



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL DISEGNO DI LEGGE
RECANTE BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO
FINANZIARIO 2019 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO
2019-2021 (A.C. 1334)

COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA



Novembre 2018



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL DISEGNO DI LEGGE
RECANTE BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO
FINANZIARIO 2019 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO
2019-2021 (A.C. 1334)

Novembre 2018

INDICE

	Pag.
Introduzione	3
La composizione della manovra	4
<i>La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi della manovra</i>	5
<i>Le coperture</i>	6
Gli interventi sulle entrate	7
<i>Pacificazione fiscale ed altre entrate</i>	13
Gli interventi sulla spesa	13
<i>Le misure per il lavoro, la previdenza e l'inclusione sociale</i>	13
<i>Il Fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali - Il coordinamento e la progettazione degli investimenti e delle opere pubbliche</i>	18
<i>Le misure per gli Enti territoriali</i>	23
<i>Il sostegno agli investimenti privati</i>	28
<i>Le misure in materia sanitaria</i>	29
<i>Le misure per l'istruzione e lo sport</i>	31
<i>I tagli di spesa nel bilancio</i>	36
Considerazioni conclusive	39
 <i>Riquadro – il DL n. 119/2018 in materia fiscale e finanziaria</i>	 43
Tavole	45

Introduzione

1.

Il Disegno di legge oggetto dell'odierna audizione rappresenta l'elemento centrale di una mutata strategia di *fiscal policy*. Il tratto distintivo del nuovo percorso consiste nella scelta di derogare al perseguimento del pareggio strutturale di bilancio previsto dagli accordi europei per il medio-termine e puntare ad una maggiore crescita affidandosi prevalentemente all'espansione della spesa pubblica finanziata in deficit.

Già in sede di esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (Nadef), la Corte ha segnalato i ristretti margini di sicurezza offerti, *prima facie*, da tale impostazione al proseguimento della discesa del rapporto debito/Pil e sottolineato come un giudizio organico sul nuovo progetto sarebbe comunque dipeso dalla qualità delle misure proposte ed approvate.

Con la presentazione del DL n. 119/2018 recante disposizioni in materia fiscale, è iniziata nelle settimane scorse la concreta messa a punto del primo tassello della manovra, sul quale la Corte ha già avuto modo di riferire alla Commissione Finanze del Senato. Il contributo che offriamo oggi al Parlamento si ricollega, per gli aspetti generali, al parere già espresso sulla Nadef e, per i profili specifici, ad alcune delle osservazioni già prospettate in materia fiscale, che vengono ora contestualizzate nell'ambito dell'analisi del comparto entrata dell'intera manovra. La decisione di dedicare a reddito di cittadinanza e pensioni specifici provvedimenti normativi (disegni di legge collegati ed altro), priva il DLB di rilevanti componenti informative sul fronte della spesa e, pertanto, l'analisi qualitativa della stessa deve essere, per tali parti, necessariamente rinviata.

Prima di passare all'esame della struttura complessiva della manovra e ad una valutazione delle sue principali misure, appare utile richiamare i tratti salienti del quadro economico generale nel quale essa viene oggi a collocarsi.

Il complesso delle informazioni a tutt'oggi disponibili sembra confermare, infatti, che a partire dalla scorsa estate le attività economiche hanno registrato un rallentamento nell'intera Area dell'euro ed in Italia in misura più accentuata. Per il nostro Paese il dato più significativo è naturalmente la stima preliminare del Pil per il terzo trimestre, che segna una stagnazione rispetto ai tre mesi precedenti ed una crescita tendenziale dei primi nove mesi pari all'1 per cento. L'effetto contabile di trascinamento sul 2019

potrebbe essere a fine anno molto modesto; con la conseguenza che l'obiettivo di crescita dell'1,5 per cento per il 2019 richiederebbe una ripartenza particolarmente vivace e una ripresa duratura.

In conclusione, al di là delle quantificazioni degli effetti della manovra, tema cruciale è in questa fase l'entità del deterioramento in atto nelle tendenze economiche di fondo e quindi dei possibili risvolti sul quadro di finanza pubblica a legislazione vigente.

La composizione della manovra

2.

La manovra proposta dal Governo con la legge di bilancio e con il DL n. 119/2018 è superiore ai 36 miliardi nel primo anno, cresce a 39,6 nel 2020 e a 38,7 miliardi nel 2021 (tavola 1).

Nel 2019 le maggiori spese sono pari a circa 22,6 miliardi e rappresentano poco meno del 63 per cento della manovra. Più dell'80 per cento sono relative a spese correnti (18,2 miliardi). La riduzione delle entrate è di circa 13,5 miliardi: nel 2019 determinante è il peso delle risorse necessarie per l'abolizione della clausola IVA. Al netto degli importi relativi alla clausola (tavola 2), il rilievo degli interventi di riduzione si ridimensiona considerevolmente (poco più di 900 milioni).

Nel biennio successivo la composizione muta progressivamente: il rilievo delle minori entrate (che comprendono una riduzione, seppur parziale, della clausola per 5 miliardi nel 2020 e di 4 miliardi nel 2021) si riduce ulteriormente e rappresenta meno del 28 per cento degli impieghi; le maggiori spese superano i 28 miliardi e cresce il rilievo delle spese in conto capitale che nel 2021 superano il 30 per cento dei nuovi interventi.

Nel 2019 la copertura della manovra è assicurata per 14,2 miliardi da nuove risorse e per 21,8 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento. Le maggiori entrate previste sono pari a circa 8 miliardi, mentre le riduzioni di precedenti voci di spesa contribuiscono per poco più di 6 miliardi (meno del 40 per cento delle nuove risorse mobilitate e per il 58 per cento minori spese correnti). Nel biennio successivo cresce il rilievo assoluto del contributo assicurato dal ricorso ad indebitamento. Ciò è legato alla riduzione dell'impatto dei tagli alla spesa che tuttavia mutano la loro composizione: oltre il 92 per cento delle riduzioni nel 2021 riguardano la spesa corrente.

Nel complesso la manovra comporta una riduzione netta di entrate nel 2019 di circa 5,6 miliardi (tre decimi di punto in termini di prodotto). Al netto della clausola si registra un incremento di gettito di circa 7 miliardi. Nel 2021 la pressione fiscale si riduce al 41,3 per cento rispetto al 42,1 del quadro tendenziale. Variazione ascrivibile più alla crescita del Pil programmatico che alla riduzione del gettito atteso dalla manovra, che è di poco superiore ai 2,3 miliardi.

L'aumento della spesa netta (16,3 miliardi nel 2019) è di circa 9 decimi di punto in termini di prodotto. Nel complesso, la spesa finale al netto degli interessi rappresenta il 44,6 per cento del Pil. Il profilo di crescita del Pil nominale e, soprattutto, la dinamica della spesa già scontata nel tendenziale consentono di riprendere nel triennio un profilo di riduzione della spesa, nonostante il rilievo crescente degli interventi previsti con la manovra. A fine periodo la spesa finale primaria è di poco superiore al 43 per cento in termini di prodotto, 5 decimi di punto superiore al livello del quadro tendenziale.

La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi della manovra

3.

Le misure previste con la manovra si confermano concentrate su alcuni obiettivi programmatici: delle maggiori spese circa il 40 per cento è destinato agli interventi per l'inclusione sociale (il reddito di cittadinanza), il 30 per cento alle misure relative alle pensioni e poco meno del 17 per cento al sostegno degli investimenti delle amministrazioni centrali e di quelle territoriali. Le restanti quote sono destinate a rifinanziamenti e agli impegni derivanti dalle c.d. "politiche invariate", ad interventi in particolari settori di spesa (sanità, scuola, spettacolo e sport pesano per il 3 per cento delle maggiori spese) e al personale pubblico, sia in termini di nuove assunzioni che di rinnovo dei contratti (il 2 per cento degli importi complessivi). Nel biennio successivo il peso degli obiettivi muta in misura significativa: si riduce dal 72 al 60 per cento quello del complesso degli interventi per il lavoro, l'inclusione sociale e la previdenza, mentre crescono soprattutto le risorse destinate ad investimento (il 21 per cento nel 2020, il 24 per cento nel 2021) e al rifinanziamento di autorizzazioni di spesa.

Egualemente molto concentrato è il quadro delle minori entrate: nel 2019 il 93 per cento delle riduzioni è assorbito dalla sterilizzazione delle clausole IVA e accise. Di rilievo

ancora marginale è l'estensione del regime dei minimi, mentre si segnala l'impatto sia della revisione della disciplina delle perdite fiscali, sia dell'estensione della cedolare secca per i redditi da immobili ad uso commerciale. Nel biennio successivo muta il peso degli interventi. Oltre alla parziale sterilizzazione delle clausole, cresce il rilievo sia della estensione del regime dei minimi sia dell'applicazione dell'aliquota ridotta del 15 per cento sulla parte del corrispondente agli utili reinvestiti: delle minori entrate previste (10,5 miliardi), il 34 per cento è riconducibile a tali due interventi. Nel 2021, oltre a questi, significativo è il rilievo delle minori entrate connesse alla tassazione separata del reddito da lavoro autonomo e di impresa, a cui è riconducibile il 10,7 per cento del minor gettito atteso.

Le coperture

4.

Anche dal lato delle coperture la manovra si presenta concentrata su alcune linee di intervento.

Sul fronte delle spese, oltre il 58 per cento delle riduzioni (che nel complesso ammontano a 6,3 miliardi) è riconducibile a definanziamenti, riprogrammazioni e tagli previsti sia nel testo normativo che in bilancio. Si tratta, in generale, di numerose riduzioni di importo limitato a cui si aggiungono i tagli di fondi e le riprogrammazioni degli interventi relativi al Fondo per il cofinanziamento UE e a RFI. Di particolare rilievo è poi l'ammontare del definanziamento del Reddito di inclusione (REI), destinato ad essere sostituito dal reddito di cittadinanza (si tratta di 2,2 miliardi).

Nel biennio 2020-21, la riduzione degli effetti attesi da definanziamenti e riprogrammazioni di spesa è in parte compensata dalla crescita dei risparmi da interventi settoriali e in particolare da quelli in campo sanitario, a cui si riconduce nell'ultimo anno 1 miliardo di minori esborsi rispetto al quadro tendenziale.

Sul fronte delle entrate, la manovra individua risorse a copertura per poco più di 7,8 miliardi nel 2019. Si tratta per circa il 28 per cento degli effetti attesi dalla soppressione di due istituti: l'ACE e l'IRI. Ma sono soprattutto gli interventi di aumento nei versamenti di acconto richiesti alle società di assicurazione, il differimento della deducibilità delle riduzioni di valore dei crediti e la rimodulazione della deducibilità

delle DTA sull'avviamento ad apportare oltre il 54 per cento delle nuove entrate. Ancora marginale nel primo anno di programmazione risulta l'apporto relativo alle misure per la pacificazione fiscale e al contrasto dell'evasione introdotte con il DL n. 119. Importanti sono poi la revisione dei proventi attesi dalla cessione delle frequenze (+200 milioni annui), in materia di giochi (+239 milioni) e di tassazione dei tabacchi (+132,6 milioni) (tutti interventi che si valuta assicurino un maggior gettito permanente nel triennio).

Anche in questo caso il rilievo e la composizione delle entrate muta nel biennio successivo. Esaurito l'effetto dell'aumento degli acconti e del differimento delle riduzioni dei crediti, cresce l'effetto attribuito all'abolizione dell'ACE e soprattutto alle misure disposte con il DL n. 119 a cui è riferibile, nel 2020, il 28,5 per cento delle maggiori entrate (importo che cresce al 42 per cento nel 2021). Oltre alla conferma dei gettiti attesi da giochi, frequenze e tabacchi, assume rilievo la modifica della disciplina dei crediti di imposta per ricerca e sviluppo (+300 milioni annui).

Gli interventi sulle entrate

5.

Le disposizioni tributarie contenute nel disegno di legge di bilancio per il 2019 si articolano in misure che si collegano direttamente a previsioni normative già in essere e a misure che presentano i caratteri della novità.

Della prima tipologia fanno parte la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia afferenti l'IVA e le accise (art. 2), la sterilizzazione dell'aumento delle accise sui carburanti (art. 3), la proroga e rimodulazione del c.d. iperammortamento (art. 10), la proroga delle detrazioni fiscali per l'efficienza energetica, per le ristrutturazioni edilizie, per l'acquisto di mobili e per le sistemazioni a verde (artt. 11 e 12).

Sulle misure con caratteri innovativi appare opportuno soffermarsi.

6.

L'art. 4 (Estensione del “regime forfetario” - minimi), innova profondamente il regime già previsto per le persone fisiche che esercitano attività d'impresa e professionali di contenuta dimensione economica (art. 1, commi da 54 a 89, della legge n. 190 del 2014). L'ammontare di ricavi o compensi entro il quale il regime forfetario è applicabile, attualmente differenziato tra i 25 mila e i 50 mila euro in ragione delle diverse attività identificate mediante codici ATECO, viene uniformato e innalzato a 65 mila euro per tutte le categorie economiche. Il mancato superamento di tale ammontare di ricavi nel periodo d'imposta precedente costituisce ora l'unico presupposto per l'applicazione del regime, venendo meno gli altri requisiti costituiti dal ridotto ammontare dei beni strumentali e delle prestazioni di lavoro utilizzate nell'attività.

Vengono rafforzate le disposizioni volte a prevenire comportamenti opportunistici ed abusi, prevedendo preclusioni per chi fa parte di imprese familiari o è socio di società di persone o a responsabilità limitata, nonché per coloro che svolgono l'attività prevalentemente a favore di un soggetto già datore di lavoro del contribuente nel biennio precedente o nei confronti di altri soggetti comunque riconducibili allo stesso datore di lavoro.

Nessuna modifica subisce la misura dell'imposta sostitutiva dell'IRPEF, delle addizionali e dell'IRAP, che resta stabilita nel 15 per cento a regime e viene ridotta al 5 per cento per i primi cinque anni di attività.

Con l'aumento dei limiti di applicabilità, in diversi casi più che raddoppiati rispetto a quelli attuali, il regime forfetario potrebbe riguardare una buona parte dei circa 2,4 milioni di persone fisiche che svolgono attività professionali o imprenditoriali in forma individuale, ove si consideri che il volume d'affari medio dichiarato per il periodo d'imposta 2016 da tali contribuenti è di appena 91.000 euro.

Il nuovo assetto normativo suggerisce alcune considerazioni di fondo.

In primo luogo, va segnalato come la sempre più estesa applicazione di regimi sostitutivi, inizialmente riservata ai redditi di capitale e ai redditi diversi di natura finanziaria e poi progressivamente estesa a buona parte dei redditi di lavoro autonomo, di impresa e di fabbricati, stia ormai sempre più conferendo all'IRPEF la valenza di un'imposta personale progressiva sui redditi di lavoro dipendente e di pensione.

Nel caso del regime forfetario per le attività d'impresa e professionali, il carico tributario che scaturisce dalla forfetizzazione dei costi e delle spese, riconosciuti dunque prescindendo dalla loro effettività e dalla misura dell'aliquota applicata, può risultare inferiore a quello che grava sui redditi di pari importo lordo assoggettati all'IRPEF e alle relative addizionali.

A ciò si aggiunga l'esigenza di valutare attentamente gli effetti negativi che il regime forfetario così ampliato può determinare in termini di rinvio della fatturazione, allo scopo di non superare la soglia di legge o, peggio, spingendo all'occultamento *tout court* delle prestazioni effettuate. Non può essere trascurato, infatti, che la *ratio* del regime forfetario dovrebbe risiedere nell'esigenza di semplificare gli adempimenti tributari richiesti a contribuenti marginali, del tutto privi di organizzazione produttiva, e connotati da una dimensione economica trascurabile. Tale *ratio* risulta oggi contraddetta dall'innalzamento della soglia a 65 mila euro di ricavi/compensi e dall'eliminazione dei requisiti correlati ai beni strumentali e al lavoro di terzi impiegato nell'attività, nonché dalla previsione di un ulteriore regime forfetario opzionale per la fascia fino a 100 mila euro di ricavi e compensi, di cui si dirà a commento dell'art. 6.

