Senato della Repubblica

Camera dei deputati

I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

Politica economica e finanza pubblica

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it

SERVIZIO DEL BILANCIO
TEL. 06 6706 5790 - sbilanciocu@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
TEL. 06 6706 3666 - segreteriaaaii@senato.it

Camera dei deputati

SERVIZIO RESPONSABILE:
SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6760 3410 - st_segreteria@camera.it

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO
TEL.06 6760 2174 - bs_segreteria@camera.it

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA
TEL.06 6760 2145 - cdrue@camera.it

SERVIZIO BIBLIOTECA
TEL.06 6760 3805 - bib_segreteria@camera.it

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE
TEL.06 6760 3381 - sgcp@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Politica economica e finanza pubblica 1

Le Raccomandazioni europee 2017 3

La Nota di aggiornamento del DEF 2017 e la legge di bilancio 2018 6

Recenti andamenti e quadro previsionale di finanza pubblica 76

Le clausole di salvaguardia 90

Il ciclo di bilancio 93

La legge di contabilità e finanza pubblica 105

Il principio del pareggio di bilancio 111

Governance e regole economiche europee 129

L'armonizzazione dei sistemi contabili della pubblica amministrazione 140

Il controllo della spesa pubblica e la spending review 146

La copertura delle leggi di spesa 169

La nuova disciplina delle società partecipate 174

Benessere equo e sostenibile 188

Il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese 196

Piano di investimenti per l'Europa 202

Politica economica e finanza pubblica

La XVII legislatura si è chiusa con un quadro economico e di finanza pubblica che si è andato evolvendo rispetto alla situazione di inizio legislatura quando, nel 2013, il Pil aveva registrato una diminuzione di 1,7 punti percentuali, continuando in tal modo (seppur con esiti più contenuti) nel percorso discendente determinatosi nell'anno precedente, quando la caduta di prodotto era stata di 2,8 punti di Pil . Questo andamento recessivo si interrompe nel 2014, quando il Pil espone un risultato non più negativo (+0,1 per cento) iniziando poi un percorso di crescita negli anni successivi che, da un risultato positivo dell'1 e dello 0,9 per cento rispettivamente nel 2015 e 2016, è salito nel 2017 ad 1,5 punti percentuali di Pil.
Tale crescita si riflette sul piano dei ***risultati di finanza pubblica***, con un indebitamento netto che dal 3,0 per cento nel 2015 risulta ora diminuito all'1,9 per cento nel 2017. Anche il debito pubblico, in crescita dal 2013 al 2016 (passando rispettivamente dal 129 al 132 per cento di Pil), registra nel 2017 una diminuzione, posizionandosi al 131,5 per cento.
Sulla positiva relazione che risulta in tal modo riscontrabile tra andamenti macroeconomici e risultati di finanza pubblica hanno influito alcuni fattori esogeni che hanno caratterizzato la seconda parte della legislatura, quali la ripresa ciclica che si è avviata nell'area dell'Euro in misura apprezzabile dal 2015, nonché il mutamento di regime della politica monetaria europea avviato nel 2012. Che ha favorendo la discesa dei tassi di interesse.
Sulla base di tali presupposti si è determinato, nella seconda fase della legislatura, un orientamento di *policy* mediante il quale si è mirato ad affiancare al percorso di consolidamento fiscale richiesto dalle regole europee una crescente attenzione al sostegno alla crescita, secondo una strategia di bilancio – da ultimo seguita nella legge di bilancio 2018 - in cui si si è sempre ribadito l'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio, posponendolo tuttavia, anche tenuto presente il quadro e i margini di flessibilità delle regole europee.
In questo quadro un elemento che ha anche esso caratterizzato, e per molti versi limitato, le scelte di politica fiscale della legislatura, e che continuerà ad essere presente anche negli anni 2018 e successivi – atteso che rimangono da disattivare clausole per poco meno di 12,5 miliardi nel 2019 e di 19,2 miliardi nel 2020 - è costituito dalle cosiddette clausole di salvaguardia, vale a dire dalla previsione, nei documenti programmatici di bilancio, di incrementi delle aliquote su Iva ed accise al fine di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica: incrementi cui viene contestualmente previsto potersi poi non procedere qualora le risorse da reperire mediante la clausola possano essere conseguite con altre misure.

