



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER  
L'ANNO FINANZIARIO 2020 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL  
TRIENNIO 2020-2022 (A.S. 1586)

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



Novembre 2019





# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO  
FINANZIARIO 2020 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO  
2020-2022 (A.S. 1586)

Novembre 2019



## INDICE

	Pag.
Introduzione	3
La composizione della manovra	3
<i>La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi della manovra</i>	5
<i>Le coperture</i>	6
Gli interventi sulle entrate	7
<i>Il decreto-legge n. 124/2019</i>	7
<i>Il disegno di legge di bilancio</i>	11
Gli interventi sulla spesa	19
<i>Il fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali e il green new deal</i>	19
<i>Le misure per gli investimenti degli enti territoriali</i>	23
<i>Le misure per l'assistenza e la previdenza</i>	26
<i>Le misure in materia sanitaria</i>	32
<i>Riduzione e rimodulazione della spesa pubblica</i>	34
<i>I rinnovi contrattuali e per gli aumenti del personale non contrattualizzato</i>	38
<i>Le disposizioni in materia di istruzione, università e ricerca</i>	40
<i>Le disposizioni in materia di cultura</i>	42
<i>Le misure per la crescita e la competitività delle imprese</i>	43
<i>Le misure per regioni ed enti locali</i>	46
Considerazioni conclusive	50



Tavole	53
Riquadri	61
Lo stato di attuazione della governance investimenti	63
Le misure che modificano il potere d'acquisto delle famiglie	65



## **Introduzione**

### **1.**

La politica di bilancio ora definita con il decreto-legge 124/2019 e con il disegno di legge di bilancio, oggi all'esame del Parlamento, si colloca in un contesto particolarmente difficile. La condizione già molto fragile dei conti pubblici deve confrontarsi, infatti, con un quadro economico in sostanziale stagnazione e nel quale i principali indicatori non lasciano intravedere segnali di inversione e di ripresa dell'attività produttiva nei prossimi trimestri.

Tutte le più recenti rilevazioni e stime (Bollettino ISTAT, "Previsioni d'autunno" della Commissione Europea, Rapporto del FMI) sono univoche nel rimarcare due aspetti particolarmente critici: la continua contrazione del ritmo di crescita reale del Pil (ormai prossimo allo zero) e l'ulteriore decelerazione sul fronte dei prezzi, che tende a diffondersi a tutte le fasi del processo produttivo.

Si tratta di una combinazione di fattori, il cui impatto è molto negativo sugli indicatori di riferimento del bilancio pubblico, che sono misurati in termini di prodotto nominale. Vengono, in tal modo, a restringersi i margini di azione della politica di bilancio, che si trova a fronteggiare un'evoluzione tendenziale dei conti pubblici penalizzata dallo scenario economico di breve e di medio periodo.

Pur in un contesto di tassi di interesse assai più favorevole di quello prefigurato nel DEF dello scorso aprile, il quadro di finanza pubblica appare debole ed esposto a rischi. Il contenimento della spesa pubblica primaria segnalato dai consuntivi e le scelte operate con la legge di bilancio per il 2019 assottigliano i margini di manovra per nuovi interventi.

## **La composizione della manovra**

### **2.**

La manovra proposta dal Governo con la legge di bilancio e con il d.l. n. 124/2019 è pari a 31,7 miliardi nel primo anno, cresce a 32,6 nel 2021 per collocarsi poco al di sopra dei 27,4 miliardi nel 2022 (tavola 1).

Nella valutazione degli effetti finanziari della manovra si considerano anche quelli riconducibili per il triennio 2020-2022 alle misure introdotte con il d.l. 124/2019 ma operando alcune modifiche rispetto alla modalità seguita nel testo presentato dal Governo. Come è noto, le risorse che si prevede di ottenere con il provvedimento oggi all'esame della Camera dei deputati e che originano, soprattutto, dall'attività di

contrasto all'evasione fiscale ed alle frodi, dalla tassazione dei proventi da giochi e da quella dei soggetti ISA, sono allocate nel decreto in fondi di spesa (in quello per la riduzione della pressione fiscale e in quello per i contributi pluriennali). In tal modo, come accaduto anche negli scorsi esercizi, le risorse reperite con il d.l. vengono utilizzate a copertura delle misure della legge di bilancio, riducendo i suddetti fondi di spesa. Una soluzione efficace dal punto di vista gestionale ma che rischia di rendere poco aderente alla realtà la natura delle coperture: esse sono presentate nell'allegato 3 al disegno di legge come riduzioni di spesa e non come maggiori entrate. Nell'esame della manovra si è ritenuto pertanto di far riferimento non alle somme allocate nei fondi di spesa prima citati ma alle fonti primarie del d.l. che alimentano i fondi.

Nel 2020 la riduzione delle entrate è di 27,4 miliardi: determinante è il peso delle risorse necessarie per l'abolizione delle clausole di salvaguardia (23,1 miliardi) e di quelle destinate al fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti (3 miliardi nel 2020 che crescono a 5 miliardi nel biennio successivo). Le maggiori spese sono poco più di 4,3 miliardi (di cui il 52 per cento correnti) e rappresentano solo il 13,7 per cento degli impieghi.

Nel biennio successivo la composizione muta progressivamente: l'incidenza delle minori entrate, che comprendono una riduzione, seppur parziale, delle clausole (per 9,8 miliardi nel 2021 e di 3 miliardi nel 2022) si riduce e rappresenta meno del 51 per cento degli impieghi nel 2022; le maggiori spese crescono a 13,5 miliardi e aumenta il rilievo di quelle correnti che nel 2022 rappresentano il 62 per cento dei nuovi interventi.

Nel 2020 la copertura della manovra è assicurata per 15,5 miliardi da nuove risorse e per 16,3 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento. Le maggiori entrate previste ammontano a 11,5 miliardi, mentre le riduzioni di spesa contribuiscono per poco meno di 4 miliardi (il 25,6 per cento delle nuove risorse mobilitate, costituite per il 60 per cento da minori spese in conto capitale).

Nel biennio successivo si riduce il rilievo assoluto del contributo assicurato dal ricorso ad indebitamento. Ciò è legato alle maggiori entrate (che aumentano a 15,6 miliardi nel 2021 e a 13,5 miliardi nel 2022, rispettivamente il 47,8 e il 49,4 per cento della manovra) mentre rimane costante il contributo dei tagli alla spesa (il 12,3 per cento) che tuttavia mutano la loro composizione: circa il 65 per cento delle riduzioni nel 2022 riguarda la spesa corrente.

Nel complesso, la manovra comporta una riduzione netta di entrate nel 2020 di circa 15,9 miliardi (circa nove decimi di punto in termini di prodotto). Al netto della clausola si registra un incremento di gettito di circa 7,2 miliardi. Nel 2020 la pressione fiscale si riduce al 41,9 per cento rispetto al 42 per cento del 2019 e al 42,6 del quadro tendenziale; cresce poi al 42,2 per cento nel 2022 (42,3 il dato tendenziale).

La spesa netta cresce di soli 390 milioni nel 2020, ma aumenta progressivamente nel biennio successivo e raggiunge i 10,1 miliardi nel 2022 (5 decimi di punto in termini di prodotto).

Nel complesso, rispetto ai valori tendenziali, la spesa finale al netto degli interessi si mantiene sostanzialmente stabile nel 2020 (45,4 per cento contro il 45,2 del tendenziale) ma cresce di circa mezzo punto nel 2022 rispetto al quadro prima della manovra.

### *La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi della manovra*

#### **3.**

Soprattutto nel 2020, la manovra si presenta molto concentrata su alcuni obiettivi e settori di intervento.

Nella tavola 3 si riportano le principali aree di intervento. Nella lettura va considerato che diversamente dalle tavole precedenti i dati relativi a ciascun obiettivo presentano gli effetti netti delle misure previste. In altre parole, i benefici risultano calcolati sottraendo le eventuali misure di riduzione della spesa o di aumenti di entrate riconducibili direttamente all'obiettivo esaminato. Tale scelta spiega una dimensione più limitata della manovra rispetto a quanto finora calcolato (30,7 miliardi contro i 32 miliardi in precedenza esaminati).

Gli interventi per l'alleggerimento del carico fiscale (sterilizzazione delle clausole e riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti) assorbono nel prossimo anno il 98,1 per cento delle riduzioni previste. Di minor rilievo sono la riproposizione di misure a favore degli investimenti privati e di industria 4.0, a cui si aggiungono quelle necessarie alla eliminazione del super ticket sulle prestazioni sanitarie.

Nel biennio successivo flette considerevolmente l'ammontare delle risorse già destinate al riassorbimento delle clausole (solo 9,8 miliardi nel 2021 e circa 3 nel 2022). Cresce invece il peso, oltre che della riduzione dei ticket sanitari (a regime dal 2021), anche delle minori entrate per il sostegno degli investimenti e industria 4.0 e di quelle riconducibili a spese per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica a cui si aggiunge quella, di nuova istituzione, per i lavori di rifacimento delle facciate.

Oltre il 63,5 per cento delle maggiori spese sono destinate a quattro obiettivi: le misure per il Sud, quelle per le famiglie, i rifinanziamenti previsti dalla sezione seconda del disegno di legge nonché gli importi destinati a fondi (si tratta, oltre che dei due fondi per il finanziamento di provvedimenti legislativi di parte corrente e capitale, di quelli per esigenze indifferibili e per i rapporti con le regioni a statuto speciale).

Le restanti quote sono destinate a interventi per le regioni e gli enti locali (7,3 per cento), a misure per gli investimenti e la sostenibilità sociale e ambientale (il 7 per cento), al rinnovo dei contratti del personale pubblico (il 6 per cento) e ad interventi in materia di cultura ed informazione (il 5,9 per cento). Più limitato il peso di quelle attribuite ad

investimenti privati e industria 4.0 (il 2,7 per cento), alle disabilità e alla ricerca e istruzione (rispettivamente 1,3 e l'1,8 per cento).

Nel biennio successivo la composizione degli obiettivi muta in misura significativa: mentre si conferma il rilievo delle somme destinate a famiglie, fondi e ai rifinanziamenti, flette l'ammontare di quelle destinate al Sud che passano dai 674 milioni del 2020 a poco più di 75 milioni nel 2022. Cresce al contempo la dimensione degli interventi per gli investimenti e la sostenibilità ambientale e sociale e di quelli per la diffusione degli strumenti di pagamento elettronico, a cui sono destinati nell'ultimo anno di programmazione rispettivamente 2,6 e 3 miliardi (il 21,2 e il 24 per cento della maggiore spesa).

### *Le coperture*

#### **4.**

Più articolato il quadro delle disposizioni di copertura della manovra, soprattutto dal lato delle entrate.

Le misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e alle frodi, introdotte con il d.l. 124/2019, rappresentano il 27 per cento delle maggiori entrate attese nel 2020. Ad esse si aggiungono quelle derivanti dal blocco di alcune deduzioni per l'anno di imposta 2019, che comporta un aumento del gettito di 1,6 miliardi, e dalla modifica del regime dei versamenti degli acconti per i soggetti che esercitano attività economiche per le quali sono stati approvati indici sintetici di affidabilità fiscale (disposizione prevista anch'essa dal decreto fiscale) da cui si prevede derivino 1,5 miliardi.

Di particolare rilievo sono poi le misure introdotte a tutela di ambiente e salute (circa 1,4 miliardi nel 2020) e quelle sulla rivalutazione delle partecipazioni e dei beni di impresa (oltre 841 milioni).

Poco meno di un miliardo è atteso anche dalle disposizioni sui giochi (introdotte con il decreto-legge e con la stessa legge di bilancio).

Più limitato, ma non meno significativo, l'impatto della rimodulazione delle *tax expenditure* e dei sussidi dannosi per l'ambiente, delle modifiche operate sul regime degli ammortamenti dei concessionari autostradali (rispettivamente 439 e 341 milioni, il 4 e il 3,1 per cento delle maggiori entrate). e, anche per il profilo crescente del gettito atteso, gli effetti della abrogazione della *flat tax* per i redditi tra i 65 mila e i 100 mila euro, nonché delle modifiche disposte all'intero regime previsto anche per i redditi inferiori ai 65 mila euro.

Anche in questo caso il rilievo e la composizione delle entrate muta nel biennio successivo. Confermato l'effetto delle misure di contrasto dell'evasione ed esaurito quello dell'aumento degli acconti e del blocco delle deduzioni, cresce il contributo atteso sia dalle misure a tutela dell'ambiente e salute sia dalle modifiche introdotte al regime della *flat tax*. Nel complesso dalle due misure deriva circa il 40 per cento

delle maggiori entrate nel 2021. Ad esse si aggiungono gli effetti dei nuovi interventi riguardanti l'economia digitale.

Sul fronte delle spese, oltre il 90 per cento delle riduzioni (che nel complesso ammontano a 3,6 miliardi) è riconducibile a definanziamenti e riprogrammazioni. Si tratta, in particolare, di misure riconducibili all'attività di razionalizzazione della spesa dell'amministrazione centrale, cui si aggiungono tagli ad alcuni fondi (fondo sviluppo e coesione e fondo per la riduzione della pressione fiscale).

Nella relazione tecnica si fornisce un dettaglio di alcune misure specifiche e si indicano nel complesso i tagli da operare in capo alle amministrazioni centrali. Ma tale dettaglio è fornito solo in termini di saldo netto da finanziare. La traduzione in termini di contabilità economica non è disponibile se non in aggregato. Se per quanto riguarda i definanziamenti i due dati non presentano particolari differenze per quanto riguarda la riprogrammazione della spesa in conto capitale sarebbe opportuno un maggiore dettaglio.

## **Gli interventi sulle entrate**

### **5.**

Le disposizioni tributarie previste con la manovra si possono suddividere in tre tipologie: quelle volte al contrasto all'evasione che sono l'oggetto principale del decreto-legge n. 124/2019, quelle che, previste nella legge di bilancio intervengono su misure già in essere e quelle, infine, di carattere innovativo cui il disegno di legge dedica uno spazio specifico.

### *Il decreto-legge n. 124/2019*

### **6.**

Quanto al decreto-legge qui di seguito sono esposte alcune osservazioni sulle importanti misure volte al contrasto dell'evasione tributaria, nonché al migliore funzionamento del sistema fiscale e all'emersione spontanea delle basi imponibili.

L'art. 1 (cui la Relazione tecnica annette effetti finanziari positivi per 288 milioni di euro sin dal 2020) è volto a prevenire un fenomeno fraudolento che si realizza attraverso l'istituto dell'accollo, compensando il debito fiscale o contributivo dell'accollato con un credito fiscale fittizio esposto nel proprio modello di versamento F24 dall'accollante.

La procedura delineata dalla nuova disposizione implica un controllo dell'amministrazione fiscale successivo alla avvenuta compensazione, non essendo previsto un meccanismo idoneo a precludere preventivamente la compensazione del

debito d'imposta dell'accollato e non essendo prevista peraltro l'esistenza di una specifica modalità operativa per individuare preventivamente le operazioni di pagamento con accollo di debiti altrui.

Del resto, la procedura di controllo preventivo delle compensazioni che presentano profili di rischio (prevista dall'art. 37, comma 49-ter, del decreto-legge n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 1, comma 990, della legge n. 205 del 2017) non risulta ancora oggi essere pienamente operativa.

Va, infine, segnalato come la stipulazione di contratti di accollo di debiti tributari sia soltanto una delle modalità attraverso le quali si realizza il grave fenomeno delle "false compensazioni". Basti ricordare il fenomeno delle cessioni di posizioni creditorie, esposte in dichiarazione ma non richieste a rimborso, realizzate mediante incorporazione delle stesse posizioni creditorie in rami d'azienda ceduti. Come nell'accollo di debiti tributari altrui, anche in questi casi i soggetti che formalmente cedono le posizioni creditorie, sono generalmente soggetti giuridici privi di patrimonializzazione.

L'art. 2 del decreto concerne l'inibizione della possibilità di compensazione in caso di cessazione della partita IVA.

Al riguardo non si hanno specifiche osservazioni da formulare sulla norma, alla quale la Relazione Tecnica attribuisce un incremento di gettito annuo di 200 milioni di euro, se non quella relativa alla scarsa tempestività con la quale si giunge a simili misure. È evidente, infatti, come tutto il sistema che presidia la gestione delle posizioni aperte ai fini dell'Imposta sul valore aggiunto (art. 35 del d.P.R. n. 633 del 1972), e che ha il suo momento iniziale nell'attribuzione del numero di partita IVA, risente di una storica assenza di presidio. Basti pensare all'attribuzione dei codici di attività economica (ATECO), sui quali si registrano frequentemente errori e contraddizioni non irrilevanti sul piano delle analisi statistiche e dell'efficacia dei controlli e ai limiti giuridici che contraddistinguono attualmente la chiusura d'ufficio delle partite IVA.

L'articolo 3 (al quale vengono ricondotti effetti positivi sul gettito pari a 1.084 milioni di euro nel 2020 e a 878 milioni negli anni successivi) estende il trattamento attualmente previsto per la compensazione dei crediti IVA alle posizioni creditorie relative alle imposte dirette, prevedendo l'obbligo di preventiva presentazione della dichiarazione per gli importi superiori a 5 mila euro e prescrivendo la presentazione del mod. F24 esclusivamente attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle entrate.

Benché la norma abbia sicuri effetti collegabili alla possibilità di riscontro immediato dell'esistenza, quanto meno formale, della posizione creditoria opposta dai contribuenti, va segnalato come l'ambito di applicazione della stessa non sia generale, essendo esclusi dalla portata della disposizione i crediti di imposta derivanti da agevolazioni attribuite alle imprese, le quali spesso prevedono meccanismi automatici di fruizione e nessun limite (o limiti molto ampi) all'utilizzo. Al riguardo si deve rilevare come una parte rilevante delle irregolarità individuate in sede di controllo derivi dall'esposizione in compensazione di crediti di imposta per agevolazioni in assenza dei relativi presupposti.

Il decreto contiene poi una nuova disciplina delle ritenute e delle compensazioni inerenti agli appalti e ai subappalti e una estensione del regime di *reverse charge* ai fini del contrasto dell'illecita somministrazione di mano d'opera (art. 4).

La norma (alla quale vengono attribuiti dalla Relazione tecnica effetti finanziari per 453 milioni di euro nel 2020, 909,8 milioni nel 2021 e 713 milioni dal 2022) sposta l'obbligo di versamento delle ritenute alla fonte applicate sui redditi da lavoro dipendente e assimilato, dalle imprese operanti in affidamento di servizi, appalto o subappalto, al relativo committente, al fine di arginare fenomeni di frode che hanno notevole impatto,

oltre che sul gettito erariale, anche in relazione alla distorsione della concorrenza nelle procedure ad evidenza pubblica.

L'ambito di applicazione della disposizione è notevolmente ampio venendo attribuita la responsabilità per il versamento a tutti i committenti residenti qualificabili come sostituti di imposta, e quindi a tutti gli enti, pubblici e privati, ivi compresi i condomìni.

Le nuove procedure di versamento, volte a tutelare l'Erario dai fenomeni di frode nell'ambito dei settori *labour intensive* nei quali è più frequente l'esternalizzazione di fasi della produzione, non saranno applicate al ricorrere di determinati presupposti di affidabilità dell'impresa esecutrice dei lavori.

Sebbene sia certamente opportuno prevedere una soglia minima dell'importo della commessa al di sotto della quale le nuove disposizioni non operino, onde evitare eccessive complessità gestionali in caso di affidamento di servizi a carattere non continuativo o comunque che non prevedano l'impiego di lavoratori dedicati in via esclusiva o prevalente, alla singola commessa, i requisiti di attendibilità delle imprese affidatarie, per le quali l'inversione della responsabilità del versamento non opera, sembrano appena sufficienti.

La norma prevede, infatti, che vengano considerate affidabili le imprese che, oltre a non avere iscrizioni a ruolo di importo significativo, abbiano registrato complessivi versamenti sul conto fiscale per oltre 2 milioni di euro nei due anni precedenti, ovvero siano in attività da almeno 5 anni. Tale ultimo requisito temporale costituisce il limite minimo per consentire all'amministrazione finanziaria di operare i controlli sull'effettiva e tempestiva esecuzione dei versamenti da parte di tali imprese.

L'articolo prevede, inoltre, al comma 3, l'estensione del *reverse charge* in ambito IVA alle prestazioni di servizi effettuate tramite rapporti negoziali, comunque denominati, caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera. L'entrata in vigore della disposizione è subordinata all'autorizzazione in deroga alle ordinarie disposizioni di applicazione dell'imposta, da parte del Consiglio dell'Unione europea.

Anche tale modifica normativa appare opportunamente finalizzata ad arginare il fenomeno dell'insolvenza preordinata, particolarmente diffuso nel settore considerato.

Con l'articolo 14 si disciplinano i tempi di conservazione e le modalità di utilizzazione dei *file* relativi alle fatture elettroniche trasmesse al Sistema informativo. La disposizione completa la disciplina che già regola la materia, consentendo l'utilizzo dei dati sia per lo svolgimento di indagini di polizia economica e finanziaria da parte della Guardia di finanza, sia per le analisi di rischio e i controlli fiscali da parte dell'Agenzia delle entrate e della medesima Guardia di finanza. Di particolare rilievo appare la possibilità di utilizzare i dati delle fatture per l'esecuzione dei controlli fiscali da parte dell'amministrazione tributaria, considerato che tale previsione potrà consentire anche un uso proattivo delle informazioni per facilitare l'adempimento spontaneo e indurre in questo modo un innalzamento della *tax compliance*.

Di notevole rilievo anche quanto prevede l'articolo 16 del decreto in tema di semplificazione degli adempimenti per i contribuenti IVA. Grazie alla disponibilità dei dati delle fatture elettroniche, delle comunicazioni delle operazioni transfrontaliere e dei dati dei corrispettivi affluiti telematicamente, in un

futuro ormai prossimo sarà possibile mettere a disposizione dei soggetti interessati le bozze dei registri IVA, le comunicazioni delle liquidazioni periodiche e la bozza della dichiarazione annuale IVA.

L'articolo 18 interviene in materia di soglia di utilizzo del denaro contante, riducendola a 2.000 euro dal 1° luglio 2020 e a 1.000 euro dal 1° gennaio 2022. Come è noto il limite è stato oggetto nell'ultimo decennio di ripetute variazioni<sup>1</sup>. Nell'ottica di dare sempre maggior rilievo alle azioni di prevenzione piuttosto che di repressione dei fenomeni evasivi e fraudolenti, la Corte ha più volte segnalato l'importanza di affiancare allo sviluppo dei processi informatici strategie volte a contenere l'uso del contante e a incentivare la diffusione dei pagamenti elettronici<sup>2</sup>. Si ribadisce, pertanto, il convincimento che la limitazione dell'uso del contante, lungi dal costituire la soluzione dei fenomeni di illegalità e di evasione fiscale, può tuttavia contribuire alla riduzione di tali fenomeni, insieme ad altri strumenti che pure la manovra di bilancio contempla, quali l'obbligo di pagamento tracciato per talune fattispecie e l'adozione di forme di incentivazione per promuovere la diffusione dei pagamenti elettronici.