Dovrebbero, inoltre, essere valutati gli effetti modificativi del mercato del lavoro e dei livelli di contribuzione previdenziale che possono derivare dall'ampliamento del regime forfetario, che potrebbero indurre i nuovi contribuenti e le imprese datoriali a preferire l'assoggettamento a tale regime piuttosto che costituire nuovi rapporti di lavoro dipendente.

Andrebbero considerati, pure, gli effetti del regime forfetario a seguito del mancato addebito dell'IVA a titolo di rivalsa (art. 1, comma 58, legge n. 190 del 2014).

Infine, si dovrebbero monitorare le conseguenze derivanti dal venir meno delle addizionali regionale e comunale e dell'IRAP per gli enti destinatari del relativo gettito.

7.

Con l'art. 5 viene introdotta, a decorrere dal 2019, un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi sui compensi derivanti da lezioni private e ripetizioni rese da docenti titolari di cattedre nelle scuole di ogni ordine e grado. La disposizione ha l'evidente scopo di far emergere i compensi conseguiti per lo svolgimento dell'attività didattica in questione, oggi in gran parte occultati. Al riguardo, preme evidenziare come la misura potrebbe avere maggiore efficacia se si accompagnasse all'introduzione di una specifica detrazione dell'imposta a beneficio delle famiglie sulle quali gravano i compensi.

L'introduzione temporanea di una detrazione potrebbe contribuire all'emersione, sia pure parziale, dei redditi.

8.

Con l'art. 6 viene istituita, a decorrere dall'anno 2020, un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, delle addizionali e dell'IRAP per gli imprenditori individuali e gli esercenti arti e professioni che nell'anno precedente conseguono ricavi o compensi superiori a 65 mila euro e fino a 100 mila.

La misura del tributo è fissata nel 20 per cento. Le somme percepite sono escluse da ritenute d'acconto. Non appare chiaro se tale esclusione da ritenuta operi anche nel caso dei bonifici bancari per spese di ristrutturazione edilizia e risparmio energetico, introdotte come è noto proprio per prevenire le numerose omissioni ascrivibili alle imprese operanti nei settori di attività interessati.

Si ripropongono, anche con riferimento a tale regime sostitutivo, le osservazioni circa la coerenza con il principio di progressività del sistema e con i principi generali che disciplinano il prelievo tributario.

Non va trascurato che la nuova disposizione potrebbe riflettersi sullo sviluppo delle attività economiche e sull'auspicata crescita dimensionale delle imprese, considerato il differenziale d'imposta che consegue al superamento del limite di 100 mila euro di ricavi e compensi.

La disposizione, inoltre, prevede, per i soggetti che applicano l'imposta sostitutiva, l'esonero dall'applicazione dell'IVA sulle operazioni nazionali cui consegue l'indetraibilità dell'imposta assolta sugli acquisti. Si tratta dell'applicazione della franchigia dall'imposizione e dalla detrazione prevista per le piccole imprese dall'attuale Titolo XII, Capo I della direttiva IVA 2016/112/UE. Sul punto si osserva che i regimi di esenzione (per volumi superiori a 5.000 euro), vengono autorizzati, in deroga agli articoli 284 e 285 della direttiva IVA, dal Consiglio UE e che la deroga richiesta dall'Italia è stata autorizzata entro il limite di 65.000 euro fino al 31 dicembre 2019 con decisione del Consiglio 2016/1988. Il sistema di autorizzazione di soglie di esenzione in deroga è attualmente in fase di superamento in ambito europeo e la proposta di modifica della direttiva IVA attualmente in discussione (2018/0006 CNS), prevede come soglia massima esentabile l'importo di 85.000 euro, con la conseguenza che il regime che ci si accinge a varare potrebbe risultare incompatibile con le modifiche alla direttiva IVA in discussione la cui entrata in vigore è prevista per il 1° luglio 2022. In ogni caso, la disposizione, la cui decorrenza è prevista dal 2020, andrebbe subordinata all'ottenimento di apposita deroga comunitaria.

9.

L'art. 8 concerne la tassazione agevolata degli utili reinvestiti per l'acquisizione di beni materiali strumentali e per l'incremento dell'occupazione. La disposizione si correla alla contemporanea abolizione, prevista nell'art. 88 del disegno di legge, dell'Aiuto alla crescita economica (ACE). Tenendo conto di quanto emerge dalla relazione tecnica alle due norme, il saldo tra le due misure risulta essere, a regime, di 851,6 milioni di euro.

Al riguardo, pur non entrando nel contenuto della nuova norma si deve segnalare come frequenti modificazioni nella normativa volta a favorire la capitalizzazione delle imprese potrebbero incidere sui processi decisionali degli operatori, stante l'esigenza di assimilare compiutamente la portata delle nuove disposizioni e di mettere a punto complesse pianificazioni pluriennali degli investimenti.

10.

Con l'art. 9 il regime opzionale della cedolare secca, già previsto per i canoni di locazione degli immobili abitativi dall'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011, viene esteso alle unità immobiliari della categoria catastale C/1 (negozi e botteghe) con superficie fino a 600 mq.

Sono incluse nel regime cedolare anche le eventuali pertinenze dei negozi locate congiuntamente, quali magazzini, rimesse stalle e scuderie, tettoie chiuse e aperte. L'aliquota applicabile è quella del 21 per cento. L'agevolazione riguarderà soltanto i contratti di locazione stipulati nel 2019 e non potrà applicarsi ai contratti in essere al 15 ottobre 2018 che dovessero essere anticipatamente risolti per essere sostituiti con un contratto stipulato nel 2019 tra i medesimi soggetti per lo stesso immobile.

In merito a tale misura che, oltre che avvantaggiare i proprietari immobiliari interessati, potrebbe forse determinare una relativa flessione dei canoni e indurre la locazione di immobili attualmente non locati, si rileva come la stessa confermi la tendenza del legislatore ad estendere i regimi sostitutivi.

11.

L'art. 13 reca modifiche alla disciplina del credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo.

Il credito di imposta, riconosciuto a partire dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2015, era previsto, inizialmente nella misura del 25 per cento delle spese di ricerca e sviluppo agevolabili, elevata al 50 per cento delle spese sostenute per personale altamente qualificato impiegato nelle attività agevolabili e per le spese relative a contratti di ricerca stipulati con università ed enti di ricerca, con un limite massimo di 5 milioni di euro annui per soggetto. A decorrere dal 2017 la misura dell'agevolazione è stata aumentata al 50 per cento e il limite annuo elevato a 20 milioni di euro per ciascun beneficiario. Le spese agevolabili sono quelle che eccedono la media delle spese per ricerca e sviluppo sostenute nel corso dei periodi di imposta 2012, 2013 e 2014.

Le disposizioni in commento reintroducono le due percentuali dell'agevolazione e modificano le modalità di calcolo della quota agevolabile al 50 per cento, oltre a ridurre il limite massimo annuale a 10 milioni di euro per soggetto beneficiario. Viene, inoltre, prevista una modifica alla documentazione da approntare e alle responsabilità dei diversi soggetti coinvolti. In particolare, il riconoscimento del credito viene subordinato ad un'apposita certificazione dell'effettivo sostenimento delle spese ammissibili e della corrispondenza delle stesse alla documentazione contabile predisposta, rilasciata da un revisore legale, escludendo che la stessa possa essere rilasciata dal collegio sindacale ed eliminando l'esenzione dalla certificazione per le imprese con bilancio certificato. Contestualmente viene previsto che la relazione tecnica relativa alle attività svolte all'interno dell'impresa venga redatta dal responsabile della ricerca e controfirmata dal legale rappresentante dell'impresa che ne assume la responsabilità. Inoltre, con norma di interpretazione autentica, viene chiarito che ai fini della spettanza dell'agevolazione, i soggetti residenti che eseguono le attività di ricerca per soggetti residenti in stati dello Spazio Economico Europeo (SEE) non "black list", possono computare solo le spese sostenute direttamente e in laboratori o strutture situati nel territorio dello Stato.

Nella relazione tecnica, l'impatto finanziario delle modifiche normative viene stimato in una riduzione di spesa annua di 300 milioni di euro in competenza 2019 e 2020.

Le modifiche introdotte sembrano lasciare insolte alcune problematiche connesse all'applicazione dell'agevolazione in esame legate alle modalità di fruizione del credito che non prevedono né la preventiva prenotazione dello stesso, né la preventiva valutazione dell'ammissibilità all'agevolazione delle attività svolte. Tali modalità non consentono né di garantire il rispetto dei limiti di spesa previsti, né di evitare che l'agevolazione venga fruita con riferimento ad attività che non presentino i caratteri di innovazione richiesti dalla disposizione.

In considerazione dell'ingente quantità di risorse assorbite dall'agevolazione (1,3 miliardi di crediti richiesti con riferimento al 2016) sarebbe auspicabile un meccanismo di prenotazione del credito che consenta di limitare allo stanziamento l'ammontare di risorse complessivamente destinate all'agevolazione.

Sarebbe, inoltre, necessario individuare il regime sanzionatorio applicabile nei diversi casi di indebita fruizione dell'agevolazione osservati nel corso dei controlli. L'attuale disposizione di cui all'articolo 3, comma 10, del DL n. 145/2013 non chiarisce, infatti, se l'indebito utilizzo del credito di imposta vada sanzionato ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 471/1997 in base a quanto previsto dal comma 4 (sanzione del 30 per cento del credito utilizzato in misura superiore a quella spettante o in violazione delle modalità previste) o dal comma 5 (sanzione dal 100 al 200 per cento del credito ritenuto inesistente per mancanza del presupposto costitutivo e la cui inesistenza non sia riscontrabile con modalità di controllo automatizzato).

Pacificazione fiscale ed altre entrate

12.

Completano il quadro delle maggiori entrate previste dalla manovra quelle del DL n. 119/2018, che contiene un insieme di misure che affrontano le materie della pacificazione e semplificazione fiscale e dell'innovazione del processo tributario.

Anche quest'anno il Governo ha scelto di riproporre lo schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa "terza", la quale entra - nella fattispecie - a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra per il fatto di destinare le risorse in fondi di spesa utilizzati dalla legge di bilancio. Le entrate che non hanno trovato un impiego immediato sono confluite infatti in due Fondi (il fondo per la riduzione della pressione fiscale e quello per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente) per essere in seguito utilizzate a copertura di nuovi interventi in sede di legge di bilancio. Nel prospetto di copertura la destinazione ai Fondi concorre alla copertura della manovra di bilancio come minor spesa corrente. Si tratta di una soluzione dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative e che è possibile praticare in presenza di un decreto-legge emanato e, quindi, formalmente tale da costituire legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio. Nell'esame condotto dalla Corte tali importi sono tuttavia considerati come maggiori entrate.

Le misure previste dal decreto comportano maggiori entrate nette per meno di 150 milioni nel 2019 che crescono ad oltre 1,2 miliardi nel 2020 e 1,5 miliardi nel 2021.

Sono soprattutto le disposizioni relative alla estensione della fatturazione elettronica a garantire nei prossimi anni il contributo più significativo. Sul decreto la Corte dei conti si è espressa rendendo una specifica audizione in sede parlamentare il 31 ottobre scorso. Nel Riquadro, cui per brevità si rinvia, sono riassunte le principali osservazioni formulate dalla Corte.

Gli interventi sulla spesa

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

13.

Di particolare rilievo, nell'ambito della manovra, sono le misure per il lavoro, l'inclusione sociale, la previdenza e il risparmio. Ai relativi articoli, che vanno dal 21 al 38, va ascritto circa il 60 per cento degli effetti *netti* sul saldo della PA. L'insieme delle disposizioni previste rappresenta circa il 40 per cento degli impieghi, mentre supera il 70 per cento come quota delle maggiori spese.

La parte di gran lunga prevalente (quasi il 95 per cento) è correlata alla volontà di intervenire in materia di previdenza ed assistenza. Con l'articolo 21 vengono creati i

presupposti finanziari per tali interventi disponendo l'istituzione di due fondi, rispettivamente di 9 miliardi per ciascuno degli anni del triennio "per il reddito di cittadinanza" e di 6,7 miliardi per il 2019 e 7 miliardi per il 2020 e il 2021 per "la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e l'incentivazione dell'assunzione di lavoratori giovani". Entrambi gli importi costituiscono limiti di spesa iniziali; è previsto infatti un meccanismo di intercomunicazione e compensazione tra i due contenitori con eventuale rideterminazione, se del caso, del limite individuale, e fermo restando il vincolo complessivo.

Nel caso del Fondo per l'introduzione del reddito di cittadinanza e il potenziamento dei centri per l'impiego viene specificato che è garantito il "riconoscimento delle prestazioni REI fino alla piena operatività dei nuovi istituti". Contestualmente si dispone che le risorse relative al Fondo povertà di cui al d.lgs. n. 147/2017 (provvedimento con cui è stato introdotto il Reddito di inclusione) confluiscono nell'istituendo fondo: si tratta di 2,2 miliardi circa per il 2019 e per il 2020 e 2,1 miliardi per il 2021 i quali concorrono alla determinazione del limite di spesa complessivo.

L'introduzione del reddito di cittadinanza implica maggiori oneri per la finanza pubblica pari a 6,8 miliardi nel 2019 e 2020 e 6,9 nel 2021. Per quanto riguarda invece gli oneri connessi agli interventi per le pensioni essi vengono considerati pari all'importo del richiamato fondo.

Le disposizioni dell'articolo 21 prevedono inoltre (comma 4) la destinazione fino ad 1 miliardo, in ciascuno degli anni 2019 e 2020, di risorse per il potenziamento dei centri per l'impiego nonché fino a 10 milioni per il 2019 quale contributo al funzionamento di Anpal Servizi S.p.A., agenzia del Ministero del lavoro.

Le dotazioni complessive del Fondo povertà, cresciute sensibilmente negli ultimi anni, constano, dopo la legge di bilancio 2018, oltre che dei fondi specificamente destinati al finanziamento diretto del Reddito di inclusione, ora riassorbiti nelle risorse per il reddito di cittadinanza (2.198, 2.158 e 2.130 milioni rispettivamente per il 2019, 2020 e 2021), anche di ulteriori 347 milioni nel 2019 e 470 milioni nel 2020 e 2021 come quota specificamente assegnata ai Comuni nell'ambito del necessario ruolo per la gestione effettiva dei servizi legati al Rei ed ulteriori 117 milioni per il 2020 e 145 milioni per il 2021 a titolo di "quota Piano povertà". È da ritenere che tali fondi continueranno ad essere utilizzati per gli scopi originari, atteso il fatto che nel contrasto alla povertà e nella lotta per l'inclusione sociale resta cruciale il ruolo delle comunità locali e la capacità, come la Corte ha rimarcato nel *Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica*, di mettere in rete competenze multidisciplinari.

14.

Il disegno di legge di bilancio per il 2019 segna la ripresa di una politica espansiva in materia di spesa per il personale.

La nota di aggiornamento al DEF 2018, deliberata nel mese di settembre 2018, quantifica la spesa di personale per il predetto anno in circa 170 miliardi, con una revisione al ribasso di circa 1 miliardo rispetto alle previsioni di aprile. Per il 2019 è prevista una diminuzione dello 0,8 per cento e un ulteriore calo dello 0,3 per cento è ipotizzato per il 2020.

La nuova previsione tiene conto della mancata sottoscrizione nel 2018 dei contratti collettivi per il triennio 2016-2018 relativi alla dirigenza (comprensivi di una forte componente di arretrati), di una diminuzione della spesa di personale per le regioni e gli enti locali e dell'errata contabilizzazione dell'IRAP nella spesa di personale, contenuta nel DEF.