Il quadro normativo della finanza pubblica che si presenta a fine legislatura, espone un assetto che nel suo complesso, a seguito delle significative modifiche ad esso apportate, la cui effettiva implementazione si è realizzata per la gran parte nel corso dell'ultimo biennio, appare ora consolidato. Ciò in primo luogo con riguardo alle norme attuative del principio del pareggio di bilancio, introdotte

dalla legge n.243/2012, che ha in particolare disposto, sulla base delle regole europee che tale pareggio costituisce un saldo di equilibrio che corrisponde all'obiettivo di medio termine (OMT), ossia al valore del saldo individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea, che per l'Italia è costituito dal pareggio di bilancio calcolato in termini strutturali. La legge 243/2012 ha inoltre ricompreso nelle sue nuove regole contabili anche le regioni e gli enti locali.
E' stata poi ridefinita la disciplina della ***manovra annuale di finanza pubblica***, che fino al 2016 ha continuato ad essere articolata secondo i due distinti provvedimenti della legge di stabilità e della legge di bilancio e che poi ad iniziare dalla legge di bilancio 2017 viene ricondotta (dalla legge n.163/2016) ad un unico provvedimento, costituito dalla nuova legge di bilancio.
Un ulteriore filone normativo che ha connotato la ridefinizione delle regole contabili operata nel corso della legislatura è costituito dalla disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili che, in coerenza con la regola dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni normata dal nuovo articolo 81 della Costituzione, ha introdotto- in particolare per regioni ed enti locali - un criterio di equilibrio basato sul un saldo non negativo , in termini di competenza finanziaria, tra le entrate finali e le spese finali. Saldo che viene ora a costituire la nuova modalità con cui gli enti in questione concorrono agli equilibri di finanza pubblica.

Le Raccomandazioni europee 2017

Nel luglio del 2017 il Consiglio Europeo ha approvato per l'Italia, ai fini dell'adozione dei necessari provvedimenti nel 2017 e nel 2018, quattro Raccomandazioni, concernenti rispettivamente gli aggiustamenti di bilancio e la fiscalità, la giustizia civile ed il contrasto alla corruzione, i crediti deteriorati ed il settore bancario, il mercato del lavoro e la spesa sociale.

Le Raccomandazioni nel semestre europeo

Sulla base del testo approvato dalla Commissione UE il 22 maggio 2017, il Consiglio dell'Unione Europea il successivo 11 luglio ha formulato per l'Italia quattro raccomandazioni, concernenti la prima gli aggiustamenti di bilancio e la fiscalità, la seconda la giustizia civile, la terza i crediti deteriorati e il settore bancario e la quarta il mercato del lavoro e la spesa sociale.
Tali raccomandazioni intervengono a chiusura del ciclo del semestre europeo avviato nel novembre del 2016 con l'Analisi annuale della crescita e proseguita poi, nel febbraio 2017, con la Relazione per paese relativa all'Italia, Documento dei servizi della Commissione in cui vengono valutati, con riferimento alle raccomandazioni dell'anno precedente, i progressi compiuti dall'Italia in materia di riforme strutturali e di correzione degli squilibri macroeconomici. In tale documento in cui la Commissione ha rilevato come il nostro Paese presenti squilibri macroeconomici eccessivi, a partire dall'elevato debito pubblico e alla dinamica ancora debole della produttività, fattori questi che entrambi comportano rischi con rilevanza transfrontaliera nel contesto dell'elevato volume di crediti deteriorati e della forte disoccupazione. Viene pertanto segnalata la necessità di mettere in campo azioni efficaci per ridurre il rischio di ripercussioni negative sull'economia e, date le dimensioni e la rilevanza transfrontaliera dell'economia italiana, utili ad evitare ricadute negative sulla stessa UE. Il successivo 27 aprile l'Italia ha presentato, mediante il Documento di economia e finanza 2017 ed all'esito del passaggio presso le Camere dello stesso, il proprio programma di stabilità ed il programma nazionale di riforma, sulla cui base la Commissione, ha valutato, confermando quanto già espresso l'anno precedente, che sulla base di quanto da essi previsto non risultassero necessari altri interventi nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi.
Va segnalato come, chiuso il semestre 2017, sia stata nel frattempo avvaiata la procedura del ciclo europeo per l'anno succeivo, con la presentazione da parte della Commissione, nel novembre 2017, dell'Analisi annuale della crescita 2018, cui ha fatto poi seguito nel successivo mese di febbraio la Relazione per paese relativa all'Italia 2018.

