a carico	0	-93	-133
Totale di gruppo	19	-835	-1.139
Misure di contrasto all'evasione			
Fatturazione elettronica obbligatoria	202	1.690	2.351
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali - IVA	334	562	527
Limiti per la compensazione automatica (riduzione a euro 2.500)	239	239	239
Riduzione soglia pagamenti PA a 5.000 euro	145	175	175
Minore deducibilità costo carburanti non acquistati tramite mezzi di pagamento elettronici	62	195	236
Totale di gruppo	1.128	3.008	3.687
Misure per l'occupazione			
Esenero contributivo previdenziale per assunzioni a tempo indeterminato di giovani	-382	-1.038	-1.507
Totale di gruppo	-368	-1.037	-1.509
Altre misure fiscali			
Estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali ai ruoli consegnati al 30/09/2017 (DL 148/2017)	587	137	-43
Riammissione rottamazione cartelle esattoriali per soggetti esclusi (DL 148/2017)	362	90	0
Cedolare secca ridotta per gli alloggi a canone calmierato	-126	-133	-7
Totale di gruppo	566	305	25
Misure in materia di giochi			
Proroga delle concessioni relative a lotterie istantanee, scommesse e Bingo (DL 148/2017 e LB 2018)	120	151	151
Altro			
Nuova concessione autostradale A22 Brennero-Modena	160	70	70
Totale di gruppo	605	471	476
Oneri riflessi	1126	1314	1411
Rifinanziamenti e definizamenti - Sezione seconda			
<i>Entrate tributarie/correnti</i>	<i>397</i>	<i>340</i>	<i>19</i>
USCITE NETTE	2.035	7.594	4.759
Publicco impiego			
Fondo a favore di contratti della PA	1.650	1.650	1.650
Incremento Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica - Incremento organico	50	150	150
Incremento risorse dei Fondi per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa e del Fondo per il trattamento accessorio del personale dei Vigili del Fuoco	50	100	150
Totale di gruppo	2.316	2.735	2.936
Esigenze indifferibili			
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili	55	64	4
Incremento del Fondo di garanzia PMI (DL 148/2017)	200	0	0
Misure relative alle imprese			
Misure per il Sud - Credito d'imposta per acquisizione beni strumentali	200	100	0
Credito d'imposta per le spese di formazione	0	250	0
Totale di gruppo	516	484	125
Misure per le famiglie e il contrasto della povertà			
Incremento Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	300	700	900
Sterilizzazione effetti rinnovo contratti su bonus 80 euro	211	211	211
Rideterminazione del BONUS - BEBE	185	218	0
Welfare di comunità	0	100	100
Fondo per ridurre il cosiddetto <i>superticket</i> sanitario	60	60	60
Totale di gruppo	877	1.346	1.331
Investimenti pubblici			
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	147	1.025	1.209
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del patto nazionale incentivato - Enti locali	70	122	351
Programma straordinario manutenzione rete viaria di Province e Città metropolitane	20	100	150
Contributo a favore dei Comuni per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio	11	62	154
Totale di gruppo	263	1.501	2.105
Regioni ed Enti locali			
Riduzione concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario e autonomie speciali	345	323	343
Contributo a favore di Province, Città metropolitane, piccoli Comuni e fusioni di Comuni	493	170	170
Totale di gruppo	911	500	371
Altre misure			
Scuole belle - LSU	192	96	0
Rifinanziamento Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (LB 2018 e DL 148/2017)	120	191	183
Deroga dall'adeguamento stabilito dal 2019 dei requisiti di accesso al pensionamento per lavoratori addetti ad attività gravose	0	100	141
Fondo per il capitale immateriale, la competitività e la produttività	5	90	310
Totale di gruppo	-265	356	750
Definanziamenti e decrementi - Sezione seconda	-2.500	-1.312	-1.335
di cui: <i>Tagli dei Ministeri</i>	<i>-972</i>	<i>-980</i>	<i>-982</i>
Fondo esigenze indifferibili	-600	0	0
Trasferimenti Ferrovie dello Stato	-420	0	0
Riprogrammazioni			
- <i>Sezione seconda</i>	<i>-1.850</i>	<i>100</i>	<i>-1.950</i>
di cui: <i>Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>	<i>-1.000</i>	<i>950</i>	<i>-1.150</i>
Rifinanziamenti e incrementi - Sezione seconda	1.711	1.820	421
di cui: <i>Missioni internazionali</i>	<i>900</i>	<i>900</i>	<i>0</i>
<i>Bonus cultura diciottenni</i>	<i>290</i>	<i>290</i>	<i>0</i>
Fondo assunzioni Amministrazioni centrali	15	80	100
Forestali Calabria	130	130	0
Promozione "Made in Italy"	130	50	50
INDEBITAMENTO NETTO	-10.846	-11.409	-2.394

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati alla legge di bilancio per il 2018 e al DL 148/2017.