Sempre con riferimento ai contenuti del decreto, va ricordato l'articolo 34, concernente l'estensione agli anni 2020 e 2021 del 100 per cento dell'incentivo previsto per i comuni che collaborano all'azione di accertamento svolta dall'Amministrazione fiscale. Al riguardo la Corte ha avuto modo di segnalare la relativa efficacia dimostrata negli anni da tale forma di incentivazione, della quale hanno fruito in modo significativo un numero ristretto di comuni concentrati in poche regioni italiane. Andrebbero, pertanto, ricercate a giudizio della Corte altre forme di cooperazione incentivata, non finalizzate direttamente all'azione di accertamento, ma indirizzate a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti, utilizzando pienamente e tempestivamente le informazioni e i dati dell'Anagrafe tributaria.

Da ultimo, con riguardo alle disposizioni del decreto, va sottolineata la portata delle modifiche alla disciplina penale tributaria recate dall'articolo 39. Si tratta, certamente, di una riforma di ampio respiro che comporta in primo luogo l'innalzamento della misura delle pene edittali per la maggior parte delle fattispecie incriminatrici, l'abbassamento per taluni delitti delle soglie di rilevanza penale dell'imposta evasa o degli elementi attivi sottratti all'imposizione. Ulteriori interventi di particolare rilievo riguardano l'individuazione di una nuova fattispecie penale nei confronti dei committenti di un'opera o di un servizio ad un'impresa e l'estensione della confisca allargata prevista

---

<sup>1</sup> Essendo passato nel volgere di breve tempo da 12.500 euro (dicembre 2002) a 4.999 euro (aprile 2008), a 12.499 euro (giugno 2008), a 4.999 euro (maggio 2009), a 2.499 euro (agosto 2011), a 999 euro (dicembre 2011) e a 2.999 euro (gennaio 2016).

<sup>2</sup> Si ricordano le considerazioni formulate nel documento del 18 febbraio 2015 concernente l'audizione del Presidente della Corte presso la Commissione di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria (paragrafo 2) e, più recentemente, nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019 (Contraddizioni e opportunità dalla lotta all'evasione, pag. 69 e seg.) e nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2018, volume I, tomo I, pag. 115.

dall'articolo 240-*bis* c.p.

La riforma, se accompagnata dalla potenzialità operativa necessaria degli Organi preposti, potrà fornire una risposta significativa alle più gravi forme di evasione fiscale riservate all'intervento penale.

### *Il disegno di legge di bilancio*

#### **7.**

I provvedimenti di natura tributaria contenuti nel disegno di bilancio intervengono, in primo luogo, su disposizioni già operanti. Tra di esse, decisivo rilievo finanziario assume la c.d. “sterilizzazione”, completa per il 2020 e parziale dal 2021, delle clausole di salvaguardia (che comporta minori entrate per oltre 23 miliardi di euro nel 2020) e l'aliquota della cedolare secca per le locazioni abitative a canone concordato, che viene stabilizzata nella misura del 10 per cento già prevista fino al 2019 (con un minor gettito nel 2020 di oltre 200 milioni di euro).

Al riguardo è opportuno segnalare l'esigenza di una attenta vigilanza sugli accordi che regolano l'applicazione del canone concordato in talune realtà locali, onde evitare il rischio che esso sia prossimo a quelli di mercato, vanificando in tal modo la finalità perseguita con questa agevolazione e con la parallela agevolazione prevista in materia di IMU.

Ricollegate a norme preesistenti sono poi diverse proroghe e integrazioni di specifici interventi:

- le proroghe della misura delle detrazioni per le spese di riqualificazione energetica, di ristrutturazione edilizia e di acquisto mobili (art. 19) (alle quali, complessivamente considerate, le stime riportate nella Relazione tecnica riconnettono effetti finanziari netti positivi nel 2020, +39,7 milioni di euro, e negativi negli esercizi 2021 e 2022, rispettivamente -486,1 e -892,8 milioni di euro);
- la proroga del credito d'imposta del 65 per cento per le erogazioni liberali per interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici (c.d. *Sport bonus*), alla quale vengono ascritti marginali effetti finanziari, e la conferma dell'esenzione dall'IRPEF dei redditi dominicali ed agrari, nella misura del 100 per cento per il 2020 e del 50 per cento per il 2021 (con un effetto finanziario stimato di -191,6 milioni di euro nel 2021);

- la proroga del Super-ammortamento e dell'Iper-ammortamento insieme all'introduzione di un nuovo Credito da economia circolare (per i quali gli effetti finanziari complessivi indicati nella Relazione tecnica ammontano a -706,2 milioni di euro nel 2021 e a -1405,7 milioni di euro nel 2022);
- la proroga del credito d'imposta per la formazione 4.0, (con una previsione di effetti finanziari di 150 milioni di euro nel 2021);
- la proroga del credito d'imposta relativo agli investimenti nelle regioni dell'Italia centrale colpite da eventi sismici (art. 24), con un effetto finanziario di poco inferiore a 31 milioni di euro nel 2020.

## 8.

Un rilievo particolare è assegnato dal disegno di bilancio alle molteplici disposizioni che introducono misure tributarie di carattere innovativo.

In primo luogo, va ricordato il disposto dell'art. 5, che istituisce un "Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti", con una dotazione di 3 miliardi di euro per il 2020 e di 5 miliardi di euro a decorrere dal 2021. La norma demanda a successivi provvedimenti normativi l'utilizzazione delle risorse stanziare.

Quanto alla previsione di incentivi fiscali per l'acquisizione di beni strumentali e per l'economia circolare viene introdotto un nuovo credito di imposta per le imprese che realizzano progetti che prevedano determinati obiettivi ambientali.

Il credito di imposta, nella misura del 10 per cento della spesa sostenuta per un importo massimo annuo di 60 mila euro, è sostanzialmente automatico, prevedendosi che l'ENEA adotti entro trenta 30 giorni apposite linee guida e che la conformità del progetto alle linee guida debba risultare da apposita certificazione rilasciata, rispettivamente, dal revisore legale dei conti e da un ente di certificazione accreditato. Non viene richiesta una preventiva autorizzazione del progetto, né un preventivo vaglio di ammissibilità dello stesso da parte dell'autorità amministrativa competente.

Sembrano riproporsi pertanto le criticità già constatate in occasione di altre analoghe agevolazioni.

Ciò, in particolare, con riguardo al rispetto dei limiti di spesa previsti (gli effetti finanziari del nuovo credito introdotto dal comma 8 sono stimati nel triennio 2021-2025 in 1.260 milioni di euro).

Sebbene l'importo massimo del credito maturabile nei tre periodi d'imposta considerati dalla norma non sia particolarmente elevato, è possibile (come già avvenuto in passato per altre fattispecie analoghe) che le modalità di fruizione del credito generino contenziosi con l'autorità fiscale e che, non essendo specificamente disciplinato il regime sanzionatorio, si riproducano le incertezze applicative in ordine al tipo di sanzione effettivamente applicabile.

Ugualmente innovativa risulta la previsione della detrazione d'imposta, da ripartirsi in un decennio, del 90 per cento delle spese sostenute nel 2020 relative alla manutenzione delle facciate degli edifici (art. 25 d.d.l.). Al riguardo si rileva come la misura della detrazione, alla quale si riconnettono effetti finanziari netti negativi superiori a 200

milioni nel 2021 e a 300 milioni di euro nel 2022, sia elevata, ove si consideri che nel caso di interventi finalizzati alla riduzione di almeno due classi di rischio sismico la detrazione, sia pure ripartita in soli cinque anni, può essere dell'85 per cento. Si segnala, pertanto, l'esigenza di una attenta valutazione del possibile effetto "concorrenza" della nuova detrazione con altre, di preminente interesse pubblico ma che presentano maggiore onerosità e complessità realizzativa, nonché di una precisa definizione del perimetro di operatività della nuova detrazione.

## 9.

Quanto alle misure volte a favorire la capitalizzazione delle imprese, il disegno di bilancio prevede l'abrogazione della c.d. "mini IRES", introdotta dal 2019 e indirizzata essenzialmente alle imprese industriali, e il ripristino a valere sullo stesso anno dell'Aiuto alla crescita economica (ACE), sia pure con un rendimento nozionale inferiore a quello che era stabilito al momento dell'abrogazione (l'effetto finanziario complessivo della disposizione è stato stimato in -325,5 milioni di euro nel 2020 e di +4.331,9 milioni di euro nel periodo 2021-2025).

Al riguardo, pur comprendendo il ritorno al regime ACE, anche in considerazione dei non irrilevanti aspetti di complessità che presentava la "mini IRES", si rileva come frequenti modificazioni nella normativa volta a favorire la capitalizzazione delle imprese<sup>3</sup> incidano negativamente sui processi decisionali degli amministratori delle aziende, che devono assimilare compiutamente la portata delle modifiche introdotte dal legislatore e mettere a punto complesse pianificazioni pluriennali degli investimenti.

Di notevole portata la disposizione (art. 31 d.d.l.) che stanziava su apposito fondo 3 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 per l'erogazione di rimborsi in denaro alle persone fisiche maggiorenni residenti che, al di fuori delle attività d'impresa o professionali, effettuano abitualmente acquisti di beni e servizi con strumenti di pagamento elettronici.

Si tratta di una particolare applicazione dei sistemi di *cashback* nati nell'ambito degli acquisti *on line* e oggi diffusi nella pratica commerciale. In questo caso, con il fine di incentivare la diffusione dei pagamenti elettronici e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili, sarà lo Stato a corrispondere i rimborsi, sulla base delle modalità attuative e dei criteri che saranno stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

---

<sup>3</sup> Modificazioni che hanno visto il sistema passare dalla DIT, introdotta nel 1997 e abolita nel 2004, all'ACE introdotta nel 2012 e abolita nel 2019 e ora reintrodotta dallo stesso anno fiscale 2019-

Al riguardo la Corte più volte in passato si è espressa a favore delle misure atte a favorire la diffusione dei mezzi di pagamento tracciato<sup>4</sup> ritenendoli un efficace strumento per indurre la crescita delle basi imponibili dichiarate e contrastare l'evasione fiscale. Nel manifestare, dunque, sostanziale condivisione per la misura corre l'obbligo di sottolineare l'esigenza che all'accresciuto utilizzo dei mezzi di pagamento diversi dal contante si accompagni la capacità tecnica dell'amministrazione fiscale di utilizzare i dati non solo e non tanto in chiave repressiva – tenuto anche conto degli attuali evidenti limiti operativi degli apparati di controllo, più volte segnalati dalla Corte. Si tratta di un mutamento di strategia, infatti, che potrebbe indurre una maggiore *tax compliance* in coloro che svolgono attività indipendenti e, segnatamente, in quella parte di essi che rivolge le proprie prestazioni al consumatore finale.

Una ulteriore notazione concerne la prevista esclusione dal beneficio di tutti i minorenni che utilizzano per i pagamenti strumenti elettronici. La previsione (che replica quella contenuta nell'art. 1, comma 540, della legge n. 232 del 2016 legge di bilancio 2017 concernente la c.d. "lotteria degli scontrini") muove da una sola formale assimilabilità del premio previsto alle attività di gioco mentre dovrebbe tener conto del crescente numero di minori che è oggi provvisto di apposite carte "prepagate" e degli effetti positivi sul piano pedagogico e culturale che avrebbe il coinvolgimento dei giovanissimi (ad esempio, ultra quindicenni) in iniziative come quella del *cashback* pubblico e dei premi collegati all'emissione dello scontrino telematico.

## 10.

Di carattere del tutto innovativo risulta la previsione (art. 75) relativa alla rimodulazione degli oneri detraibili ai fini dell'IRPEF in base al reddito.

La norma prevede, con effetto dal periodo d'imposta 2020, la riduzione crescente della attuale detrazione del 19 per cento qualora il reddito complessivo ecceda i 120 mila euro, fino al totale azzeramento della detrazione medesima quando il reddito supera i 240 mila euro.

Complessivamente alla disposizione vengono ascritti effetti finanziari di 109,64 milioni di euro nel 2021 e di 62,73 milioni di euro negli esercizi successivi. La riduzione/eliminazione della detrazione non opera relativamente agli interessi per mutui ipotecari e alle spese mediche per patologie gravi.

---

<sup>4</sup> Si ricordano, in particolare, la deliberazione n. 8/SSRRCO/AUD/13 del 19 giugno 2013 concernente "Considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale" predisposta per l'audizione del Presidente della Corte presso le Commissioni Bilancio V e Finanze VI della Camera dei deputati, e la deliberazione n. 2/SSRRCO/AUD/15 del 18 febbraio 2015, concernente elementi per l'audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione Parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria.

Al riguardo non può non rilevarsi come l'intervento potrebbe accentuare gli squilibri oggi esistenti nel prelievo tributario, considerato che la misura della riduzione della detrazione del 19 per cento non verrebbe influenzata dalla concomitante percezione in capo al medesimo contribuente di redditi assoggettati a regimi sostitutivi, anche di rilevante entità.

In termini più generali, non va trascurato come la componente di gran lunga più rilevante tra le spese che danno luogo alla detrazione del 19 per cento ai fini dell'IRPEF sia costituita dalle spese sanitarie. Ciò comporta che un intervento di riduzione/esclusione della possibilità di detrazione incide essenzialmente su spese rivolte alla tutela della salute (si veda Riquadro 2 – Le misure che modificano il potere di acquisto delle famiglie).

In ordine alla variazione del *fringe benefit* (art.78) correlato alla utilizzazione promiscua di auto aziendali, si rileva come la finalità della norma, volta a favorire la diffusione delle auto a trazione elettrica o ibrida, potrebbe essere fortemente condizionata dai limiti che caratterizzano attualmente l'offerta di veicoli con le caratteristiche considerate, accrescendo gli effetti meramente tributari della disposizione (alla quale vengono attribuiti effetti finanziari rilevanti, 332 milioni nel 2020 e oltre 2,2 miliardi complessivi negli anni dal 2021 al 2026).

Relativamente all'introduzione (art.79) dell'Imposta sul consumo dei manufatti di plastica con singolo impiego (MACSI) vanno tenuti presenti il notevole impatto finanziario della disposizione già nel 2020 – 1.079,5 milioni di euro – e i conseguenti prevedibili riflessi sul sistema produttivo e distributivo nazionale.

L'art. 85 subordina, a decorrere dal 2020, la detraibilità degli oneri previsti ai fini dell'IRPEF al pagamento tracciato degli stessi, fatta eccezione per le spese di acquisto di medicinali e dispositivi medici e per le spese relative a prestazioni sanitarie rese da strutture pubbliche o da strutture private accreditate. La disposizione si coordina con la norma (art. 31) finalizzata a valorizzare l'utilizzo di sistemi di pagamento tracciato.

Va, peraltro, rilevato come la Relazione Tecnica attribuisca ad essa un recupero di gettito a regime di 496 milioni, calcolato su un ammontare di detrazioni di 3,2 miliardi. Tale previsione potrebbe essere sovrastimata, considerato che gli oneri in argomento sono soggetti a controlli documentali preventivi (da parte dei CAF e dei professionisti) e successivi (da parte dell'Agenzia delle entrate) alla presentazione delle dichiarazioni.

Può essere utile rilevare, comunque, che finalità analoghe a quelle perseguite dalla norma potrebbero essere conseguite estendendo l'obbligo di pagamento tracciato ad altri fenomeni economici che non danno luogo direttamente a detrazioni fiscali, quali il pagamento dei canoni di locazione immobiliare o la corresponsione degli emolumenti ai collaboratori familiari, settori questi ove notoriamente si registra una diffusa evasione fiscale, in particolare attraverso la "sotto indicazione" dei canoni e dei compensi effettivi.

## 11.

L'art. 86 del d.d.l. è finalizzato a rendere possibile l'utilizzo delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, in particolare, a consentire l'impiego su ampia scala dell'archivio dei rapporti finanziari. La Corte da tempo ha segnalato la mancata utilizzazione di tale importante strumento informativo<sup>5</sup>. La nuova norma consente l'utilizzazione dei dati finanziari per effettuazione sistematica di analisi di rischio per "far emergere posizioni a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo".

Va detto che è proprio su tale secondo aspetto, quello della incentivazione dell'adempimento spontaneo (come già si è rilevato commentando il precedente art. 31) che si può individuare la più significativa portata innovativa della disposizione, considerato che al miglioramento della qualità dell'azione di accertamento, che dovrebbe conseguire all'incrocio sistematico dei dati fiscali e finanziari, non si accompagnerà un incremento numerico delle posizioni controllate, stante i limiti operativi nei quali versa oggi l'amministrazione, più volte segnalati dalla Corte. E', pertanto, auspicabile che i dati vengano utilizzati anche in chiave preventiva, insieme a tutte le altre informazioni di cui dispone l'amministrazione fiscale (dati contabili, dati strutturali, consumi, ecc.) e con le cautele necessarie ai fini della tutela della riservatezza, per informare e supportare il contribuente già nella fase dell'adempimento, mettendolo pienamente in condizione di conoscere gli elementi sui quali viene valutata la sua capacità contributiva.

Con l'art. 88 si interviene sulla disciplina, pure recentemente introdotta, che regola l'imposizione fiscale sulle minori attività d'impresa e professionali.

Con il comma 1 viene abrogata la previsione di cui all'art. 1, commi da 17 a 22, della legge n. 145 del 2018 che dal 2020, avrebbe dovuto essere applicato, su base opzionale, alle attività di impresa individuale e professionali o artistiche che nell'anno precedente avessero conseguito ricavi o compensi superiori a 65 mila euro e fino a 100 mila. Tali contribuenti avrebbero dovuto essere assoggettati a un'imposta del 20 per cento, sostitutiva dell'IRPEF, delle addizionali e dell'IRAP.

Con il comma 2 dell'articolo si introducono modifiche al regime forfetario previsto dall'art. 1, commi da 54 a 89, della legge n. 190 del 2014, come modificati dalla legge n. 145 del 2018.

La nuova formulazione conferma il limite di ricavi o compensi di 65 mila euro, reintroduce la limitazione

---

<sup>5</sup> Per un'approfondita analisi del problema si veda la relazione "L'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale" approvata con deliberazione 11/2017/G del 26 luglio 2017 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

a 20 mila euro per le spese per il personale e il lavoro accessorio, e prevede l'esclusione dal regime in caso di conseguimento nell'anno precedente di redditi di lavoro dipendente o assimilato superiori a 30 mila euro.

Per il resto l'impianto dei benefici connessi al regime resta immutato. Con disposizione asistemica viene ridotto di un anno il termine di decadenza per l'azione di accertamento nei confronti dei contribuenti in regime forfetario che hanno emesso unicamente fatture elettroniche.

Opportunamente si prevede l'inclusione del reddito assoggettato ad imposta sostitutiva nel reddito complessivo ai fini della nozione di familiare a carico, nonché per calcolare i carichi di famiglia e le altre detrazioni e, più in generale, ai fini dell'applicazione dei benefici fiscali e sociali (ISEE).

La Corte non può non ricordare le perplessità espresse a proposito della disciplina introdotta dalla legge n. 145 del 2018. Disciplina che, con una misura dell'imposta sostitutiva dell'IRPEF, delle addizionali e dell'IRAP, confermata nel 15 per cento a regime e ridotta al 5 per cento per i primi cinque anni di attività, appariva difficilmente compatibile con un sistema fiscale incentrato su un'imposta progressiva personale coerentemente con i principi costituzionali.

In particolare, per il regime forfetario fino a 65 mila euro, l'innalzamento per tutte le categorie economiche dei ricavi o compensi entro il quale il regime forfetario era applicabile, fino al 2018 differenziato tra i 25 mila e i 50 mila euro in ragione delle diverse attività identificate mediante codici ATECO, nonché il venir meno degli altri requisiti costituiti dal ridotto ammontare dei beni strumentali e delle prestazioni di lavoro utilizzate nell'attività (quest'ultimo ora reintrodotta).

Se, pertanto, si deve vedere con favore l'abbandono del regime di imposizione sostitutiva per i soggetti con ricavi e compensi superiori a 65 mila e fino a 100 mila euro, restano sostanzialmente in essere le perplessità manifestate a proposito del regime forfetario fino a 65 mila euro.

Vanno altresì valutati i rischi indotti dal regime per il venir meno dell'interesse a documentare i costi e le spese, per la inevitabile spinta alla frammentazione delle attività e al "nanismo" imprenditoriale, alla stessa alterazione delle regole sulla concorrenza che un tanto esteso regime forfetario determina a seguito del mancato addebito dell'IVA a titolo di rivalsa (art. 1, comma 58, legge n. 190 del 2014).

Infine, si segnala il permanere dell'assenza di previsioni in ordine alle conseguenze derivanti dal venir meno delle addizionali regionale e comunale e dell'IRAP per gli enti destinatari del relativo gettito.

## **12.**

Con l'art. 95 del d.d.l. si prevede l'abolizione dell'Imposta unica comunale (IUC), fatta eccezione per la tassa sui rifiuti (TARI), e l'adozione di una nuova disciplina dell'Imposta municipale propria (IMU), accorpando in essa il Tributo sui servizi indivisibili (TASI).

La norma apporta una evidente razionalizzazione del sistema, atteso che le originarie finalità della TASI, concepita quale tributo volto al finanziamento dei servizi locali dovuto da coloro che utilizzano l'immobile, e quindi anche da coloro che lo occupano a titolo di abitazione principale, sono venute meno dal 2016 e che essa ha finito per sovrapporsi del tutto all'IMU.

Indubbia la semplificazione che la modifica normativa comporta in termini di adempimenti, venendo meno la duplicazione di calcolo e di versamento del tributo.

Quanto agli effetti sul gettito dei comuni la norma prevede l'invarianza sostanziale dell'aliquota, la cui misura massima per gli immobili diversi dall'abitazione principale è fissata nell'1,06 per cento (fatta eccezione per i comuni che già si erano avvalsi della possibilità di applicare fino al 2019 la maggiorazione TASI di cui all'art. 1, comma 677, della legge n. 147 del 2013).

Con disposizione innovativa il comma 19 dell'articolo stabilisce che i comuni, in deroga all'autonomia loro riconosciuta dal d.lgs. n. 446 del 1977, possano diversificare le aliquote esclusivamente con riferimento alle fattispecie che saranno definite con successivo decreto del Ministro dell'economia

Tale previsione si collega a quanto previsto dal comma 20 circa l'obbligo di predisposizione di un prospetto delle aliquote da compilare attraverso il portale del federalismo fiscale e da inserire nella delibera comunale. In tal modo sarà possibile semplificare gli adempimenti per i contribuenti e fornire loro i dati necessari per il pagamento del tributo.

Pur valutando, quindi, positivamente le misure di semplificazione previste, si deve rilevare come restino irrisolti i numerosi problemi esistenti in materia di applicazione dell'IMU. Ci si riferisce, in particolare, alle note problematiche concernenti gli immobili posseduti da enti non commerciali, il mondo agricolo, la disponibilità di più abitazioni principali in comuni diversi da parte del medesimo nucleo familiare (il c.d. "spacchettamento delle famiglie"), ecc.

Si tratta di fattispecie che hanno generato e continuano a generare un rilevante contenzioso e che richiederebbero, pertanto, interventi chiarificatori del legislatore.

Va, peraltro, ricordato come il permanere di una generalizzata esenzione dell'abitazione principale (è noto come gli immobili delle categorie A1, A8 e A9, soggetti all'imposizione anche se adibiti ad abitazione principale siano numericamente del tutto marginali) comporti, pur in presenza di un catasto poco coerente con i reali valori immobiliari, un ingiustificato vantaggio a beneficio di coloro che possiedono le abitazioni di maggior valore. Beneficio, ovviamente, amplificato nel caso, tutt'altro che infrequente, di fruizione da parte del medesimo nucleo familiare di più abitazioni principali ubicate in comuni diversi.