Il contenuto delle Raccomandazioni

Va premesso come per l'anno 2017 prosegua l'orientamento seguito dalle autorità europee negli anni più recenti, volto ad una riduzione del numero delle raccomandazioni rivolte a ciascun paese, e, nel contempo, ad una maggiore focalizzazione sulle priorità identificate nell'analisi annuale della crescita, connesse ai tre pilastri strategici: rilancio degli investimenti, proseguimento delle riforme strutturali e gestione responsabile delle politiche di bilancio. Questo nell'ottica promuovere le politiche in grado di rafforzare la ripresa e rendere meno dipendente la crescita europea dalle esogene internazionali. Tale orientamento trova conferma anche nel caso dell'Italia, nei cui confronti si registra il proseguimento del percorso di diminuzione del numero delle raccomandazioni già avviatosi con il 2015 (n.6 raccomandazioni contro le n.8 avutesi nel 2014), registrandosi nel 2017 solo n. 4 raccomandazioni dopo che nel 2016 ne erano state formulate 5 sul programma di stabilità dello scorso anno.

Quanto al contenuto delle stesse, rivolte in via generale alla adozione dei necessari provvedimenti nel 2017 e nel 2018, la prima raccomandazione concerne gli aggiustamenti di bilancio ela fiscalità. In essa in primo luogo, Il Consiglio UE raccomanda il perseguimento di una politica di bilancio in linea con i requisiti del bilancio preventivo del piano di stabilità e crescita, che dovrà tradursi in un consistente sforzo di bilancio anche per il 2018. In particolare, afferma che le misure adottate dovrebbero mirare a conseguire una posizione di bilancio che contribuisca, sia a rafforzare la ripresa in corso che ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Italia. Sul piano della riforma del prelievo fiscale, il governo italiano dovrebbe adottare ogni utile iniziativa volta a trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi, verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti che si palesino neutri per il bilancio, mediante un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali (tax expeditures), con la riforma dell'obsoleto sistema catastale e con la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato. In aggiunta, viene raccomandato l'ampliamento dell'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.
La seconda raccomandazione è volta al contrasto alla corruzione ed alla giustizia civile, auspicando di proseguire nell'adozione di misure volte alla riduzione della durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti e norme per assicurare la maggiore celerità della disciplina processuale. Nel contempo, andrebbe potenziata la lotta contro la corruzione, in particolare riformando l'istituto della prescrizione. Ulteriori obiettivi sono individuati poi nel completamento della riforma del pubblico impiego e nel miglioramento dell'efficienza delle imprese pubbliche nonché nell'adozione della legge sulla concorrenza (poi com'è noto intervenuta mediante la legge 14 agosto 2017, n.124) procedendo alla adozione di iniziative tese alla rimozione delle rimanenti restrizioni alla concorrenza.
I crediti deteriorati e il settore bancario formano oggetto della terza raccomandazione, in cui si osserva come a seguito al rapido aumento registrato durante la crisi, lo stock lordo di crediti deteriorati del settore si sia stabilizzato solo di recente a circa 329 miliardi di euro (il 16,5% dei prestiti verso la clientela). Poiché

la necessità di accantonare ulteriori riserve per perdite su crediti, i margini bassi sui tassi di interesse e i costi operativi relativamente elevati hanno messo a dura prova la redditività delle banche e la loro capacità di reperire nuovi capitali, to, dovrebbe assumere ogni iniziativa volta ad accelerare la riduzione dello stock dei crediti deteriorati e rafforzare gli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci (in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale) congiunto alla la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie.