La versione definitiva della manovra non cambia sostanzialmente l'impatto sull'indebitamento netto rispetto a quella iniziale, ma comporta un incremento sia degli impieghi sia delle risorse³, nonché delle entrate e delle uscite nette (in particolare di quelle di natura corrente) (tab. 2).

Gli impieghi, cioè le misure espansive disposte dalla manovra, diminuiscono nell'arco dell'orizzonte programmatico, passando dall'1,6 per cento del PIL nel 2018 all'1,4 nel 2019 e scendendo ancora, allo 0,9 per cento nel 2020 (superiore di un decimo di PIL negli ultimi due anni rispetto alla versione iniziale della manovra). Al netto della sterilizzazione delle clausole di salvaguardia, i valori si ridimensionano e stabilizzano sullo 0,8-1,0 per cento del prodotto. Le risorse di copertura individuate sono pari in percentuale del PIL rispettivamente all'1 per cento nel 2018 e allo 0,8 e 0,7 rispettivamente nei due anni successivi (0,6 nella versione iniziale in ognuno degli anni finali).

Per il 2018 nell'ambito degli impieghi, pari complessivamente a circa 29 miliardi, l'intervento più rilevante consiste nella disattivazione della clausola di salvaguardia sull'IVA che, dopo una prima sterilizzazione effettuata tramite il decreto legge 50 del 2017, determina ora minori entrate per 15,7 miliardi, finanziate in disavanzo per il 70 per cento (tab. 3). Gli altri principali

³ Si evidenzia che i totali degli impieghi e delle risorse differiscono da quelli pubblicati nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2018-2020 del Ministero dell'Economia e delle Finanze in quanto non sono disponibili gli effetti in termini di indebitamento netto delle singole misure contenute nella Sezione II della legge di bilancio per il 2018.

interventi riguardano principalmente il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, il rilancio dell'occupazione giovanile attraverso la decontribuzione, il contrasto alla povertà e il sostegno degli investimenti pubblici e privati. Vengono inoltre rifinanziati le missioni internazionali, il bonus per i diciottenni e il cosiddetto "bonus-bebè". Consistenti sono anche gli interventi a favore di Regioni ed Enti locali.

All'interno delle coperture finanziarie, pari complessivamente a circa 18 miliardi, il 68 per cento circa è costituito da incrementi di entrata, di cui i più rilevanti derivano dal rinvio di riduzioni di gettito atteso da misure precedenti e dall'attività di contrasto all'evasione tributaria e contributiva. Quanto al contenimento della spesa, le misure più consistenti riguardano la riprogrammazione dei trasferimenti alle Ferrovie e i tagli degli stanziamenti per i Ministeri.

Per il biennio 2019-2020, sono previsti impieghi rispettivamente per 25,5 e 16,2 miliardi. Alla parziale sterilizzazione della clausola di salvaguardia per il solo 2019 e ai maggiori effetti di alcune misure espansive già previste per il 2018 – specie per il rilancio degli investimenti, gli esoneri contributivi, la lotta alla povertà e all'inclusione sociale – si aggiungono gli interventi a favore delle imprese di proroga e ampliamento degli incentivi fiscali legati agli ammortamenti e l'entrata in vigore dell'IRI, nonché misure di aumento delle detrazioni Irpef. Nell'ambito delle risorse, stimate in 14,1 miliardi nel 2019 e in 13,9 miliardi nel 2020, permane la prevalenza delle entrate, soprattutto nel 2019 quando la loro quota raggiunge il 75,5 per cento in relazione soprattutto agli effetti della fatturazione elettronica obbligatoria.

Tab. 2 – Effetti della legge di bilancio per il 2018 e del DL 148/2017: modifiche apportate nel corso dell’iter parlamentare del provvedimento
(milioni di euro)

	Testi iniziali				LB 2018 e L. 172 /2017 (di conversione del DL 148/2017)				Differenze			
	(a)				(b)				(c = b - a)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
ENTRATE NETTE	-35	-9.352	-4.681	1.580	-13	-8.810	-3.816	2.365	22	542	865	785
USCITE NETTE	-45	1.584	6.899	4.202	-23	2.035	7.594	4.759	22	451	695	557
<i>Correnti</i>	-681	3.440	5.106	3.654	-658	3.879	5.889	4.182	22	438	784	528
<i>In conto capitale</i>	636	-1.856	1.794	548	636	-1.843	1.704	577	0	13	-89	29
INDEBITAMENTO NETTO ⁽¹⁾	10	-10.936	-11.580	-2.622	10	-10.846	-11.409	-2.394	0	91	171	228
<i>In % del PIL</i>	0,0	-0,6	-0,6	-0,1	0,0	-0,6	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari riferiti alla legge di bilancio per il 2018 e al DL 148/2017.