Le previsioni per il 2019 e per il 2020 tengono conto della sottoscrizione di tutti i contratti collettivi per il decorso triennio e della prevista ridefinizione annuale dell'organico di fatto della Scuola.

Gli articoli da 28 a 36 prevedono assunzioni straordinarie in deroga in alcuni settori nevralgici della pubblica amministrazione (Ministeri della giustizia, dell'interno, dell'ambiente, magistrati ordinari e amministrativi, Forze di polizia, Vigili del fuoco, ricercatori delle università, ispettori del lavoro), nonché la quantificazione delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi relativi al triennio 2019-2021 e di quelle correlate al riordino dei ruoli e delle carriere del personale dei Corpi di polizia e delle Forze armate.

Tali misure, al netto delle spese di funzionamento connesse con le predette assunzioni e di quelle per le procedure concorsuali (4,5 milioni nel 2019, 4 nel 2020 e nel 2021), nonché delle maggiori entrate tributarie e contributive, determinano effetti finanziari sull'indebitamento netto, pari a 448,2 milioni nel 2019, 794,9 nel 2020 e 1.067,8 nel 2021.

La quantificazione, basata sulle retribuzioni medie riportate nel Conto annuale 2016 aggiornate con gli incrementi dell'ultima tornata contrattuale, appare realistica.

Le facoltà assunzionali in deroga, per un totale nel triennio di circa 12.400 unità, riguardano:

- 3.000 unità di personale presso il Ministero della giustizia;
- 50 consiglieri di prefettura, 25 dirigenti di II fascia, 700 funzionari (area III-area II), presso il Ministero dell'interno;
- 20 dirigenti e 400 unità delle aree III e II presso il Ministero dell'ambiente;
- 6 dirigenti di II fascia e 85 funzionari presso l'Avvocatura generale dello Stato;
- 26 funzionari presso il Consiglio di stato e i TAR;
- 1.091 funzionari presso il MIBACT;
- 1.000 unità del ruolo ispettivo presso l'Ispettorato nazionale del lavoro;
- 135 unità di personale presso l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, di cui 7 dirigenti e 19 professionisti;
- 200 magistrati ordinari;

- 4.154 unità, nel triennio 2019-2021, appartenenti alle Forze di polizia, compresa la Polizia penitenziaria;
- 1.500 Vigili del fuoco qualificati ed esperti;
- 1.000 ricercatori presso le università.

Non sono ascritti effetti finanziari all'incremento della dotazione organica (60 unità) e delle connesse facoltà assunzionali dell'INAIL, in quanto gli oneri relativi sono posti a carico del bilancio dell'Ente (art. 33).

Le facoltà assunzionali in deroga si aggiungono a quelle ordinarie che, dal 2019, già consentono un tasso di ricambio pari al 100 per cento del personale cessato dal servizio. In alcuni casi (magistrati e personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei TAR-magistrati ordinari, Vigili del fuoco e, come detto, INAIL) viene incrementata, per consentire le nuove assunzioni, la stessa dotazione organica delle istituzioni interessate.

Spicca, in particolare, il dato relativo al Ministero dell'ambiente che, nel 2016, secondo il Conto annuale, nelle aree per le quali sono previste assunzioni in deroga per 420 unità, aveva in servizio 157 dipendenti. Analogamente per l'Avvocatura generale dello Stato che, nel 2016 aveva in servizio, nelle aree II e III, 83 unità di personale, le assunzioni in deroga previste dal DLB, nelle medesime aree, ammontano a 91 unità. Per il Ministero per i beni e le attività culturali le previste assunzioni in deroga comportano un incremento di quasi il 30 per cento del personale appartenente alle qualifiche interessate.

Considerata l'importanza e la vastità delle nuove facoltà assunzionali, sarebbe stato utile accompagnare le misure in esame, peraltro necessarie per garantire un fisiologico ricambio generazionale dei dipendenti pubblici in settori particolarmente rilevanti, da un programma di riforma e riorganizzazione degli uffici, riprendendo alcuni dei principi contenuti nella legge n. 124 del 2015 che, come più volte osservato dalla Corte, ha avuto, nei settori interessati dalle norme in oggetto, un'attuazione parziale e limitata (riordino e razionalizzazione delle Forze di polizia e dei VVFF, trasformazione delle Prefetture in uffici territoriali dello Stato, riordino della dirigenza pubblica).

Si osserva, inoltre, che la prevista ampia immissione di personale sembra destinata a determinare costi aggiuntivi di funzionamento.

Va poi segnalato l'incremento delle dotazioni organiche dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA), istituita dall'art. 12 del DL n. 109 del 2018 presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in sostituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), in quanto la dotazione organica, rivista in aumento, era stata fissata nello scorso mese di settembre dal decreto-legge citato.

L'art. 34 quantifica le risorse necessarie al rinnovo dei contratti collettivi per il personale statale per il triennio 2019-2021, in 1.100 milioni per il 2019, 1.425 per il 2020 e 1.775 per il 2021 e a regime, corrispondenti ad un incremento a regime di circa il 2 per cento della massa salariale di riferimento.

Le predette risorse sono comprensive di quelle necessarie per corrispondere l'indennità di vacanza contrattuale (310 milioni nel 2019 e 500 milioni per gli altri due anni).

In termini di indebitamento netto, considerati gli effetti riflessi in termini di maggiori entrate tributarie e retributive, e, per il 2019, l'utilizzo di 140 milioni, relativi ai residui della precedente tornata contrattuale, il costo del rinnovo dei contratti per il personale a carico del bilancio dello Stato è cifrato in 334,8 milioni per il 2019, 476,4 per il 2020 e 656,6 per il 2021.

Per le restanti Amministrazioni pubbliche, il costo della tornata contrattuale, a carico del bilancio degli enti, è stimato in ulteriori 940 milioni per il 2019, 1,2 miliardi per il 2020, 1,415 miliardi per il 2021 e a regime.

La Corte prende positivamente atto che il Governo ha provveduto alla quantificazione e alla copertura dei predetti oneri - invertendo la prassi sinora seguita - fin dal primo anno di scadenza della precedente tornata contrattuale.

La relazione tecnica non chiarisce, peraltro, sulla base di quali parametri è stata effettuata e ritenuta congrua la quantificazione delle risorse per i rinnovi.

L'Intesa Governo-Sindacati sugli assetti contrattuali del settore pubblico del 30 aprile 2009, in base alla quale il calcolo delle risorse da destinare agli incrementi contrattuali doveva avvenire assumendo la previsione dell'indice IPCA (Indice dei prezzi al consumo armonizzato), al netto dei prodotti energetici importati, non ha mai trovato attuazione per effetto della normativa sul blocco della contrattazione ed è stata concordemente ritenuta non più applicabile.

In ogni caso tale indice, secondo il comunicato Istat del 30 maggio 2018, è cifrato negli anni in questione nell'1,4 per i primi due anni e 1,3 per il 2021, per un totale a regime del 4,1 per cento.

Applicando l'indice alle sole voci di carattere stipendiale, che rappresentano circa l'80 per cento della retribuzione complessiva, l'onere a regime sarebbe stato pari a circa 2,8 miliardi.

L'importo stanziato nel disegno di legge di bilancio non corrisponde al tasso di inflazione programmata, pari all'1,2 per cento nel 2019.

Relativamente al triennio contrattuale 2016-2018, il 30 novembre 2016 il Governo aveva sottoscritto un'Intesa con le parti sociali, in base alla quale si era impegnato a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo da assicurare incrementi economici medi non inferiori a 85 euro mensili lordi, cifra analoga alla dinamica contrattuale del settore privato nel medesimo periodo.

In relazione a quanto sopra, la legge di bilancio per il 2018 ha integrato le risorse stanziate nelle manovre per gli anni precedenti, in modo tale da assicurare incrementi retributivi pari al 3,48 per cento a regime, percentuale che corrisponde ad 85 euro medi lordi mensili.

Tale previsione ha rappresentato, dunque, il nuovo parametro valevole *una tantum* per la compatibilità economica dei rinnovi contrattuali del precedente triennio, in attesa della ridefinizione di un nuovo accordo sulla politica dei redditi.

Gli incrementi contrattuali per la predetta tornata sono risultati superiori a quelli previsti nel caso in cui si fosse applicato l'indice IPCA o il TIP e hanno trovato giustificazione nel lungo periodo di blocco e nella perdita di potere di acquisto delle retribuzioni del settore pubblico, in assoluto e rispetto a quelle del settore privato.

In sede di certificazione del CCNL relativo al personale delle amministrazioni centrali, la Corte osservava che in mancanza di un predefinito parametro di riferimento, la verifica della compatibilità economica dei costi contrattuali si rivelava di non facile percorribilità, ritenendo, in relazione al contesto macroeconomico di riferimento, caratterizzato da un progressivo ma ancora lento superamento della crisi economica da tempo in atto e, soprattutto, dalla necessità di rispettare i vincoli imposti alla crescita della spesa pubblica dalle regole del *Fiscal compact*, necessaria la fissazione condivisa di nuove regole per la crescita programmata delle retribuzioni del settore pubblico.

Dalle risorse stanziare per i rinnovi contrattuali vanno detratte quelle necessarie (quantificate in 250 milioni) per continuare a corrispondere il particolare emolumento perequativo in favore delle categorie con reddito più basso, previsto dal contratto collettivo vigente.

Tale emolumento dovrebbe essere riassorbito all'interno della sottoscrizione dei nuovi contratti.

La norma non chiarisce se questa voce retributiva è destinata a divenire stabile ovvero se il suo mantenimento dipenda dalle decisioni da assumere in sede di contrattazione, come avvenuto per il precedente biennio.

Il Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali - Il coordinamento e la progettazione degli investimenti e delle opere pubbliche

15.

Nel quadro della strategia di rilancio degli investimenti, già esposta nel Documento programmatico di bilancio 2019, che prevedeva “miglioramenti organizzativi e regolatori” realizzati anche attraverso una rivisitazione del “quadro normativo e la semplificazione delle procedure amministrative”, il DLB introduce un nuovo Fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali, con una dotazione complessiva di 9,4 miliardi nel triennio 2019-2021 e 50,2 miliardi in quindici anni (2019-2033), che va ad affiancare l'analogo strumento già previsto dall'art. 1, comma 140 della legge n. 232/2016 e rifinanziato nel 2018 (art. 1, comma 1072 della legge 205/2017). Le misure proposte si pongono dunque in continuità con quelle già presenti nelle passate ultime due manovre di bilancio. Complessivamente gli strumenti iniettano risorse per oltre 132 miliardi fino al 2033. Rispetto al fondo già istituito nel 2017, non vengono individuate

in questa fase le finalità di investimento, lasciando alle singole amministrazioni richiedenti la selezione, in base ai propri programmi settoriali, dei progetti da finanziare. Una scelta che potrebbe comportare una frammentazione degli interventi che non consenta di incanalare le risorse disponibili negli ambiti più strategici per lo sviluppo e la crescita del Paese. Sotto l'aspetto procedurale il riparto delle risorse avviene con le stesse modalità previste per il fondo di cui all'art. 1, comma 140 della legge 232/2016 (tenendo conto ovviamente anche della intervenuta sentenza della Corte costituzionale 74/2018), ma con una innovazione nel contenuto del DPCM di ripartizione che riguarda l'individuazione delle modalità di eventuale revoca degli stanziamenti non utilizzati entro 18 mesi dall'attribuzione e la loro riassegnazione ad altri interventi. Al riguardo si osserva che per l'eventuale redistribuzione delle risorse su altri progetti si fa riferimento al criterio dell'appartenenza alle finalità indicate dalla legge, ma come detto, questo elemento è assente nell'art. 15.

Rimangono confermate le norme relative al sistema di monitoraggio degli investimenti e all'obbligo di ciascun Ministro di relazionare entro il 15 settembre di ciascun anno al Presidente del consiglio, al Ministro dell'economia e delle finanze e alle Commissioni parlamentari per materia e in ordine allo stato di avanzamento degli interventi e all'utilizzo dei relativi finanziamenti.

Va considerato che le procedure per la ripartizione e l'assegnazione delle risorse hanno tempi che rischiano di rallentare la effettiva realizzazione della spesa e quindi l'effetto di stimolo all'economia: nel 2017 solo alla fine di ottobre il capitolo fondo del Ministero dell'economia e delle finanze era stato ripartito sui capitoli di destinazione rendendo difficile poi assumere i relativi impegni nell'anno, come evidenziato da questa Corte nella Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato del 2017; per il 2018 è attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari il DPCM di riparto dei finanziamenti alle diverse Amministrazioni con stanziamenti aggiuntivi pari a circa 2,8 miliardi.

I ritardi e le incertezze nel dare concreta attuazione ai provvedimenti di spesa che fanno leva su tali disponibilità si evincono anche dalle Relazioni, allegate al Nadeff 2018 relative al monitoraggio delle leggi pluriennali.

16.

Mirando all'aumento quantitativo e qualitativo del capitale a disposizione del Sistema Italia, le azioni per lo sviluppo e gli investimenti puntano a rafforzare la capacità di

programmazione degli interventi pubblici che ne superi la frammentazione, con attento monitoraggio ai tempi di esecuzione delle opere. Nel delineare le azioni a sostegno dello sviluppo e degli investimenti pubblici e privati, il DLB si occupa di interventi dello Stato in infrastrutture di rilevanza nazionale, di interventi a favore degli enti locali e delle imprese, tenendo conto della struttura dimensionale delle aziende italiane.

Di particolare rilievo per il riavvio della politica di investimenti è poi il disegno della nuova *governance* previsto con la manovra. Esso è costituito dall'istituzione (art.18), con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di una “Struttura di missione per il supporto alle attività del Presidente del Consiglio dei Ministri di coordinamento delle politiche del governo e dell'indirizzo politico e amministrativo dei ministri in materia di investimenti pubblici e privati” denominata “InvestItalia”.

Istituita e disciplinata ai sensi dell'articolo 7, comma 4 del d.lgs. n. 303 del 1999, la nuova struttura, che avrà una durata temporanea, opererà alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri anche in raccordo con la Cabina di regia Strategia Italia istituita con il DL n. 109 del 2018 (art. 40).

Lo spettro dei compiti elencati al comma 2 delinea un'ampia area di azione che mira ad integrare i profili funzionali ed operativi della struttura. Pertanto, accanto ad attività più squisitamente operative, quali l'analisi e la valutazione di programmi d'investimento e di progetti di infrastrutture, l'elaborazione di studi di fattibilità e verifiche in collaborazione con il Ministero dell'economia e finanze, l'individuazione di soluzioni operative in materia d'investimento, in collaborazione con i competenti Uffici dei ministeri, vengono collocati specifici compiti di coordinamento. In questo ambito si esplicherà la funzione di indirizzo e regolazione volta all'adozione di misure mirate alla rimozione di eventuali criticità nella realizzazione degli investimenti nonché l'elaborazione di soluzioni, di tipo normativo o economico, finalizzate ad ottimizzare le politiche di investimento nel quadro degli obiettivi di crescita previsti dal Governo.

Il coordinamento delle attività della struttura con i compiti intestati alla “Centrale di progettazione delle opere pubbliche”, prevista all'articolo 17, e con le attività svolte da altre strutture organizzative che hanno competenza sugli investimenti e sullo sviluppo delle infrastrutture, è assicurato da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata.

L'autorizzazione di spesa per 25 milioni, a partire dal 2019, è destinata per lo più allo svolgimento delle funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri e in parte all'acquisizione di personale di elevata qualificazione scientifica e professionale, anche esterno alla pubblica amministrazione.