### 13.

La riforma delle disposizioni sulla riscossione degli Enti locali, recate dall'art. 96, si caratterizza per importanti elementi di novità con il preciso intento di dare efficacia a un sistema che da tempo ha mostrato gravi limiti. Tra i più significativi elementi vanno ricordati la previsione del versamento diretto delle entrate alla tesoreria dell'ente, l'accertamento esecutivo, le disposizioni per il potenziamento dell'attività di accertamento e di riscossione, la normativa in materia di rateazione dei debiti tributari, i requisiti richiesti per l'iscrizione ad apposita sezione dell'Albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 dei soggetti che svolgono esclusivamente funzioni di supporto all'attività di accertamento e riscossione degli enti locali.

Relativamente alle disposizioni recate dal comma 8 dell'articolo che, allo scopo di favorire l'attività di riscossione, consentono di accedere alle banche dati agli enti e ai soggetti da essi incaricati di svolgere le procedure, si segnala l'esigenza di chiarire che tra le banche dati accessibili rientra anche l'anagrafe dei rapporti finanziari, allo scopo di verificare la posizione del debitore interessato alla procedura. La conoscenza dei dati sulla consistenza del rapporto in essere risulta, infatti, spesso decisiva per l'efficacia e l'economicità del pignoramento da effettuare.

La previsione contenuta nel comma 20 dell'articolo, che pone a carico del debitore gli oneri di riscossione, da determinarsi in ragione del 3 per cento delle somme dovute, con un massimo di 300 euro in caso di pagamento entro 60 giorni, ovvero del 6 per cento, con un massimo di 600 euro, in caso di pagamento oltre tale termine, potrebbe penalizzare l'efficacia dell'azione di riscossione nel caso, tutt'altro che infrequente nella gestione dei crediti degli enti locali, di partite debitorie di modesta entità. In assenza di un compenso minimo prestabilito in valore assoluto, infatti, le quote di minore entità rischiano di essere trascurate dal soggetto incaricato della riscossione.

Infine, sebbene la problematica esuli dallo stretto perimetro della riscossione degli enti locali, è necessario ricordare come analoghe difficoltà si riscontrino nella riscossione delle entrate delle Regioni e, segnatamente, della Tassa automobilistica regionale, con percentuali di mancata riscossione a distanza di anni dall'insorgenza del presupposto particolarmente elevate (nella Regione Emilia-Romagna, probabilmente tra le più efficienti in materia, a distanza di quattro anni non risultava riscosso l'11 per cento dell'imposta, circa 60 milioni di euro)<sup>6</sup>.

## **Gli interventi sulla spesa**

*Il fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali e il green new deal*

### 14.

La strategia di rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e per lo sviluppo del Paese, che introduce quest'anno un particolare riferimento ai temi dell'economia circolare e della sostenibilità ambientale, prevede l'istituzione presso il ministero dell'economia di un Fondo da ripartire per un ammontare di circa 22,3 miliardi di euro per il periodo 2020-2034. La norma autorizza, inoltre, la spesa di complessivi 828 milioni di euro per la realizzazione della linea metropolitana di Torino.

---

<sup>6</sup> Deliberazione 16 luglio 2019, n. 47/2019/PARI della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna.

Il nuovo Fondo si pone in sostanziale continuità con il Fondo già istituito nel 2018 (art. 1, comma 95. legge 145/2018) con una dotazione di 43,6 miliardi di euro per gli anni 2019-2033 e in affiancamento al Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo di infrastrutture del Paese istituito nel 2017 con una dotazione di circa 47 miliardi di euro dal 2017 al 2023 (rifinanziato per oltre 36 miliardi per il 2018-2033). Sotto il profilo procedurale il riparto delle risorse, anche qui secondo modalità già consolidate in precedenza, viene effettuato con uno o più dPCM (da adottare entro il 15 febbraio 2020) sulla base di programmi settoriali presentati dalle amministrazioni centrali, con il rischio, già segnalato da questa Corte, di alimentare la tendenza alla frammentazione degli interventi piuttosto che convogliare le risorse su aree e settori strategici. I decreti stabiliscono anche i criteri e le modalità di eventuale revoca degli stanziamenti non utilizzati entro 24 mesi dalla loro assegnazione (invece dei 18 previsti in passato) e una diversa riattribuzione, rimanendo tuttavia all'interno delle finalità del Fondo.

Per gli interventi che riguardano materie di competenza regionale o delle province autonome si prevede l'adozione di specifici decreti, previa intesa con gli enti territoriali interessati, ovvero in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Si confermano, infine, le procedure di monitoraggio degli investimenti e gli obblighi informativi relativi allo stato di avanzamento degli interventi.

## 15.

Uno speciale nucleo di misure è stato inserito all'interno di un quadro di interventi mirati a perseguire una strategia di sviluppo inclusivo e sostenibile.

Coerente con gli obiettivi tracciati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019, mirati ad introdurre un "*Green New Deal* italiano ed europeo" il disegno di legge di bilancio prevede all'art. 11 misure finalizzate ad attivare investimenti pubblici e privati attraverso specifiche modalità di finanziamento.

I progetti, che dovranno essere economicamente sostenibili, riguarderanno: la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, la rigenerazione urbana, il turismo sostenibile, l'adattamento e la mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico e, in generale, programmi di investimento e/o progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità ambientale e che tengano conto degli impatti sociali. Il perimetro di intervento appare sostanzialmente convergente con le più recenti definizioni europee – seppure ancora in una fase di discussione presso la Commissione - di investimenti economicamente sostenibili e in linea con gli obiettivi climatici dell'Unione.

Molte delle priorità politiche della Commissione europea per il 2014-2020 sono state e saranno ulteriormente orientate, al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione e all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Di rilievo in tal senso, solo per citare quanto fatto finora, il piano di investimenti per l'Europa, il pacchetto sull'economia circolare, il pacchetto "Unione dell'energia", l'Unione dei mercati dei capitali e il bilancio dell'Unione per il 2014-2020. Oltre alle linee guida, la Commissione europea ha pubblicato tre report sulla finanza sostenibile a cura del gruppo di lavoro *Technical Expert Group on Sustainable Finance* (TEG). Il primo, di particolare importanza, è

quello sulla tassonomia europea finalizzato a definire il sistema di classificazione.

Nello specifico, il rapporto tecnico sulla tassonomia europea, costituisce una guida pratica – l'unica realizzata a livello europeo – per *policy maker*, industrie e investitori, che mira a individuare quelle attività economiche da considerare *green*. Per la Commissione europea rappresenta uno strumento indispensabile per orientare gli investimenti privati verso un'economia *low carbon*. Il documento stabilisce, in modo puntuale, i criteri che permettono di definire un'attività "sostenibile" in quanto svolta con un impatto positivo, e senza danneggiare altri, su almeno uno dei sei obiettivi di tutela dell'ambiente quali: mitigazione degli effetti del *climate change*; adattamento al *climate change*; uso sostenibile e protezione dell'acqua e delle risorse marine; transizione verso un'economia circolare, riduzione degli sprechi e riciclo dei materiali; contenimento dell'inquinamento e tutela degli ecosistemi. Un'attività economica, per essere considerata sostenibile, deve pertanto soddisfare quattro condizioni: contribuire positivamente ad almeno uno dei sei obiettivi ambientali delineati sopra; non avere un impatto negativo su nessun altro degli obiettivi; essere coerente con standard sociali minimi; rispettare determinati criteri tecnici (qualitativi o quantitativi, basati su evidenze scientifiche e sulle attuali pratiche di mercato). Sono questi i criteri - secondo le conclusioni del gruppo di lavoro TEG - che consentono di definire se un'attività contribuisce positivamente (*substantially contribute*) oppure non comporta effetti negativi (*not significantly harm*) rispetto agli obiettivi ambientali.

Viene costituito, a tale scopo, un fondo da ripartire presso il Ministero dell'economia e delle finanze con una dotazione complessiva di 4.240 milioni di euro per il quadriennio 2020-2023.

Una quota non inferiore a 150 milioni, per ciascun anno del triennio 2020-2022 (a valere sulla quota dei proventi dalle aste delle quote di emissione di CO<sub>2</sub> di pertinenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) viene destinata ad interventi coerenti con le finalità stabilite nella direttiva 2003/87/CE istitutiva del sistema di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nell'Unione e modificativa della direttiva 96/61/CE del Consiglio.

Alla costituzione del fondo concorrono, inoltre, anche i proventi delle aste dei titoli di Stato *Green*, per le quali viene istituito un Comitato interministeriale coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Lo schema di finanziamento disegnato prevede che le risorse del fondo, mirate a sostenere programmi di investimento e/o operazioni anche in forma di partenariato pubblico privato, siano utilizzate per la concessione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di una o più garanzie a titolo oneroso e nella misura massima dell'80 per cento; per la partecipazione indiretta, sempre del Ministero dell'economia finanze, in quote di capitale di rischio e/o di debito anche di natura subordinata; per la garanzia dello Stato (secondo l'art. 1, comma 822, legge 208/2015).

Allo scopo di collocare l'impianto di finanziamento all'interno di una azione coordinata ed efficace è prevista l'individuazione di un organismo di selezione degli interventi specificamente connotati come ecosostenibili. In questo quadro, secondo un modello diffuso in ambito internazionale, saranno definiti i criteri e le procedure per stabilire regole e condizioni di rilascio delle garanzie, le modalità di partecipazione indiretta in quote di capitale e/o debito, la ripartizione dell'intervento sui diversi strumenti di supporto agli investimenti privati. La soluzione organizzativa così tracciata avrebbe il pregio di favorire, tra gli altri, la corretta applicazione degli strumenti predisposti evitando che possano sorgere eventuali

oneri, data anche la particolare natura degli strumenti utilizzati, in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Per garantire la partecipazione italiana dal 2020 al 2028 alla ricostituzione del *Green climate fund* – come previsto dagli Accordi di Parigi – viene autorizzata, inoltre, la spesa di 33 milioni di euro all’anno dal 2020 al 2023, che nel quinquennio 2024-2028 raggiungerà i 66 milioni.

Risulta evidente da quanto esposto che il disegno del modello di finanziamento scelto, da attuare mediante successivi decreti, tende a privilegiare strumenti finanziari mirati a non produrre effetti sull’indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Nello specifico si rileva che l’impiego di garanzie per finanziare specifiche classi di infrastrutture – in particolare nell’ambito del partenariato pubblico privato - permette di stabilire un equilibrio tra il rendimento e il rischio che, nel caso di progetti ad elevata sostenibilità ambientale (e quindi a bassa redditività), potrebbero non risultare eleggibili per il mercato. Le garanzie pertanto rappresentano lo strumento che i governi di solito utilizzano per incentivare la partecipazione (banche, mercati di capitali, *equity*) al finanziamento di progetti a carattere innovativo e connotati da elevati livelli di rischio di potenziali perdite. All’utilizzo di garanzie, tuttavia, sono associate diverse implicazioni in termini di valutazione finale di tali operazioni in quanto potrebbero comportare nuovi oneri in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Ulteriori misure sono orientate a potenziare strumenti agevolativi a favore delle imprese già previsti a legislazione vigente allo scopo di finalizzarle ad obiettivi di sostenibilità ambientale.

Nello specifico si prevede di reindirizzare le risorse non utilizzate (già disponibili nella gestione separata della Cassa depositi e prestiti) del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI); di associare al finanziamento agevolato a valere sul FRI anche una quota di contributo a fondo perduto (non superiore al 15 per cento) per spese d’investimento in progetti di profilo “ambientale” (per complessivi 100 milioni di euro nel quadriennio 2020-2023); di prevedere un’estensione in tal senso anche del FRI regionale; di integrare, anche qui, con una quota a fondo perduto, gli interventi agevolativi previsti per le “nuove imprese a tasso zero” (per complessivi 40 milioni di euro nel quadriennio 2020-2023). Viene, infine, istituita una Sezione speciale del Fondo di garanzia per la prima casa (considerata standardizzata) per promuovere interventi di accrescimento energetico dei condomini (per complessivi 70 milioni di euro nel quadriennio 2020-2023).

Viene introdotta per la prima volta la possibilità di finanziare interventi a positivo impatto ambientale con titoli di Stato c.d. *Green*.

Ove a livello europeo si raggiungesse un accordo circa l’utilizzo di tali titoli, svincolandoli dalle regole del Patto di Stabilità e Crescita, ne deriverebbe l’esclusione delle relative emissioni dal calcolo del debito pubblico.

Da segnalare a tale proposito che l'Unione Europea ha nominato un Technical Expert Group (TEG) sulla finanza sostenibile che ha rilasciato un Rapporto sul cosiddetto EU *Green Bond Standard* con raccomandazioni per migliorare le caratteristiche di efficacia, trasparenza, rendicontabilità, confrontabilità e credibilità degli strumenti. Il corposo Rapporto sulla Tassonomia UE pubblicato nel giugno 2019 dà conto del processo logico per valutare cosa rientri prima *facie* in questi standard, ed è alla tassonomia che ci si dovrà uniformare per poter ottenere la certificazione di Green Bond e, in prospettiva, sfruttarne il trattamento di favore come strumento di debito. A fronte di questo sarà necessario quindi un'opera di certificazione indipendente (prevista al c.10) ex ante, ed una dettagliata ed accurata azione di monitoraggio sui risultati che vadano nella direzione di impatto positivo (di qui l'esigenza di raccolta di dati ed informazioni dettagliata al c.10). Nonostante il mercato sia corposo a livello globale, esso è tuttavia limitato per le esigenze di collocamento di un singolo Stato.

Su scala mondiale, il concetto di titolo obbligazionario Green fa riferimento ad un mercato più ampio che rientra più propriamente sotto l'etichetta ESG, vale a dire *Environmental, Social, Governance* (ambientale, sociale, strategia e assetto di gestione). Per strumenti Green si intendono un insieme di strumenti finanziari il cui ricavato va a finanziare (anche parzialmente) progetti nuovi o esistenti in ambito ambientale (riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub> – p. es. efficientamento energetico); per titoli *sustainable* oltre all'aspetto ambientale, il mercato fa riferimento ad aspetti sociali, ivi ricomprendendo nutrizione, sanità e benessere, qualità dell'istruzione, misure di potabilizzazione e igiene, energia accessibile e pulita. Negli strumenti "social" si ricomprendono interventi che hanno effetti positivi di tipo sociale (ad es. finanziamenti ad attività che abbiano effetti positivi sulla conservazione e la creazione di occupazione). Da questo punto di vista, il testo dell'articolo estende il campo di applicazione degli interventi ad aspetti più sociali (es. la rigenerazione urbana) che solo indirettamente possono essere ricondotti a riduzione di emissioni.

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

#### **16.**

Diversamente dalla scelta operata con la legge di bilancio per il 2019 di un Fondo unico indifferenziato, da ripartire attraverso l'intervento del presidente del Consiglio dei ministri previa intesa in Conferenza, nel disegno di legge per il 2020 si prevedono misure specifiche finalizzate all'assegnazione di risorse già differenziate quanto ai potenziali beneficiari e alle singole finalità di spesa, alle modalità di attribuzione, gestione e revoca. Si tratta solo in parte di nuovi interventi. In alcuni casi sono adeguamenti e messe a punto di strumenti introdotti in precedenza (e quindi già operativi) che vengono confermati per un arco temporale pluriennale più lungo.

Si tratta, in particolare, di:

- contributi per 500 milioni annui dal 2020 al 2024 destinato ai comuni per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo sostenibile (art.7 commi 1-9): si tratta di una estensione sia sotto il profilo temporale che dei potenziali beneficiari, della misura già prevista dal comma 107 della legge 145/2018 per il solo 2019. Contiene anche un riorientamento delle finalità cui i contributi sono destinati;
- modifica del contributo a favore dei comuni per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio di cui all'art. 139 della legge 145/2018: si prevede un incremento di risorse che nell'arco temporale considerato (2021-2034) passano da 4,9 miliardi a 8,9 miliardi; rimane invariato il meccanismo di assegnazione e di monitoraggio, ma, anche in

- questo caso, vengono apportate alcune modifiche con riguardo all'ampliamento delle finalità di spesa e all'individuazione dei beneficiari delle erogazioni;
- per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti sono previsti specifici contributi dal 2021 al 2034 per complessivi 8,6 miliardi. Per queste opere la ripartizione dei fondi verrà effettuata dal Ministro dell'Interno ma sulla base di criteri e modalità di riparto stabilite con apposito dPCM da emanarsi previa intesa in Conferenza unificata;
  - dal 2025 al 2034 è istituito un fondo indifferenziato per gli investimenti dei comuni con una dotazione di 400 milioni annui con caratteristiche identiche a quelle già individuate per il Fondo enti territoriali istituito con la legge di bilancio per il 2019;
  - contributi alla progettazione definitiva ed esecutiva degli investimenti comunali per circa 2,7 miliardi complessivi nel periodo 2020-2034. L'attuazione e gestione di tale strumento è affidata al Ministro dell'Interno e la norma di legge stabilisce le finalità di spesa specifiche, i criteri per l'individuazione dei soggetti beneficiari, le modalità di erogazione dei contributi e l'eventuale revoca e redistribuzione delle risorse in caso di mancato o non tempestivo utilizzo delle stesse;
  - un fondo per la messa in sicurezza, ristrutturazione o costruzione di edifici di comuni da destinare ad asili nido con una dotazione di 2,4 miliardi per gli anni dal 2021 al 2034. Anche per queste opere la ripartizione dei fondi verrà effettuata dal Ministro dell'Interno ma sulla base di criteri e modalità di riparto stabilite con apposito dPCM da emanarsi previa intesa in Conferenza unificata;
  - il potenziamento degli interventi previsti dal programma straordinario di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane (legge n. 205 del 2017) con un incremento di risorse pari a 650 milioni nell'arco temporale già programmato, fino al 2023, e la previsione di ulteriori contributi per 2,5 miliardi nel decennio a seguire;
  - il finanziamento degli interventi relativi alla messa in sicurezza delle strade e delle scuole di province e città metropolitane per un finanziamento di 3,5 miliardi nel periodo 2020-2034, da ripartire per settore di intervento e criteri di riparto e utilizzo delle risorse in base ad un dPCM previa intesa in sede di Conferenza Stato-città. La misura si aggiunge all'analogo contributo previsto dalla legge n. 145/2018, c. 890, riservato esclusivamente alle province delle RSO e quantificato in 3,8 miliardi dal 2019 al 2034.

Nel complesso le risorse stanziare nel triennio 2020-2022 sono di poco inferiori ai 3,8 miliardi (ad esse corrisponde, nelle valutazioni del Governo, un effetto in termini di indebitamento ben più contenuto: 235 milioni nel 2020, 598 milioni nel 2021 e 1,8 miliardi nel 2022).

Alcuni caratteri accomunano le pur differenti tipologie di incentivi: in particolare, il ricorso alla forma del contributo a rendicontazione, strumento che – come per le spese relative alla programmazione comunitaria – dovrebbe stimolare le amministrazioni a procedere con una ragionevole tempistica nell'avanzamento fisico e finanziario delle opere. Corollari di tale meccanismo sono poi: un sistema accentrato di selezione dei soggetti beneficiari secondo criteri preventivamente definiti e dei progetti da realizzare, la fissazione di termini prestabiliti per l'erogazione dei contributi legati allo stato di avanzamento dei progetti, nonché un sistema di monitoraggio dei singoli interventi finalizzato ad evitare la dispersione delle risorse per mancato/ritardato utilizzo.

Questi meccanismi, seppure calibrati e organizzati in maniera diversa in ciascuno degli strumenti attuativi, sono nelle loro linee generali collaudati da tempo, da quando si è abbandonata la via del mero decentramento della spesa, privo di qualunque perimetrazione delle finalità e delle modalità di gestione della stessa.

La preferenza accordata nel disegno di legge di bilancio a questa tipologia di misure piuttosto che al Fondo indifferenziato è valutabile positivamente in considerazione della semplificazione delle procedure di attuazione degli interventi. Essendo, nella maggior parte dei casi, già definito dal legislatore l'impianto regolatorio di ciascuna misura, l'attuazione rimessa direttamente al Ministro dell'interno, competente in termini di assegnazione delle risorse, monitoraggio, eventuale revoca e redistribuzione, appare più coerente con gli obiettivi di accelerazione della spesa.

## 17.

Al di là della immissione di risorse nel sistema, va considerato che nel 2019 ha svolto un ruolo rilevante in termini di incentivo agli investimenti la semplificazione delle regole di finanza pubblica attraverso le quali le autonomie locali e le regioni a statuto speciale assicurano il concorso alla realizzazione degli obiettivi. La possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato nel rispetto delle sole disposizioni del d.lgs. 118/2011 e l'equiparazione dell'equilibrio di finanza pubblica all'equilibrio di bilancio, hanno rappresentato un sicuro vantaggio anche per sbloccare spesa di investimenti in alcuni casi poteva essere frenata anche dai vincoli di finanza pubblica. Con riferimento in particolare all'utilizzo dell'avanzo, la portata agevolativa della misura va valutata considerando anche le nuove modalità di calcolo del risultato di amministrazione utilizzabile (comma 897 della legge 145/2018), tese a definirne l'applicabilità anche per gli enti in disavanzo.

La pluralità di misure, sia attivate nel 2019 sia provenienti dalla legislazione precedente, alcune anche concorrenziali fra loro, sembra essere già risultata efficace sotto il profilo dello sblocco degli investimenti locali. I dati di cassa relativi al terzo trimestre dell'anno, infatti, irrobustiscono quella inversione di tendenza che già si era avvertita nel 2018. I pagamenti in conto capitale dei Comuni presentano a settembre 2019 una crescita prossima al 16 per cento rispetto al 2018 e si attestano a 7,1 miliardi.

In particolare la spesa per investimenti (intesa come spesa per investimenti fissi e contributi agli investimenti al netto di quelli alle amministrazioni pubbliche ed estero) è risultata pari a 6,6 miliardi, con un aumento del 16,3 per cento; una crescita che è trainata dagli investimenti fissi (+17 per cento), sia in beni materiali che immateriali, mentre i contributi agli investimenti alle imprese sono in forte calo (-23,5 per cento), compensati da quelli a famiglie (+34,5 per cento). L'incremento della spesa di investimenti è molto significativo negli enti del Nord-ovest (30,1 per cento), seguiti da quelli dell'Italia centrale e del Nord est in cui l'aumento si attesta intorno al 20 per cento; dal punto di vista dimensionale, invece, spicca la percentuale di crescita delle grandi città che arrivano a superare il miliardo di pagamenti (+29,1 per

cento rispetto a settembre 2018), mentre i comuni medio grandi con un importo analogo di spesa, incrementano il livello solo del 3,2 per cento rispetto allo stesso periodo del 2018. Le altre fasce dimensionali presentano tutte un incremento compreso tra il 15 e il 20 per cento.

Anche il dato riferito alle regioni è decisamente positivo: complessivamente la spesa in conto capitale cresce del 2,2 per cento, ma nell'ambito della stessa, i pagamenti destinati agli investimenti aumentano di oltre il 7 per cento rispetto al terzo trimestre del 2018.

Sono soprattutto le RSO a determinare questo risultato positivo registrando quasi 2 miliardi di spesa, il 17,1 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 2018; di segno inverso invece la performance delle RSS. Queste ultime, nonostante anche per loro fosse entrato in vigore il nuovo equilibrio semplificato, incrementano del 4,1 per cento gli investimenti fissi, ma presentano una forte decrescita dei contributi agli investimenti al netto di quelli a PA ed estero. Le RSO registrano un incremento del 43,2 per cento degli investimenti fissi e risultano in crescita anche i contributi a imprese, famiglie e ISP.