(1) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo. Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Più in generale, con riferimento alla tipologia delle risorse di copertura, è da evidenziare la presenza di entrate di natura *una tantum* e di risparmi di spesa con effetti variabili nel tempo. Nel primo caso, si tratta – fra l’altro – degli introiti derivanti dalla riammissione alla rottamazione delle cartelle esattoriali per i soggetti esclusi, dalla estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali e di quelli dovuti alla imposta sostitutiva sulla rivalutazione del valore delle partecipazioni non negoziate e dei terreni; nel secondo caso, si tratta del definanziamento e della riprogrammazione dei trasferimenti alle Ferrovie dello Stato, con rilevanti minori spese negli anni 2018 e 2020.

È infine da sottolineare la molteplicità delle misure introdotte dai due rami del Parlamento nell’iter di approvazione della manovra, soprattutto della legge di bilancio. In particolare – oltre a nuove disposizioni e alla rideterminazione di alcuni effetti di misure già presenti nella versione iniziale della manovra – sono state approvate numerose norme con impatto finanziario molto limitato e di natura settoriale e ciò solo in parte è derivato dal recepimento di interventi che

avrebbero trovato altrimenti collocazione nel cosiddetto “proroga termini”, che quest’anno non è stato emanato.

Le principali novità dovute agli emendamenti parlamentari hanno riguardato sia nuovi impieghi sia le risorse per farvi fronte. Su talune di queste novità l’Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), a integrazione di quanto già esposto in precedenti commenti alla manovra presentata in Parlamento, ha svolto alcuni approfondimenti, come in seguito indicato.

Sul versante del pubblico impiego, sono state stanziare risorse, tra l’altro: per incrementare, dall’anno scolastico 2018/2019 l’organico dell’autonomia scolastica e la possibilità di assunzione di personale docente delle istituzioni scolastiche statali; per incrementare i fondi relativi ai servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa e al trattamento accessorio del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alla rivalutazione delle misure orarie per il compenso del lavoro straordinario.

Tab. 3 – Legge di bilancio per il 2018 e DL 148/2017: clausole di salvaguardia precedenti, disattivate parzialmente e da disattivare (milioni di euro)

Intervento	2018	2019	2020
Clausole di salvaguardia attive post DL 50/2017			
Incremento aliquota IVA dal 10% all'11,5% dal 2018 (art. 9, c. 1, lett. a))	3.479	3.479	3.479
Incremento aliquota IVA dall'11,5% al 12% dal 2019 (art. 9, c. 1, lett. a))		1.160	1.160
Incremento aliquota IVA dal 12% al 13% dal 2020 (art. 9, c. 1, lett. a))			2.319
Incremento aliquota IVA dal 22% al 25% dal 2018 (art. 9, c. 1, lett. b))	12.264	12.264	12.264
Incremento aliquota IVA dal 25% al 25,4% dal 2019 (art. 9, c. 1, lett. b))		1.635	1.635
Riduzione aliquota IVA dal 25,4% al 24,9% dal 2020 (art. 9, c. 1, lett. b))			-2.044
Incremento accise sui carburanti dal 2019 (art. 9, c. 1, lett. c))		350	350
Totale aumenti di gettito previsti post DL 50/2017	15.743	18.887	19.162
Disattivazione clausole prevista dal DL 148/2017 e dalla legge di bilancio 2018			
Riduzione aliquota IVA dall'11,5% al 10% nel 2018 (art. 5, DL 148; art. 1, c. 2, LB 2018)	-3.479		
Riduzione aliquota IVA dal 12% all'11,5% nel 2019 (art. 1, c. 2, LB 2018)		-1.160	
Aliquota IVA rimane al 13% dal 2020 (art. 1, c. 2, LB 2018)			0
Riduzione aliquota IVA dal 25% al 22% nel 2018 (art. 1, c. 2, LB 2018)	-12.264		
Riduzione aliquota IVA dal 25,4% al 24,2% nel 2019 (art. 1, c. 2, LB 2018)		-4.906	
Aliquota IVA rimane al 24,9% nel 2020 (art. 1, c. 2, LB 2018)			0
Sterilizzazione incremento accise sui carburanti per il 2019 (art. 5, DL 148; art. 1, c. 2, LB 2018)		-350	
Totale riduzioni di gettito previste dal DL 148/2017 e dalla legge di bilancio 2018	-15.743	-6.415	0
Clausole di salvaguardia attive post DL 148/2017 e legge di bilancio 2018			
Incremento aliquota IVA dal 10% all'11,5% dal 2019		3.479	3.479
Incremento aliquota IVA dall'11,5% al 12% dal 2020			1.160
Incremento aliquota IVA dal 12% al 13% dal 2020			2.319
Incremento aliquota IVA dal 22% al 24,2% dal 2019		8.994	8.994
Incremento aliquota IVA dal 24,2% al 24,9% dal 2020			2.862
Incremento accise sui carburanti dal 2020			350
Totale aumenti di gettito previsti nel caso non si individuino misure alternative	0	12.472	19.162
<i>Totale aumenti di gettito previsti nel caso non si individuino misure alternative (in percentuale del PIL)</i>	<i>0</i>	<i>0,7</i>	<i>1,0</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei testi e delle relazioni tecniche della legge di bilancio per il 2018 e del DL 148/2017.