Al mercato del lavoro ed alla spesa sociale è infine dedicata la quarta raccomandazione, ove si osserva come l'attuazione della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, compreso il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego, sia ancora nelle prime fasi e come la contrattazione a livello aziendale non sia molto diffusa, il che ostacola la distribuzione efficace delle risorse e l'adeguamento delle retribuzioni alle condizioni economiche. Viene pertanto raccomandato di attuare la riforma delle politiche attive, con particolare riguardo all'incremento dell'efficienza dei servizi per l'impiego ed all'incentivazione del lavoro dei componenti delle famiglie che costituirebbero la seconda fonte di reddito. Sul fronte delle spesa sociale viene raccomandato di razionalizzare la stessa e migliorarne la composizione.

La Nota di aggiornamento del DEF 2017 e la legge di bilancio 2018

La Nota di aggiornamento al DEF 2017 rivede le previsioni economiche e di finanza pubblica contenute nel Documento di economia e finanza dell'aprile 2017, al fine di adeguarle ai mutamenti nel frattempo intervenuti negli andamenti economici e finanziari.
L'esame del provvedimento (qui il dossier) si è concluso il 4 ottobre con l'approvazione da parte delle Camere delle risoluzioni parlamentari sulla sulla Nota di aggiornamento e sull'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio.
La legge di bilancio per il 2018 (legge 27 dicembre 2017, n.205) contiene le misure necessarie a conseguire gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati dal Governo nel Documento programmatico di bilancio 2018, volti a proseguire il percorso di consolidamento dei conti pubblici ed a fornire sostegno alla crescita economica.

La funzione della Nota di aggiornamento

La disciplina della procedura di bilancio contenuta nella legge di contabilità (L. n. 196 del 2009) prevede che nell'ambito delle nuove scadenze temporali decise in sede europea il Governo presenti alle Camere entro il 10 aprile di ciascun anno il Documento di Economia e Finanza (DEF). Il quadro previsionale del DEF deve essere poi adeguato all'evolversi del quadro economico e finanziario in corso d'anno mediante la Nota di aggiornamento, da trasmettersi alle Camere entro il successivo 27 settembre. La Nota potrà altresì aggiornare il DEF in relazione alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma contenuti nel Documento medesimo. Ciò consente che la decisione annuale di bilancio, che si avvia con la presentazione, entro il 20 ottobre, del disegno di legge di bilancio (che ora a seguito delle modifiche recentemente apportate alla legge di contabilità n. 196 del 2009 ricomprende in un unico provvedimento anche la ex legge di stabilità), sia predisposta sulla base di un quadro economico e programmatico il più possibile aggiornato.
Nel presentare il nuovo quadro di finanza pubblica, nella Nota si è tenuto conto delle raccomandazioni approvate per l'Italia dall'Unione Europea nel mese di luglio. Si tratta di 4 Raccomandazioni - concernenti la prima la sostenibilità delle finanza pubblica e la fiscalità, la seconda la riforma del pubblico impiego, le imprese pubbliche, il contrasto alla corruzione e la giustizia civile, la terza i crediti deteriorati e il settore bancario , la quarta il mercato del lavoro e la spesa sociale,– cui la Nota fornisce elementi di risposta nell'illustrare, in relazione a ciascuna delle stesse, le principali iniziative del Governo.