Con riferimento alla sola spesa per investimenti, l'osservazione dei dati per singoli trimestri nel triennio 2017-2019 mostra, relativamente alle RSO, per ogni trimestre un livello di pagamenti del 2019 superiori al 2017 (tranne che per il I trimestre) e al 2018; in particolare nel terzo trimestre la spesa supera i 700 milioni, con una differenza del 4,1 per cento sul 2017 e di oltre il 30 per cento sul 2018. Mentre nelle RSS i pagamenti del 2019 sono più elevati del 2017 nel secondo e terzo trimestre, ma nel confronto con il 2018 si presentano in calo in tutti e tre i trimestri, in misura più accentuata nel secondo. Il picco di crescita che si evidenzia nel quarto trimestre 2017 e 2018 sia per le RSO che per le RSS fa ritenere plausibile un deciso innalzamento del livello complessivo della spesa per investimenti anche nel quarto trimestre 2019, con effetto migliorativo dell'andamento annuale dell'intero comparto.

### *Le misure per l'assistenza e la previdenza*

#### **18.**

Nell'ambito delle disposizioni in materia di spesa, la manovra dedica attenzione al comparto della protezione sociale. Il pacchetto di misure proposto è destinato ad incidere sia sulle prestazioni in denaro a carattere assistenziale, sia, pur se in misura minore, su quelle di natura previdenziale. Nell'insieme si tratta di interventi pari, in termini di maggiori spese, a quasi 900 milioni nel 2020 ed oltre 2,2 miliardi sia nel 2021 che nel 2022 (rispettivamente il 20, 19,3 e 16,6 per cento delle maggiori spese complessive). Nel triennio, in media, le maggiori uscite di natura previdenziale sono in rapporto di 1 a 4 rispetto a quelle di natura assistenziale. Al di là dell'aspetto quantitativo, i due gruppi di disposizioni sembrano rifarsi ad approcci diversi: nel caso dell'assistenza si è di fronte a ciò che viene annunciato come un primo passo di un complessivo disegno riformatore nel campo delle politiche per la disabilità, la famiglia e la natalità; nel secondo caso si è di fronte, per lo più, alla proroga di istituti pensionistici già in essere (Ape sociale e Opzione donna) e che si iscrivono nel quadro di una problematica, quella del pensionamento anticipato, che ha assunto particolare rilievo con l'approvazione di "Quota 100".

## 19.

Da un punto di vista generale gli interventi nel campo dell'assistenza, come del resto quelli relativi a non pochi altri ambiti del DLB, sono ispirati alla logica delle due fasi: da un lato si istituiscono fondi per alimentare politiche organiche di comparto i cui dettagli saranno definiti con disegni di legge collegati, dall'altro si dispongono - talvolta attraverso riproposizione e/o rafforzamento di istituti già vigenti, talaltra attraverso l'introduzione di nuovi strumenti - modifiche normative dall'immediata efficacia. Rientra appieno nel primo caso la trattazione del tema delle disabilità (titolo VII, art. 40) per cui si istituisce nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il "*Fondo per la disabilità e la non autosufficienza*" con una dotazione pari a 50 milioni di euro per il 2020 (che crescono poi a 200 e 400 milioni rispettivamente nel biennio 2021-2022). In parte diversa è la scelta riguardante le disposizioni a favore della famiglia (titolo VIII, art. 41), che si sviluppano su quattro fronti: a) anche in questo caso, vengono in primo luogo creati i presupposti finanziari per il varo del cosiddetto *Family Act* attraverso l'istituzione del «*Fondo assegno universale e servizi alla famiglia*», con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per l'anno 2021 e 1.244 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2022; b) viene disposto, con efficacia immediata, il potenziamento dell'assegno di natalità (cosiddetto *bonus bebé*); c) vengono adottate misure a rafforzamento dei congedi di paternità (con l'allungamento da 5 a 7 giorni dell'assenza dal lavoro) e volte a promuovere quindi un maggior coinvolgimento dei padri nella cura dei figli; e d) viene infine potenziato il "bonus asili nido" già previsto dalla vigente legislazione.

Per quel che riguarda il "bonus bebé" si incrementa e rimodula, nella sostanza, lo schema esistente con importi dell'assegno annuo che vanno da un massimo di 1.920 euro per nuclei con ISEE non superiore a 7 mila euro ad un minimo di 960 euro per nuclei con ISEE superiore a 40 mila euro. Si conferma l'aumento del 20 per cento di tali importi nel caso di figli successivi al primo. È da sottolineare come non venga fissato un tetto massimo di ISEE oltre il quale il bonus non viene percepito, il che conferisce allo strumento un certo grado di universalità. Agli interventi in parola viene assicurata una copertura con la tecnica del limite di spesa, assistito, tale limite, da un meccanismo di salvaguardia. Viene infatti stabilito che nel caso che dal previsto monitoraggio di cui si farà carico l'INPS emerga o si prevede possa emergere uno scostamento rispetto alle previsioni di spesa (348 milioni per il 2020, 410 per il 2021) sarà rideterminato, con un decreto del Ministro dell'economia di concerto con il Ministro delle pari opportunità e la famiglia, l'ammontare dell'assegno e i valori dell'ISEE.

Con il comma 5 si interviene sulla legge 232/2016 con la finalità di incrementare e stabilizzare, nelle more del già menzionato riassetto complessivo del comparto, l'importo del bonus asilo, un contributo economico al pagamento delle rette relative alla

frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché di servizi presso la propria abitazione a favore di bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche.

In sostanza, con decorrenza 2020, il bonus in parola viene incrementato a 1.500 euro annui per i nuclei con ISEE inferiore a 25 mila euro e di 1.000 euro per i nuclei con ISEE tra 25 mila e 40 mila. Anche nel caso in questione, una clausola di salvaguardia prevede che l'importo possa essere rideterminato in caso di sfioramento del tetto limite di spesa posto. Viene anche stabilito che "l'importo del buono spettante a decorrere dall'anno 2022 può essere rideterminato, nel rispetto del limite di spesa programmato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 settembre 2021 tenuto conto degli esiti del monitoraggio di cui al sesto periodo del presente comma". Dal 2021 in poi gli oneri derivanti dal comma 5 (200 milioni di euro per l'anno 2021, 211 milioni di euro per l'anno 2022) si provvede tramite il menzionato fondo.

Le misure per famiglia e natalità trovano, in generale, un consolidato terreno di giustificazione economica, oltre che sociale. Gli sviluppi demografici costituiscono, insieme al progresso tecnico, una variabile decisiva per le capacità di sviluppo di lungo periodo. In Italia, alla decelerazione del prodotto potenziale registrata nell'ultimo decennio possono aver contribuito il calo della natalità e la persistente bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, tendenze che vanno dunque certamente contrastate.

Solo tra l'1/1/2018 e l'1/1/2019 la popolazione è diminuita di oltre 400 mila unità e, cosa che qui più rileva i bambini iscritti all'anagrafe per nascita sono stati 450 mila circa, un minimo storico. Il tasso di fertilità pari all'1,46 figli per donna nel 2010 è sceso a poco sopra 1,3 nell'ultima rilevazione.

Nonostante la riduzione della domanda, l'insoddisfacente dinamica dell'offerta di servizi ha acuito lo squilibrio tra posti di asili nido disponibili e posti potenzialmente necessari (in rapporto di meno di uno a quattro, contro il 33 per cento di obiettivo europeo). Resta incoraggiante, da questo punto di vista, la persistenza, segnalata dalle indagini dell'ISTAT, di un elevato tasso di natalità desiderato (2 figli per donna) il che evidenzia l'esistenza delle condizioni perché politiche appropriate possano avere successo.

L'analisi di confronto europeo della spesa per protezione sociale effettuata dalle Amministrazioni pubbliche evidenzia due elementi centrali: da un lato, una tendenziale maggiore quota di prodotto destinata a tali scopi dall'Italia rispetto all'Unione europea; dall'altro una forte divergenza quanto a composizione delle erogazioni per tipologia di "rischi/fabbisogni" fronteggiati (famiglia, disoccupazione, vecchiaia, ecc) con una quota di risorse molto elevata a favore degli anziani e una corrispondente ridotta quota a favore delle famiglie, dell'occupazione e dell'inclusione sociale. I più aggiornati dati in proposito sono relativi al 2016 e registrano come l'Italia spenda il 28,4 per cento del Pil, circa, 1,3 punti in più rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea. La spesa pro capite espressa in termini nominali e a parità di potere d'acquisto è pari in Italia a 7.835 euro contro i 7.923 della media dell'UE a 28. La quota di tale spesa destinata alla vecchiaia è in Italia poco al di sotto del 50 per cento; quella per la famiglia supera appena il 6 per cento. Come sottolineato dal dibattito degli ultimi decenni in tema di caratteristiche dei modelli di welfare, in Italia tendono a prevalere i trasferimenti monetari rispetto agli interventi sotto forma di offerta diretta di servizi: la quota dei primi è pari all'88,1 per cento contro il 66,3 per cento nell'Unione. Quanto alle modalità e ai vincoli posti per l'erogazione dei benefici, in Italia tende a prevalere un approccio selettivo e categoriale: il 67 per cento delle prestazioni a favore delle famiglie riguarda erogazioni condizionate ai mezzi (*means-tested*) contro una quota che è pari a circa la metà nella Ue a 28. Tuttavia, dato l'incidenza della spesa per pensioni, la spesa sociale complessiva risulta, in Italia, per il 92 per cento erogata senza prova dei mezzi (contro l'87,9 per cento nell'UE a 28).

## 20.

Nel complesso, le misure in commento sembrano andare nella giusta direzione. E tuttavia, è bene ricordare come la necessaria opera di ricomposizione della spesa sociale a favore delle componenti diverse da quella destinata alla vecchiaia trovi nelle scelte di politica di bilancio compiute negli scorsi decenni un fattore che tende a ridurre, obiettivamente, i margini di azione. Con riguardo alle misure di cui già il disegno di

legge di bilancio definisce i dettagli, appare importante il rafforzamento del “buono asilo nido”, un rafforzamento che può tuttavia considerarsi condizione necessaria ma non sufficiente a far fare alle politiche per l’infanzia il necessario salto di qualità.

Esistono evidenze ormai ampie che segnalano l’esigenza di affrontare il tema degli stimoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro unitariamente con quello, più generale, dell’offerta di servizi socio educativi per l’infanzia. I trasferimenti monetari alleviano, senza dubbio, i disagi che incontrano le coppie, specie nei primissimi anni di vita dei propri figli; va però considerato che, in molti casi, strati significativi di popolazione a basso reddito possono già beneficiare di servizi di asilo nido a condizioni di favore. Piuttosto quello che in Italia emerge è una persistente insufficienza di offerta di servizi.

Secondo dati ISTAT, a fronte del 24 per cento di bambini che oggi beneficiano, in media, di servizi socio educativi per la prima infanzia (rispetto a quanti ne avrebbero diritto) si osserva una fortissima dispersione territoriale con un minimo del 7,6 per cento nei comuni della Campania e un massimo del 44,7 per cento nei comuni della Val d’Aosta. Solo in quattro regioni su 20 (+2 province autonome) si supera il 33 per cento previsto dal trattato di Barcellona quale obiettivo per sostenere la conciliazione della vita familiare e lavorativa. Le indagini ISTAT sui servizi socio educativi per la prima infanzia mostrano che nel corso degli anni è anche significativamente cambiata la composizione dell’offerta: è diminuita la quota di utenti degli asili nido gestiti direttamente dai comuni mentre è cresciuta quella dei servizi a gestione indiretta. Il 24 per cento di posti disponibili per ogni 100 bambini sotto i tre anni, è costituito per 12,3 da posti a titolarità pubblica e 11,7 a titolarità privata. Anche queste percentuali sono abbastanza differenziate a livello di macro-aree territoriali: mentre la componente pubblica è prevalente nel Centro Nord (e soprattutto nel Nord Est) e nelle Isole, essa è minoritaria nel Sud.

Vero è che in aree territoriali particolarmente disagiate e soggette a fenomeni di massiccio e rapido spopolamento il sostegno del reddito tramite buoni a copertura di servizi di *baby sitting* e *baby parking* finisce per essere quasi il solo strumento attraverso il quale si può concretamente sostenere la genitorialità. Tuttavia, la distribuzione territoriale dei bambini fino a tre anni per classificazione dei comuni e macroaree geografiche evidenzia come sia intorno al 6/7 per cento la quota di potenziali fruitori di servizi socio educativi per l’infanzia che vive in realtà periferiche o ultra-periferiche (3/4 per cento nel caso di bambini stranieri).

Occorrono quindi maggiori sforzi finalizzati ad incrementare l’offerta di servizi di asili nido e servizi integrativi connessi, il che oltre ad incentivare la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro risponde alla più complessiva esigenza di accrescere le capacità cognitive dei bambini; ciò considerato soprattutto che esse, come ben mostrato in alcune recenti ricerche specialistiche, si sviluppano in misura rilevante proprio nei primi anni di vita e crescono al crescere degli stimoli derivanti dalle attività educative. Sono aspetti che andranno considerati in fase di riassetto organico della materia, peraltro insieme al tema delle interconnessioni tra strumenti previsti da istituti normativi diversi.

## 21.

Come già osservato, rispetto alle misure del comparto assistenziale, di più ristretto respiro appaiono le disposizioni recate dal DLB in materia di previdenza.

Gli interventi riguardano da un lato *l’APE sociale e l’Opzione donna* (artt. 54 e 55) e dall’altro di misure che apportano lievi modifiche alla disciplina di indicizzazione ai prezzi dei trattamenti pensionistici.

Completano poi le disposizioni, le norme rubricate sotto tra le “misure di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica” (art. 72, comma 22) e riguardanti le disponibilità finanziarie attualmente allocate in bilancio per la copertura delle pensioni relative alla cosiddetta Quota 100. Sia nel caso dell’Ape sociale che di Opzione donna si tratta di proroghe annuali (con i relativi incrementi delle autorizzazioni di spesa: 108 milioni per il 2020, 219 per il 2021 e 185 per il 2022 nel caso dell’APE sociale e 67, 187 e 291 milioni nel caso di Opzione donna).

Mentre per quanto riguarda l’anticipo pensionistico non sembrano mutare i requisiti per fruire dell’indennità (la platea dei destinatari resta la stessa così come immutate restano le altre condizioni), nel caso dell’*Opzione donna* i nuovi requisiti prevedono la possibilità di pensionamento anticipato per le lavoratrici che entro il 31 dicembre 2019 (rispetto al 31 dicembre 2018 ora vigente) hanno maturato un’anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e una età pari o superiore a 58 anni e cinque mesi nel caso di lavoratrici dipendenti (e un anno in più nel caso di lavoratrici autonome). Resta fermo, naturalmente, che l’opzione è esercitabile se si accetta il calcolo della pensione con il metodo integralmente contributivo, metodo che, come è noto, comporta penalizzazioni tanto maggiori quanto più sono gli anni di anticipo rispetto al requisito anagrafico di legge.

Gli interventi in materia pensionistica comprendono anche una misura riguardante i trattamenti in essere; con l’articolo 58 il DLB interviene, infatti, per modificare la disciplina di rivalutazione dei trattamenti pensionistici ai prezzi al consumo estendendo, fondamentalmente, l’indicizzazione piena ai trattamenti di importo da tre a quattro volte il minimo, prima tutelati con un grado di copertura inferiore. Viene lasciata per il resto immutata la legislazione vigente.

La disciplina della materia è stata oggetto di numerosi cambiamenti nel tempo. Dal 1° gennaio 1999 la perequazione si riferisce (articolo 34, comma 1 della legge 448/1998) al reddito pensionistico complessivo (cumulo delle pensioni percepite). Prima del 2001 la materia era regolata dall’articolo 24 della legge 41/1986 che garantiva un adeguamento pieno per i trattamenti fino a 2 volte il minimo, al 90 per cento tra 2 e 3 volte il minimo e del 75 per cento per le fasce oltre tre volte il minimo. La legge 388/2000 prevede tre scaglioni a cui si applicano percentuali di perequazione decrescenti: 100 per cento fino a tre volte il minimo, 90 per cento tra tre e cinque volte e 75 per cento oltre cinque volte. Le percentuali si applicano su ogni scaglione e si determina quindi una percentuale di copertura media. Con il d.l. 201/2011 viene bloccata l’indicizzazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il minimo. Le pensioni di importo inferiore vengono invece adeguate pienamente all’inflazione. Dal 1° gennaio 2014, la legge 147/2013 introduce un sistema di rivalutazione suddiviso in cinque fasce, con percentuali di perequazione decrescenti, riferite all’intero importo. La legge 208/2015 proroga tale meccanismo, che sarebbe dovuto venire meno dal 2016, fino al 31 dicembre 2018. La legge di bilancio per il 2019 blocca il ritorno dal 1° gennaio 2019, ad uno schema più favorevole per i pensionati e confermare il meccanismo con percentuale media differenziata per fascia e senza progressività; inoltre aumenta le fasce da cinque a sei fasce, con percentuali medie di recupero che vanno dal 97 per cento (per la fascia tra 3 e 4 volte il minimo) fino al 40 per cento per la fascia oltre nove volte il minimo. Per il triennio 2019-21 gli effetti degli interventi dello scorso anno erano previsti, secondo le stime ufficiali, in 415, 1.222 e 2014 milioni al lordo delle imposte. Nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica* della Corte si notava che sulla base dei dati Inps relativi alla distribuzione dei pensionati per classe di trattamento pensionistico poteva valutarsi che, mentre non si sarebbero avuti effetti per circa 10,5 milioni di pensionati, si sarebbe avuta una decurtazione media rispetto al trattamento a legislazione vigente di alcune decine di euro mensili per i restanti 5,5 milioni di pensionati.

Quanto infine alle disposizioni di cui al comma 22 dell’articolo 72, articolo che reca complessive misure per la razionalizzazione e la riduzione della spesa pubblica, si tratta della contabilizzazione di un assorbimento di risorse per il finanziamento della cosiddetta Quota 100, inferiore a quello originariamente previsto. Viene disposto infatti che per il triennio 2020-22 le risorse appostate in bilancio, già decurtate nelle stime della Nota di aggiornamento del DEF 2019, vengano ulteriormente ridotte di 300 milioni per il 2020, 900 per il 2021 e 500 per il 2022. Si osserva che, considerando tali minori spese, le misure in materia pensionistica risultano avere un effetto complessivamente migliorativo sul disavanzo delle Amministrazioni pubbliche nel 2020 e 2021 e sostanzialmente neutro nel 2022.

La norma trova la sua ratio nelle più ottimistiche (dal punto di vista della spesa pubblica) valutazioni che possono essere fatte in tema di spesa per Quota 100 sulla scorta del funzionamento della misura nei primi 8 mesi del 2019. Trattandosi comunque di stime che potrebbero essere disattese nel caso di andamenti successivi difformi dal trend, viene comunque prudenzialmente previsto un meccanismo di accantonamenti di spesa (su poste di bilancio di cui agli elenchi 1 e 2. Viene poi previsto che gli

accantonamenti di spesa, su richiesta dei Ministri interessati possano essere rimodulati nell'ambito degli stati di previsione della spesa, ferma restando la neutralità degli effetti sui saldi di finanza pubblica. Successivamente, su base semestrale e sulla scorta dei dati del previsto monitoraggio, detti accantonamenti potranno essere progressivamente confermati (in caso di andamenti della spesa peggiori del previsto) oppure rimossi (in caso di andamenti della spesa in linea con le aspettative e quindi inferiore a quanto previsto in sede di varo di Quota 100).

Le scelte in campo previdenziale si muovono nella logica di rinnovare alcune opzioni di favore verso particolari categorie, mentre confermano nella sua integrità il temporaneo canale di accesso al pensionamento anticipato tramite Quota 100. La Corte ha negli ultimi anni giudicato con favore, per la tutela degli equilibri della spesa pensionistica e quindi della finanza pubblica complessivamente considerata, la strategia di riaffermare l'impianto generale della legge 241/2011, pur introducendo, contestualmente, istituti destinati a soggetti meritevoli di particolare tutela. È quindi da giudicare positivamente la proroga dell'APE sociale e la logica sottostante. Una valutazione un po' diversa deve essere fatta per Opzione donna. Pur se da considerare, in generale, positivamente, trattandosi di istituto che per definizione presenta un suo intrinseco equilibrio attuariale (importo dell'assegno in funzione del montante contributivo e delle aspettative di vita), si tratta di considerare come mano a mano che nuove generazioni vengono ammesse al beneficio in parola tende a ridursi la "penalizzazione" a cui si va incontro esercitando l'opzione.

Nelle relazioni tecniche predisposte negli ultimi anni in occasione di proroghe della norma in questione, la decurtazione media considerata per valutare l'importo del trattamento è rapidamente scesa. La RT di cui alla legge 208/2015 scontava un taglio del 27,5 per cento per le lavoratrici dipendenti e del 36 per cento per le lavoratrici autonome; la RT di cui al d.l. 4/2019 scontava il 14 per cento per le dipendenti private, il 19 per cento per le dipendenti pubbliche e il 23 per cento per le lavoratrici autonome; infine, la RT del DLB 2020, qui in commento, considera l'8 per cento per le lavoratrici dipendenti e il 17 per cento per le autonome.

L'istituto diventa dunque via via meno giustificabile, se non per ragioni diverse da quelle finanziarie e attuariali, rispetto agli assicurati in regime integralmente contributivo, a cui la legislazione vigente offre la possibilità di accedere al pensionamento solo a partire dal 64esimo anno di età.

Infatti, se il calcolo con il metodo contributivo risolve il problema dell'equità attuariale, la possibilità di accedere al pensionamento in età troppo giovane tende ad alterare - e rendere volatile - il rapporto tra numero di lavoratori e numero di pensionati, una delle ragioni per le quali nei sistemi pensionistici a ripartizione anche in regime pienamente contributivo esiste un requisito anagrafico minimo.

In materia pensionistica, la fase decisionale che si aprirà nei prossimi tempi - e che potrà giovare dei risultati a cui giungeranno le due Commissioni di studio previste dal DLB

(su gravosità dei lavori e rapporto tra componenti previdenziale e assistenziale della spesa) - dovrebbe puntare a conferire al sistema un quadro di piena certezza anche considerando, eventualmente, la necessità di assicurare un maggior grado di flessibilità del requisito anagrafico di pensionamento, tema implicitamente evidenziato da Quota 100. Oltre che per l'effetto "scalone" che si determinerà a partire dal 2022, il tema dell'accesso alla pensione prima dell'età prevista per il trattamento di vecchiaia sarà di crescente rilievo nei prossimi lustri dal momento che crescerà la quota di lavoratori in regime pienamente contributivo che potranno, a legislazione vigente, andare in pensione a 64 anni di età (con 20 di contributi ed un importo dell'assegno pari a 3 volte il trattamento minimo). Come già osservato dalla Corte in diverse occasioni, sarebbe opportuno considerare una soluzione del problema della flessibilizzazione dell'età d'uscita più neutra dal punto di vista dell'equità tra coorti di pensionati. Non spetta naturalmente alla Corte proporre soluzioni. Occorrerebbe comunque offrire una maggiore uniformità nelle regole sull'età di uscita e, pur nella flessibilità, preservare gli equilibri e la sostenibilità di lungo termine del sistema. Qualunque scelta pone un problema di cassa non indifferente, ma una "correzione attuariale" della componente retributiva dell'assegno in caso di pensioni "miste" non comporterebbe la creazione di debito pensionistico "implicito".