Completa il disegno della *governance*, la costituzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, di una “Centrale per la progettazione delle opere pubbliche”, dotata di autonomia amministrativa, organizzativa e funzionale. La nuova struttura potrà svolgere, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati, previa stipulazione di convezioni e senza oneri diretti di prestazioni professionali per gli enti territoriali richiedenti, compiti di “progettazione di opere pubbliche” ai sensi degli artt. 23 e 24 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

La Centrale dovrà svolgere, “in piena autonomia e con indipendenza di giudizio nelle valutazioni tecniche”, attività relative alla “progettazione di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva di lavori, collaudo, coordinamento della sicurezza della progettazione, nonché direzione dei lavori e incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla programmazione dei lavori pubblici”. Avrà, inoltre, compiti di “gestione delle procedure d’appalto in tema di progettazione per conto della stazione appaltante interessata”, di “valutazione economica e finanziaria del singolo intervento” nonché di “assistenza tecnica alle amministrazioni coinvolte nel partenariato pubblico/privato”

Nelle intenzioni del legislatore la Centrale dovrebbe, pertanto, rappresentare un supporto tecnico, soprattutto per quelle amministrazioni che hanno mostrato difficoltà proprio nelle attività di progettazione esecutiva. Questa rappresenta, infatti, una delle fasi nelle quali sono state segnalate, nel corso dei monitoraggi effettuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le maggiori criticità e i conseguenti problemi di rallentamento delle procedure di realizzazione delle opere pubbliche.

La Centrale può rappresentare una valida opzione, soprattutto per quelle amministrazioni che si attivano occasionalmente, sia per la gestione delle procedure di appalto in tema di progettazione per conto della stazione appaltante, sia per la valutazione dei progetti.

Il ricorso alla nuova struttura non preclude, tuttavia, agli enti delle amministrazioni centrali e territoriali la possibilità di organizzare le attività di progettazione al proprio interno o ricorrendo a figure professionali esterne. Disegnata come una struttura di affiancamento e supporto tecnico, in particolare, per quegli uffici delle amministrazioni locali più sguarniti di profili professionali tecnici, per carenze di organico determinate dagli stringenti vincoli del turn over, la Centrale non potrà, dati i compiti previsti dalla norma, assorbire o sostituire la funzione svolta dalle società di ingegneria e architettura o dai liberi professionisti. Va evidenziato, in questo senso, il servizio offerto dalla Centrale per supportare le valutazioni economiche e finanziarie dei singoli interventi, la predisposizione di modelli di progettazione standard (nelle casistiche in cui ricorrono moduli omogenei e ripetibili) ed infine l’assistenza tecnica per le operazioni di partenariato pubblico-privato dove il potenziale economico del modello è stato, in molti casi, indebolito – come ha segnalato la Corte dei conti europea nell’ambito di un’analisi campionaria, condotta nel 2018, sul PPP in Europa - “per l’inadeguatezza delle analisi, delle strategie per l’impiego dei partenariati, nonché dei quadri istituzionali e normativi”. Si segnala che proprio in questo ambito, il Ministero dell’economia e delle finanze, ha recentemente concluso una consultazione pubblica sulla “Guida alle Pubbliche Amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche nell’ambito di un partenariato pubblico-privato (PPP)” con riscontri positivi da parte delle amministrazioni consultate.

Sotto il profilo organizzativo il disegno di legge autorizza, per il funzionamento della Centrale, l’assunzione a tempo indeterminato, a partire dall’anno 2019 di un massimo di 300 unità con prevalenza di personale di profilo tecnico (pari ad almeno il 70 per cento del personale; nei limiti del 5 per cento con qualifica dirigenziale). Nella fase di prima attuazione e per garantire l’immediata operatività, la nuova struttura provvederà al reclutamento del personale di ruolo, nella misura massima di 50 unità, da individuare tra il personale di ruolo dell’amministrazione anche con assegnazione temporanea.

Da segnalare che per il funzionamento e l’attività della Centrale si rinvia al comma 5 dell’art.15 del DLB, con il quale è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2019 a favore dell’Agenzia del Demanio, di cui tuttavia non vi sono riscontri nell’articolo 17 di istituzione della Centrale.

Un decreto del Presidente della Repubblica, infine, (da emanare entro 180 giorni dall’entrata in vigore della legge) oltre a delineare i profili organizzativi della Centrale, di cui non si indica la collocazione organizzativa, stabilirà le misure necessarie a coordinare le funzioni della struttura con le attività di progettazione svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e da Consip.

A completare il disegno complessivo del Governo, sul piano della regolazione e semplificazione del quadro normativo, è stato avviato un programma di interventi di revisione delle procedure di appalto con lo svolgimento di una consultazione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la modifica di specifici istituti del Codice dei contratti e il successivo avvio presso il Senato di una indagine conoscitiva sulla sua applicazione.

Il comma 4 dell'articolo 16 del DLB introduce una norma modificativa del Codice degli appalti (articolo 37 comma 5 del d.lgs. n. 50 del 2016) secondo cui "l'ambito territoriale di riferimento delle centrali di committenza coincide con il territorio provinciale o metropolitano e i comuni non capoluogo di provincia ricorrono alla stazione unica appaltante costituita presso le province e le città metropolitane per gli appalti di lavori pubblici". La modifica introdotta potrebbe consentire una facilitazione delle procedure di gara in particolare delle amministrazioni territoriali più piccole, con una ricaduta positiva sui tempi di realizzazione degli interventi di manutenzione delle infrastrutture a rischio immediato. Attualmente, quasi la metà delle province gestiscono stazioni uniche appaltanti tramite convenzioni con i comuni di piccola dimensione.

Dal funzionamento del nuovo sistema di *governance*, ci si attende un impatto macroeconomico di breve-medio termine, sia in termini di accelerazione degli interventi già in corso, sia per l'avvio di nuovi investimenti.

Lo svolgimento delle tre principali fasi del ciclo degli investimenti, quali la programmazione, la allocazione delle risorse e la realizzazione di progetti, seppure impiantato nelle due nuove strutture, andrebbe, tuttavia, collocato in un quadro definito di ripartizione dei compiti tra i ministeri coinvolti.

La scelta di intervenire in una specifica fase del ciclo può produrre, infatti, impatti diversi sull'efficacia dell'investimento. Sarebbe pertanto opportuno arrivare a definire in una forma estesa, nell'ambito dei successivi passaggi normativi, le modalità con cui si intende dare attuazione ai nuovi compiti attribuiti sia alla Centrale che alla nuova struttura di missione, anche in relazione alle competenze dei soggetti istituzionali responsabili a livello centrale e territoriale. In un sistema caratterizzato da un elevato grado di decentramento, del resto, l'introduzione delle nuove procedure richiede adeguati meccanismi di coordinamento tra diversi livelli di governo, soprattutto in ambiti in cui gli strumenti di programmazione e di pianificazione, nonché le prassi di collaborazione tra soggetti interistituzionali, sono consolidati da tempo.

Per le previste attività di valutazione e monitoraggio in capo alla struttura di missione sarebbe opportuno introdurre, inoltre, in modo esplicito, l'uso di strumenti diagnostici in grado di rilevare le criticità che condizionano i contesti organizzativi, il cosiddetto ambiente istituzionale, in cui vengono gestite le politiche di investimento con effetti rilevanti sulla loro efficacia.

Le misure per gli Enti territoriali

17.

Il complesso delle norme che riguardano gli enti territoriali è volto ad incidere sulla ripresa degli investimenti superando, anche in ragione della necessità di adeguarsi alle recenti sentenze costituzionali (sentenza 247/2017 e 101/2018), le regole sul contributo degli enti agli obiettivi di finanza pubblica che, dal 2016, hanno sostituito il Patto di stabilità interno.

Le disposizioni della legge 243 hanno finora previsto per tali enti un saldo non negativo in termini di competenza fra entrate e spese finali. Meccanismo che avrebbe dovuto favorire le scelte di investimento attraverso maggiori spazi finanziari e l'eliminazione dei vincoli ai pagamenti per spese in conto capitale.

Come rilevato dalla Corte, da ultimo nel Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica dello scorso luglio, con la nuova regola fiscale non sono emerse nel biennio 2016-2017 difficoltà per l'insieme degli enti di ciascuna regione. Semmai essi non hanno utilizzato tutti gli spazi di cui disponevano, raggiungendo risultati di bilancio ampiamente più favorevoli di quanto richiesto. Ciò anche giovandosi degli spazi finanziari ceduti e acquisiti nell'ambito dei patti regionali e nazionali. Per le regioni, l'eccedenza sull'obiettivo è stata di 3,9 miliardi, per le province e le città metropolitane 392 milioni. I comuni hanno presentato la maggiore differenza fra risultati conseguiti e obiettivi, sia in termini assoluti che in rapporto alla spesa (4,3 miliardi, il 6 per cento della spesa).

Nonostante ciò la spesa in conto capitale stenta ancora a riprendere vigore. Anche i dati sui pagamenti per investimenti fissi lordi relativi al terzo trimestre 2018 mostrano per gli enti locali ancora una flessione rispetto allo stesso periodo del 2017, seppure contenuta

(-0,2 per cento). In controtendenza sono le Regioni che segnano una crescita significativa (+14,1 per cento) rispetto allo stesso periodo dello scorso anno.

18.

Il disegno di legge dedica a Regioni ed Enti locali diverse disposizioni finalizzate fondamentalmente alla semplificazione e al rilancio degli investimenti.

Le norme più rilevanti nell'ambito del primo filone sono contenute nell'articolo 60 ("semplificazione delle regole di finanza pubblica"), art. 62 (compensazione di crediti e debiti di regioni e province autonome in materia di tassa automobilistica), art. 66 (semplificazione adempimenti contabili) e 71 (variazioni di bilancio amministrative); sono direttamente finalizzate al rilancio degli investimenti, invece, le norme contenute negli articoli 61 (misure per il rilancio degli investimenti e concorso alla manovra da parte delle regioni a statuto ordinario), 64 (finanziamento piani di sicurezza per le scuole e le strade delle province della RSO), 65 (utilizzo del risultato di amministrazione), 67 (disciplina del fondo pluriennale vincolato per i lavori pubblici), 68 (disposizioni per il programma di riqualificazione urbana delle periferie delle città metropolitane e dei capoluoghi), 70 (disposizioni per il finanziamento degli investimenti regionali).

Solo due articoli prevedono oneri per la finanza pubblica ed è su questi che si svolgono alcune considerazioni.

L'art. 60 rivoluziona i principi di coordinamento definendo nuove modalità di concorso delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica. Dal 2019 regioni a statuto speciale, province autonome ed enti locali (dal 2021 anche le regioni a statuto ordinario) saranno considerate in equilibrio, sia in termini di contabilità finanziaria sia ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica, in presenza di un risultato di competenza non negativo rilevato secondo le modalità previste dal d.lgs. 118/2011 nell'allegato 10 del rendiconto di gestione.

Il ricorso all'unico saldo previsto dalla contabilità armonizzata sarebbe da mettere in relazione, secondo quanto indicato al comma 2, con le sentenze della Corte costituzionale (in particolare la n. 247/2017) che hanno interpretato in senso "costituzionalmente orientato" l'art. 9 della legge n. 243/2012 e dettato quindi dall'esigenza di includere tra le entrate finali rilevanti nel saldo anche l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato senza limitazioni.

Il riferimento ad un unico saldo, quello previsto dalla contabilità armonizzata, rappresenta una semplificazione significativa del quadro normativo.

Va tuttavia osservato come esso implichi la considerazione delle poste dell'indebitamento tra quelle valide per gli equilibri, in contrasto con i principi stabiliti sia dall'art. 9 (che non ne prevede l'inclusione), sia dall'art. 10, commi 3 e ss., della

legge rinforzata 243/2012 che fissa limiti e modalità per il finanziamento degli investimenti con ricorso all'indebitamento.

Va poi considerato che gli enti potrebbero accedere a nuovo indebitamento oltre la quota di capitale rimborsata rimanendo quale unico limite quello concernente la capacità di indebitamento fissata al 10 per cento di incidenza degli interessi passivi sulle entrate. Ove questo comporti un aumento di debito, potrebbe risultare non aderente alle nuove condizioni il criterio di calcolo del debito potenziale esposto nella relazione tecnica che, per questa specifica componente, fa riferimento alla media del periodo 2009-2016 condizionata dall'operare delle regole della legge 243.

Dall'espansione dell'indebitamento, ove non associata ad una dinamica adeguata della spesa per gli investimenti può derivare una crescita delle risorse prenotate ed accantonate nel FPV di spesa che, laddove non impegnate nei termini di legge sarebbero destinate a rifluire nel risultato di amministrazione per essere riprogrammate.

Occorre, infine, considerare che in base alla norma proposta il risultato di competenza a consuntivo viene misurato assumendo, oltre alle altre componenti, gli accertamenti e gli impegni senza alcun correttivo. Questo comporta che tutti gli accantonamenti, non tramutandosi in impegni, generano a rendiconto un risultato positivo di competenza che permette di rispettare il vincolo e di essere utilizzato ai fini del raggiungimento del risultato. Va sempre considerato che gli accantonamenti costituiscono oneri da finanziare nel risultato di amministrazione. La mancata evidenziazione degli accantonamenti effettivi nel prospetto degli equilibri non consente di misurare la capacità di spesa degli enti che deve essere calibrata sulle risorse effettive a disposizione.

Infine, il risultato di amministrazione secondo il principio contabile applicato della competenza finanziaria (punto 9.1) è applicabile solo al primo esercizio considerato nel bilancio di previsione per finanziare le spese che si prevede di impegnare nell'esercizio e di imputare allo stesso o a quelli successivi. La cautela programmatica nell'utilizzo del risultato di amministrazione trova ragione nella necessità che una tale copertura sia sufficientemente sicura, per cui stime di impatto sulla prospettiva di medio termine richiedono un impegno di verifica e un monitoraggio specifico che, al pari di quello operato finora per il pareggio, deve intervenire e potrebbe essere strutturato con la specifica finalità di consentire, eventualmente, gli interventi che la stessa proposta normativa contempla al comma 4, nel caso di andamento della spesa non coerente con gli impegni assunti con l'Unione europea.

19.

La disposizione contenuta nell'art. 60 comporta oneri in termini di indebitamento netto e fabbisogno a partire dal 2020: 11,5 miliardi per i primi sette anni e poi 1,5 miliardi a decorrere dal 2028; essi sono connessi esclusivamente, in base a quanto riportato nella relazione tecnica, alla maggiore spesa che si prevede possa realizzarsi per investimenti finanziati dall'avanzo e dal ricorso al debito e tiene conto delle coperture costituite da risorse già scontate a legislazione previgente.

Si tratta in particolare di quanto previsto con l'articolo 1 comma 485 della legge n. 232/2016 e art. 43-bis del DL n. 50/2017, vale a dire i maggiori spazi finanziari resi disponibili con il Patto nazionale verticale (900 milioni per gli enti locali nel 2018 e 2019 e 700 milioni dal 2020); con l'articolo 13, comma 4 del DL n. 91/2018 che istituisce un fondo di sola cassa con una dotazione di circa 1 miliardo per il triennio 2019-2021 per consentire agli enti locali l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti ai fini di spesa di investimento; dell'articolo 1, comma 495 della legge n. 232/2016 che prevede maggiori spazi finanziari per le Regioni a statuto ordinario mediante il patto nazionale verticale per 1 miliardo nel biennio 2018-2019.

20.

Di rilievo dal punto di vista contabile è l'articolo 65 che ridisciplina l'utilizzo del risultato di amministrazione per gli enti in disavanzo consentendone, sotto alcune condizioni, l'impiego come valida copertura di spesa in competenza.

La norma contenuta nel disegno di legge apre all'utilizzo delle quote accantonate, vincolate o destinate anche agli enti in disavanzo sostanziale nel limite del risultato di amministrazione al netto dell'accantonamento minimo al FCDE, al FAL e alla quota di disavanzo da ripianare nell'esercizio successivo. Anche in caso di risultato di amministrazione negativo o comunque non capiente per gli accantonamenti citati è consentita l'applicazione dell'avanzo nel limite della quota da ripianare nel bilancio; in questo caso, peraltro, l'operatività della disposizione dovrebbe trovare un limite nel Principio applicato della contabilità finanziaria che vieta l'utilizzo di quote dell'avanzo di amministrazione fintanto che non risulti adeguato l'accantonamento al fondo crediti.