Il quadro macroeconomico

La Nota 2017 presenta una revisione al rialzo delle stime sull'andamento dell'economia italiana rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile, per tutto il quadriennio 2017- 2020 ed in particolare per l'anno in corso, nel quale la stima di crescita del PIL (che si era posizionato allo 0,9 per cento nel 2016) passa dall'1,1 all'1,5 per cento, come poi riscontrato dall' Istat.
Ciò in quanto la congiuntura economica internazionale positiva e la valutazione positiva delle statistiche nazionali relative al primo semestre dell'anno incoraggiano il Governo ad ipotizzare una ripresa più vigorosa nella restante parte del 2017.
La crescita mondiale, infatti, è diventata nel complesso più diffusa e più solida ed il commercio internazionale – per il quale le stime sono state riviste al rialzo di 1,3 punti percentuali nel 2017- ha accelerato, trainato dalla ripresa dei mercati emergenti. Analoghi segnali positivi arrivano dall'Area euro, in cui la crescita nel secondo trimestre dell'anno appare più sostenuta rispetto ai precedenti tre mesi, trainata dal contributo decisamente positivo dei consumi delle famiglie e degli investimenti fissi.
Le indicazioni favorevoli emerse nei ultimi mesi nell'economia italiana inducono pertanto la Nota a ritenere che nella seconda parte del 2017l'espansione economica continui quantomeno in linea con il ritmo del primo semestre, trainata dal settore manifatturiero e da alcuni comparti dei servizi (trasporti e turismo), con la possibilità di una evoluzione maggiormente positiva, qualora la componente degli investimenti concretizzasse le aspettative derivanti dagli indicatori congiunturali, rafforzando la propria dinamica di crescita che prosegue fin dal 2015.
Più caute, ma sempre leggermente superiori alle stime del DEF, sono le previsioni tendenziali per gli anni successivi: il PIL è previsto crescere dell'1,2per cento nel biennio 2018-2019, e dell'1,3 per cento nel 2020.
Anche il mercato del lavoro, in linea con la crescita economica, è migliorato in misura maggiore di quanto atteso, e dunque la Nota rivede in lieve rialzo i principali indicatori che lo caratterizzano. Il tasso di occupazione è previsto superare il 58 per cento già nel 2017, per raggiungere il traguardo del 60 per cento nel 2020 (+0,2 punti percentuali rispetto alle previsioni del DEF nel 2017, e +0,5 per cento negli anni successivi). Positiva anche l'evoluzione del il tasso di disoccupazione, rivisto al ribasso di 0,3 punti percentuali nell'anno in corso (11,2 per cento), fino a scendere sotto il dieci per cento nel 2020.
Le previsioni macroeconomiche tendenziali della Nota per il biennio 2017/2018 sono state sottoposte alla validazione – con esito favorevole - dell'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012, di attuazione del principio del pareggio del bilancio.
La Nota espone poi il quadro macroeconomico programmatico per il triennio 2018-2020, che considera gli effetti sull'economia delle misure del Governo da adottarsi con la legge di bilancio 2018, tra cui, in particolare, la disattivazione per il 2018 degli aumenti di imposte al momento previsti dalle c.d. clausole di salvaguardia (valutate incidere sulla crescita del PIL per 0,3 punti percentuali). Per effetto delle misure che verranno introdotte con la prossima manovra di bilancio, la crescita per il 2018 dovrebbe salire all'1,5 per cento anche per il 2018 e

il 2019, dall'1,2 per cento del tendenziale, confermandosi poi la attuale stima dell'1,3 per cento nell'anno terminale. Anche il quadro programmatico è stato validato dall'Ufficio parlamentare di bilancio