Nell'ambito degli investimenti pubblici, sono previsti mezzi finanziari per un programma straordinario di manutenzione della rete viaria di Province e Città metropolitane.

In campo pensionistico, è prevista la deroga – relativamente ad alcune attività “gravose” – dall'adeguamento del requisito di vecchiaia (per l'accesso al pensionamento) alla speranza di vita,

certificata dall'Istat in cinque mesi, decorrente dal 2019⁴.

È costituito inoltre un fondo per la riduzione del cosiddetto “superticket” – ossia la quota fissa di 10 euro per ricetta sull'assistenza specialistica ambulatoriale

⁴ Per un'analisi della norma in questione e di come essa si inserisca nell'ambito dell'ordinamento italiano nonché nel dibattito internazionale in materia, cfr. Ufficio parlamentare di bilancio (2018), “I requisiti ridotti di pensionamento per i lavori «particolarmente faticosi e pesanti»: le novità introdotte con la legge di bilancio per il 2018”, Focus n. 2, 6 febbraio.

– oppure delle misure a esso alternative individuate dalle Regioni in sostituzione dello stesso⁵. Si ricorda, infine, tra le disposizioni che riducono le entrate, la disposizione che – ai fini delle detrazioni Irpef – eleva a quattromila euro la soglia del reddito annuo, per i soli figli lavoratori sino a 24 anni di età, per essere considerati a carico.

Sul versante delle risorse di copertura, si evidenzia l'istituzione, a decorrere dal 2019, di una imposta sulle transazioni digitali relative a prestazioni di servizi, effettuate tramite mezzi elettronici, di tipo *business to business*, con esclusione quindi delle transazioni di commercio elettronico e di quelle di tipo *business to consumer*⁶. Inoltre, è stata introdotta l'indeducibilità ai fini delle imposte dirette dei costi relativi ai carburanti non acquistati tramite mezzi di pagamento elettronico e dell'indeducibilità ai fini IVA dei corrispettivi pagati in contanti. Infine, è stata prevista una nuova concessione con riferimento all'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena.

⁵ Per un'analisi della presenza dello strumento nelle varie regioni, delle risorse derivanti da tale forma di compartecipazione e delle criticità del sistema di compartecipazioni nel complesso, cfr. Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "L'emendamento per la riduzione del *superticket*", Flash n. 8, 28 dicembre.

⁶ Per un'analisi dell'imposta e in particolare con riferimento, oltre che al suo percorso di definizione nell'iter parlamentare, alla natura del nuovo tributo, alle sue modalità operative nonché alla sua potenziale efficacia, cfr. Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "La nuova imposta sulle transazioni digitali", Flash n. 9, 29 dicembre.

2. Gli elementi di dettaglio della manovra

2.1 Gli impieghi

Sul versante degli impieghi, si possono evidenziare i vari campi dei principali interventi (tab. 1 per una visione di sintesi e tab. 4 per il dettaglio).

In primo luogo, da un lato si ricordano le sterilizzazioni totali e parziali delle clausole di salvaguardia su IVA e accise, dall'altro si evidenzia la presenza di un numero elevato di interventi di importo limitato riferito a un folto gruppo di settori (internazionalizzazione, sicurezza, cultura, sport, giustizia, agricoltura, ambiente e territorio, istruzione e università e altro).