La norma, che aveva ricevuto il vaglio positivo da parte della Commissione ARCONET l'11 aprile 2018, non comporta oneri finanziari secondo quanto indicato dalla relazione tecnica.

21.

Nell'ottica di semplificazione il comma 5 dell'art. 60 dispone la disapplicazione dal 2019 di gran parte delle norme che disciplinavano le modalità di attuazione del pareggio previste dalla legge 232/2016: gli adempimenti connessi al monitoraggio e alla certificazione, il sistema sanzionatorio e premiante, la regolazione degli spazi finanziari aggiuntivi, i controlli della Corte dei conti finalizzati a far emergere e sanzionare comportamenti elusivi adottati per conseguire il rispetto solo formale dei saldi, ecc. Rimangono solo obblighi di monitoraggio e certificazione per il saldo 2018, mentre il sistema sanzionatorio sembra fermarsi al mancato rispetto per il 2017. Con riguardo in particolare al sistema sanzionatorio, da sempre un corollario della disciplina specifica della regola fiscale in tutte le sue diverse formulazioni, il nuovo criterio di equilibrio ne sarebbe privo. Rimarrebbe a salvaguardia del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica posti a carico delle autonomie territoriali solo l'eventuale pronuncia della Corte dei conti di accertamento di cui all'art. 148-bis del TUEL nei confronti degli enti locali che non rispettino gli equilibri economico-finanziari e il giudizio di parifica del rendiconto delle regioni attraverso il quale la stessa Corte accerta che i conti rispettino i vincoli europei e

gli equilibri di bilancio e che la gestione contabile sia caratterizzata dal rispetto della legge e rappresentata in modo veritiero e affidabile nel rendiconto.

A presidio del mantenimento degli equilibri dell'intero comparto delle autonomie territoriali ai fini del rispetto degli obblighi assunti in sede comunitaria, si prevede l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 17, comma 13 della legge 196/2009, nel caso in cui il Ministro dell'economia e delle finanze riscontrando andamenti di spesa non coerenti con gli impegni finanziari assunti con l'Unione europea, provveda ad assumere con tempestività le iniziative legislative necessarie al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81 della Costituzione.

22.

L'art. 61 disciplina le modalità del concorso alla finanza pubblica da parte delle Regioni a statuto ordinario per il 2019 e 2020 e, per il loro tramite, il rilancio degli investimenti regionali.

La norma è frutto dell'accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni e province autonome il 15 ottobre scorso e ha ad oggetto il contributo a carico delle RSO previsto per il biennio 2019-2020 (si tratta di 2.496,2 milioni annui, ridotti a 1.746,2 milioni nel 2020 per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 103/2018 - art. 46, comma 6 del DL n. 66/2014 e dall'art. 1, comma 680 della legge n. 208/2015). Secondo un meccanismo già attuato nel passato, lo Stato riconosce alle Regioni un contributo per il rilancio degli investimenti (negli anni precedenti era destinato all'abbattimento del debito) pari agli importi suddetti e le Regioni rinunciano al trasferimento a compensazione del concorso alla finanza pubblica per il settore non sanitario e, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, si impegnano ad effettuare 800 milioni di nuovi investimenti con risorse proprie e 1.696,2 milioni di avanzo sull'equilibrio di finanza pubblica per il 2019 (908,4 milioni di nuovi investimenti e 837,8 milioni di avanzo nel 2020).

Gli investimenti regionali dedotti nell'Accordo possono essere diretti o indiretti, ma comunque devono rispondere al requisito della novità secondo la metodologia specificata nel comma 6 dell'art. 61 del disegno di legge di bilancio.

Il profilo di nuovi investimenti delle RSO declinato dall'art. 61 sui prossimi 5 anni si aggiunge agli impegni che, sempre sotto il profilo della spesa per investimenti, le stesse sono tenute a realizzare sulla base della normativa vigente; in particolare dal contributo per il 2017 a valere sul fondo istituito con il comma 140 della legge n. 232/2016 e dagli spazi finanziari concessi per il triennio 2017-2019 con il Patto nazionale verticale deriva l'obbligo per nuovi o maggiori investimenti fino al 2023 di 15,8 miliardi, che saranno incrementati di altri 4,2 miliardi con la manovra 2019-2021.

Vengono individuati inoltre i settori prioritari di intervento: opere di messa in sicurezza degli edifici, compreso adeguamento e miglioramento sismico degli immobili, prevenzione del rischio idrogeologico e tutela dell'ambiente, viabilità e trasporti, edilizia sanitaria e pubblica residenziale, interventi a favore delle imprese. Al sistema di monitoraggio delle opere pubbliche è rimessa la

verifica dei maggiori impegni effettivamente assunti nell'anno e, in caso di mancato rispetto della soglia preventivata per i nuovi investimenti, il differenziale negativo sarà recuperato con un maggiore avanzo sull'equilibrio di finanza pubblica.

La copertura delle due più rilevanti norme che riguardano il titolo VII è assicurata dal Fondo per gli investimenti degli enti territoriali istituito con l'art. 16 del disegno di legge nell'ambito del titolo II (Misure per la crescita), capo II (Misure per lo sviluppo degli investimenti).

Il fondo ha una dotazione di 48.850 milioni dal 2019 al 2034 e 30.769 milioni sono destinati a finanziare gli oneri, fino al 2033, previsti dall'art. 60 (passaggio all'equilibrio economico-finanziario per gli enti territoriali), art. 61 (concorso alla manovra da parte delle RSO per il biennio 2019-2020) e art. 64 (piani di sicurezza di strade e scuole delle province delle RSO). La restante quota (circa 250 milioni nei primi due anni) è destinata al rilancio degli investimenti territoriali per lo sviluppo infrastrutturale del Paese con priorità in alcuni settori: edilizia pubblica, inclusa manutenzione e sicurezza, rete viaria, dissesto idrogeologico, prevenzione rischio sismico e valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Un elenco di ambiti strategici solo in parte coincidente con quello indicato all'art. 61 relativamente agli investimenti regionali. E' prevista una procedura articolata per il riparto e l'assegnazione delle risorse, sul modello di quella indicata per il Fondo per gli investimenti dell'Amministrazione centrale (art. 15) a sua volta mutuata dalla procedura disegnata dal comma 140 della l. 232/2016 che aveva istituito il fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese: uno o più DPCM di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti, previa intesa in Conferenza unificata, per la determinazione delle risorse da destinare a ciascun settore e a ciascun comparto, dei criteri per la ripartizione delle risorse ai soggetti destinatari, delle modalità di utilizzo, monitoraggio e rendicontazione delle stesse al fine di poter assicurare il pieno ed effettivo impiego dei contributi o, in caso contrario, il recupero e la riassegnazione di quelli inutilizzati. Questa prima fase dovrà concludersi entro il 31 gennaio 2019 e nei tre mesi successivi si procederà al riparto delle risorse tra i singoli destinatari attraverso decreti ministeriali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata.

Tra le misure volte a favorire gli investimenti territoriali va menzionato anche l'art. 70 che reintroduce per le regioni la possibilità di coprire spesa di investimenti mediante mutui autorizzati e non contratti, consentendo il rinvio del perfezionamento del contratto di mutuo al momento, eventuale, in cui dovessero manifestarsi esigenze di cassa.

Per le RSO, quindi, la semplificazione del concorso alla manovra di finanza pubblica attraverso il passaggio al saldo dell'equilibrio economico-finanziario viene rinviata al 2021. Seppure si comprendono le esigenze di ordine pratico alla base di tale scelta, è tuttavia evidente che l'applicazione del nuovo sistema, graduale e differenziata sotto il profilo soggettivo, si deve tuttavia tener conto della *ratio* sottesa alla profonda revisione della disciplina degli equilibri, in coerenza con la linea interpretativa espressa dalla Corte costituzionale.

Il sostegno agli investimenti privati

23.

Le misure per il sostegno agli investimenti privati si muovono lungo le tradizionali linee

di interventi per detassazione e incentivi alle imprese. Esse appaiono in continuità con le indicazioni del Piano nazionale Industria 4.0 con uno spostamento di attenzione verso le PMI rispetto alle imprese di maggiore dimensione.

La manovra apporta modifiche ad alcune delle misure di intervento a sostegno del sistema produttivo. In particolare:

- le risorse appostate per l'iperammortamento si riducono, mentre il superammortamento non viene rifinanziato per i beni strumentali tradizionali;
- le agevolazioni all'investimento vengono ridefinite in termini di riduzione dell'aliquota IRES, riconosciuta anche per le assunzioni a tempo indeterminato, ma una simile forma di selettività va, per definizione, a beneficio delle sole imprese fiscalmente capienti;
- la dotazione finanziaria della Nuova Sabatini, è incrementata di circa 50 milioni;
- lo stanziamento assegnato al Credito di imposta per ricerca e sviluppo, di cui si è già detto, si riduce di 600 milioni complessivi nel 2020-21;
- l'estensione del regime forfetario dei minimi riceve una dotazione finanziaria inferiore a quanto viene recuperato al bilancio attraverso l'eliminazione dell'IRI e dell'ACE.

Si ribadisce l'opportunità di una articolazione degli incentivi economici distinguendo quelli che comportano un'elevata efficacia, avendo costituito la base per il forte recupero degli investimenti in macchinari e attrezzature (+8,8 per cento nel 2017 e +13,7 per cento nei primi due trimestri del 2018).

Le misure in materia sanitaria

24.

Per quanto riguarda il settore sanitario, la legge di bilancio conferma a 114,4 miliardi il fabbisogno per il 2019 (1 miliardo in più rispetto al 2018) e prevede 2 miliardi aggiuntivi per il 2020 e altri 1,5 per il 2021. L'accesso ai fondi aggiuntivi è tuttavia condizionato alla stipula di un nuovo patto per la salute 2019-2021 entro il 31 gennaio 2019, che dovrebbe prevedere misure per la revisione del sistema dei ticket, la valutazione dei fabbisogni del personale, l'implementazione del raccordo tra sistemi informativi regionali e la struttura nazionale, la promozione della ricerca, l'efficientamento

nell'utilizzo dei fattori di produzione soprattutto in relazione al ricorso a erogatori privati accreditati, la valutazione dei fabbisogni infrastrutturali e tecnologici.

Vengono poi disposti ulteriori fondi per attivare borse di studio per medici di medicina generale che partecipano a corsi di formazione (10 milioni a decorrere dal 2019) e per aumentare il numero dei contratti di formazione specialistica (22,5 milioni nel 2019 che crescono a 68,4 nel 2021, per raggiungere i 100 milioni a partire dal 2023).

La legge di bilancio rivede, inoltre, in crescita di 2 miliardi la dotazione del programma pluriennale in materia di ristrutturazione e di ammodernamento tecnologico ex articolo 20 della legge 67/1988. La possibilità di sottoscrivere accordi di programma con le regioni e l'assegnazione delle risorse è determinata annualmente in base alle effettive disponibilità di bilancio e riguarderà prioritariamente le regioni che abbiano esaurito le disponibilità finanziarie pregresse. Per il 2021 e il 2022 sono previsti 50 milioni annui finanziati a valere sul fondo per gli investimenti enti territoriali.

Negli ultimi anni si sono ottenuti risultati significativi nella gestione del sistema sanitario. La collaborazione tra lo Stato e le Regioni ha permesso di proseguire nel percorso di riassorbimento delle inefficienze liberando risorse per il settore. Nell'ultimo anno sono stati rivisti i Livelli essenziali delle prestazioni rese dal Servizio sanitario nazionale; è stato predisposto il programma per le liste d'attesa, il piano nazionale cronicità e quello nazionale per la prevenzione vaccinale; ha preso corpo l'attuazione del DM n. 70 del 2015 con il riordino del sistema di assistenza ospedaliera e i Piani di rientro per gli ospedali e aziende sanitarie; sono stati potenziati gli strumenti di gestione del sistema informativo sanitario; è stato approvato il provvedimento in tema di responsabilità professionale e la legge 3/2018 con rilevanti misure in tema di ordini professionali e sicurezza alimentare.

Rimangono tuttavia aperti diversi fronti, rispetto ai quali il profilo previsto per la spesa sanitaria e il contributo al fabbisogno garantito dallo Stato sono senza dubbio molto stringenti.

Oltre alla revisione della compartecipazioni alla spesa, di cui occorre rivedere modalità di funzionamento e ragioni, rimane da affrontare la *governance* farmaceutica, per la quale si tratta di rivedere gli strumenti a disposizione per garantire la sostenibilità della spesa a partire dal *payback* ed dagli strumenti di negoziazione del prezzo dei farmaci; le risorse per i rinnovi contrattuali per cui è stimata una spesa aggiuntiva di circa un miliardo, lo sblocco del turn-over per accompagnare lo svecchiamento delle strutture e l'adeguamento alle nuove esigenze di cura; l'integrazione tra assistenza sociale e sanitaria, per poter affrontare al meglio la questione dell'invecchiamento della popolazione e dell'insufficienza dell'assistenza domiciliare; l'attuazione dei piani regionali delle

cronicità. Le somme previste per investimenti infrastrutturali e tecnologici consentiranno di riattivare gli interventi nelle regioni del centro-nord.

Va considerato inoltre che la dinamica della spesa sanitaria complessiva continua a crescere e che tra il 2016 e il 2017 quella a carico delle famiglie è aumentata di oltre 1 miliardo. Tale dato, insieme alle previsioni relative alle dinamiche demografiche, impone quindi scelte importanti e richiede che, nel trattare le criticità del settore, si vada oltre i confini della sanità trovando coerenze stabili, responsabilità e margini di gestione per i diversi livelli di governo.

Le misure per l'istruzione e lo sport

25.

Le misure previste nel disegno di legge di bilancio per il 2019 in materia di istruzione scolastica, università e ricerca si inquadrano negli obiettivi più ampi indicati nella recente Nota di aggiornamento del DEF 2018. A tali obiettivi si dà, tuttavia, attuazione, solo per alcuni aspetti, con norme presenti in diversi titoli del provvedimento e non inquadrate nella cornice di una nuova politica dell'istruzione e della ricerca.

L'intervento più significativo è quello che prevede l'incremento del fondo per il finanziamento ordinario delle università (20 milioni per il 2019 e 58,63 milioni a decorrere dal 2020) per l'assunzione di nuovi 1.000 ricercatori (tipologia prevista dall'art. 24, comma 3, lett. b) della legge n. 240 del 2010).

Tale tipologia di ricercatore a tempo determinato, introdotta dalla legge n. 240 del 2010, si attua attraverso la stipula di contratti triennali non rinnovabili riservati a candidati che hanno già usufruito di contratti di cui alla tipologia prevista dall'art. 24, comma 3, lettera a) ovvero, per almeno tre anni anche non consecutivi, di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, oppure di contratti, assegni o borse analoghi in università straniere, nonché a coloro che hanno usufruito per almeno tre anni di contratti a tempo determinato stipulati ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 230/2005.

Ai sensi dell'art. 24, comma 5, della legge n. 240/2010, il titolare di tale tipologia di contratto che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale è sottoposto alla valutazione dell'università - in conformità a standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale e individuati con un apposito regolamento di ateneo nell'ambito dei criteri fissati con DM 344/2011 - e se positiva, viene inquadrato, alla scadenza del contratto, nel ruolo dei professori associati.

Si tratta di una misura già adottata nei precedenti esercizi e diretta a razionalizzare il percorso professionale del personale impegnato nella ricerca, in relazione alla non breve durata del periodo di servizio non di ruolo derivante dal sistema introdotto con la legge 240 del 2010, in particolare nei confronti degli studiosi già titolari di assegno di ricerca.