Il quadro di finanza pubblica

Le positive prospettive di crescita dell'economia delineate nel quadro macroeconomico, che prefigurano per tutti gli anni del periodo di previsione una crescita del Pil posizionata nel quadro tendenziale intorno all'1,2 per cento, si riflettono sulle previsioni di finanza pubblica, i cui risultati vengono stimati per gli anni dal 2017 al 2020 in progressivo miglioramento, con un indebitamento netto che nel 2017 diminuisce dal 2,5 per cento dell'anno precedente al 2,1 per cento, confermando il percorso di miglioramento avviato dal 2015. Nel 2018 tale saldo verrebbe poi a dimezzarsi (1,0 per cento), sia per la discesa della spesa per interessi sia, principalmente, per le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'Iva tuttora previsto dalla legislazione vigente per tale anno (di cui si prevede peraltro la disattivazione, come si precisa più avanti illustrando il quadro programmatico), fino ad arrivare in prossimità del pareggio nel 2020, anno in cui è stimato pari allo 0,1 per cento.
Concorre a tale risultato un crescente avanzo primario annuale (saldo che, si rammenta, misura la differenza tra entrate e spese al netto della spesa per interessi), che in rapporto al Pil raddoppia nel corso del periodo previsionale, passando da 1,7 punti percentuali di Pil nel 2017 a 3,5 punti nel 2020. Il miglioramento di tale saldo e la contestuale discesa della spesa per interessi (in lievissima risalita solo nel 2020) accelerano, rispetto alle precedenti previsioni, la discesa del debito pubblico, che si prevede passare dal livello del 131,6 per cento di Pil nel 2017 a quello del 124,3 per cento.
Il progressivo risanamento della finanza pubblica risultante dal quadro previsionale viene confermato anche dal quadro programmatico - che espone gli andamenti di bilancio come risultanti dagli interventi previsti dal Governo – nel quale tuttavia viene ridimensionata l'intensità del percorso di miglioramento, in ragione dell'intendimento del Governo di destinare maggiori risorse al sostegno dell'economia, per conseguire tassi di crescita più elevati ed in tal modo favorire la discesa del rapporto debito/Pil. In relazione a tale obiettivo il quadro programmatico differisce da quello tendenziale, sulla base della decisione, già anticipata alle istituzioni europee anche alla luce dei margini di flessibilità consentiti dalle regole europee di ridurre l'aggiustamento strutturale di bilancio per il 2018, che viene operato per 0,3 punti percentuali in luogo dei circa 0,8 punti precedentemente previsti. Ciò in quanto tale livello avrebbe secondo il Governo prodotto un aggiustamento in eccesso rispetto al livello di miglioramento strutturale richiesto a livello europeo. Il deficit (indebitamento netto) strutturale per il 2018 viene pertanto posizionato all'1,0 per cento, anziché allo 0,7 per cento previsto nel precedente quadro programmatico riportato nel DEF 2017.
In coerenza con il nuovo obiettivo del saldo strutturale 2018, che riduce lo sforzo fiscale previsto per tale anno a legislazione vigente – principalmente disattivando il previsto aumento delle aliquote Iva – viene aumentato il deficit di bilancio

previsto per l'anno medesimo, innalzando l'indebitamento netto dall'1,2 all'1,6 per cento del Pil.
Nella Nota si prefigura una manovra di bilancio di carattere espansivo, pari - al netto delle risorse che verrano reperite per finanziare la manovra medesima - a circa 0,6 punti percentuali di Pil – che verrà dettagliata nella legge di bilancio per il 2018 - rivolta in primo luogo ad evitare l'entrata in vigore nel 2018 dei suddetti aumenti Iva, in parte, si rammenta, già disattivati con la manovra operata con il decreto-legge n.50/2017. Saranno inoltre rifinanziate le politiche già previste a legislazione vigente quali ad esempio quelle per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego. In ordine agli ulteriori contenuti della manovra, per quanto riguarda gli investimenti nella Nota si precisa che saranno selettivamente mantenuti alcuni incentivi fiscali per il settore privato già previsti da precedenti disposizioni normative, allocate nuove risorse per gli investimenti pubblici e proposte nuove leve per la ripresa dell'accumulazione di capitale, ritenuta essenziale per accrescere il potenziale di crescita e innovatività dell'economia. Le misure per lo sviluppo contemplano, inoltre, nuovi interventi di decontribuzione del lavoro, che saranno selettive e rivolte al sostegno delle assunzioni a tempo indeterminato dei giovani lavoratori. Ulteriori interventi riguarderanno il rafforzamento delle misure per il sostegno delle famiglie.
Al relativo finanziamento concorreranno per due terzi aumenti delle entrate e per un terzo riduzioni di spesa. Dal lato delle entrate, vi saranno misure volte ad accrescere la fedeltà fiscale e a ridurre i margini di evasione ed elusione, in particolare in ambito IVA, in linea con la strategia di bilancio attuata negli ultimi anni. Dal lato delle spese, si introdurranno misure di riduzione strutturale della spesa corrente, nell'ambito dell'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria delle Amministrazioni centrali dello Stato.
Pur in presenza del minor aggiustamento strutturale per il 2018, rimane fermo il conseguimento del pareggio strutturale di bilancio (Obiettivo di Medio Termine- OMT) già previsto per il 2020, in quanto l'indebitamento netto strutturale manterrebbe un profilo discendente posizionandosi allo 0,2 per cento (vale a dire *close to balance*) in tale anno.
Quanto al deficit nominale, negli anni successivi al 2018 l'indebitamento netto continuerebbe a ridursi consistentemente, passando dall'1,6 del Pil allo 0,9 nel 2019 e poi allo 0,2 nel 2020. Contribuisce a tale evoluzione, che per l'anno terminale conferma quanto già previsto nel DEF 2017 (vale a dire il pareggio anche nominale del saldo in questione), un crescente avanzo primario, che passa dall'1,7 del Pil a 3,3 punti percentuali di Pil nel 2020, ed una spesa per interessi che, come già avvenuto negli ultimi anni, mantiene un profilo discendente, passando da 3,8 punti percentuali di Pil nel 2017 a 3,5 punti nel 2020.
Quanto infine al rapporto debito/Pil, questo diminuirà in misura più marcata rispetto al quadro tendenziale, in virtù del un consistente miglioramento dell'avanzo primario di cui si è detto, di proventi da privatizzazioni e dall'accelerazione della crescita del Pil, passando dal 131,6 per cento del Pil nel 2017 a 123,9 punti percentuali di prodotto nell'anno terminale del periodo di previsione.