Una larga parte delle risorse sono dedicate al settore del pubblico impiego:

- 1) l'intervento più importante, dal punto di vista delle risorse, riguarda il rinnovo dei contratti dei dipendenti. L'onere derivante dall'accordo tra Governo e Organizzazioni sindacali raggiunto a novembre 2016 – aumento medio del salario lordo mensile di circa 85 euro – viene rideterminato in 2,85 miliardi l'anno a decorrere dal 2018, richiedendo ulteriori risorse per 1,65 miliardi rispetto alla legislazione vigente;
- 2) ulteriori norme riguardano l'assunzione di personale, tra cui si prevede: nel comparto sicurezza (Carabinieri, Polizia, Polizia penitenziaria, Guardia di Finanza e Vigili del Fuoco) un piano di assunzioni straordinario per accelerare il ripianamento degli organici, con circa 7.400 nuovi ingressi nel quinquennio 2018-2022; l'assunzione, rispettivamente, di circa

- 1.300 e 300 ricercatori, nell'Università e negli Enti di ricerca; l'assunzione nell'Amministrazione giudiziaria di ulteriori 1.400 unità di personale non dirigenziale oltreché di magistrati (vincitori di concorso già *in itinere*), e l'ampliamento delle piante organiche di Avvocatura e Procura dello Stato; altre norme prevedono il reclutamento o la stabilizzazione di personale non dirigenziale, principalmente presso i Ministeri;
- 3) gli adeguamenti retributivi in determinati comparti, tra cui quelli delle Forze di polizia, del sistema giudiziario e dell'Avvocatura dello Stato, dell'istruzione e dell'università.

Sono previsti interventi a favore dell'occupazione:

- 1) tramite l'esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato di soggetti di età inferiore ai 35 anni (a decorrere dal 2018, su ogni nuova assunzione a tempo indeterminato e su ogni trasformazione a tempo indeterminato di rapporti a termine con esclusione delle posizioni dirigenziali), il datore di lavoro privato beneficerà, per i primi 36 mesi di durata del contratto, dell'esonero dal pagamento del 50 per cento dei contributi previdenziali a suo carico – esclusi quelli INAIL –, entro il limite massimo di 3.000 euro all'anno, e un incentivo specifico, limitatamente al 2018, per gli imprenditori agricoli e i coltivatori diretti di età inferiore ai 40 anni;
- 2) viene incrementato il fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

Risorse sono indirizzate alle misure per le famiglie e per il contrasto della povertà. Le principali misure riguardano:

- 1) l'aumento del fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale per 300 milioni nel 2018, 700 nel 2019 e 665 nel 2020, cui vanno aggiunti 235 milioni nel 2020 per gli obiettivi che saranno individuati con il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale; tra le misure emerge quella relativa all'estensione della platea dei beneficiari del Reddito di inclusione (REI) e all'innalzamento dell'importo massimo del beneficio, che diviene una misura a carattere universale, anche se condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione lavorativa e inclusione sociale, con limitazioni connesse alla temporaneità del beneficio anche al perdurare delle condizioni di bisogno e al vincolo alle risorse disponibili;
- 2) al fine di sterilizzare gli effetti del rinnovo dei contratti del pubblico impiego sulla fruizione del bonus di 80 euro, vengono incrementate le soglie reddituali di accesso al beneficio per tutti i lavoratori dipendenti;
- 3) un contributo sotto forma di credito di imposta per le fondazioni che effettuano erogazioni finalizzate alla promozione di un *welfare* di comunità (contro la povertà, le fragilità sociali, il disagio di famiglie con minori, ecc.);
- 4) è inoltre prorogato per il biennio 2018-19 il "bonus cultura" per i diciottenni;
- 5) viene esteso, rideterminandone la durata, l'assegno di natalità (cosiddetto bonus-bebè).

Altre misure riguardano le detrazioni Irpef:

- 1) proseguono, anche se in parte ridotte, quelle per le spese relative alla riqualificazione energetica e per ristrutturazioni edilizie e vengono inserite nuove detrazioni per la sistemazione del verde di edifici abitativi;
- 2) viene introdotta nuovamente, dopo alcuni anni dalla sua eliminazione, una detrazione per le spese di abbonamento al trasporto pubblico;
- 3) è elevata a quattromila euro la soglia del reddito annuo, per i figli lavoratori sino a 24 anni di età, per essere considerati a carico.

Quanto alle misure relative alle imprese:

- 1) è prevista la proroga degli incentivi relativi ai cosiddetti iper e superammortamenti;
- 2) è incrementato il fondo di garanzia per le PMI;
- 3) è attribuito un credito di imposta per le imprese che effettuano spese in attività di formazione;
- 4) sono inoltre disposte misure a favore del Sud d'Italia relative all'attribuzione di un credito d'imposta per l'acquisizione di beni strumentali;
- 5) infine, nella sezione seconda della legge di bilancio sono stanziati risorse per la promozione del "Made in Italy".