#### *Le misure in materia sanitaria*

#### **22.**

In tema di sanità sono tre le misure di maggior rilievo: l'abolizione, a decorrere dal primo settembre 2020, della quota di partecipazione al costo delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (art.54); un contributo per l'acquisto di apparecchiature sanitarie per i medici di medicina generale (art.55); l'incremento delle risorse destinate agli investimenti in edilizia sanitaria e per l'ammodernamento tecnologico (art.9) (subordinandone tuttavia l'utilizzo alle disponibilità di bilancio). Ad esse si aggiunge, infine, una prima revisione del regime delle detrazioni che interessa anche, tra le altre, quelle sanitarie per i soggetti al di sopra di un certo limite di reddito (ma escludendo quelle sostenute per patologie che danno diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria).

Con la definitiva soppressione a decorrere dal prossimo settembre del “c.d. superticket” si completa il percorso già iniziato due anni fa con la previsione di uno stanziamento di 60 milioni per agevolare la revisione del sistema. Si tratta di un risultato importante ma che dovrà essere accompagnato da un complessivo riordino dei meccanismi di compartecipazione alla spesa. In tale direzione sembra muovere anche il nuovo Patto della salute in corso di definizione. Le difficoltà di garantire flussi finanziari crescenti in un settore cruciale per la vita dei cittadini rende indispensabile poter contare su meccanismi in grado di garantire una graduazione dell’importo dovuto in funzione del costo delle prestazioni e di indicatori di condizione reddituale dei nuclei familiari.

La stima di impatto della misura si basa sui dati delle prestazioni rese ai “non esenti” rilevate attraverso la tessera sanitaria. Una quantificazione che restituisce un quadro molto differenziato sia del numero delle prestazioni, sia del gettito pro capite derivante dal sistema di compartecipazione alla spesa riferito al ticket in corso di abolizione e nel complesso. A fronte di un impatto medio pro capite di 9 euro del super ticket a livello nazionale, nelle regioni settentrionali l’importo cresce a poco meno di 13 euro a fronte di una media di 4,8 euro nelle aree meridionali. Simile la differenza ove si guardi ai dati complessivi relativi alle compartecipazioni per prestazioni sanitarie. Le differenze si attenuano considerando anche i ticket sulla farmaceutica, che si presentano di importo superiore nelle aree del Mezzogiorno. Guardando al complesso delle compartecipazioni, a fronte di una media nazionale di 50 euro pro capite, l’importo è nel Nord è di 52 euro contro una media delle regioni centrali di 51 euro e di 44 nelle aree meridionali.

Nella tavola 4 sono riassunti i dati delle compartecipazioni alla spesa per regioni e aree territoriali. I dati tratti dai conti economici consolidati regionali sono integrati con quelli relativi alla spesa farmaceutica elaborati dall’Aifa. Ad essi sono affiancati quelli desumibili dalla relazione tecnica.

Con la norma non viene esplicitato il meccanismo di riparto che si ritiene di adottare, anche se il riferimento ad un incremento del Fondo sanitario fa ritenere che si intenda confermare la scelta assunta in occasione del riparto del Fondo istituito con la legge di bilancio per il 2018.

Con l’abolizione del ticket andranno comunque attentamente monitorati sia le riduzioni del gettito che gli eventuali incrementi delle prestazioni richieste.

Di particolare interesse è infine la disposizione (articolo 55) che mira a potenziare le dotazioni di apparecchiature sanitarie a disposizione dei medici di medicina generale.

Un passo importante verso una assistenza territoriale più adeguata e in grado di migliorare la presa in carico dei pazienti, anche in dismissione ospedaliera, e di ridurre il fenomeno delle liste d'attesa.

L'efficacia della misura dipenderà naturalmente dalla rapidità della sua attuazione: soprattutto il tempo richiesto alla condivisione da parte della Conferenza Stato Regioni dei parametri fissati dal Ministero della salute per la costruzione del piano dei fabbisogni e dalla disponibilità di risorse non ripartite tra le regioni riconducibili all'articolo 20 della legge n. 67/1988. Se da questo punto di vista l'aumento dei fondi disposto con l'articolo 9 della legge di bilancio, che rafforza ulteriormente le disponibilità attribuite dalla legge 145/2018, è certamente positivo, andrà valutato come impatti su tali disponibilità la riprogrammazione operata su detti fondi per 400 milioni nel 2020 e 1420 milioni nel 2021 nella seconda sezione del disegno di bilancio.

#### *Riduzione e rimodulazione della spesa pubblica*

### **23.**

Le disposizioni previste in tema di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica sono volte principalmente, da un lato, a semplificare il quadro normativo venutosi a stratificare negli anni, pur preservando gli obiettivi di contenimento, e, dall'altro, a potenziare e ampliare l'attività di razionalizzazione degli acquisti attraverso l'utilizzo della Consip.

L'articolo 72 (commi 3-15) prevede infatti la cessazione della applicazione di una serie di disposizioni adottate nel corso del tempo per il contenimento di varie tipologie di spese delle pubbliche amministrazioni (compensi ai dipendenti per partecipazione a organi di amministrazione collegi sindacali; spesa per incarichi di studio e consulenza, per rappresentanza, convegni mostre e pubblicità etc. regolate da disposizioni raccolte in un allegato alla legge di bilancio).

A fronte di ciò, le amministrazioni interessate dalla norma (sono escluse regioni, enti locali, servizio sanitario nazionale, agenzie fiscali e casse previdenziali private) dal prossimo anno devono contenere la spesa per consumi intermedi entro il livello registrato in media negli esercizi finanziari dal 2016 al 2018.

Per preservare il miglioramento conseguito con le suddette misure, tali amministrazioni devono continuare, tuttavia, a versare allo Stato, quale contributo agli obiettivi di finanza

pubblica, l'importo corrisposto nel 2018 incrementato del 10 per cento (per l'INPS e l'INAIL non si applica tale incremento).

Si tratta di una misura opportuna che restituisce flessibilità gestionale e consente di superare una normativa che per il sovrapporsi dei vincoli non sempre era di facile interpretazione; e ciò mantenendo in capo alle amministrazioni le responsabilità di contenimento della spesa e affidando agli organi di controllo una verifica sul rispetto delle disposizioni.

#### **24.**

Mentre nel biennio 2018 – 2019 la tendenza all'espansione dell'area di interesse delle centrali di committenza ed in particolare della Consip si era quasi completamente arrestata, nel 2020 si prevede un notevole ampliamento delle attività affidate espressamente alla Consip, che vede rafforzata sul piano strategico la sua centralità come unica grande centrale di committenza nazionale nel sistema degli acquisti pubblici. Le integrazioni appaiono questa volta estremamente rilevanti e significative, sia per l'importanza che per il valore economico delle attività considerate (17,2 miliardi annui il valore dei soli bandi di gara per lavori pubblici).

Nello specifico, l'art. 71, comma 1, aggiunge le auto di servizio all'elenco delle categorie merceologiche per le quali sussiste l'obbligo del ricorso alle convenzioni e agli altri strumenti Consip. Il comma 2 e il comma 7, intervenendo sull'art. 4, comma 3-ter dello stesso dl n. 95/2012, espandono l'area delle attività affidate alla Consip, ai lavori pubblici e alla concessione di servizi. I commi 3 e 4 rendono obbligatorio anche per scuole, università, enti di previdenza e agenzie fiscali il ricorso agli accordi quadro e il Sistema Dinamico di Acquisizione gestiti da Consip. Il comma 5 va ad integrare il basilare art. 26, comma 1, della legge n. 488/1999, prevedendo che le convenzioni possano essere stipulate per specifiche categorie di amministrazioni ovvero per specifici ambiti (o enti) territoriali. Il comma 6 estende alle convenzioni e agli accordi quadro la tecnica del Sistema dinamico di acquisizione e, per restare in linea con la normativa comunitaria, introduce nella fase dell'appalto specifico il c.d. *stand still period*.

La centralizzazione degli acquisti è in linea generale un valido strumento di razionalizzazione della spesa in quanto, specie nel caso di settori merceologici altamente standardizzabili, rende possibili rilevanti economie di scala e realizza un opportuno rafforzamento del potere contrattuale dal lato della domanda pubblica. Non si può fare a meno, tuttavia, di esprimere delle perplessità sulle stime di risparmio contenute nella relazione illustrativa, soprattutto con riferimento metodologia utilizzata, che sostanzialmente equipara il risparmio potenziale a quanto si prevede venga "contrattualizzato" nel prossimo triennio attraverso strumenti di acquisto Consip, precisando che i risparmi diretti potranno essere quantificati solo a consuntivo. Va,

tuttavia, ricordato che la Corte, almeno per quanto riguarda le amministrazioni centrali, negli ultimi anni non ha rilevato a consuntivo, sui capitoli di bilancio destinati all'acquisto di beni e servizi, una riduzione di spesa pari a quella preventivata. Si osserva, inoltre, che nonostante il costante rafforzamento e l'espansione degli obblighi in parola quasi il 70 per cento della spesa per beni e servizi dei Ministeri continua ad essere effettuato, per varie cause, al di fuori degli strumenti Consip. Ciò porta a mettere in evidenza come occorrerebbe tenere conto contestualmente sia della attività di spesa effettuata attraverso strumenti Consip, sia al di fuori del sistema accentrato, al fine di disporre di stime basate sui reali piani di acquisto delle amministrazioni. Questi elementi sono oggi solo parzialmente presenti, mentre in generale mancano strategie e programmi unitari, che tengano conto anche dei connessi profili finanziari.

La necessità di un coordinamento e di una regia fortemente integrata con le amministrazioni emerge con maggiore evidenza per i lavori pubblici e le concessioni. Si pensi, infatti, che, per le amministrazioni dello Stato, i lavori e le relative gare di appalto soggiacciono a una programmazione e a procedure del tutto autonome nella sfera di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dei Provveditorati alle Opere Pubbliche.

Pur in presenza di una riduzione di autonomia operata nei confronti di scuole, università, enti di previdenza ed agenzie fiscali, si ritiene di poter esprimere una valutazione positiva rispetto all'allargamento dell'uso di strumenti come gli Accordi Quadro e il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA), che per la loro semplicità e velocità di conclusione dei procedimenti e soprattutto per la maggiore flessibilità e aderenza alle esigenze delle singole amministrazioni, hanno dato nei fatti miglior prova rispetto alle tradizionali convenzioni e allo stesso MePA.

Qualche dubbio nasce, tuttavia, proprio dall'introduzione dello *stand still period* di 35 giorni anche nella fase dell'appalto specifico. Infatti, o la nuova procedura è pienamente e legittimamente bifasica, ed allora non sarebbe necessario un ulteriore periodo di *stand still*, oppure lo SDA – che, si ricorda, nasce solo “*per acquisti di uso corrente (...) così come generalmente disponibili sul mercato*” – non potrebbe essere utilizzato nel caso di convenzioni/accordi quadro. Non è quindi da escludere che l'ampliamento dello SDA alle convenzioni possa essere oggetto di contenzioso.

Conclusivamente, un'espansione della quota di beni e servizi acquisita attraverso le centrali di committenza è auspicabile e necessaria. Il DLB, tuttavia, punta esclusivamente su Consip e non coglie l'occasione per introdurre elementi di rafforzamento complessivo del sistema. Si rammenta come sia stata più volte rilevata

dalla Corte l'esigenza di un più ampio ripensamento del sistema degli acquisti che tenga conto della necessità di ridurre il numero delle stazioni appaltanti e di riarticolare l'organizzazione delle centrali di committenza, prevedendo eventualmente più centrali di acquisto specializzate per tipo di prodotto o su base territoriale, nonché, al tempo stesso e senza che vi sia contrasto tra le due cose, di dotare le amministrazioni di adeguato personale tecnico specializzato nel settore degli acquisti e delle gare di appalto.

L'art. 72 prevede, al comma 1, che la RGS stipuli con la Sogei, società *in house* dello stesso Ministero dell'economia e delle finanze, uno specifico disciplinare al fine di assicurare maggiori livelli di efficienza e di qualità dei servizi informatici a supporto della finanza pubblica.

Il comma 2 prevede una ulteriore riduzione, dopo quella operata dalla legge di bilancio dello scorso anno, delle risorse destinate alle attività ICT svolte da Consip a supporto delle amministrazioni pubbliche. La progressiva riduzione delle risorse sembra dimostrare come identificare la razionalizzazione della spesa con un incremento delle attività della società deputata agli acquisti centralizzati, richieda un'adeguata condivisione e programmazione.

## 25.

L'art. 73 relativo alla rinegoziazione dei contratti di locazione passiva è da valutare positivamente. L'andamento del mercato delle locazioni, oggi in timida ripresa, lascia immaginare un maggior interesse da parte dei proprietari ad assicurarsi il canone nel più ampio arco di tempo di nove anni. Inoltre, la norma si preoccupa molto opportunamente di contenere i tempi per la conclusione o il rinnovo del contratto di locazione, che, per la P.A. sono, di norma, molto lunghi, non di rado di anni. Ciò a causa di una procedura articolata su numerosi *step* successivi che prevedono non solo adempimenti da parte delle amministrazioni locatarie, ma anche diversi passaggi presso le Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio. E', quindi, auspicabile che si possa a breve prefigurare una complessiva revisione delle procedure ordinarie migliorando e rendendo soprattutto più snella ed efficiente l'interazione tra le amministrazioni interessate e l'Agenzia del demanio.

Il comma 5 dell'art. 73 applica un taglio lineare del 5 per cento sull'insieme delle spese correnti delle amministrazioni che non attuino i piani di razionalizzazione delle sedi; è da dubitare, tuttavia, della validità della misura prefigurata. Infatti, un'analogia misura (art. 2, comma 222-*quater* della legge n. 191/2009) non risulta avere avuto concreta e tangibile applicazione. Inoltre, applicare tagli lineari potrebbe avere vari effetti negativi, come compromettere l'erogazione dei servizi connessi a determinate voci di bilancio

oppure, e non da ultimo, sottrarre risorse essenziali destinate al pagamento dei fornitori con conseguente aumento dei ritardi dei tempi di pagamento. Ove si volessero attivare meccanismi sanzionatori, eventuali misure penalizzanti andrebbero più appropriatamente ricollegate alla valutazione della performance e agli obiettivi assegnati agli uffici e ai rispettivi dirigenti.

### *I rinnovi contrattuali e per gli aumenti del personale non contrattualizzato*

#### **26.**

Per il rinnovo dei contratti ed i miglioramenti retributivi del personale non contrattualizzato, l'art. 13 del disegno di legge di bilancio per l'anno 2020 si limita ad integrare il "Fondo contratti per il personale dello Stato – rinnovi contrattuali" già quantificato dall'art. 1, comma 436, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per l'anno 2019) ed eleva gli stanziamenti dagli iniziali di 1.445 milioni e 1.775 milioni a 1.650 e 3.175 milioni rispettivamente per gli anni 2020 e 2021.

La tecnica di modifica legislativa adottata con l'art. 13 consente di fare riferimento a quanto previsto con l'articolo 1 della legge 145/2018 con i quali si è disposto in ordine a:

- i) richiamo delle norme in materia di formazione del bilancio di previsione con riferimento alle risorse per i rinnovi contrattuali e alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 21, comma 1-ter, lett. c (comma 437);
- ii) modalità di determinazione ed individuazione dei mezzi di copertura dei corrispondenti oneri contrattuali per il triennio 2019-2021 in favore del personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, nonché di quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo (comma 438);
- iii) applicabilità dei sopracitati criteri e principi anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale (comma 439);
- iv) corresponsione dell'anticipazione di cui all'articolo 47-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli analoghi trattamenti disciplinati dai provvedimenti negoziali relativi al personale in regime di diritto pubblico (comma 440);
- v) mantenimento in busta paga dell'elemento perequativo *una tantum*, ove previsto dai relativi contratti collettivi nazionali di lavoro riferiti al triennio 2016-2018, nelle misure, con le modalità e i criteri ivi definiti fino alla data di definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2019-2021 (comma 440).

Gli articoli 14 e 15 del disegno di legge di bilancio individuano, poi, specifiche ulteriori risorse da destinare alla corresponsione di compensi per il lavoro straordinario in favore del personale delle Forze di polizia (40 milioni di euro) e dei Vigili del fuoco (2 milioni di euro), anche in deroga al limite di spesa complessivo previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Al riguardo, occorre preliminarmente rilevare come si stia riproponendo un *modus procedendi* destinato, inevitabilmente, a generare uno sfasamento temporale tra la decorrenza “teorica” del triennio contrattuale e quella “di fatto”. Il fenomeno dei ritardi ha caratterizzato la gran parte delle tornate contrattuali trascorse ed ha determinato una serie di criticità, prima fra tutte quella connessa al fatto di precludere la collocazione di risorse contrattuali in misura adeguata su quegli istituti retributivi finalizzati al recupero di margini di produttività, ovvero alla remunerazione di risultati effettivamente conseguiti dal personale<sup>7</sup>. Nonostante il lungo periodo di moratoria contrattuale, anche il triennio appena concluso si è svolto con lo stesso ritardo e, quasi come sua ineluttabile conseguenza, anche quello in corso appare destinato a subire gli stessi effetti.

Pur comprendendo le ragioni che spingono a posporre nel tempo il momento in cui si determinano i maggiori effetti degli oneri contrattuali sui conti pubblici, non si può che sottolineare che una politica di programmazione della spesa non precluderebbe la tempestiva predeterminazione degli oneri per i rinnovi contrattuali e per gli aumenti del personale non contrattualizzato, definendo, con il dovuto anticipo, l’impatto progressivo degli oneri nell’arco di tutto il triennio di riferimento. Sarebbe auspicabile che per il prossimo rinnovo 2022-2024 si definissero già a fine anno 2021, nella legge di bilancio per l’anno 2022, tutte le risorse occorrenti per il triennio, sia pure prefigurando una modulazione degli oneri nella quale il maggior carico sia posto nel terzo e conclusivo anno del triennio.

Riguardo, infine, alla quantificazione delle risorse è bene precisare che i tassi percentuali sono calcolati su base 2018 e sono sommati tra di loro nel triennio. Considerati singolarmente i tre tassi di crescita per il triennio sono, 1,29 nel 2019, 0,63 nel 2020 e 1,78 nel 2021. Nel medesimo periodo la previsione sull’andamento dell’inflazione (tasso IPCA al netto dei prodotti energetici importati<sup>8</sup>) è pari a 3 punti percentuali in ragione di circa un punto per anno. Il confronto tra le due grandezze determina uno scostamento di poco più di mezzo punto percentuale in favore della dinamica retributiva. Occorre, tuttavia, rammentare che in termini di spesa complessiva, considerando la totalità degli

---

<sup>7</sup> Rispetto alla quantità va segnalato che in molte circostanze passate il ritardo oltre a far crescere le aspettative del personale e quindi la rivendicazione sugli aumenti salariali, ha, in molti casi, reso evidente lo scostamento tra inflazione programmata (oggi IPCA) e quella effettiva rendendo vano il tentativo di utilizzare risorse su produttività ed incentivi. Inoltre, lo sfasamento temporale impone l’utilizzo di risorse su quote variabili di salario solo sulle annualità non completamente trascorse alla data di entrata in vigore dei contratti o di corrispondenti disposizioni riducendone inevitabilmente il *quantum* potenzialmente disponibile.

<sup>8</sup> Aggiornato al 30 maggio 2019.

effetti collegati alle politiche sul personale quali le misure sull'occupazione nonché le previsioni sulle maggiori cessazioni riferibili ai recenti provvedimenti in materia pensionistica il tasso di crescita effettiva della spesa dovrebbe collocarsi in linea con gli andamenti dell'IPCA<sup>9</sup>.

*Le disposizioni in materia di istruzione, università e ricerca*

**27.**

Tra le misure previste nel disegno di legge di bilancio per il 2020 in materia di istruzione, università e ricerca di particolare rilievo risultano le disposizioni volte a potenziare la ricerca scientifica svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati.

In tale direzione l'articolato prevede l'iscrizione di un nuovo fondo nello stato di previsione del MIUR con una dotazione a regime pari a 300 milioni (25 milioni per il 2020, 200 milioni per il 2021 e 300 milioni dal 2022) e l'istituzione di una apposita agenzia, denominata Agenzia Nazionale per la Ricerca, dotata di autonomia statutaria, organizzativa, tecnico operativa e gestionale sottoposta alla vigilanza della PCM e del MIUR.

Si tratta, nelle intenzioni del legislatore, di un nuovo ente con compiti di coordinamento e indirizzo delle attività di ricerca verso obiettivi di eccellenza, favorendo l'internazionalizzazione e incrementando la sinergia e la cooperazione con il sistema economico-produttivo.

L'elenco delle competenze affidate all'Agenzia appare, peraltro, solo in parte rispondente all'obiettivo di una efficace revisione della governance del settore, nel quale continuano ad operare una pluralità di soggetti.

All'Agenzia si richiede la verifica dell'attuazione delle linee generali di sviluppo della ricerca e suggerimenti in ordine all'aggiornamento del PNR-Programma generale della ricerca; promozione e finanziamento di progetti di ricerca altamente strategici, integrati e innovativi; valutazione dell'impatto delle attività di ricerca ivi incluso l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale dell'innovazione gestito da Cassa Depositi e Prestiti; definizione di un piano di semplificazione delle procedure amministrative e contabili relative ai progetti di ricerca.

Alla specifica funzione di coordinamento e armonizzazione svolta dal MIUR in attuazione del d.lgs. 218 del 2016 "Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca" si affianca infatti la Consulta dei Presidenti degli enti di ricerca (presieduta dal CNR) e il Comitato di esperti di alta qualificazione istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 8 del citato d.lgs.) che, senza oneri a carico dello Stato, svolgono attività di monitoraggio e aggiornamento del PNR. Lo stesso PNR utilizza, inoltre, un modello organizzativo di governance che, coinvolgendo gli stessi attori, ha previsto un Comitato di Indirizzo e Governo diretto alla continua verifica della pertinenza della strategia integrata del PNR nei confronti delle diverse realtà territoriali, indicando azioni, tempi, risorse complessive disponibili, risultati attesi e

---

<sup>9</sup> DEF – III.1 Analisi dei principali settori di spesa – pubblico impiego pagg. 31 e 32.

monitorabili, tempi di attivazione delle singole misure.

Non appare, inoltre, del tutto chiara la competenza della nuova struttura nell'ambito della promozione e del finanziamento dei progetti di ricerca che presupporrebbe, in analogia con le strutture esistenti in altri paesi, un ente, terzo e indipendente dalla politica, competente a bandire e selezionare gli enti e i progetti migliori sulla base di regole certe e criteri uniformi di valutazione e di assegnazione delle risorse.

Nulla, inoltre, si prevede in ordine ai rapporti con l'ANVUR (Ente destinato alla valutazione della ricerca sui cui esiti si fonda la ripartizione dei fondi di funzionamento di università ed enti di ricerca) ed all'utilizzo della Anagrafe Nazionale della Ricerca (prevista dalla legge n.1 del 2009).