Gli analoghi interventi adottati con la legge di stabilità del 2015 e con la legge di bilancio 2018 hanno consentito una consistente crescita dei contratti di tipologia b) che - passati dai 705 posti del 2017 ai 2.726 del 2018 - offrono nuovi sbocchi professionali al personale impegnato nella ricerca.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa si segnalano, inoltre, l'abrogazione (art. 57, comma 22) del "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta" che, destinato al reclutamento per chiamata diretta di 500 professori selezionati tra studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico, non ha mai trovato attuazione e la disposizione (art. 78) che ridetermina il nuovo limite posto al fabbisogno finanziario delle università statali nel cui calcolo, tuttavia, particolare attenzione è stata rivolta al rilancio degli investimenti e delle attività di ricerca e innovazione.

Gli interventi previsti in materia di istruzione scolastica riguardano, in primo luogo, alcune misure settoriali rispondenti a specifiche esigenze del ministero. In particolare:

a) il potenziamento delle misure per l'innovazione didattica e digitale nelle scuole, che prevede l'esonero di un numero massimo di 120 docenti in ciascuno degli anni scolastici 2019-2020 e 2020-2021 al fine di costituire equipe territoriali formative per garantire la diffusione di azioni legate al Piano per la scuola digitale. Una misura in linea con l'esigenza di rafforzare l'innovazione didattica e digitale delle scuole che va, tuttavia, coordinata con l'attuazione degli interventi compresi nel Piano della scuola digitale nonché con gli obiettivi specifici previsti nel Piano nazionale per la formazione dei docenti, avviato nell'anno scolastico 2016/2017;

I relativi costi (pari a 1,44 milioni per il 2019, 3,60 milioni per il 2020 e 2,16 milioni per il 2021) sono posti a carico delle risorse destinate al Piano della scuola digitale e ai laboratori per l'occupabilità (già ridotte in attuazione degli accordi di monitoraggio di cui all'art. 22-bis della legge n. 196 del 2009) e si riconducono all'esigenza di nominare nuovi supplenti sino al termine dell'attività didattica.

b) l'incremento delle dotazioni organiche dei licei musicali, che va ricondotta alla definizione del contenzioso relativo all'organico del personale docente in merito alla ripartizione delle ore di insegnamento musicale (che comporta una maggiore spesa, in termini di indebitamento netto, pari a 4,7 milioni nel 2019, 18 milioni nel 2020 e 23,4 milioni nel 2021);

c) le disposizioni in materia di rapporto di lavoro del personale co.co.co. presso le istituzioni scolastiche con cui si autorizza la trasformazione da tempo parziale a tempo

pieno del rapporto di lavoro di una parte degli assistenti amministrativi e tecnici assunti, nell'anno scolastico 2018-2019 e ai sensi della legge 205 del 2017, tra il personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa in servizio dall'anno scolastico 2017-2018, a fronte dell'accantonamento nell'organico di diritto di 456,5 posti di personale ATA.

Detta trasformazione del rapporto di lavoro, effettuata mediante scorrimento della graduatoria di merito, non dovrebbe determinare, secondo le stime formulate nella relazione tecnica, oneri ulteriori a carico dello Stato restando nei limiti della spesa originariamente autorizzata il cui ammontare, pur considerando la progressiva maturazione di una maggiore anzianità, appare suscettibile di portare a tempo pieno 226 assistenti amministrativi e tecnici.

Ulteriori misure in materia di istruzione scolastica si rinvencono tra le politiche invariate e prevedono l'ulteriore proroga delle disposizioni concernenti i servizi di pulizia delle scuole e il finanziamento del progetto Scuole Belle.

Le relative risorse, pari a 190 milioni per il 2019, 194 milioni per il 2020 e 100 milioni per il 2021, si aggiungono alle somme già presenti a legislazione vigente sui capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e corrispondono al maggior fabbisogno finanziario annuale necessario al mantenimento dei livelli occupazionali esistenti.

Si tratta di disposizioni in materia di servizi alle scuole che, pur assicurando condizioni igieniche e interventi di piccola manutenzione degli edifici scolastici, confermano la proroga delle convenzioni in corso, senza riuscire a risolvere in via definitiva il problema dei lavoratori appartenenti alla categoria dei LSU.

Al riguardo, attesa la diffusione del servizio di pulizia svolto da personale interno e gli obiettivi di carattere essenzialmente sociale del progetto Scuole Belle, merita una riflessione la possibilità di utilizzare per i servizi di pulizia il personale tecnico amministrativo (utilizzando i posti accantonati nell'organico di diritto del personale ATA), nonché l'esigenza di indirizzare i risparmi provenienti dalla razionalizzazione di tali servizi al funzionamento amministrativo e didattico delle scuole.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa sono infine contenuti due interventi che introducono rilevanti modifiche ordinamentali destinate a ridimensionare e a razionalizzare alcuni istituti posti alla base della legge di riforma della scuola (c.d. Buona Scuola) adottata nella precedente legislatura.

L'art. 57, comma 18 prevede la riduzione dell'orario complessivo da destinare obbligatoriamente ai percorsi per le competenze trasversali (precedentemente alternanza scuola-lavoro) nelle tre classi terminali dei corsi di studio della scuola secondaria di

secondo grado, riducendo, di conseguenza, le risorse finanziarie stanziare a copertura delle spese sostenute dalle scuole.

L'art. 58 introduce una consistente revisione del sistema di reclutamento dei docenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado (già disciplinata dal d.lgs. n. 59 del 2017) prevedendo, in particolare: il venir meno del percorso triennale di formazione iniziale post concorso, il possesso dell'abilitazione specifica sulla classe di concorso quale requisito per l'accesso ai concorsi in alternativa al possesso della laurea e degli specifici crediti formativi, la semplificazione della disciplina concorsuale, l'abbandono degli ambiti territoriali a favore della nomina presso le istituzioni scolastiche ove si è svolto il periodo di prova, il vincolo quadriennale alla mobilità.

Sotto il profilo finanziario, a fronte di costi per l'organizzazione delle procedure concorsuali, stimati il 13,4 milioni, a decorrere dal 2019, non sarà più necessario remunerare i vincitori del concorso relativamente ai due anni dell'ex percorso formativo, né coprire i costi sostenuti dalle università per organizzarlo, mentre gli oneri connessi alla remunerazione dei candidati per l'anno di prova e quelli per la formazione verranno posti a carico, rispettivamente, delle facoltà assunzionali del ministero e degli ordinari stanziamenti della legge 107 del 2015.

Il risparmio generato dalla nuova formulazione del d.lgs. n. 59 del 2017 viene stimato nella relazione tecnica in 13 milioni nel 2019, 18,81 milioni nel 2020 e 39,12 milioni nel 2021 (fino a raggiungere i 121,60 milioni nel 2027) dei quali 12 milioni a decorrere dal 2019 concorreranno al miglioramento dei saldi di finanza pubblica mentre la rimanente verrà iscritta nel fondo previsto dall'art. 1, comma 202 della legge n. 107 del 2015.

26.

In materia di sport l'articolo 47 amplia e rimodula il credito di imposta per le erogazioni liberali in denaro effettuate per interventi di manutenzione, restauro e nuove realizzazioni di impianti sportivi (c.d. Sport bonus) introdotto con l'art. 1, comma 362 della legge n. 205 del 2017.

In analogia con le misure introdotte a favore dei beni culturali (DL n. 83 del 2014, convertito dalla legge n. 106 del 2014) e delle istituzioni scolastiche (legge n. 107 del 2015, art. 1, comma 149) – che hanno prodotto risultati incoraggianti – la norma riconosce alle persone fisiche e agli enti commerciali nonché ai soggetti titolari di reddito di impresa un contributo sotto forma di credito di imposta in misura pari al 65 per cento delle erogazioni liberali effettuate nel 2019 anche nel caso in cui le stesse siano destinate ai soggetti concessionari o affidatari degli impianti beneficiari.

Alle persone fisiche ed agli enti che non svolgono attività commerciale, il credito d'imposta è riconosciuto nei limiti del 20 per cento del reddito imponibile (15 per cento per l'Art bonus e lo School bonus), mentre ai titolari di reddito d'impresa il credito d'imposta spetta nel limite del 10 per mille (5 per mille per l'Art bonus e lo School bonus) dei ricavi annui.

Ferma rimanendo la ripartizione in tre quote annuali di pari importo entro un limite di spesa complessivo pari a 13,2 milioni, per i soggetti titolari di reddito di impresa il credito d'imposta è utilizzabile tramite compensazione ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997 mentre le persone fisiche e gli enti che non esercitano attività commerciali fruiscono del credito d'imposta nella dichiarazione dei redditi.

Sotto il profilo finanziario la relazione tecnica stima per le persone fisiche e gli enti non commerciali una perdita di gettito Irpef pari a 8,6 milioni per il 2019 e a 4,9 milioni per il 2020 e per le imprese un credito pari a 4,4 milioni annui per il triennio 2019-2021.

Ulteriori benefici fiscali non quantificati nella relazione tecnica si riconducono alla non rilevanza del credito di imposta ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive nonché alla non applicabilità dei limiti previsti dall'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (limite annuale dei crediti di imposta pari a 250.000 euro) e dall'articolo 34 della legge n. 388 del 2000 (limite massimo dei crediti di imposta e dei contributi compensabili pari a 700.000).

In relazione alla stima delle maggiori entrate a favore delle società e associazioni sportive beneficiarie delle liberalità, la norma dispone inoltre la riduzione dell'autorizzazione di spesa destinata al fondo per gli interventi a favore delle società sportive dilettantistiche previsto dal DL n. 87 del 2018 (convertito dalla legge n. 96 del 2018).

L'art. 48 contiene inoltre ulteriori disposizioni in materia di sport che, accanto alla nuova denominazione della società Coni servizi (ora Sport e salute S.p.A.), introduce profonde modifiche al meccanismo di finanziamento da parte dello Stato dell'attività sportiva nazionale e all'attribuzione delle competenze tra il Coni e la Sport e salute S.p.A. La norma prevede che le risorse attribuite al Coni e alla Sport e salute S.p.A. vengano parametrize ad una percentuale (32 per cento) delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, derivanti dal versamento delle imposte (IRES, IVA, IRAP e IRPEF) in alcuni settori di attività (gestione di impianti sportivi, attività di club sportivi, palestre e altre attività sportive) e comunque in misura non inferiore complessivamente a 410 milioni.

Di tali risorse, 40 milioni sono destinati a Coni (per il finanziamento delle spese relative al proprio funzionamento, alle attività istituzionali nonché alla copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e il supporto alla delegazione italiana), 370 milioni annui sono indirizzati alla Sport e servizi S.p.A. nel cui ambito una quota inizialmente non inferiore a 260 milioni annui (245 milioni nel 2018) dovrebbe finanziare l'attività delle Federazioni sportive nazionali.

In coerenza con tale nuovo assetto dei rapporti finanziari, le nuove disposizioni ridisegnano la *governance* della nuova società affidando al Ministero dell'economia e delle finanze la nomina del presidente e dei componenti del consiglio di amministrazione della società (su designazione dell'Autorità di governo del settore, sentito il Coni) e sancendone l'incompatibilità con gli incarichi di vertice del Coni per un biennio dalla cessazione dalla carica.

La medesima disposizione detta, inoltre, ulteriori modifiche alla disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi (d.lgs. n. 9 del 2008).

I tagli di spesa nel bilancio

27.

Le riduzioni di spesa disposte dalla legge di bilancio sono di poco inferiori ai 3,7 miliardi nel 2019 per ridursi a 1,6 miliardi nel biennio successivo. Si tratta di riduzioni riconducibili a interventi di razionalizzazione (787 milioni nel 2019 che crescono a circa 1 miliardo nel biennio successivo) e a definanziamenti o riprogrammazioni di precedenti autorizzazioni di spesa (con impatti pari a 2,9 miliardi nel 2019 e poco più di 600 milioni nel 2020 e 2021)

Le misure di razionalizzazione della spesa (Sezione I della manovra), riguardano per circa l'80 per cento, la spesa in conto corrente. Nel 2019 il maggior taglio si registra nei "consumi intermedi" (466,2 milioni), di cui 400 milioni per la gestione dei centri per l'immigrazione. La riduzione della spesa in conto capitale riguardano esclusivamente le spese militari iscritte negli stati di previsione del Ministero della difesa e del Ministero dello sviluppo economico.

I definanziamenti di poco inferiori a 1,3 miliardi (650 e 613 milioni rispettivamente per il 2020 e il 2021) sono per più della metà (65 per cento) relativi ad interventi in conto capitale; in particolare, si tratta dei trasferimenti alle Ferrovie dello Stato per 600 milioni. Della restante somma in conto capitale oltre la metà, è riferita a fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti e al credito di imposta Irap relativo all'ACE - Aiuto alla crescita economica.

Per quanto attiene alle riduzioni delle spese correnti, oltre il 50 per cento riguardano i "trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" (139,2 milioni) in prevalenza afferenti agli oneri di gestione per l'Agenzia delle entrate, al rinnovo contrattuale del trasporto pubblico locale e agli oneri di gestione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Di rilievo anche le riduzioni delle "altre uscite correnti" (101,2 milioni) che riguardano in prevalenza la mancata reiscrizione dei residui passivi perenti. Completano i tagli quelli relativi ai "consumi intermedi" e i "trasferimenti correnti ad imprese" in prevalenza riferibili ai contributi in conto interesse destinati alla Cassa depositi e prestiti – fondo rotativo sostegno alle imprese.

Le riprogrammazioni riguardano i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato e gli interventi per il sisma del Centro-Italia.

L'art. 57 introduce numerose misure di razionalizzazione della spesa intervenendo nei più disparati settori. Come già più volte sottolineato dalla Corte anche in occasione

delle iniziative di *spending review* attuate con la legge di bilancio per il 2018 e con alcune misure presenti nel recente decreto fiscale, si ribadisce l'esigenza di una preventiva individuazione di aree di inefficienza o di inefficacia sulle quali intervenire con tagli mirati.

Molti degli interventi previsti riguardano, infatti, la riduzione di fondi, contributi e stanziamenti di bilancio parzialmente inutilizzati. Anche se di limitato impatto finanziario, si segnalano tre misure in materia di razionalizzazione degli acquisti.

Con il comma 4 dell'art. 57 vengono ridotte le risorse attribuite alla Consip e destinate ad attività di supporto alle amministrazioni nel settore dell'*information technology*. La riduzione è di 2,7 milioni a partire dal 2019. In questo caso il legislatore interviene su competenze attribuite alla Società di recente con la legge di bilancio per il 2016 (legge n. 208/2015, comma 514-bis), che aveva previsto un incremento delle dotazioni destinate al finanziamento del Programma di razionalizzazione degli acquisti della P.A. di 3 milioni nel 2017 e di 7 milioni a decorrere dal 2018. Tale previsione si poneva in una fase ancora "espansiva" del programma di razionalizzazione degli acquisti.

Come più volte rilevato dalla Corte negli ultimi anni in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato, ad una relativa espansione degli acquisti centralizzati non ha fatto riscontro una riduzione della spesa per consumi intermedi delle amministrazioni centrali, che hanno anzi incrementato gli acquisti di beni e forniture effettuati sia direttamente che attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla Consip. D'altro canto, la spesa per consumi intermedi nel settore dell'IT non occupa una quota particolarmente significativa delle spese di funzionamento complessivamente sostenute.

Considerata, per altro verso, l'importanza dell'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, si rappresenta l'esigenza che siano chiariti meglio i rapporti tra i soggetti pubblici che operano in tale settore (Consip, Sogei, Agid) e che siano indirizzate le risorse verso un piano organico di innovazione e supporto tecnologico alle Amministrazioni.

Il comma 5 dell'art. 57 stabilisce il passaggio all'Avvocatura Generale dello Stato dell'ingente contenzioso per il quale la Consip si è sinora rivolta a studi legali privati con un esborso stimato in circa 2 milioni l'anno. La misura in questione dovrebbe produrre un risparmio di 1 milione nel 2019 e di 2 milioni negli anni a seguire. In questo caso si è voluto intervenire su una spesa da più parti ritenuta eccessiva e non giustificata.