Ulteriori provvedimenti riguardano il rilancio degli investimenti pubblici attraverso:

- 1) l'ulteriore finanziamento del fondo istituito dalla legge di bilancio per il 2017 con impatti crescenti di realizzazione della spesa per circa 150

milioni nel 2018, un miliardo nel 2019 e 1,2 miliardi nel 2020;

- 2) disposizioni agevolative a livello locale, tra cui l'utilizzo dell'avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del patto nazionale incentivato degli Enti locali; viene disposto l'ampliamento e il prolungamento della possibilità, già prevista dalla legge di bilancio per il 2017, di finanziare gli investimenti mediante spazi finanziari in deroga alla regola del pareggio;
- 3) un programma straordinario per la manutenzione della rete viaria di Province e Città metropolitane, il cui impatto sulla realizzazione della spesa è valutato in 20 milioni nel 2018, 100 nel 2019 e 150 nel 2020;
- 4) un contributo a favore dei Comuni per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per un importo complessivo di 850 milioni (rispettivamente 150, 300 e 400 milioni in ciascun anno del triennio 2018-2020), i cui effetti in termini di effettivo incremento della spesa sono distribuiti su un arco di 7 anni (in termini di contabilità nazionale dal 2018 al 2024, di cui 11 milioni nel 2018, 62 nel 2019 e 154 nel 2020).

Una serie di altre misure interessano ancora la finanza di Regioni ed Enti locali quali in particolare:

- 1) la riduzione al concorso della finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, con l'obiettivo di attenuare gli effetti delle manovre previste a legislazione vigente, mediante sostituzione, parziale, di tagli di trasferimenti con obbligo di esposizione di avanzi, in deroga alla

- regola del pareggio; nonché la riduzione del concorso alla manovra a carico delle Regioni Friuli Venezia-Giulia, Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- 2) i contributi a favore di Province, Città metropolitane, reintegrando parte dei trasferimenti soppressi da precedenti manovre, tramite l'attribuzione di risorse a tali enti o a quelli che ne hanno ereditato le funzioni (le Regioni nel caso dei Centri per l'impiego).

Alcune norme si riferiscono al settore sanitario.

- 1) Si ricorda in particolare la costituzione di un fondo per la riduzione del cosiddetto "superticket" sull'assistenza specialistica ambulatoriale.

2.2 Le risorse

Passando al versante delle risorse di copertura (tab. 1 per una visione di sintesi e tab. 4 per il dettaglio), le principali misure riguardano il contrasto all'evasione fiscale, altre misure fiscali e il contenimento della spesa operato essenzialmente nella sezione seconda, sia tramite i tagli di spesa dei Ministeri, soprattutto di quella corrente, sia attraverso le riprogrammazioni della spesa in conto capitale, con effetti di riduzione delle uscite nel 2018 e nel 2020.

Quanto al contrasto all'evasione, i principali provvedimenti riguardano:

- 1) l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria nell'ambito dei rapporti tra privati a partire dal 2019, a meno di anticipi al luglio 2018

- per alcuni limitati ambiti; con significativi aumenti di gettito, per circa 200 milioni nel 2018, 1,7 miliardi nel 2019 e 2,4 miliardi nel 2020;
- 2) il contrasto alle frodi nel settore degli olii minerali;
 - 3) l'introduzione della ineducibilità ai fini delle imposte dirette dei costi relativi ai carburanti non acquistati tramite mezzi di pagamento elettronico e dell'ineducibilità ai fini IVA dei corrispettivi pagati in contanti;
 - 4) i controlli preventivi sul corretto utilizzo delle compensazioni di crediti che presentano profili di rischio;
 - 5) l'estensione della verifica di inadempienza dei beneficiari dei pagamenti della PA sino a 5.000 euro.

Nell'ambito delle misure relative alle imprese vanno ricordati:

- 1) il differimento di un anno, al 2018, dell'introduzione dell'imposta sul reddito di impresa (IRI) prevista dalla legge di bilancio 2017. Si ricorda che si tratta di un regime di tassazione proporzionale (con aliquota pari al 24 per cento, allineata con quella Ires applicata al reddito delle società di capitali) degli utili trattenuti presso l'impresa previsto per gli imprenditori individuali e le società di persone in regime di contabilità ordinaria;
- 2) una nuova applicazione dell'imposta sostitutiva sulla rideterminazione del valore di partecipazioni non negoziate e terreni;
- 3) gli aumenti nell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni.