Una riflessione merita infine l'istituzione di un ulteriore fondo per la ricerca che si affianca al complesso insieme dei finanziamenti indirizzati al settore nel cui ambito - accanto alle ordinarie risorse per il finanziamento delle università e degli enti di ricerca (FFO e FOE, idonei peraltro a sostenere le sole spese correnti) - si segnalano: le risorse comunitarie e quelle derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione nonché le risorse del FISR (Fondo integrativo speciale per la ricerca) e quelle del FIRST (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica). Tale ultimo fondo - nel quale sono confluite tutte le risorse destinate al sostegno delle attività di ricerca industriale e di ricerca di base e che nelle intenzioni del legislatore doveva rappresentare la principale fonte di investimento - a decorrere dal 2010 non è stato più rifinanziato, con la conseguenza che le somme annualmente stanziare (in progressiva flessione: 45 milioni nel 2018) hanno consentito, quasi esclusivamente, l'avvio dei progetti di ricerca di interesse nazionale delle Università (PRIN).

Sempre in tema di ricerca la legge di bilancio interviene anche a favore della ricerca aerospaziale integrando le risorse con cui MIUR - attraverso il Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale - finanzia la partecipazione dell'Agenzia spaziale italiana ai programmi dell'ESA e a specifici accordi internazionali. Le quote attribuite al MIUR dal fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (di cui all'art. 1, comma 140 della legge n. 232 del 2016), pari a 800 milioni nel periodo 2017-2026, vengono incrementate di 390 milioni per l'anno 2020, 452 milioni per il 2021, 377 milioni per il 2022, 432 milioni per il 2023 per raggiungere i 409 milioni per l'anno 2024.

Le misure a favore dell'università si limitano ad un nuovo aumento, limitatamente all'esercizio 2020, del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (16 milioni) e del fondo per il funzionamento ordinario delle università - FFO (16 milioni) nonché ad una riprogrammazione delle risorse stanziare per l'edilizia universitaria (60 milioni per il 2020, 75 milioni per il 2021, 75 milioni per il 2022).

Di minor rilievo, anche finanziario, le misure a favore dell'istruzione scolastica che stanziare nuove risorse per il potenziamento della qualificazione dei docenti in materia di inclusione scolastica (11 milioni)

e per favorire l'innovazione digitale nella didattica (2 milioni). Maggiore consistenza (30 milioni dal 2020) rivestono, invece, le risorse stanziare nel fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale delle amministrazioni statali destinate al "Fondo unico nazionale per il finanziamento della retribuzione e di risultato dei dirigenti scolastici" e da indirizzare, nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale, alla retribuzione di posizione parte variabile e alla retribuzione di risultato. Si tratta di una disposizione riconducibile al processo di equiparazione della indennità di posizione (parte fissa) dei dirigenti scolastici alle altre figure dirigenziali (attuata con il CCNL relativo al personale dirigente dell'Area Istruzione e Ricerca per il triennio 2016 – 2018 firmato il 13 dicembre 2018) resa possibile utilizzando gran parte delle risorse contrattuali destinate alla retribuzione accessoria, nonché una rilevante parte degli incrementi del Fondo per il finanziamento della indennità di posizione e di risultato previsti dall'art. 1, comma 86 della legge 107 del 2015.

### *Le disposizioni in materia di cultura*

#### **28.**

Le disposizioni relative al Mibact prevedono, in primo luogo, la conferma, del c.d. Bonus cultura consistente nell'attribuzione a tutti i cittadini residenti che compiono 18 anni di una carta elettronica dell'importo di 500 euro per assistere a rappresentazioni teatrali o cinematografiche, per l'acquisto di libri, abbonamento a quotidiani, musica registrata, prodotti dell'editoria audiovisiva nonché per l'ingresso ai musei, mostre, eventi culturali e altri luoghi della cultura.

Si tratta di una misura, già attivata nei precedenti esercizi, il cui limite finanziario massimo risulta tuttavia nettamente ridimensionato rispetto al passato, passando dai 290 milioni del 2016 ai 160 milioni per l'anno 2020, in relazione all'utilizzo effettivo delle somme impegnate che, anche a seguito al ritardo con cui annualmente si avvia l'iniziativa, si sono attestate su un valore sempre inferiore al plafond.

Va peraltro riconosciuto che il numero dei ragazzi registrato sull'applicazione è progressivamente cresciuto nel tempo, passando dai 356.273 ragazzi nati nel 1998 ai 416.779 nati nel 1999, mentre gli acquisti si sono concentrati nel triennio essenzialmente nell'acquisto di libri e, in minor misura, di musica registrata, concerti e cinema; meno preferita l'entrata ai musei e ai luoghi della cultura.

Ulteriori interventi si riconducono a provvedimenti a favore del personale non dirigenziale del ministero al fine di consentire il pagamento di indennità aventi carattere di certezza, continuità e stabilità nonché a remunerare, in deroga ai limiti finanziari disposti dalla normativa vigente, le prestazioni di lavoro straordinario al fine di fronteggiare le indilazionabili esigenze di lavoro eccezionali connesse con il funzionamento dei servizi. Si tratta di disposizioni che andrebbero tuttavia meglio coordinate con l'ambito delle materie assegnate dalla legge alla contrattazione collettiva

e valutate alla luce della consistente immissione straordinaria di nuovo personale, autorizzata dalle più recenti disposizioni normative. Una particolare attenzione andrebbe, inoltre, rivolta al meccanismo di finanziamento dell'onere (stimato in 32,5 milioni) ancorato ad una quota dei proventi dalla vendita di biglietti di ingresso degli istituti e i luoghi della cultura di appartenenza statale riassegnati al ministero e ciò alla luce, da un lato, della loro destinazione privilegiata agli enti che hanno prodotto gli utili, dall'altro, alla quantificazione delle risorse versate in conto entrata e da riassegnare che, per il periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2018 si è attestato a circa 24,9 milioni, a fronte di un importo “stabilizzato” (ai sensi della legge 196 del 2009, art. 23, comma 1-*bis*) pari a 18 milioni.

Ulteriori diverse utilizzazioni di quota di risorse già assegnate si riconducono al Piano operativo “Cultura e turismo” di cui alla delibera CIPE 21 marzo 2018, n. 3 destinate, per una quota pari a 75 milioni per l'anno 2020, all'incremento della dotazione del Fondo per lo sviluppo degli investimenti del cinema e dell'audiovisivo.

Sempre nell'ambito del settore dello spettacolo si sottolinea, infine, un nuovo incremento del Fondo unico per lo spettacolo nella misura di 10 milioni a valere sulle risorse destinate, dal recente d.l. n. 59 del 2019 (convertito dalla legge n. 81 del 2019), ad assicurare lo svolgimento dei servizi generali di supporto alle attività del Ministero per i beni e le attività culturali e delle sue strutture periferiche.

### *Le misure per la crescita e la competitività delle imprese*

#### **29.**

La manovra contempla un ampio complesso di misure, tese ad influenzare positivamente la competitività del sistema produttivo italiano. Gli interventi, sia generali sia settoriali, vanno ad incidere su importanti fattori, quali gli investimenti, l'innovazione, l'internazionalizzazione, l'accesso al credito e il rafforzamento della capitalizzazione delle imprese.

Nell'ambito del sostegno agli investimenti, il disegno di legge si muove prevalentemente all'interno della cornice di istituti già individuati nel Piano nazionale Impresa 4.0. Vengono prorogate, per un anno, entrambe le agevolazioni fiscali del super-ammortamento e dell'iper-ammortamento, secondo il regime in vigore nel 2019 il quale prevede tetti alla spesa agevolabile; ciò dovrebbe consentire una concentrazione del beneficio in favore delle piccole e medie imprese. Al fine di accompagnare la trasformazione digitale, attraverso l'accumulo di competenze e di capitale umano, viene prorogato di un anno anche il credito d'imposta per la formazione 4.0 (art. 23).

L'istituto del “super ammortamento”, seppur soggetto a modifiche nel tempo, si è consolidato, negli ultimi anni, quale forma di sostegno agli investimenti. Esso consente una maggiorazione fiscale del 30 per cento

del valore dei nuovi beni materiali strumentali, con esclusione dei mezzi di trasporto, con un limite massimo agli investimenti complessivamente incentivabili pari a 2,5 milioni. L'iper-ammortamento, introdotto dalla legge di bilancio per il 2017 e prorogato con modifiche da quella per il 2019, consente di aumentare il costo di acquisizione dei beni materiali strumentali nuovi funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale. L'agevolazione opera in misura differenziata, su base scalare, in ragione dell'importo degli investimenti effettuati (nel *range* tra 170 e 50 per cento per investimenti fino a 20 milioni.). E', inoltre, confermato l'ulteriore beneficio del 40 per cento per i beni immateriali rientranti nella categoria di particolari *software*. Il credito d'imposta per la formazione 4.0, introdotto nel 2018, attiene alle spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0. Nel quadro normativo vigente, l'agevolazione opera diversamente in ragione delle dimensioni dell'impresa, favorendo quelle più piccole. In dettaglio, il credito d'imposta è riconosciuto in relazione al costo aziendale dei lavoratori dipendenti, per il periodo in cui essi siano occupati nelle attività di formazione, nella misura del 50 per cento per le piccole imprese, del 40 per cento per le medie imprese e del 30 per cento per le grandi imprese. Il tetto massimo annuale è fissato a 300.000 euro per le PMI e a 200.000 euro per le grandi imprese.

Tali interventi sono affiancati dall'introduzione di un credito d'imposta (art. 22, cc. 8 ss.), quale misura premiale aggiuntiva nel caso in cui gli acquisti di beni strumentali innovativi facciano parte di progetti ambientali, legati ai principi dell'economia circolare e agli obiettivi di decarbonizzazione, che garantiscano il conseguimento, appositamente certificato, di obiettivi tecnici, da definirsi in termini di efficienza produttiva, impatto ambientale e riutilizzo dei materiali. L'efficacia della nuova misura di sostegno dipenderà anche dalla pronta adozione della necessaria regolamentazione attuativa.

Il credito d'imposta spetta nella misura del 10 per cento, solamente per alcune categorie di costi legati ai progetti ambientali (quali i costi per acquisizione di brevetti, le consulenze specialistiche e i costi di personale), nella misura massima annuale di 60.000 euro per beneficiario, con ripartizione in tre quote annuali di pari importo. L'impatto finanziario della misura è stimato in circa 420 milioni annuali per il triennio 2020-2022; la relativa operatività è legata all'emanazione di un decreto interministeriale e di linee guida da parte dell'Enea.

La manovra all'odierno esame contempla una disposizione programmatica tesa a prefigurare un'auspicabile revisione degli incentivi fiscali rientranti nel Piano nazionale Impresa 4.0, in termini di razionalizzazione delle misure e di stabilizzazione del quadro normativo su base pluriennale. L'attuazione della previsione potrebbe consentire di concentrare le risorse finanziarie sulle misure maggiormente efficaci, da individuarsi a seguito di una valutazione dei relativi costi e benefici, in termini di ricadute economiche e di impatto ambientale. Una maggiore stabilità del quadro regolamentare appare altresì funzionale ad agevolare e accelerare l'attività di programmazione e realizzazione degli investimenti da parte delle imprese, in particolare di quelli caratterizzati da maggiori dimensioni e complessità che, più sovente, si articolano su un orizzonte pluriennale.

Con specifico riferimento al settore delle costruzioni, vengono prorogate al 2020 misure già consolidate nell'esperienza pregressa, quali le detrazioni per le spese di

riqualificazione energetica e di ristrutturazione edilizia e quelle per interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici (c.d. Sport Bonus).

Vengono prorogati al 2020 anche interventi di sostegno aventi carattere settoriale, quali il credito d'imposta per gli investimenti nelle regioni colpite da eventi sismici (art. 24) e il fondo di garanzia prima casa (art. 27).

La spinta agli investimenti riposa ulteriormente sulla facilitazione dell'accesso al credito, attraverso il rifinanziamento della misura c.d. "Nuova Sabatini" (540 milioni nel periodo 2020-2025); al riguardo, viene destinata una quota delle risorse aggiuntive (25 per cento) a beni strumentali a basso impatto ambientale e viene potenziato il contributo per gli investimenti innovativi realizzati dalle micro e piccole imprese nelle regioni del Mezzogiorno, al fine di correggere l'attuale distribuzione dei beneficiari della misura, prevalentemente concentrati nelle aree settentrionali. A ciò si affianca l'incremento delle risorse a disposizione del Fondo di garanzia PMI (670 milioni), stabilito parallelamente dal d.l. Fiscale (art. 41, d.l. n. 124 del 2019).

La Corte sottolinea positivamente il rinnovato impulso al tema centrale degli investimenti; osserva, tuttavia, come il raggiungimento dell'obiettivo programmatico di accelerazione dell'accumulo di capitale fisso non potrà prescindere dalla definizione di un contesto di riferimento complessivamente favorevole alla dinamica degli investimenti che agisca anche su ulteriori fattori determinanti, quali le condizioni della domanda, il costo del capitale, gli elementi di incertezza e la disponibilità di credito.

Pur in un contesto di incertezza in merito alle prospettive economiche, in particolare legate al contesto internazionale, le più recenti indagini congiunturali sulle imprese mostrano attese moderatamente positive sull'andamento degli investimenti nel secondo semestre 2019. La debolezza del quadro attuale trova conferma nell'indice UCIMU degli ordini di macchine utensili il quale ha fatto registrare, nel terzo trimestre 2019, una variazione tendenziale negativa del 18,6 per cento.

La manovra prevede, inoltre, interventi settoriali in favore della competitività delle aree del sud Italia, in particolare attraverso la proroga del credito d'imposta per gli investimenti e il potenziamento di quello per le attività di ricerca e sviluppo, per circa 850 milioni. nel triennio. Ulteriori fondi, inoltre, dovrebbero conseguire dall'attuazione della previsione tesa a rendere cogente il vincolo di destinazione, alle regioni meridionali, delle risorse nazionali per la crescita e per il sostegno agli investimenti, in misura proporzionale alla popolazione di riferimento (corrispondente a circa il 34 per cento degli stanziamenti). Da ultimo, viene costituito uno specifico fondo (denominato "Cresci al Sud") finalizzato ad investimenti nel capitale delle piccole e medie imprese

residenti nelle regioni meridionali, con l'obiettivo di favorirne la crescita dimensionale e la competitività sul mercato. Il nuovo Fondo replica, nella struttura e nelle finalità, quello creato dalla legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 897, legge n. 205 del 2017), denominato "Fondo imprese sud", e assorbe le risorse precedentemente destinate al "Piano grandi investimenti – ZES" (art. 34, del d.l. n. 34/2019), che viene contestualmente eliminato.

Il Fondo "Cresci al Sud" ha durata di dodici anni e una dotazione finanziaria iniziale di 250 milioni nel biennio 2020-2021, cui potrebbero aggiungersi ulteriori risorse attraverso il coinvolgimento di investitori istituzionali, pubblici e privati; lo strumento sarà amministrato da Invitalia su una gestione fuori bilancio, sottoposta al controllo della Corte dei conti. Completano il quadro degli interventi in favore delle aree meridionali: le azioni di semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (art. 33); il rifinanziamento della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, per complessivi 200 milioni nel triennio 2021-2023 (art. 35); la revisione della governance delle Zone Economiche Speciali (art. 36).

Al fine di supportare il percorso di internazionalizzazione delle imprese viene potenziato il Piano straordinario di promozione del *made in Italy*, con il rifinanziamento dello stesso nel 2020 (44,9 milioni) e l'assegnazione di risorse in misura stabile a partire dal 2021 (40,3 milioni).

#### *Le misure per regioni ed enti locali*

### **30.**

Alcune disposizioni riguardano la finanza degli enti territoriali (artt. 63-70).

Si anticipa all'anno 2020, per le regioni a statuto ordinario, la possibilità di utilizzare, ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio (art. 1, comma 466, della legge n. 232/2016), il risultato di amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato nel rispetto delle sole disposizioni prescritte dal d.lgs. 118/2011. La disposizione estende, parzialmente, quanto già introdotto per regioni a statuto speciale ed enti locali.

Tale passaggio è già stato oggetto di analisi della Corte in occasione di precedente audizione (cfr. deliberazione n. 19/AUD/2018). Si tratta di opzione legislativa conseguente (come indicato nella legge di bilancio n. 145/2018, comma 820) alle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, che, da un lato, hanno ritenuto che il "*pareggio di bilancio*" imposto agli enti territoriali dall'art. 9 della legge n. 243/2012, attuativa dell'art. 81, comma sesto, Costituzione (come inserito dalla legge costituzionale n. 1/2012), non possa non consentire anche la contabilizzazione delle risorse contenute nel risultato d'amministrazione e nel fondo pluriennale vincolato (in quest'ultimo caso, anche quelle finanziate da debito) e, dall'altro, hanno dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 466, della legge n. 232/2016 (che alla legge rinforzata aveva dato specificazione di dettaglio) nella parte in cui non prevedeva la possibilità di ritenere rilevanti, quali entrate, le due poste predette.

L'estensione alle regioni a statuto ordinario è, come accennato, solo parziale: non viene

estesa la disposizione che già riconduce, per enti locali e regioni a statuto speciale, gli obblighi di equilibrio di competenza all'unico risultato non negativo desumibile dai prospetti allegati al rendiconto consuntivo; rimane vigente il sistema del c.d. saldo di finanza pubblica, anche in termini di obblighi di monitoraggio e sanzioni.

Come per regioni a statuto speciale ed enti locali (cfr. comma 826 legge 145/2018), la possibilità di applicare quote del risultato d'amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato (in particolare, in entrata, anche se finanziato da debito) produce un onere per lo Stato in termini di "indebitamento netto" (oltre che di "fabbisogno" di cassa), trattandosi di poste di entrata che non rilevano, secondo i criteri (similari alla contabilità economica) propri del Sistema europeo dei conti (SEC 2010, Regolamento UE n. 549/2013), ai fini del "conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni", il cui saldo, in termini di "disavanzo" (o, eventualmente, di avanzo), costituisce il numeratore del rapporto "indebitamento netto/prodotto interno lordo", valevole ai fini delle annuali politiche di coordinamento economiche dell'UE.

La tabella allegata al disegno di legge di bilancio stima l'impatto in termini di indebitamento netto in 155 milioni di euro nel 2020, 312 nel 2021 e 120 nel 2022 (identiche le incidenze sul fabbisogno). Ai fini della stima, in aderenza a come operato in sede di legge n. 145/2018, sono stati utilizzati i dati degli importi dei risultati d'amministrazione desunti dai rendiconti di gestione 2018 (ultimi approvati). A tal fine, sono state considerate le limitazioni all'utilizzo delle quote di risultato discendenti, per le regioni in complessivo disavanzo d'amministrazione, dall'art. 1, commi 897-899, della legge n. 145/2018 (decurtando l'importo sopra indicato dei valori del solo fondo crediti dubbia esigibilità e non anche del fondo anticipazione liquidità e incrementandolo della quota di disavanzo applicato all'esercizio successivo). Inoltre, il procedimento di stima ha sottratto dal *quantum* ottenuto (quota di avanzo/risultato teoricamente applicabile) i valori degli accantonamenti a Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) e ad altri fondi spese e rischi futuri di competenza, oltre che delle quote capitale di rimborso dei prestiti.

Si tratta, infatti, di accantonamenti che, pur dovendo trovare copertura finanziaria ai fini dell'approvazione di un bilancio di previsione (e relative variazioni) in pareggio, non impattano in termini di indebitamento netto, in quanto non considerati "costi" di competenza dell'esercizio ai sensi del SEC 2010 (sotto quest'ultimo profilo, tale assunto induce a ritenere che la stima sul fabbisogno di cassa è, probabilmente, effettuata per difetto, posto che, ai suoi fini, rileva il mero tiraggio conseguente all'applicazione integrale delle quote di risultato o dell'avanzo).

Inoltre, dato che l'applicazione di quote del risultato (come del Fondo Pluriennale

Vincolato - FPV) è finalizzata, in prevalenza, al finanziamento di spese di investimento, la relazione tecnica stima che l'impatto sull'indebitamento derivante da tale facoltà, in ragione delle necessarie attività di programmazione, progettazione o aggiudicazione, non sarà immediato (ma pari al 30 per cento nel 2020 ed al restante 70 per cento nei quattro successivi esercizi). Infine, la relazione tecnica specifica che quanto esposto tiene conto delle coperture già fornite dal comma 826 della legge n. 145/2018, dato che, già in ragione della precedente legge di bilancio, le regioni a statuto ordinario avrebbero dovuto osservare l'equilibrio unico di competenza nel 2021 (disciplina in parte, come visto, anticipata al 2020, in aderenza all'accordo raggiunto in seno alla Conferenza Stato regioni il 10 ottobre 2019).

L'art. 63, comma 4, del disegno di legge di bilancio mantiene, invece ferme, per il 2020, le disposizioni dell'art. 1, commi da 835 a 843, della legge n. 145/2018. In particolare, il comma 841 prevede che il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario, per il settore non sanitario, sia pari, per il 2020, a 1.746,2 milioni di euro, da realizzare attraverso il mancato trasferimento, da parte dello Stato, dei contributi indicati al comma 835.

Gli effetti positivi in termini di saldo netto da finanziare sono indicati in 1.746,2 milioni di euro, mentre, in termini di indebitamento netto, valgono 908,4 milioni di euro (a cui devono corrispondere maggiori investimenti assicurati dalle regioni a valere su risorse proprie per 565,4 milioni, secondo la tabella 4 allegata alla legge n.145/2018 e per altri 343 milioni secondo la tabella 5 allegata alla stessa legge), a cui vanno sommati gli 837,8 milioni di euro di valore positivo del saldo di cui all'art. 1, comma 466, legge n. 232/2016, che le regioni si sono impegnate a conseguire (pertanto, in ragione del meccanismo normativo-contabile risultante dall'art. 63, le regioni devono comunque garantire il predetto saldo positivo, che, tuttavia, in ragione della possibilità di applicazione di risultato d'amministrazione e FPV, anche derivante da debito, impatta, in termini di indebitamento netto, per 155 milioni nel 2020).

L'art. 63 si chiude con l'opportuna estensione alle regioni dell'esclusione (già prevista per gli enti locali) del limite di finanza pubblica posto alle spese per il personale assunto a tempo determinato o con altri contratti flessibili in caso di osservanza del tetto finanziario posto alla spesa complessiva per il personale (analoga deroga, avente lo scopo di coniugare autonomia organizzativa e rispetto degli equilibri di finanza pubblica,

non è prevista per gli enti del servizio sanitario nazionale).

I successivi artt. 64, 65 e 66 del disegno di legge di bilancio prevedono, rispettivamente, l'incremento del fondo nazionale per la tutela delle minoranze linguistiche e del fondo per il rimborso spese sostenute a tal fine dagli enti locali (per 500 mila euro nel 2020 e 2 milioni nel 2022) e del fondo per i comuni montani (con oneri a regime pari a 5 milioni di euro dal 2020), oltre ad istituire un fondo per gli investimenti nelle isole minori (con dotazione pari a 14,5 milioni nel 2020), da ripartire con successivo dPCM. L'art. 67, invece, riproduce, per gli esercizi 2020-2022, il finanziamento (pari a 110 milioni annui) a favore degli enti locali per il ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni a seguito dell'introduzione della TASI (art. 1, comma 639, legge n. 147/2013).

Si tratta di oneri coperti all'interno della manovra di bilancio, per i quali le tabelle allegare riportano simmetrico impatto in termini di saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto.