La Relazione prevista dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012

Poiché pur confermando il già previsto raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Termine nel 2020 la Nota di aggiornamento espone tuttavia una deviazione dal percorso di rientro già previsto, innalzando il livello dell'indebitamento netto strutturale per il 2018 e prevedendo conseguentemente un miglioramento più graduale nei due anni successivi, viene presentata in concomitanza con la Nota di aggiornamento del DEF la Relazione al Parlamento redatta ai sensi dell'art. 6, co. 5, della L. 243/2012, che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico strutturale (OMT),
Nella Relazione il Governo rileva come, rispetto al Piano di rientro verso l'Obiettivo previsto dal DEF 2017 dello scorso mese di aprile, la necessità di tener conto, nel perseguimento della sostenibilità delle finanze pubbliche, anche della necessità di assicurare il sostegno alla ripresa economica porti a ritenere opportuno un aggiornamento del suddetto Piano, secondo le modalità che si sono sopra illustrate
Com'è noto, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, su tale Relazione dovranno esprimersi le Camere con apposite deliberazioni da approvare a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Le risoluzioni parlamentari

L'esame parlamentare della Nota si è conclusa presso la Camera nella seduta del 4 ottobre 2017, con l'approvazione da parte dell'Assemblea della risoluzione n. 6-00350.

La risoluzione, nel confermare la necessità del conseguimento dei saldi programmatici di bilancio esposti nel Documento, reca una serie di impegni per il Governo sul piano della finanza pubblica e delle politiche economiche, tra i quali in particolare, oltre alla disattivazione con la prossima manovra di bilancio delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette nel 2018, i seguenti:

- il sostegno degli investimenti, incentivando gli investimenti privati in beni strumentali e immateriali, nonché allocando maggiori risorse per gli investimenti pubblici delle amministrazioni centrali e locali, anche attraverso, per questi ultimi, l'individuazione delle misure più idonee per consentire un maggiore utilizzo dell'avanzo di amministrazione di ciascun ente per la progettazione e la realizzazione di opere pubbliche;
- la promozione dell'aumento dell'occupazione, in particolare a tempo indeterminato per i giovani, mediante nuovi interventi di decontribuzione del lavoro;
- il potenziamento degli strumenti di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, incrementando le risorse destinate a finanziare il reddito di inclusione;
- il finanziamento delle politiche invariate, inclusive delle risorse per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego;
- l'incremento delle risorse di conto capitale destinate ad investimenti nel settore della sanità e la graduale revisione del meccanismo del cosiddetto "super ticket" al fine di contenere i costi per gli assistiti che si rivolgono al sistema

pubblico;