Ulteriori risorse derivano da altre misure fiscali, tra cui:

- 1) la riammissione alla rottamazione delle cartelle esattoriali per i soggetti esclusi;
- 2) l'estensione, temporale e dei soggetti ammessi, della definizione agevolata dei carichi fiscali; si tratta di una misura simile a un condono fiscale, che prevede l'estinzione di sanzioni e interessi di mora;
- 3) una imposta sulle transazioni digitali relative a prestazioni di servizi, effettuate tramite mezzi elettronici, di tipo *business to business*;
- 4) una nuova concessione con riferimento all'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena.

Infine, sono disposte alcune misure in materia di giochi, consistenti nella prosecuzione onerosa delle concessioni relative alle lotterie istantanee, alle scommesse e al Bingo.

Con riferimento infine ai risparmi di spesa, la parte preponderante deriva da quanto riportato nella sezione seconda del disegno di bilancio. Si tratta di:

- 1) definanziamenti dei Ministeri, in larga misura di parte corrente;
- 2) definanziamenti del fondo esigenze indifferibili, che peraltro viene invece incrementato nell'articolo del provvedimento con un effetto netto restrittivo per il solo 2018;
- 3) definanziamenti e riprogrammazione dei trasferimenti alle Ferrovie dello Stato;
- 4) definanziamenti del fondo sociale per l'occupazione e la formazione, che viene invece aumentato nell'articolo della legge con un impatto netto di riduzione delle spese nel 2018.

Tab. 4 – Dettaglio degli effetti della legge di bilancio per il 2018 e del DL 148/2017 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
IMPIEGHI ⁽¹⁾	1.279	29.121,1	25.549	16.245
<i>In % del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>	<i>0,9</i>
Maggiori spese	1.140	7.959	11.055	9.174
Maggiori spese correnti	383	6.636	7.953	6.199
Fondo a favore di contratti PA		1.650	1.650	1.650
Sterilizzazione effetti rinnovo contratti su bonus 80 euro		211	211	211
Rifinanziamento Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (LB 2018 e DL 148/2017)	200	140	191	183
Incremento Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale		300	700	900
Riduzione concorso alla finanza pubblica di RSO e autonomie speciali		345	323	343
Centri per l'impiego e ANPAL		254	254	254
Contributo a favore di Province, Città metropolitane, piccoli Comuni e fusioni di Comuni		493	170	170
Welfare di comunità		0	100	100
Scuole belle (LSU)		192	96	0
Rideterminazione del BONUS - BEBÈ		185	218	0
Fondo per ridurre il cosiddetto <i>superticket</i> sanitario		60	60	60
Deroga dall'adeguamento stabilito dal 2019 dei requisiti di accesso al pensionamento per lavoratori addetti ad attività gravose		0	100	141
Modifiche "Ape sociale" e pensionamento anticipato "lavoratori precoci"		80	93	81
Credito d'imposta per le spese di formazione		0	250	0
Incremento Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica - Incremento organico		50	150	150
Incremento risorse dei Fondi per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa e del Fondo per il trattamento accessorio del personale dei Vigili del Fuoco		50	100	150
Rifinanziamenti e incrementi - Sezione seconda		1.422	1.612	339
<i>Missioni internazionali</i>		900	900	0
<i>Bonus cultura diciottenni</i>		290	290	0
<i>Nuovo bando periferie</i>		60	100	150
<i>Immigrazione</i>		50	100	0
<i>Fondo assunzioni Amministrazioni centrali</i>		15	80	100
<i>Altro</i>		107	142	89
Altri interventi		1.205	1.675	1.468
Maggiori spese in conto capitale	758	1.323	3.102	2.975
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese		147	1.025	1.209
Incremento del Fondo di garanzia PMI (DL 148/2017)	300	200	0	0
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del patto nazionale incentivato - Enti locali		70	122	351
Programma straordinario manutenzione rete viaria di Province e Città metropolitane		20	100	150
Contributo a favore dei Comuni per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio		11	62	154
Misure per il Sud - Credito d'imposta per acquisizione beni strumentali		200	100	0
Fondo per il capitale immateriale, la competitività e la produttività		5	90	310
Finanziamenti RFI (DL 148/2017)	420			
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e incrementi - Sezione seconda		289	1.157	82
<i>Forestali Calabria</i>		130	130	0
<i>Promozione "Made in Italy"</i>		130	50	50
<i>Altro</i>		29	977	32
Altri interventi	38	381	445	719
Minori entrate	-139	-21.162	-14.495	-7.071
Sterilizzazione clausole IVA (LB 2018 e DL 148/2017)		-15.743	-6.065	0
Sterilizzazione aliquote accise prodotti petroliferi (LB 2018 e DL 148/2017)		0	-350	0
Tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio d'attività di impresa - Irpef		-956	-1.406	-1.436
Differimento entrata in vigore regime IRI		-3.345	-2.219	0
Esonero contributivo previdenziale per assunzioni a tempo indeterminato di giovani		-382	-1.195	-1.931
Proroga superammortamento al 250% beni strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico e proroga superammortamento <i>software</i> al 140%		0	-487	-952
Iperammortamento al 130% beni materiali strumentali esclusi veicoli		0	-416	-760
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde		-123	-1.316	-621
Cedolare secca ridotta per gli alloggi a canone calmierato		-126	-133	-7
Incremento Fondo per la riduzione della pressione fiscale		0	-370	-500
Incremento a 4.000 euro limite reddito lavoratore 24enne per essere considerato a carico		0	-92,8	-132,5
Altri interventi	-118	-444	140	-333
Effetti fiscali:		-1	-524	-363
<i>Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde</i>		0	0	-300
<i>Altro</i>		-1	-524	-63
Oneri riflessi	-21	-41,9	-60,6	-36,3
ENTRATE NETTE	-13	-8.810	-3.816	2.365
USCITE NETTE	-23	2.035	7.594	4.759
<i>Correnti</i>	<i>-658</i>	<i>3.879</i>	<i>5.889</i>	<i>4.182</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>636</i>	<i>-1.843</i>	<i>1.704</i>	<i>577</i>
INDEBITAMENTO NETTO	10	-10.846	-11.409	-2.394
<i>In % del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>