Anche questo tema è stato toccato dalla Corte in occasione dell'ultima parifica del rendiconto

generale dello Stato. In effetti, non volendosi limitare ad un'analisi del solo dato economico, che risulterebbe attestarsi attorno ad una spesa inferiore ai 2 milioni, gli elementi da considerare sono molteplici e non sono univoci. Da un lato la spesa sostenuta dalla società per la difesa in giudizio sembra effettivamente eccessiva, tenuto anche conto del fatto che la Consip ha nel proprio organigramma un ufficio legale sia pure non abilitato al patrocinio; dall'altro l'attività difensiva affidata ai privati è risultata efficace, giacché il 76 per cento delle vertenze instaurate tra il 2015 e i primi mesi del 2018 risulta essersi concluso favorevolmente per la società. Si è, inoltre, constatato che i ricorsi hanno interessato voci di spesa particolarmente sensibili per il funzionamento delle amministrazioni come le pulizie e il *facility management* con il continuo ricorso alle cosiddette proroghe tecniche; il che ha reso evidente un uso distorto degli strumenti di tutela messi a disposizione dei ricorrenti dall'ordinamento, finalizzato più a contrastare la concorrenza che non ad affermare i propri legittimi interessi. Risulta altrettanto evidente il danno economico derivante dalla paralisi delle procedure di gara e dalle proroghe dei vecchi contratti, in genere più onerosi rispetto alle nuove forniture, che vengono normalmente aggiudicate a prezzi inferiori. E', dunque, questo il vero tema da affrontare rivedendo articolazione e dimensionamento delle gare e il rapporto tra la centrale di committenza e aggiudicatari. Il rispetto delle prestazioni contrattuali da parte degli assuntori andrebbe infatti seriamente monitorato in corso di esecuzione, in modo da spostare su un piano più sostanziale l'interesse delle ditte ad aggiudicarsi commesse pubbliche molto importanti. Non ultimo, occorrerebbe anche un ripensamento in merito ai ricorsi giurisdizionali in tema di appalti, eventualmente con l'introduzione di deterrenti (ad es. nel pagamento del contributo unificato) che tengano maggiormente conto del valore economico delle gare spesso elevato (solo nel 2018 la Consip ha bandito 86 gare per un valore di 5,8 milioni e ne ha aggiudicate 62 per un valore pari a 3,7 milioni), nonché meccanismi di snellimento delle procedure giurisdizionali che offrano adeguata tutela agli interessi pubblici coinvolti, che sono spesso di primissimo rango (si pensi alla tutela della salute o alla sicurezza sul posto di lavoro). Un intervento organico in questo settore produrrebbe maggiore efficienza per l'intero sistema con conseguenti minori spese. Infine, occorre evidenziare che la misura in esame non appare del tutto indolore e priva di costi indiretti, che non sembrano essere stati considerati. Bisognerebbe infatti valutarne l'impatto organizzativo sull'Avvocatura dello Stato, che, a parità di organici, tenuto conto della quantità e dell'importanza economica del contenzioso in argomento, dovrebbe individuare risorse ad hoc da dedicare a questo specifico filone di attività, evidentemente a scapito di altri settori. Lo spostamento della rappresentanza in giudizio sull'Avvocatura erariale taglia, in definitiva, un costo marginale rispetto al *core business* della Consip, che non viene intaccato, ma non è detto che la norma produca vantaggi reali per l'amministrazione.

La terza misura relativa alla Consip è contenuta nel comma 10 dell'art. 57 e prevede la riduzione a non più di 1 milione del corrispettivo versato alla Consip per le attività svolte dalla ex SICOT S.r.l., società in house del Mef di supporto al Dipartimento del Tesoro per la gestione dei processi di privatizzazione e delle partecipazioni detenute dal Ministero, assorbita dalla Consip sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 330 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), oggi integrato dal comma 10 in argomento. Da questa previsione, che limita il corrispettivo erogato dal Mef alla Consip esclusivamente alla spesa lorda sostenuta per il personale impiegato su tali linee di attività, deriverebbe un risparmio annuale di 0,55 milioni a partire dal 2020. Anche in questo caso l'intervento appare relativamente contenuto e privo di particolari effetti sull'assetto complessivo delle competenze affidate alla Consip.

Si rammenta, infine, che la legge di bilancio 2018 era già intervenuta con un taglio di 4 milioni annui dei corrispettivi erogati dal Mef in favore Consip adottato nell'ambito della revisione annuale della spesa determinata, in particolare, dall'art. 22-bis del d.lgs. n. 90/2016 (denominato "Programmazione finanziaria e accordi tra Ministeri"). Le attività del programma di razionalizzazione risulterebbero quindi dover subire nel complesso una riduzione di circa 7,7 milioni nel 2019 e di 9,25 milioni negli anni a seguire. A ciò si aggiunga che la legge di bilancio 2018 aveva ridotto di 3 milioni annui (pari a circa il 20 per cento della spesa senza intervento) anche il contributo a favore dei soggetti aggregatori (rappresentati essenzialmente dalla Consip e dalle centrali di committenza regionali), iscritti nell'apposito elenco istituito presso l'ANAC. Nel complesso i tagli risultano tutt'altro che indifferenti e implicano necessariamente una riconsiderazione ben ponderata delle finalità e degli effetti del Programma di razionalizzazione degli acquisti e del suo ridimensionamento di cui però non vi è chiara traccia.

In conclusione è da notare come per la seconda volta nel testo della legge di bilancio non si preveda più un'espansione delle attività gestite da Consip, ma al contrario se ne riduca il perimetro. Sullo sfondo si intravede un mutamento di rotta che risente probabilmente della crisi della gestione accentrata intervenuta nel corso del 2017, pur nella necessità dell'avvio di una organica riflessione circa il ruolo della società in house e la riorganizzazione degli acquisti centralizzati. Una riorganizzazione ritenuta ormai necessaria dalla Corte dei conti, che, come illustrato già nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2017, ha ipotizzato l'abbandono di mega procedure di gara aventi ad oggetto forniture eterogenee (*global service/facility management*) in favore di acquisti diversamente dimensionati e per categorie merceologiche omogenee, con l'eventuale riarticolazione della committenza su centrali d'acquisto specializzate e/o ridisegnate su base territoriale.

Considerazioni conclusive

28.

Con il disegno di legge di bilancio e il decreto-legge 119/2018 il Governo dà attuazione alla strategia preannunciata a fine settembre con la Nota di aggiornamento del DEF e delineata a metà di ottobre con il DPB. Una strategia che, pur prevedendo una riduzione del debito, opta, come si è osservato in precedenza, per una significativa deviazione dal percorso di miglioramento del saldo sia nominale che strutturale rispetto a quanto previsto nel DEF di aprile. Ciò con l'obiettivo di stimolare una maggiore crescita economica e un migliore quadro occupazionale, e di affrontare le principali aree di difficoltà che sono conseguenti alla crisi economica e, nella lettura del governo, ai provvedimenti assunti per arginarne gli effetti sui conti pubblici.

L'ampliamento del disavanzo e la maggiore crescita economica caratterizzano nei Documenti citati il quadro programmatico che evidenzia a fine periodo un miglioramento del rapporto debito Pil. Come ricordato in premessa, una prospettiva che deve oggi confrontarsi con le più recenti tendenze della crescita a livello mondiale.

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.

Nello scenario proposto, l'uscita dal percorso di aggiustamento nel triennio di previsione è percepibile nei suoi contorni finanziari ma non è ancora pienamente valutabile nelle sue caratteristiche specifiche. Il 44 per cento della manovra (oltre l'86 per cento della maggiore spesa corrente), la parte che riguarda il reddito di cittadinanza e la revisione del sistema pensionistico, troverà attuazione in provvedimenti collegati che saranno presentati in seguito: la valutazione potrà essere condotta, quindi, solo quando saranno note le caratteristiche degli interventi previsti e si potrà apprezzare la adeguatezza delle risorse stanziare.

Come si è visto, le misure di maggior rilievo già delineate sono riconducibili a tre obiettivi principali: il rilancio degli investimenti pubblici, anche semplificando le regole per il contributo delle amministrazioni territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, il potenziamento delle dotazioni di personale dei principali apparati pubblici e la riduzione del prelievo fiscale sui consumi e sui redditi delle imprese individuali.

Un tratto accomuna le scelte che caratterizzano questi interventi: il ricorso a cambiamenti di strumenti piuttosto che di obiettivi; una modifica che, tuttavia, dovrebbe essere sempre sorretta da una analisi delle ragioni alla base delle difficoltà di funzionamento delle misure che si intendono sostituire e/o delle modifiche che si intende apportare nel ridisegno dei diversi settori del comparto pubblico.

Il ricorso a nuove strutture organizzative da avviare e la necessità di ridisegnare il funzionamento dei nuovi strumenti può incidere non solo sul costo, ma anche sui tempi di avvio, e, in definitiva, sulla efficacia degli interventi. E ciò in una fase in cui il successo delle scelte assunte con la manovra è strettamente legato alla capacità di stimolare l'economia.

Al fine di rispondere a criticità sul piano sociale – oltre che all'urgenza di riavvio delle opere pubbliche – la manovra sceglie di concentrare le risorse su limitati interventi. Tale polarizzazione tuttavia si traduce in una carenza di risorse per affrontare nodi irrisolti e/o per garantire un adeguato livello dei servizi in comparti essenziali per la collettività.

Il riavvio delle assunzioni nel settore pubblico se da un lato sembra rispondere, specie in taluni comparti, all'esigenza di far fronte a riconosciute carenze degli organici dovrebbe, tuttavia, inquadrarsi in un ridisegno degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione dando piena attuazione, come più volte sollecitato dalla Corte, alle indicazioni contenute nella legge 124/2015.

Positivo è l'intento di semplificare il quadro delle norme che regolano il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica; ciò richiederebbe tuttavia un adeguamento del quadro normativo previsto con la legge 243 per evitare le criticità che potrebbero derivare dal permanere di antinomie.

Sul fronte dei consumi e degli investimenti privati, numerosi interventi riguardano la conferma di agevolazioni esistenti (riqualificazione energetica degli edifici, per le ristrutturazioni edilizie, per il consolidamento antisismico, ecc.) e l'introduzione di nuove agevolazioni.

Positiva è la conferma delle iniziative nella direzione della cosiddetta Industria 4.0. Andrebbero, comunque, preservate alcune misure di incentivazione che hanno mostrato una elevata efficacia.

Con riguardo alle coperture si conferma il rilievo delle misure di contrasto all'evasione, segnatamente tramite lo strumento della fatturazione elettronica nei rapporti tra privati di cui con il DL 119/2018 si è prevista l'estensione. 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 è 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 l'intervento normativo sia accompagnato da una attività affidata all'amministrazione finanziaria che dia ulteriore efficacia all'utilizzazione piena dei dati acquisiti.

Quanto al complessivo fronte delle entrate, occorrerebbe un chiaro ed organico disegno programmatico in grado di offrire punti di riferimento certi e stabili per gli operatori economici. Sia per le famiglie che per le imprese e la competitività del sistema produttivo considerato nel suo insieme - ivi compreso il settore finanziario e creditizio che tanta parte gioca nel sostegno delle PMI - resta centrale l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale e contributiva. Nel 2019, essa dovrebbe restare sostanzialmente stabile sui valori preconsuntivati per l'anno in corso (41,9 per cento), un risultato che sconta tuttavia l'attesa robusta crescita del Pil nominale (l'effetto denominatore).

Occorrerebbe, infine, una incisiva azione sul fronte della razionalizzazione della spesa nelle sue componenti meno funzionali al sostegno della crescita. I risparmi previsti a

copertura della manovra puntano soprattutto su rimodulazioni e riprogrammazioni o riduzioni di stanziamenti di fondi ancora da ripartire ripetendo su questo fronte scelte del passato volte a rinviare l'adozione di una effettiva individuazione delle aree meno funzionali ai compiti propri dell'amministrazione pubblica.

Oltre alle disposizioni finanziarie urgenti per il 2018, il provvedimento disciplina i numerosi interventi di natura fiscale e ne quantifica gli effetti attesi nel triennio 2019-2021.

Sotto la denominazione di “pacificazione fiscale”, il decreto raccoglie una serie di disposizioni intese ad agevolare la chiusura delle pendenze tributarie, attraverso sanatorie che prevedono la riduzione degli importi dovuti e la rateizzazione degli stessi.

In particolare, sono distintamente disciplinate, da un lato, le situazioni nelle quali già esiste una pretesa avanzata dall’amministrazione fiscale (che comportano per chi aderisce alla sanatoria il pagamento dell’intero importo dovuto a titolo di imposte, ma la cancellazione di sanzioni e interessi); e, dall’altro, quelle nelle quali, in assenza di pendenze, è consentito di correggere le dichiarazioni tributarie corrispondendo un’imposta sostitutiva del 20 per cento.

Le diverse fattispecie considerate nel provvedimento contemplano sempre la possibilità di pagamento rateale degli importi dovuti, sia pure con modalità e tempi diversi. In caso di pagamento rateale, la definizione dei processi verbali e degli atti di accertamento si perfeziona con il pagamento della prima rata. In proposito la Corte segnala il rischio che il pagamento della sola prima rata venga utilizzato per fruire dei benefici che derivano dal perfezionamento della richiesta di definizione (cancellazione di sanzioni, eventuali misure cautelari in essere, ecc.) e, comunque, per procrastinare gli atti di riscossione che, secondo l’ordinaria procedura, avrebbero fatto seguito al verbale o all’accertamento.

Un’altra questione che il decreto affronta, sempre nel Capo I dedicato alla “pacificazione fiscale”, riguarda lo stralcio dei debiti fino a 1000 euro, nel caso di carichi affidati agli agenti della riscossione e relativi agli anni 2000-2010. Due sono, in materia, le osservazioni avanzate dalla Corte:

- il riferimento al “singolo carico” può condurre alla cancellazione anche di posizioni debitorie che, per la loro entità complessiva, avrebbero ampiamente giustificato – almeno nel caso di debiti di natura tributaria - l’obbligo di pagamento delle imposte e lo svolgimento di un’azione di recupero coattivo;
- la perdita di gettito imputata allo stralcio (524 milioni di euro) potrebbe risultare significativamente sottostimata ove le procedure di riscossione coattiva dei crediti di minore entità dovessero in futuro divenire effettive e non virtuali, come sostanzialmente è stato fino ad oggi.

Il decreto prevede, inoltre, la possibilità per i contribuenti di integrare le dichiarazioni fiscali presentate entro il 31 ottobre 2017 ai fini dell’imposizione sui redditi e delle relative addizionali, delle imposte sostitutive delle imposte sui redditi, delle ritenute e dei contributi previdenziali, dell’Irap e dell’Iva. L’integrazione non può superare il limite di 100 mila euro di imponibile annuo o, comunque, il 30 per cento di quanto già dichiarato. Al riguardo, la Corte osserva che, così formulata, la norma sembra determinare, di fatto, un tetto cumulativo per le integrazioni degli imponibili ai fini tanto delle imposte dirette quanto dell’Iva: il che verosimilmente non corrisponde all’intenzione del legislatore.

Quanto all’aliquota del 20 per cento sui maggiori imponibili dichiarati, non possono non essere espresse perplessità di ordine costituzionale per il fatto di riservare, a coloro che si mettono in regola con l’integrazione, un trattamento più vantaggioso rispetto ai contribuenti corretti: da un lato consentendo il versamento delle imposte con notevole ritardo e senza aggravio alcuno, dall’altro con l’applicazione di un’imposta sostitutiva inferiore a quella che avrebbero dovuto corrispondere alle scadenze ordinarie.

Infine, l’articolo 6 del decreto consente di definire le controversie tributarie in essere nelle quali è parte l’Agenzia delle entrate mediante il pagamento del tributo accertato o liquidato con l’atto impugnato, o di una frazione dello stesso pari al 50 o al 20 per cento, nel caso in cui l’Agenzia delle entrate sia risultata soccombente, rispettivamente, in primo o in secondo grado. Non è, invece, inserita nel provvedimento alcuna disposizione volta a garantire il, peraltro complicato, riversamento alle regioni dei proventi derivanti dalla definizione delle controversie relative all’IRAP e all’addizionale regionale all’IRPEF.