L'art. 68 riproduce, invece, una disposizione ormai usuale nelle recenti leggi di finanza pubblica, tesa ad ampliare, con l'obiettivo di favorire l'osservanza dei tempi massimi di pagamento ai creditori imposti dal d.lgs. n. 231/2002, gli spazi di utilizzazione delle anticipazioni di tesoreria da parte degli enti locali (da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti, per tutto il triennio 2020-2022).

L'art. 69, infine, rimette ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 28 febbraio 2020, d'intesa con la Conferenza Stato città e autonomie locali, di individuare le modalità ed i criteri per la riduzione della spesa per interessi da mutui a carico degli enti locali, anche mediante l'accollo o la loro rinegoziazione da parte dello Stato. La relazione illustrativa specifica che l'accollo allo Stato, considerato un debitore con minore profilo di rischio, potrebbe favorire operazioni di rinegoziazione aventi l'obiettivo di ridurre i tassi di interesse applicati. Il relativo onere, tuttavia, sarebbe sostenuto sempre dagli enti locali che, a tal fine, rimborserebbero lo Stato L'operazione, infatti, deve essere effettuata senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (in tale ottica appare necessitante di attenzione la prospettata possibilità di costituire, a tal fine, un'apposita struttura in seno all'amministrazione statale)

## Considerazioni conclusive

### 31.

La scelta adottata con la manovra, in coerenza con i documenti programmatici, appare quella di confermare l'obiettivo del consolidamento fiscale, rallentando tuttavia il processo di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (OMT), e di puntare su un insieme di misure redistributive che, a partire dall'annullamento della clausola Iva, siano in grado di intervenire sulle fasce più deboli della popolazione con una riduzione del carico fiscale, di stimolare gli investimenti pubblici e di promuovere le condizioni per una crescita più sostenuta.

Una impostazione che, mantenendo la dimensione della manovra entro margini limitati, come si è già osservato in occasione dell'audizione sulla Nota di aggiornamento al DEF, appare condivisibile.

Va tuttavia sottolineato come la mancanza di un quadro organico delle misure che si intende assumere, rinviate a specifici provvedimenti collegati, non consente di valutare pienamente come si intenda intervenire sulle principali criticità del nostro sistema economico e istituzionale.

Sul fronte delle entrate è sicuramente importante lo sforzo operato per il riassorbimento di sacche di evasione ed elusione fiscale, da perseguire anche con un più esteso ricorso a strumenti di emersione spontanea delle basi imponibili e di più accurata misurazione delle capacità contributive dei cittadini e delle imprese.

Il Governo, anche per la difficoltà di procedere ad una ricomposizione della spesa, ha scelto inoltre di ricercare in nuove misure di entrata, per quanto calibrate su obiettivi virtuosi, le risorse per mantenere i saldi programmatici.

Una scelta che potrebbe incidere sul percorso necessario per ottenere quei mutamenti radicali richiesti dalle condizioni di tutela ambientale. Ciò specie se tali misure non si collocano in un processo di riforma più complessivo, che risponda a criteri di equità e semplificazione del sistema e che restituisca così un ambiente più favorevole alla crescita e alla tutela delle risorse naturali.

Un severo percorso di contenimento e riqualificazione della spesa rimane indispensabile. A tal fine occorre operare un'attenta selezione delle attività da continuare a finanziare e di quelle da abbandonare; e ciò per rendere compatibile liberare risorse per una riduzione dell'onere fiscale e mantenere i conti pubblici su un percorso di riduzione del debito.

Una azione che richiede innanzitutto una semplificazione degli assetti amministrativi centrali, evitando la creazione di nuove strutture senza una revisione delle esistenti, e che non può non contare su un sempre più forte avvicinamento tra responsabilità di entrata e di spesa con un conseguente completamento degli assetti alla base del funzionamento dei diversi livelli di governo.

Tutto ciò va inquadrato in una prospettiva che rende difficile trovare il giusto dosaggio tra equilibrio di bilancio e sostegno all'economia. Se sul piano finanziario le reazioni più recenti dei mercati inducono ad un prudente ottimismo, lo stesso non vale per le condizioni della nostra economia, sempre in coda alla graduatoria europea. Ogni impegno va indirizzato, dunque, a cercare una non facile inversione nel ritmo di crescita economica. A tal fine è urgente che il disegno dell'azione di governo venga al più presto completato. Non contribuisce a superare le incertezze il ricorso a fondi e il frequente rinvio a provvedimenti ulteriori per la definizione effettiva delle misure. Oltre ad allungare i tempi di realizzo delle iniziative (anche quando si introducono limiti molto ravvicinati), questo ne riduce l'efficacia.

Dalla natura e dalla qualità delle misure proposte dipenderà, infatti, la possibilità di incidere sulle aspettative di famiglie e imprese, superando le incertezze che hanno finora contribuito al generale rallentamento della nostra economia.



# TAVOLE



## QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA

	<i>(in milioni)</i>			<i>Composizioni %</i>		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1.Maggiori entrate	11.493,2	15.568,5	13.539,1	36,2	47,8	49,4
2.Minori spese	3.959,6	4.266,7	3.370,6	12,5	13,1	12,3
Totale risorse	15.452,8	19.835,2	16.909,7	48,7	60,9	61,8
3.Minori entrate	27.362,9	21.057,2	13.877,3	86,3	64,6	50,7
4.Maggiori spese	4.347,2	11.523,9	13.503,0	13,7	35,4	49,3
Totale impieghi	31.710,1	32.581,1	27.380,3	100,0	100,0	100,0
Aumento indebitamento	16.257,3	12.745,9	10.470,6	51,3	39,1	38,2
	<i>milioni di euro</i>			<i>in % Pil</i>		
indebitamento tenden.	24.649,0	21.464,0	17.593,0	1,4	1,1	0,9
indebitamento progr	40.906,3	34.209,9	28.063,6	2,3	1,8	1,5
maggiori spese nette	387,7	7.257,2	10.132,4	0,02	0,39	0,53
minori entrate nette	15.869,7	5.488,7	338,2	0,9	0,3	0,0
Spesa primaria tend	825.033	841.723	853.276	45,2	45,1	44,6
Spesa primaria prog	825.421	848.980	863.408	45,4	45,5	45,0
Entrate compl. Tend	859.609	877.980	891.853	47,1	47,0	46,6
Entrate compl. Progr	843.739	872.491	891.515	46,4	46,7	46,5
Entrate fiscali e contributive	777.193	795.714	809.815	42,6	42,6	42,3
	761.357	790.709	809.818	41,9	42,3	42,2
<b>PIL nominale tendenziale (mld)</b>	<b>1.824,5</b>	<b>1.866,5</b>	<b>1.913,6</b>			
<b>PIL nominale programmatico (mld)</b>	<b>1.818,0</b>	<b>1.867,9</b>	<b>1.917,3</b>			

<sup>10</sup> 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. Inoltre, le risorse reperite con il d.l. 124/2019, che sono presentate nell'allegato 3 come riduzioni di spesa dei fondi in cui sono state allocate, sono considerate aumenti di entrate.

## TAVOLA 2

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

Tipologia	Natura	<i>(in milioni)</i>			<i>Composizioni %</i>		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022
1.Maggiori entrate	tributarie	11.132,3	15.288,4	13.119,6	35,1	46,9	47,9
	contributive	209,9	210,0	207,1	0,7	0,6	0,8
	extra tributarie	151,0	70,1	212,5	0,5	0,2	0,8
1.Maggiori entrate Totale		11.493,2	15.568,5	13.539,1	36,2	47,8	49,4
2.Minori spese	correnti	1.584,3	2.962,4	2.193,7	5,0	9,1	8,0
	capitale	2.375,3	1.304,3	1.177,0	7,5	4,0	4,3
2.Minori spese Totale		3.959,6	4.266,7	3.370,6	12,5	13,1	12,3
<b>Totale Fonti</b>		<b>15.452,8</b>	<b>19.835,2</b>	<b>16.909,7</b>	48,7	60,9	61,8
3.Minori entrate	tributarie	27.169,6	20.476,0	12.802,8	85,7	62,8	46,8
	extra tributarie	185,0	554,0	554,0	0,6	1,7	2,0
	contributive	8,3	27,2	520,5	0,0	0,1	1,9
3.Minori entrate Totale		27.362,9	21.057,2	13.877,3	86,3	64,6	50,7
4.Maggiori spese	correnti	2.273,8	8.188,9	8.316,7	7,2	25,1	30,4
	capitale	2.073,4	3.335,0	5.186,3	6,5	10,2	18,9
4.Maggiori spese Totale		4.347,2	11.523,9	13.503,0	13,7	35,4	49,3
<b>Totale impieghi</b>		<b>31.710,1</b>	<b>32.581,1</b>	<b>27.380,3</b>	100,0	100,0	100,0
Aumento indebitamento		<b>16.257,3</b>	<b>12.745,9</b>	<b>10.470,6</b>	51,3	39,1	38,2

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

## LE PRINCIPALI COPERTURE

	<i>(in milioni)</i>			<i>Composizioni %</i>		
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>minori spese</b>						
DEFINAZIAMENTI	2.247,3	1.675,6	1.660,5	63,3	56,8	70,3
RIPROGRAMMAZIONI	950,0	350,0	200,0	26,8	11,9	8,5
Misure di settore in materia di pensioni	140,3	488,1	0,0	4,0	16,5	0,0
Rimodulazione selettiva delle <i>tax expenditures</i> e dei sussidi dannosi per l'ambiente	80,0	117,0	117,0	2,3	4,0	5,0
Misure di settore in materia di giustizia	6,8	169,4	234,6	0,2	5,7	9,9
Misure per la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica	20,6	18,6	18,6	0,6	0,6	0,8
Altre spese	105,4	131,3	131,3	3,0	4,4	5,6
<b>Totale minori spese</b>	<b>3.550,4</b>	<b>2.950,0</b>	<b>2.362,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>maggiori entrate</b>						
Misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva ed alle frodi fiscali	2.941,3	3.589,4	3.392,1	26,9	30,5	30,6
Blocco per il periodo di imposta 2019 di deduzioni	1.644,1	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0
Acconti per soggetti ISA	1.460,0	0,0	0,0	13,4	0,0	0,0
Misure fiscali a tutela di ambiente e salute	1.432,3	2.162,3	1.911,8	13,1	18,4	17,2
Rivalutazione delle partecipazioni e dei beni di impresa	841,1	467,5	460,0	7,7	4,0	4,1
Disposizioni in materia di giochi	963,1	934,1	1.077,3	8,8	7,9	9,7
Rimodulazione selettiva delle <i>tax expenditures</i> e dei sussidi dannosi per l'ambiente	439,0	562,9	525,0	4,0	4,8	4,7
Modifica ammortamenti per i concessionari autostradali	340,6	170,3	170,3	3,1	1,4	1,5
Abrogazione "flat tax" per persone fisiche tra 65.000 e 100.000 e altre modifiche alla <i>flat tax</i>	208,4	2.025,8	1.425,6	1,9	17,2	12,8
Ulteriori disposizioni fiscali	300,6	166,0	159,2	2,7	1,4	1,4
Economia e Fisco digitale	125,0	1.119,0	956,0	1,1	9,5	8,6
Economia e Fisco digitale - Web tax	108,0	108,0	108,0	1,0	0,9	1,0
Economia e Fisco digitale - Ticket mense aziendali	51,3	56,1	56,0	0,5	0,5	0,5
Misure per la crescita - Investimenti privati ACE	0,0	289,8	777,2	0,0	2,5	7,0
Altre entrate	76,8	108,0	84,2	0,7	0,9	0,8
<b>Totale maggiori entrate</b>	<b>10.931,6</b>	<b>11.759,3</b>	<b>11.102,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

## LE PRINCIPALI AREE DI INTERVENTO

	<i>(in milioni)</i>			<i>Composizioni %</i>		
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>maggiori spese</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Misure per il Sud	674,5	100,5	75,5	17,1	1,0	0,6
<b>FONDI</b>	<b>609,5</b>	<b>1.010,0</b>	<b>1.244,0</b>	<b>15,4</b>	<b>9,9</b>	<b>9,9</b>
<b>RIFINANZIAMENTI</b>	<b>613,6</b>	<b>1.733,6</b>	<b>1.755,6</b>	<b>15,5</b>	<b>16,9</b>	<b>14,0</b>
Misure per la famiglia	612,2	1.044,0	1.244,0	15,5	10,2	9,9
Regioni ed enti locali	290,0	447,0	255,0	7,3	4,4	2,0
Misure per gli investimenti, la sostenibilità ambientale e sociale	276,0	1.006,0	2.655,0	7,0	9,8	21,2
Rinnovo dei contratti pubblici	236,8	742,3	742,3	6,0	7,2	5,9
Misure di settore in materia di cultura e informaz	232,6	102,6	52,6	5,9	1,0	0,4
Misure per la crescita - Investimenti privati e industria 4.0	105,0	387,0	377,0	2,7	3,8	3,0
Misure per la disabilità	50,0	200,0	300,0	1,3	2,0	2,4
Misure per la crescita - Istruzione e ricerca	69,4	314,4	534,4	1,8	3,1	4,3
Misure per la crescita - Strumenti di pagamento elettronici		3.000,0	3.000,0	0,0	29,3	24,0
Misure per la riduzione della pressione fiscale			110,0	0,0	0,0	0,9
Altre spese	176,5	159,7	162,0	4,5	1,6	1,3
<b>Totale maggiori spese</b>	<b>3.946,1</b>	<b>10.247,2</b>	<b>12.507,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Minori entrate</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Misure per la riduzione della pressione fiscale	26.273,6	15.022,8	8.631,2	98,1	87,3	75,5
Misure per la crescita - Investimenti privati e industria 4.0	325,5	566,2	1.125,7	1,2	3,3	9,9
Misure di settore in materia di sanità	165,0	494,0	494,0	0,6	2,9	4,3
Misure per la crescita - Settore agricolo	0,0	191,6	28,4	0,0	1,1	0,2
Misure per la crescita-Spese ristrutturazione riqualificazione energetica, acquisti mobili e facciate		875,5	1.100,8	0,0	5,1	9,6
Altre minori entrate	29,2	58,0	47,8	0,1	0,3	0,4
<b>Totale minori entrate</b>	<b>26.793,3</b>	<b>17.208,1</b>	<b>11.427,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

## I TICKET IN SANITÀ

REGIONE	2018 - (in milioni di euro)				importi pro capite (in euro)			
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	di cui "super ticket"	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	di cui "super ticket"
	A+B	A	B		A+B	A	B	
PIEMONTE	185,8	69,9	115,9	53,3	42,5	16,0	26,5	12,2
VALLE D'AOSTA	11,4	3,3	8,1	1,8	90,0	26,2	63,8	14,6
LOMBARDIA	490,5	277,7	212,8	108,2	48,9	27,7	21,2	10,8
P.A. BOLZANO	31,0	10,5	20,4	7,0	58,7	20,0	38,7	13,3
P. A. TRENTO	31,4	10,1	21,3	8,3	58,2	18,7	39,5	15,4
VENETO	301,3	130,3	171,0	58,4	61,4	26,6	34,9	11,9
FRIULI V.G.	65,1	19,7	45,4	13,7	53,5	16,2	37,3	11,2
LIGURIA	88,5	45,3	43,2	19,3	56,8	29,1	27,7	12,4
EMILIA ROMAGNA	244,9	81,4	163,5	69,4	55,0	18,3	36,7	15,6
TOSCANA	208,8	74,6	134,2	43,7	55,9	20,0	35,9	11,7
UMBRIA	54,0	21,1	32,9	12,4	61,1	23,8	37,2	14,0
MARCHE	73,2	31,4	41,8	13,4	47,8	20,5	27,3	8,7
LAZIO	274,2	169,8	104,5	46,2	46,5	28,8	17,7	7,8
ABRUZZO	70,7	36,0	34,7	10,8	53,8	27,4	26,4	8,2
MOLISE	14,1	9,4	4,6	1,7	45,6	30,6	15,0	5,4
CAMPANIA	263,0	210,6	52,4	24,6	45,1	36,1	9,0	4,2
PUGLIA	184,1	134,6	49,4	17,5	45,5	33,3	12,2	4,3
BASILICATA	29,7	18,8	10,9	5,9	52,3	33,1	19,2	10,5
CALABRIA	80,3	56,7	23,6	6,3	41,1	29,0	12,1	3,2
SICILIA	209,6	166,8	42,8	19,2	41,7	33,2	8,5	3,8
SARDEGNA	55,6	30,0	25,6	12,5	33,7	18,2	15,5	7,6
<b>Totale</b>	<b>2.967,0</b>	<b>1.608,1</b>	<b>1.359,0</b>	<b>553,6</b>	<b>49,1</b>	<b>26,6</b>	<b>22,5</b>	<b>9,2</b>
Regioni piano rientro	1.096,0	784,0	312,1	126,3	45,0	32,2	12,8	5,2
Altre regioni	1.871,0	824,1	1.046,9	427,3	51,8	22,8	29,0	11,8
Regioni Nord	1.449,7	648,3	801,4	339,5	52,3	23,4	28,9	12,2
RSO	1.310,9	604,6	706,3	308,7	51,8	23,9	27,9	12,2
RSS	138,8	43,6	95,2	30,8	57,6	18,1	39,5	12,8
Regioni Centro	610,3	296,9	313,4	115,6	50,6	24,6	26,0	9,6
Regioni Sud	907,0	663,0	244,1	98,5	43,8	32,0	11,8	4,8
RSO	641,8	466,2	175,6	66,8	45,8	33,2	12,5	4,8
RSS	265,2	196,8	68,4	31,7	39,7	29,5	10,3	4,7

Fonte: elaborazione su dati NSIS, AIFA e relazione tecnica disegno di bilancio 2020



RIQUADRI



## ***Riquadro – Lo stato di attuazione della governance investimenti***

La legge di bilancio dello scorso anno, allo scopo di mettere a sistema le procedure e i diversi centri decisionali che caratterizzano le fasi della programmazione e del monitoraggio degli interventi pubblici aveva delineato un nuovo disegno di *governance* degli investimenti da attuare mediante l’emanazione di successivi provvedimenti. Dall’attuazione del nuovo sistema ci si attendeva, secondo le intenzioni del legislatore, un impatto macroeconomico di breve-medio termine con una sostanziale accelerazione degli interventi in corso e con l’avvio di nuovi progetti.

A distanza di un anno, seppure con molti avanzamenti e qualche frenata, il profilo della *governance* appare tracciato. Rimangono, tuttavia, ancora da completare alcune procedure che permetteranno, una volta concluse, di verificare e semmai semplificare, eventuali ridondanze organizzative che nella fase di operatività degli uffici potrebbero evidenziarsi.

Ad oggi risultano istituite (con due diversi dpcm del 2 febbraio 2019) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la “Cabina di regia Strategia Italia” (in attuazione dell’art. 40 del d.l. n. 109 del 2018, convertito dalla legge n. 130 del 2018) e la “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” (in attuazione della legge di bilancio 2019). Ancora in via di definizione, invece, la “Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici”, cui competono funzioni in materia di progettazione vera e propria (progetti preliminari, definitivi, esecutivi), anch’essa prevista dalla legge di bilancio 2019 (commi da 162 a 170) e disegnata all’interno del Regolamento di organizzazione dell’Agenzia del demanio di agosto 2019.

Il disegno organizzativo rinvenibile nei dpcm emanati finora traccia con chiarezza il funzionamento del nuovo sistema di *governance* e stabilisce che alla Cabina di regia spettino funzioni mirate a garantire, a livello governativo, il raccordo politico, strategico e funzionale in materia di investimenti pubblici. In tale ruolo pertanto, ha iniziato ad esercitare funzioni di coordinamento, monitoraggio e controllo relativamente alla corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse economiche e finanziarie disponibili. Tra i diversi compiti, la verifica dello stato di attuazione di interventi connessi a fattori di rilevante rischio per il territorio come il dissesto idrogeologico, la vulnerabilità sismica degli edifici pubblici e situazioni di particolare degrado ambientale che necessitano di attività di bonifica.

Insediatasi il 17 aprile, la Cabina di regia, ha iniziato a operare sottoscrivendo, previa acquisizione dei ministri competenti, il dpcm di approvazione del secondo stralcio del Piano Nazionale degli interventi nel settore idrico – invasi e il dpcm per l’approvazione del primo Piano Nazionale della mobilità sostenibile. In quella sede è stata fornita, inoltre, una informativa sullo stato delle azioni connesse al Piano Nazionale Proteggi Italia relativo alle misure per fronteggiare il dissesto idrogeologico.

Su un piano più squisitamente operativo si colloca, invece, la funzione di Investitalia che svolge attività di analisi e valutazione dei programmi d’investimento, monitoraggio dei progetti infrastrutturali, elaborazione di studi di fattibilità di progetti d’investimento in collaborazione con il Ministero dell’economia e finanze, individuazione di soluzioni operative in collaborazione con i competenti Uffici dei Ministeri nonché di affiancamento delle Pubbliche amministrazioni nella realizzazione dei piani e dei programmi di investimento.

Il dpcm stabilisce, inoltre, che Investitalia operi, oltre che in stretto coordinamento con la Cabina di regia Strategia Italia, in raccordo con la Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici, nonché con altre strutture competenti in materia di investimenti e sviluppo infrastrutturale. Prevede, altresì, che essa possa svolgere la sua attività avvalendosi di Invitalia - Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa Spa. Quanto all’avvio delle attività di Investitalia si segnala che tra marzo e maggio 2019 si sono svolte procedure per il reclutamento delle risorse necessarie al suo funzionamento. Tuttavia, poiché la struttura “opera fino alla scadenza del mandato del governo in carica”, secondo quanto indicato nell’articolo 1 del dpcm, la conclusione anticipata del precedente esecutivo dovrebbe averne determinato la cessazione.

Il disegno organizzativo della “Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici”, prevista dall’art. 1 commi 162-170 e 106 della legge di bilancio 2019, emerge, invece, dal Regolamento di amministrazione e contabilità dell’Agenzia del demanio al cui interno è incardinata (approvato dal Ministero dell’economia e delle finanze il 27 agosto 2019).

La Struttura, articolata in una Direzione centrale e unità territoriali con funzioni operative svolgerà la sua attività sulla base di atti di indirizzo, emanati dal direttore dell’Agenzia, mirati a individuare i settori

prioritari di azione e le modalità operative degli interventi sulla base dei fabbisogni degli enti interessati. La Struttura è finalizzata a esercitare, specifica il regolamento, tutte le attività necessarie alla progettazione ed in particolare, su richiesta delle amministrazioni interessate provvede, tra gli altri: alla programmazione dei servizi di progettazione; alla progettazione di tutti i livelli necessari alla realizzazione nonché alla manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici; alla valorizzazione, l'innovazione tecnologica, l'efficientamento energetico e ambientale; alla gestione delle procedure di appalto dei servizi tecnici necessari alla progettazione per conto delle amministrazioni pubbliche centrali e degli enti territoriali interessati.

Una volta divenuta operativa, la Struttura così disegnata, potrebbe costituire, un importante strumento di supporto per tutte quelle amministrazioni che da tempo segnalano la necessità di poter contare su adeguati centri di competenza in materia di investimenti.

## Riquadro 2 - Le misure che modificano il potere d'acquisto delle famiglie

La manovra in discussione in Parlamento presenta un corpus insieme di misure che andranno a modificare il potere d'acquisto delle famiglie.