Tab. 4 – (segue) Dettaglio degli effetti della legge di bilancio per il 2018 e del DL 148/2017 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
RISORSE ⁽¹⁾	1.289	18.275	14.140	13.851
<i>In % del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>
Maggiori entrate	126	12.352	10.679	9.436
Differimento entrata in vigore regime IRI		5.332	1.469	23
Fatturazione elettronica obbligatoria		202	1.587	1.587
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	1.416	1.424
Estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali ai ruoli consegnati al 30/09/2017 (DL 148/2017)		587	137	0
Riammissione rottamazione cartelle esattoriali per soggetti esclusi (DL 148/2017)		362	90	0
Versamento imposta assicurazioni: aumento dell'acconto dal 40% al 55% per gli anni 2018 e 2019 e al 70% dal 2020		576	32	480
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali - IVA		334	402	402
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni		333	175	175
Limiti per la compensazione automatica (riduzione a euro 2.500)		239	239	239
Riduzione soglia pagamenti PA a 5.000 euro		145	175	175
Disposizione in materia di giochi (DL 148/2017 e LB 2018)		120	151	151
Entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale		0	370	370
Riduzione Fondo per la riduzione della pressione fiscale (LB 2018 e DL 148/2017)		378	378	508
Imposta sulle transazioni digitali		0	190	190
Minore deducibilità costo carburanti non acquistati tramite mezzi di pagamento elettronici		62	195	236
Nuova concessione autostradale A22 Brennero-Modena		160	70	70
Altri interventi	80	589	126	192
Effetti fiscali:		160	1.762	1.748
<i>Fatturazione elettronica obbligatoria</i>		0	103	764
<i>Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali - Imposte dirette</i>		0	160	125
<i>Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde</i>		159	714	7
<i>Esonero contributivo previdenziale per assunzioni a tempo indeterminato di giovani</i>		0	157	424
<i>Altro</i>		1	629	428
Oneri riflessi	46	1.564	1.715	1.466
Minori spese	-1.163	-5.923	-3.461	-4.415
Minori spese correnti	-1.041	-2.757	-2.064	-2.017
Riduzioni delle dotazioni finanziarie del bilancio dei Ministeri (DL 148/2017)	-870	0	0	0
Definanziamenti e decrementi - Sezione seconda		-1.810	-1.066	-1.062
<i>Tagli dei Ministeri</i>		-841	-806	-803
<i>Fondo esigenze indifferibili</i>		-600	0	0
Altri interventi	-171	-947	-998	-955
Minori spese in conto capitale	-122	-3.166	-1.397	-2.398
Riduzioni delle dotazioni finanziarie del bilancio dei Ministeri (DL 148/2017)	-54	-89	0	0
Riprogrammazioni - Sezione seconda		-1.850	-850	-1.950
<i>Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>		-1.000	0	-1.150
Definanziamenti e decrementi - Sezione seconda		-689	-245	-273
<i>Tagli dei Ministeri</i>		-131	-175	-179
<i>Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>		-420	0	0
Altri interventi	-68	-538	-302	-175

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati alla legge di bilancio per il 2018 e al DL 148/2017.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.