La semplificazione fiscale e l’innovazione del processo tributario sono le tematiche affrontate nel Capo II del decreto-legge e che configurano vere e proprie modifiche strutturali di sistema, centrate sull’obbligo generalizzato di fatturazione elettronica, attraverso il c.d. Sistema di Interscambio.

La Corte ha avuto modo di esprimersi più volte sull’argomento, rilevando come tale modifica

strutturale possa rappresentare una delle leve fondamentali per consentire il contenimento del gravissimo tax gap IVA (e, indirettamente, di quello delle imposte dirette), riorientando l'azione dell'Amministrazione finanziaria da mero controllore, per lo più formale, di dichiarazioni tributarie, a facilitatore attivo degli adempimenti fiscali cui sono chiamati i contribuenti e, parallelamente, a promotore della digitalizzazione del Paese. Con tale scelta, inoltre, si consente un allineamento del nostro ordinamento a regole già presenti negli altri stati dell'Unione Europea.

Con le disposizioni contenute nel Capo III del decreto si completa, infine, la strategia a suo tempo delineata dalla legge delega fiscale del 2014. L'introduzione dell'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi rappresenta, infatti, il complemento all'obbligo di fatturazione elettronica rendendo omogeneo e completo il flusso informativo verso l'amministrazione finanziaria relativo ai dati fiscalmente rilevanti delle operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi. Esso, inoltre, - con i "registratori di cassa telematici" - completa il processo di digitalizzazione dei documenti di certificazione fiscale, superando - di fatto - ricevute e scontrini fiscali, introdotti nell'ordinamento oltre trent'anni fa. Ad avviso della Corte appaiono ragionevoli anche le disposizioni che modulano tempi di applicazione e specifiche condizioni di esonero per l'avvio generalizzato dell'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica; così come quelle che consentono di evitare doppi adempimenti per gli operatori che utilizzano la trasmissione via tessera sanitaria.

TAVOLE

TAVOLA 1¹

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA

	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	in milioni di euro			comp %			in % Pil		
Maggiori entrate	7.870,0	8.351,0	8.171,9	21,8	21,1	21,1	0,43	0,44	0,42
Minori spese	6.320,7	4.403,9	5.245,4	17,5	11,1	13,6	0,35	0,23	0,27
Totale risorse	14.190,7	12.754,9	13.417,3	39,4	32,3	34,7	0,78	0,68	0,69
Indebitamento	21.847,3	26.794,6	25.269,2	60,6	67,7	65,3	1,20	1,42	1,30
Minori entrate	13.437,6	11.052,6	10.516,2	37,3	27,9	27,2	0,74	0,59	0,54
Maggiori spese	22.600,4	28.496,9	28.170,3	62,7	72,1	72,8	1,24	1,51	1,45
Totale impieghi	36.038,0	39.549,5	38.686,5	100,0	100,0	100,0	1,98	2,10	1,99
Var. entrate	-5.567,6	-2.701,6	-2.344,3				-0,31	-0,14	-0,12
Var. spese	16.279,7	24.093,0	22.924,9				0,89	1,28	1,18
Clausole residue post DLB	0,0	13.662,0	15.570,0						
Indebit. tendenziale	-22.436,0	-12.732,0	-9.642,0						
Indebit. programmatico	-44.283,3	-39.526,6	-34.911,2						
Var. indebitamento manovra	-21.847,3	-26.794,6	-25.269,2						

	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	Valori assoluti			in % Pil		
Spesa finale al netto interessi (tendenziale)	797.055	807.798	817.805	43,9	43,3	42,7
Spesa finale al netto interessi (programmatica)	813.335	831.891	840.730	44,6	44,1	43,2
Entrate complessive (tendenziale)	840.631	864.349	881.080	46,1	45,8	45,3
Entrate complessive (programmatico)	835.063	861.647	878.736	45,8	45,7	45,1
Entrate fiscali e contributive tendenziale	766.807	789.663	805.847	42,2	42,3	42,1
Entrate fiscali e contributive programmatico	761.239	786.961	803.503	41,8	41,7	41,3

Fonte: elaborazione su dati del Disegno di legge di bilancio – allegato 3 e NadeF

Per memoria	2019	2020	2021
Pil tendenziale (mld)	1.816,1	1.866,7	1.915,6
Pil programmatico (mld)	1.822,7	1.887	1.946,3
Indebitamento tendenz. (% Pil)	-1,2	-0,7	-0,5
Indebitamento programm. (%Pil)	-2,4	-2,1	-1,8

¹ Nell'esame della manovra i dati utilizzati sono tratti dall'allegato 3. Nell'elaborazione si è scelto di considerare l'onere delle misure che attengono al personale pubblico al netto degli effetti indotti; di valutare l'impatto netto dei nuovi regimi di imposizione e/o di quelli di cui si propone l'abolizione; di considerare gli stanziamenti destinati al fondo investimenti enti territoriali al netto degli importi che nella stessa legge di bilancio sono sottratti a copertura degli interventi per le regioni, gli enti locali e la edilizia sanitaria.

TAVOLA 2

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA - MINORI E MAGGIORI ENTRATE E SPESE PER TIPOLOGIA

	In milioni di euro			Comp. %		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
minori entrate	13.437,6	11.052,6	10.516,2	37,3	27,9	27,2
tributarie	13.246,2	10.810,6	10.268,2	36,8	27,3	26,5
contributive	178,0	242,0	248,0	0,5	0,6	0,6
extratributarie	13,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
maggiori spese	22.600,4	28.496,9	28.170,3	62,7	72,1	72,8
corrente	18.197,5	21.006,0	19.655,1	50,5	53,1	50,8
capitale	4.402,9	7.490,9	8.515,2	12,2	18,9	22,0
Totale impieghi	36.038,0	39.549,5	38.686,5	100,0	100,0	100,0
maggiori entrate	7.870,0	8.351,0	8.171,9	21,8	21,1	21,1
tributarie	7.670,0	7.682,2	7.365,6	21,3	19,4	19,0
contributive	0,0	358,0	458,0	0,0	0,9	1,2
extratributarie	200,0	310,8	348,3	0,6	0,8	0,9
minori spese	6.320,7	4.403,9	5.245,4	17,5	11,1	13,6
corrente	3.650,3	3.954,4	4.846,4	10,1	10,0	12,5
capitale	2.670,4	449,5	399,0	7,4	1,1	1,0
Totale fonti	14.190,7	12.754,9	13.417,3	39,4	32,3	34,7
Indebitamento	21.847,3	26.794,6	25.269,2	60,6	67,7	65,3
entrate nette	-5.567,6	-2.701,6	-2.344,3			
tributarie	-5.576,2	-3.128,4	-2.902,6			
contributive	-178,0	116,0	210,0			
extratributarie	186,6	310,8	348,3			
spese nette	16.279,7	24.093,0	22.924,9			
corrente	14.547,2	17.051,6	14.808,7			
capitale	1.732,5	7.041,4	8.116,2			

Fonte: elaborazione su dati del Disegno di legge di bilancio – allegato 3 e Nadeb

TAVOLA 3

LE PRINCIPALI AREE DI SPESA

Maggiori spese	In milioni di euro			Comp. %		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Misure per il lavoro e l'inclusione soc e previdenza	16.262,9	17.161,1	17.534,0	72,0	60,2	62,2
Accesso alla pensione	6.700,0	7.000,0	7.000,0	29,6	24,6	24,8
Inclusione sociale	9.003,0	9.003,0	9.003,0	39,8	31,6	32,0
Personale pubblico	452,6	800,8	1.073,7	2,0	2,8	3,8
Politiche giovanili	30,0	30,0	30,0	0,1	0,1	0,1
Risparmiatori	77,3	327,3	427,3	0,3	1,1	1,5
Misure per la crescita - sviluppo investimenti	2.721,2	3.606,9	4.801,1	12,0	12,7	17,0
Misure di settore	674,9	939,5	1.003,4	3,0	3,3	3,6
Settore sanitario	71,6	83,2	145,2	0,3	0,3	0,5
Settore scolastico	188,3	441,3	443,3	0,8	1,5	1,6
Settore spettacolo	0,2	0,2		0,0	0,0	0,0
Settore sport	414,9	414,9	414,9	1,8	1,5	1,5
Regioni ed enti locali	1.078,5	2.340,9	2.032,7	4,8	8,2	7,2
Politiche invariate	114,0	214,0	120,0	0,5	0,8	0,4
Esigenze emergenziali	331,7	281,7	90,0	1,5	1,0	0,3
Disposizioni di spesa (rifinanziamenti e riprogrammazioni)	781,0	3.036,0	1.626,0	3,5	10,7	5,8
Fondi e altro	636,2	916,8	963,1	2,8	3,2	3,4
Totale	22.600,4	28.496,9	28.170,3	100,0	100,0	100,0
Minori spese						
Misure per il lavoro e l'inclusione soc. e previdenza	2.198,0	2.158,0	2.130,0	34,8	49,0	40,6
Razionalizzazione spesa	787,2	967,5	1.050,1	12,5	22,0	20,0
Disposizioni spese -definanziamenti e riprogrammazioni	2.893,4	652,7	614,5	45,8	14,8	11,7
Misure di settore	411,2	592,7	1.415,6	6,5	13,5	27,0
Settore sanitario	0,0	175,0	1.000,0	0,0	4,0	19,1
Settore scolastico	1,4	3,6	2,2	0,0	0,1	0,0
Settore spettacolo	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Settore sport	409,5	413,9	413,4	6,5	9,4	7,9
Altre misure	31,0	33,0	35,2	0,5	0,8	0,7
	6.320,7	4.403,9	5.245,4	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati del Disegno di legge di bilancio – allegato 3 e NadeF

LE PRINCIPALI AREE DI ENTRATA

Minori entrate	In milioni di euro			Comp. %		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Misure per la crescita	13.347,1	10.525,4	10.354,4	99,3	95,2	98,5
Sterilizzazione clausole IVA e accise	12.471,9	5.500,0	4.000,8	92,8	49,8	38,0
Estensione regime dei minimi ai soggetti con ricavi fino a 65.000 euro	330,9	1.815,8	1.370,4	2,5	16,4	13,0
Revisione della disciplina delle perdite fiscali riportabili	142,8	12,4	102,4	1,1	0,1	1,0
Applicazione dell'aliquota ridotta del 15% sulla parte di reddito corrispondente agli utili investiti in beni strumentali	0,0	1.947,7	1.808,2	0,0	17,6	17,2
Proroga per il 2019 delle detrazioni per ristrutturazione edilizia, acquisto mobili, riqualificazione energetica e sistemazione del verde	0,0	597,5	886,8	0,0	5,4	8,4
Iperammortamento beni materiali tecnologici (250%) e software (140%)	0,0	368,1	727,9	0,0	3,3	6,9
Tassazione separata del reddito da lavoro autonomo e di impresa-IRPEF	0,0	109,1	1.129,1	0,0	1,0	10,7
Estensione della cedolare secca al 21% per i redditi da locazione degli immobili ad uso commerciale, per i nuovi contratti stipulati nel 2019-IRPEF	260,8	0,0	163,4	1,9	0,0	1,6
Imposta sostitutiva del 15% sul compenso derivante dall'attività di lezioni private e ripetizioni- IRPEF	0,0	28,4	17,1	0,0	0,3	0,2
Altre misure	140,7	146,4	148,3	1,0	1,3	1,4
Esigenze emergenziali	65,8	50,0	0,0	0,5	0,5	0,0
Misure di settore sport	2,5	11,1	7,4	0,0	0,1	0,1
Aumento acconto assicurazioni e differimenti in dieci anni della deducibilità della riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie	0,0	450,0	130,0	0,0	4,1	1,2
Altre misure	22,2	16,1	24,4	0,2	0,1	0,2
Totale	13.437,6	11.052,6	10.516,2	100,0	100,0	100,0
Maggiori entrate						
Aumento acconto assicurazioni e differimenti in dieci anni della deducibilità della riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie	2.952,0	0,0	320,0	37,5	0,0	3,9
Rimodulazione deducibilità DTA su avviamento in 11 anni (dal 2019 al 2029)-IRAP	1.308,1	926,3	658,1	16,6	11,1	8,1
Abrogazione ACE	227,8	2.372,5	1.453,3	2,9	28,4	17,8
Abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI	1.986,1	1.236,4	1.259,7	25,2	14,8	15,4
Pacificazione fiscale e altre entrate DL119	444,0	2.378,3	3.423,3	5,6	28,5	41,9
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni	341,0	185,0	185,0	4,3	2,2	2,3
Disposizioni in materia di giochi-Aumento PREU	239,1	237,6	237,6	3,0	2,8	2,9
Banda larga-maggiori introiti frequenze 5G	200,0	200,0	200,0	2,5	2,4	2,4
Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati	132,6	132,6	132,6	1,7	1,6	1,6
Modifica disciplina Credito di imposta ricerca e sviluppo		300,0	300,0	0,0	3,6	3,7
Altre misure	39,3	382,3	2,3	0,5	4,6	0,0
Totale	7.870,0	8.351,0	8.171,9	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati del Disegno di legge di bilancio – allegato 3 e NadeF

TAVOLA 5

LE MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE E I DEFINANZIAMENTI – 2019-2021

(in milioni)

Titolo	Categoria economica	Sezione I			Sezione II						totale riduzioni		
		Razionalizzazione spesa pubblica (obiettivi art. 22-bis L. 196/2009)			Riduzione spesa ministeri (spending review)			Altre riduzioni di spesa			riduzioni di spesa sezione I e sezione II		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Titolo I	Redditi da lavoro dipendente				10,0	10,0	10,0				10	10	10
	Consumi intermedi	466,2	618,4	718,4	70,5	62,8	64,9				536,7	681,2	783,3
	Imposte pagate sulla produzione										0	0	0
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	38,4	86,4	87,9	139,2	193,5	169,6				177,6	279,9	257,5
	Trasferimenti correnti a imprese	20,0			67,1	19,5	18,7				87,1	19,5	18,7
	Trasferimenti correnti ad famiglie e istituzioni sociali private		33,6	33,6	2,0	1,9	1,9	3,8	3,8	3,8	5,8	39,3	39,3
	Trasferimenti correnti a estero	35,4	32,4	32,4	0,1	0,1	0,1				35,5	32,5	32,5
	Risorse proprie UE				15,0	27,0	1,0				15	27	1
	Interessi passivi e redditi da capitale				7,0	7,0	7,0				7	7	7
	Poste correttive e compensative				23,3	27,3	26,7				23,3	27,3	26,7
	Altre uscite correnti	29,3	27,4	52,5	101,2	85,1	104,8				130,5	112,5	157,3
Totale Titolo I - spese correnti		589,3	798,2	924,8	435,4	434,2	404,7	3,8	3,8	3,8	1028,5	1236,2	1333,3
Titolo II	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	85,0	91,0	85,0	11,4	17,6	18,4				96,4	108,6	103,4
	Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche				9,8	6,6	4,0				9,8	6,6	4
	Contributi agli investimenti ad imprese	78,0	95,4	95,4	84,0	79,0	75,0	600,0			762,0	174,4	170,4
	Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private										0	0	0
	Altri trasferimenti in conto capitale				117,7	107,3	105,1				117,7	107,3	105,1
	Acquisizioni di attività finanziarie										0	0	0
	Totale Titolo II - spese in conto capitale	163,0	186,4	180,4	222,9	210,5	202,5	600,0	0	0	985,9	396,9	382,9
Totale complessivo		752,3	984,6	1.105,2	658,3	644,7	607,2	603,8			2.014,4	1.629,3	1.712,4

Fonte: elaborazione su dati del Disegno di legge di bilancio 2019-2021 – Saldo netto da finanziare