Molti interventi incidono sulle imposte. Sulla base degli effetti finanziari indicati dalla Relazione tecnica al provvedimento, le modifiche che intervengono in senso espansivo sui tributi diretti pagati dalle famiglie restituirebbero risorse per 5,5 miliardi di euro a regime, mentre quelle restrittive raccoglierebbero mediamente 2 miliardi annui. Rispetto alla legislazione vigente, l'annullamento degli aumenti delle aliquote IVA e delle accise nel 2020, e la loro riduzione negli anni successivi, implicano sgravi di 23,1 miliardi di euro nel 2020, 9,8 e 3, rispettivamente, negli anni successivi. Infine, l'abolizione della quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, il cosiddetto superticket, comporterà minori entrate per il bilancio pubblico per oltre 500 milioni di euro annui dal 2021.

Vi sono poi gli interventi dal lato della spesa. Questi contemplanò maggiori trasferimenti a sfondo sociale stimabili in circa 1 miliardo di euro nel 2020 e 2,6 miliardi dal 2022, che si sommano a maggiori spese per redditi da lavoro per circa 1,5 miliardi di euro a regime e ai 3 miliardi stanziati per il meccanismo premiale che sarà istituito per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici.

Nel complesso, questi interventi comportano un effetto stimato espansivo per oltre 24 miliardi di euro nel 2020 e 17 miliardi nel 2021. Senza considerare l'impatto delle modifiche alle aliquote IVA, il sostegno al reddito disponibile sale da circa 1 miliardo di euro nel 2020 a circa 9 miliardi nel 2022.

A fronte di tali effetti, l'impatto sulla distribuzione dei redditi potrebbe essere rilevante. Anche se al momento non vi sono tutti gli elementi per farne una valutazione complessiva, l'impianto della manovra svela un intento redistributivo verso le famiglie a basso reddito.

Questo è evidente nei due interventi più rilevanti in termini di gettito, orientati ad aumentare la progressività del sistema. La riduzione del cuneo fiscale, in primo luogo, per cui sono stanziati 3 miliardi di euro nel 2020 e 5 miliardi annui dal 2021; i dettagli su come sarà articolato lo sgravio sono demandati a interventi legislativi successivi ma l'intenzione di destinarlo ai lavoratori dipendenti a basso reddito è espresso chiaramente nei documenti programmatici. In secondo luogo, gli interventi sull'IVA vanno in questa direzione, annullando e riducendo aumenti di imposta sicuramente regressivi.

Vi sono, inoltre, molte misure con minore impatto finanziario ma che amplieranno gli effetti redistributivi a favore delle famiglie con redditi bassi: le nuove risorse per l'APE sociale, la proroga di un anno per l'assegno di natalità erogato in base all'ISEE e l'incremento del buono asili nido, l'esenzione del canone RAI per i soggetti di età pari o superiore a 75 anni a basso reddito.

Si aggiungono anche alcuni interventi di revisione delle spese fiscali, o *tax expenditures*. In particolare le modifiche che limitano per i redditi alti la fruibilità delle detrazioni del 19 per cento di alcuni oneri e quelle che riducono l'agevolazione sui fringe benefit (auto aziendali), che presumibilmente non colpirà contribuenti nelle fasce più basse di reddito. Si può valutare che vada nella stessa direzione l'abrogazione della *flat-tax* al 20 per cento, che avrebbe dovuto entrare in vigore per autonomi e piccole imprese con redditi compresi tra 65 mila e 100 mila euro, e l'abrogazione delle detrazioni IRPEF sulle spese per terrazzi e giardini.

Tuttavia, per altre norme si può ipotizzare invece un impatto regressivo, andando a sostenere contribuenti che stanno presumibilmente nella parte alta della distribuzione, e perseguendo altri fini. Tra queste la riduzione della cedolare secca sugli affitti a canone concordato, che incentiva l'emersione dal nero, la card cultura per i diciottenni, l'aumento delle accise sui tabacchi.

Tra le misure che dovrebbero portare a una redistribuzione del reddito riducendo i vantaggi fiscali delle famiglie più ricche, la riduzione della detraibilità al 19 per cento degli oneri è valutabile utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi messi a disposizione dal Dipartimento delle Finanze del MEF. Questi dati contengono informazioni di grande interesse in quanto forniscono la disaggregazione di tutte le componenti che concorrono alla determinazione del reddito netto a partire dal reddito lordo dichiarato. Una di queste componenti è l'ammontare delle detrazioni in oggetto che rappresentano circa l'8 per cento delle detrazioni complessive (incluse quelle per il lavoro dipendente, da pensione e autonomo). All'interno di questo gruppo di detrazioni, quelle per spese sanitarie pesano per il 60 per cento.

### **Un focus sui primi interventi di revisione delle spese fiscali nella legge di bilancio per il 2020: gli oneri detraibili al 19 per cento**

#### *Le modifiche normative in esame*

Il disegno di legge di bilancio per il 2020 propone alcune modifiche al trattamento degli oneri detraibili

dall'IRPEF, ponendo dei limiti alla fruibilità di tali detrazioni in base al reddito (Art. 75) e in base al metodo di pagamento utilizzato (Art. 85).

Il limite di reddito lordo annuo entro cui la detrazione potrà essere fruita interamente è 120 mila euro. Da 120 mila a 240 mila euro spetta per una quota decrescente (calcolata come il rapporto tra 240 mila euro, diminuito del reddito lordo, e 120 mila euro). Sopra i 240 mila euro, quindi, la detrazione non spetta più. La norma proposta, tuttavia, mantiene interamente fruibili per tutti i contribuenti le detrazioni degli interessi passivi e oneri accessori sui mutui contratti per l'acquisto o la costruzione della prima casa, degli interessi passivi e oneri accessori relativi a prestiti e mutui agrari, nonché per le spese sanitarie sostenute per patologie gravi (che danno diritto all'esenzione dal ticket sanitario). La Relazione tecnica quantifica in 62,7 milioni di euro il recupero di gettito di competenza.

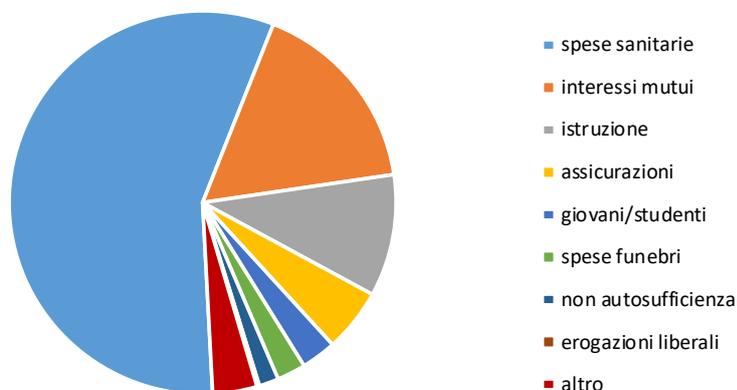
Inoltre, il disegno di legge indica che le detrazioni spettano a condizione che l'onere sia sostenuto con versamento bancario o postale o comunque con pagamento tracciabile. Anche in questo caso ci sono eccezioni che riguardano le spese sanitarie. Queste restano detraibili anche se pagate in contanti quando si tratti delle spese sostenute per l'acquisto di medicinali e di dispositivi medici o per prestazioni sanitarie rese dalle strutture pubbliche o da strutture private accreditate al Servizio sanitario nazionale. La Relazione tecnica stima che da questa norma derivi un recupero di gettito annuo di 496 milioni di euro, nell'ipotesi che una quota di spesa (circa il 15 per cento) continuerebbe ad essere pagata in contante rinunciando così alla detrazione.

In quanto segue, presentiamo una panoramica su chi usufruisce del totale delle detrazioni al 19 per cento, su quale sia il valore di questi oneri e su come si distribuiscono sul territorio e per classe di reddito dichiarato. Nel paragrafo finale, presentiamo un esercizio che valuta la proposta di riduzione della detraibilità di una parte di questi oneri per le fasce più alte di reddito.

#### *Una descrizione delle detrazioni oggetto di revisione*

Le detrazioni interessate sono quelle disciplinate dall'articolo 15 del TUIR, che consente di detrarre dall'imposta lorda un importo pari al 19 per cento di alcune spese sostenute dal contribuente (se non deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formare il reddito complessivo).

**Figura 1 Le detrazioni ex Art. 15 TUIR**



Fonte: elaborazioni Prometeia su dati MEF, "Rapporto sulle spese fiscali 2018"

Il "Rapporto annuale sulle spese fiscali" 2018 classifica 27 spese fiscali relativamente a tali detrazioni, stimando un risparmio complessivo di IRPEF di 5,8 miliardi di euro nel 2019. Tra queste, le detrazioni più rilevanti sono quelle relative alle spese sanitarie: oltre 18 milioni di contribuenti interessati ed effetti finanziari pari a 3,3 miliardi di euro, quasi il 60 per cento del totale (**Figura 1**). Segue la detrazione per interessi passivi sui mutui prima casa, 969 milioni di euro e 3,8 milioni di contribuenti, e la detrazione per le spese di istruzione, 598 milioni di euro e 5,1 milioni di contribuenti.

I dati relativi alle dichiarazioni IRPEF del 2018 su redditi 2017 presentano effetti finanziari simili.<sup>11</sup> Gli

<sup>11</sup> Dati scaricabili da: [https://www1.finanze.gov.it/finanze3/pagina\\_dichiarazioni/dichiarazioni.php](https://www1.finanze.gov.it/finanze3/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.php), MEF, Dipartimento delle Finanze.

oneri detraibili al 19 per cento erano 30 miliardi di euro nel 2017 e la detrazione corrispondente 5,7 miliardi di euro. Ne hanno usufruito 21,2 milioni contribuenti, poco più della metà dei contribuenti IRPEF totali, con una detrazione media di 268 euro.

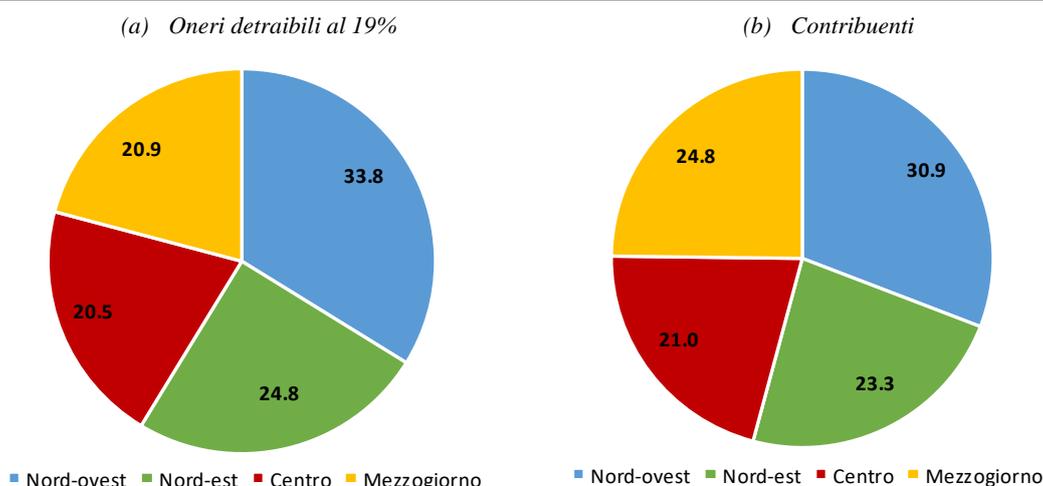
**Tabella 1 Oneri detraibili al 19% per tipologia di contribuente**

Tipologia di contribuenti	Contribuenti	Oneri detraibili al 19%	Detrazione media
	%	%	€
Dipendenti	56.9	60.7	286
Pensionati	35.8	32.6	244
Altre tipologie	7.3	6.7	248
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>268</b>

Fonte: elaborazioni Prometeia su dati MEF

Più della metà dei contribuenti che usufruiscono delle detrazioni al 19 per cento è rappresentata da lavoratori dipendenti (**Tabella 1**). Essi rappresentano il 56,9 per cento del totale dei contribuenti e dichiarano il 60,7 per cento degli oneri detraibili. I pensionati invece sono il 35,8 per cento e dichiarano il 32,6 per cento del totale delle spese detraibili. Mentre i lavoratori dipendenti godono di una detrazione media pari a 286 euro, i pensionati usufruiscono di una detrazione media pari a 244 euro.

**Figura 2 Distribuzione per macro area degli oneri detraibili al 19% e dei contribuenti**  
(valori percentuali)



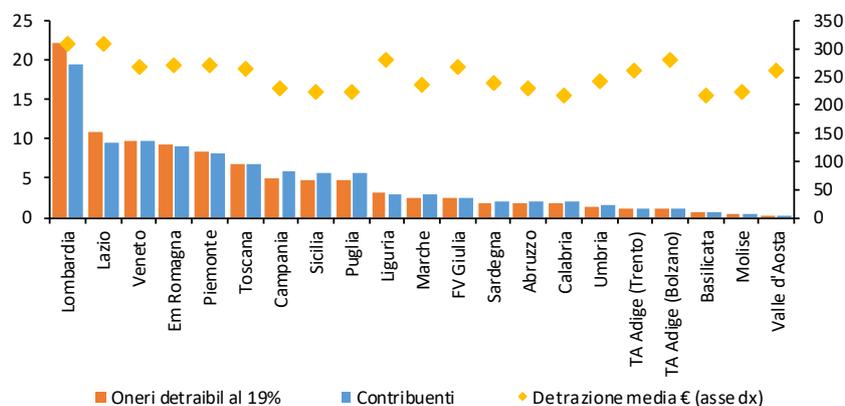
Fonte: elaborazioni Prometeia su dati MEF

Uno sguardo alla distribuzione geografica dei dati permette di osservare che i contribuenti nel Nord-ovest usufruiscono del 33,8 per cento degli oneri detraibili al 19 per cento, mentre i contribuenti del Mezzogiorno usufruiscono del 20,9 per cento (**Figura 2a**). La distribuzione per macro area dei relativi contribuenti mostra che i residenti del Mezzogiorno rappresentano il 24,8 per cento del totale, collocandosi subito dopo quelli residenti nel Nord-ovest che rappresentano il 30,9 per cento (**Figura 2b**). La quota più bassa risiede invece al Centro (21 per cento). La detrazione media va da un massimo di 294 euro per il Nord-ovest a un minimo di 226 euro per il Mezzogiorno. Un valore medio inferiore nel sud del paese spiega il fatto che la percentuale di contribuenti è inferiore alla percentuale di detrazioni di cui usufruiscono i contribuenti residenti nel Mezzogiorno.

Un'ulteriore disaggregazione dei dati per regione consente di identificare le regioni a maggiore concentrazione di spesa detraibile al 19 per cento e dei relativi contribuenti (**Fig. 3**). Sul podio di questa classifica si colloca la Lombardia (22,2 e 19,4 per cento, rispettivamente) con un rilevante vantaggio rispetto al secondo classificato, il Lazio (10,9 e 9,4 per cento, rispettivamente). La prima regione del

Mezzogiorno che si incontra è la Campania, che si colloca settima con il 5 per cento delle spese detraibili al 19 per cento e il 5,9 per cento dei contribuenti che ne usufruiscono. In termini di detrazione media, si va da un massimo di 310 euro nel Lazio a un minimo di 217 euro in Calabria e in Basilicata.

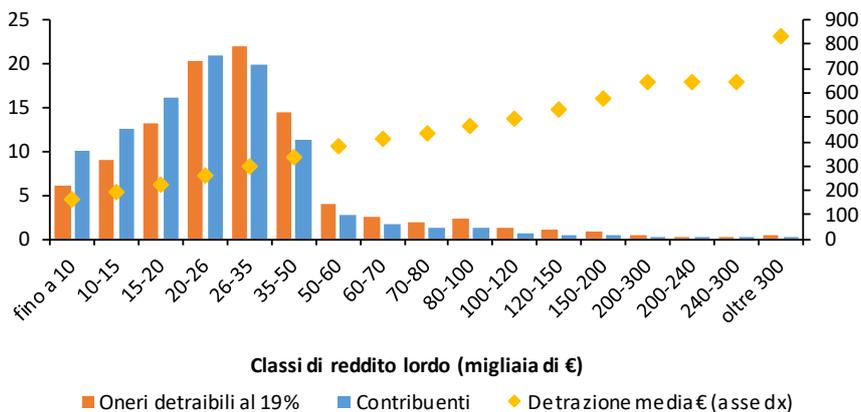
**Figura 3 Distribuzione per regione dei contribuenti e degli oneri detraibili al 19%**  
(valori percentuali) e detrazione media (euro)



Fonte: elaborazioni Prometeia su dati MEF

Alcune considerazioni di rilievo possono desumersi da un'analisi per classe di reddito (Figura 4). Le classi di reddito dai 15 mila ai 50 mila euro sono quelle in cui si concentrano le quote più elevate di oneri detraibili al 19 per cento. Si parte dal 13,3 per cento per la classe 15-20 mila euro fino ad arrivare ad una quota pari al 21,9 per cento per la classe 26-35 mila euro. Si scende poi al 14,4 per cento per i redditi compresi tra i 35 mila e 50 mila euro. Queste classi sono anche quelle con la maggiore concentrazione di contribuenti. In particolare la classe 20-26 mila euro rappresenta il 21 per cento del totale, mentre quella dai 26 mila ai 35 mila euro il 19,8 per cento. La distribuzione delle detrazioni per classe di reddito riflette quella del reddito complessivo.

**Figura 4 Distribuzione per classe di reddito dei contribuenti e degli oneri detraibili al 19%**  
(valori percentuali) e detrazione media (euro)



Fonte: elaborazioni Prometeia su dati MEF

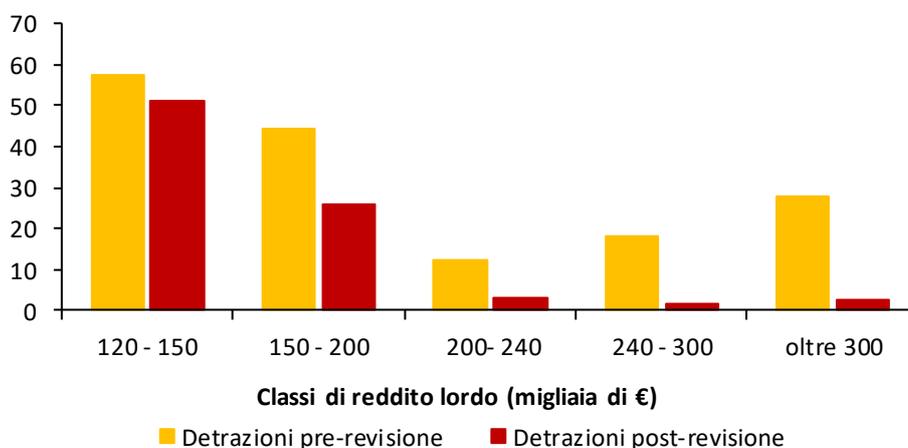
Per quanto riguarda il valore medio delle detrazioni, questo aumenta all'aumentare del

reddito: si parte da una detrazione media di 162 euro per la classe fino ai 10 mila euro per arrivare ad un valore medio di 837 euro per i redditi oltre 300 mila euro.

*Un esercizio per valutare gli effetti della modifica normativa*

Valutiamo ora gli effetti della proposta contenuta nella legge di bilancio.<sup>12</sup> La modifica normativa interessa i contribuenti con un reddito superiore ai 120 mila euro, pari a circa 302 mila contribuenti IRPEF che rappresentano lo 0,7 per cento del totale. Allo stato attuale, questi soggetti usufruiscono di detrazioni pari a 160 milioni di euro corrispondenti al 2,8 per cento del totale delle detrazioni. Con l'entrata in vigore della normativa, le detrazioni scenderebbero a 85 milioni di euro (**Figura 5**).

**Figura 5 Detrazioni al 19% pre- e post-modifica normativa per classe di reddito**  
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Prometeia su dati MEF

Nota: gli ammontari riportati in figura includono le detrazioni per mutui esclusi dalla manovra

I contribuenti IRPEF che dichiarano un reddito compreso tra i 120 mila e 240 mila euro (231 mila individui, corrispondenti allo 0,5 per cento del totale) usufruiranno di una quota della detrazione decrescente all'aumentare del reddito. Al momento, le detrazioni di cui si avvalgono sono pari a 114 milioni di euro (2,0 per cento del totale). In seguito alle modifiche legislative, l'ammontare scenderebbe a 80 milioni di euro. Per i circa 71 mila contribuenti IRPEF (0,2 per cento del totale) che godono di un reddito oltre i 240 mila euro, le detrazioni oggetto di revisione vengono azzerate. Questo implica una riduzione delle detrazioni dagli attuali 46 milioni a 4 milioni di euro.

Nel complesso, le detrazioni oggetto di revisione si ridurrebbero da 5,7 miliardi di euro a poco più di 5,6 miliardi di euro, per un recupero di gettito quantificabile in 75 milioni di euro.<sup>13</sup> La **Figura 6** mostra come il recupero di gettito si distribuisce in base alla classe

<sup>12</sup> I dati a disposizione non consentono di separare le spese sanitarie dichiarate per patologie gravi, le cui detrazioni rimangono interamente fruibili, dalle altre spese sanitarie, che invece sono oggetto di revisione.

<sup>13</sup> Il recupero di gettito da noi stimato è maggiore rispetto a quello indicato da fonti ufficiali (la stima di 62.7 milioni di euro della Relazione tecnica). In parte ciò dipende dal metodo di stima: i nostri calcoli si basano sui dati delle dichiarazioni dei redditi, i calcoli riportati nella Relazione tecnica sul modello di microsimulazione del MEF. Altro fattore che può dare origine a differenze è il fatto che, data la struttura dei dati a nostra disposizione, non è possibile escludere le spese sanitarie per patologie gravi, anch'esse detraibili al 19 per cento, ma che non sono oggetto della modifica legislativa. Ipotizzando che tali

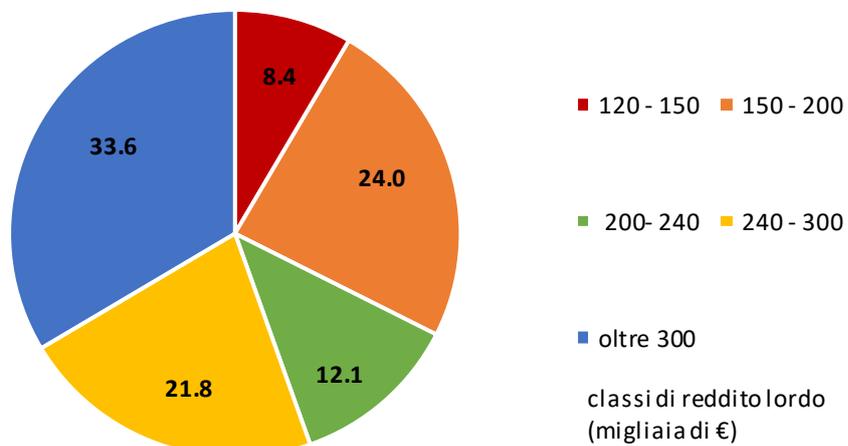
di reddito dei contribuenti interessati dalla normativa: si va dall'8,4 per cento del totale per la classe di reddito compresa tra i 120 mila e 150 mila euro, fino al 33,6 per cento del totale per i redditi oltre i 300 mila euro.

---

**Figura 6 Recupero gettito per classe di reddito**

(valori percentuali)

---



---

Fonte: elaborazioni Prometeia su dati MEF

---

deduzioni siano il 10 per cento delle spese sanitarie detraibili al 19 per cento, otteniamo un recupero di gettito pari a 70 milioni di euro.