- la proroga della riduzione al 10 per cento della cedolare secca sugli affitti abitativi, con eventuale estensione del sistema della tassazione sostitutiva anche sui redditi derivanti dagli affitti di immobili ad uso non residenziale;
- la prosecuzione della politica di sostegno alle famiglie e di contrasto alla prolungata tendenza al calo demografico, valutando altresì la possibilità di potenziare il sistema degli assegni per i figli a carico, anche procedendo alla necessaria razionalizzazione degli attuali istituti;
- la promozione di una nuova governance dell'area euro, volta a conferire una maggiore centralità alla crescita economica e all'occupazione, sostenendo con forza l'introduzione di strumenti comuni di stabilizzazione macroeconomica, in grado di sostenere la crescita inclusiva, quali ad esempio un sistema di assicurazione comune contro la disoccupazione per l'area euro;
- favorire, nell'ambito delle crisi bancarie e nel rispetto di quanto previsto dalle procedure europee e dai criteri stabiliti dalla legislazione vigente, il posticipo del termine previsto per accedere al beneficio del ristoro.

E' stata inoltre approvata la risoluzione 6-00349, che autorizza il Governo a dare attuazione a quanto previsto nella Relazione, annessa alla Nota di aggiornamento del DEF, che contiene la richiesta di aggiornamento del piano di rientro, previsto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile, verso l'Obiettivo di medio periodo,

Nella stessa giornata anche il Senato (seduta del 4 ottobre 2017) ha approvato, con contenuti analoghi a quelle della Camera, le corrispondenti risoluzioni sulla Relazione al Parlamento e sulla Nota di aggiornamento al Def 2017.

La legge di bilancio per il 2018

La manovra di finanza pubblica operata mediante il disegno di legge di bilancio per il 2018 interviene in un quadro di graduale ripresa dell'economia, sulla base di un andamento positivo del Pil che, ormai in corso dal 2015, si prevede continuare anche nel 2017, con un tasso di crescita dell'1,5 per cento (che i successivi dati Istat hanno poi confermato), per poi proseguire con analogo incremento anche nel 2018 e nel 2019, riducendosi poi lievemente nel 2020 all'1,3 per cento. In tale contesto la manovra di bilancio 2018 mantiene – in linea con la direzione già seguita con la legge di bilancio dello scorso anno – un orientamento volto a continuare il sostegno alla crescita, mantenendolo tuttavia all'interno del percorso di consolidamento delle finanze pubbliche volto al raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio (vale a dire l'Obiettivo di medio termine OMT) nel 2020.
Il mantenimento dell'OMT per tale anno si accompagna pertanto ad un ridimensionamento dell'intensità del percorso di miglioramento, con la scelta, effettuata mediante il disegno di legge di bilancio 2018, di destinare maggiori risorse al sostegno dell'economia, con lo scopo di conseguire tassi di crescita più elevati e meglio favorire in tal modo la discesa del rapporto debito-Pil. A tal fine viene aumentato il deficit di bilancio 2018,

innalzandolo dall'1 per cento di Pil previsto nello scenario tendenziale all'1,6 per cento, reperendosi in tal modo ulteriori risorse per 0,6 punti di Pil da destinare alla manovra di bilancio. Il maggior deficit di bilancio si riflette ovviamente sull'indebitamento netto strutturale, nei cui confronti si opera una correzione di 0,3 punti percentuali anziché degli 0,8 punti precedentemente previsti.
In proposito nel Documento programmatico di bilancio 2018 il Governo precisa di aver considerato l'intenzione della Commissione Europea di utilizzare un margine di discrezionalità nel valutare il rispetto dei parametri di bilancio da parte dei Paesi Membri, in un contesto di crescita del Pil nominale ancora non soddisfacente. Va rammentato come il suddetto innalzamento del saldo di indebitamento sia stato autorizzato dalle Camere lo scorso 4 ottobre, in risposta alla richiesta del Governo di autorizzare un aumento del disavanzo, pur in un quadro economico in miglioramento ma ancora lontano dalla piena occupazione e vulnerabile a politiche di bilancio di intonazione restrittiva. Nel prendere atto di tale scelta, sulla quale il Ministro dell'economia aveva poi fornito alcuni chiarimenti alla Commissione europea, nel proprio parere sul Documento programmatico di bilancio la Commissione medesima ha rinviato ai primi mesi del 2018 una valutazione definitiva sulla manovra di bilancio.
Tale linea di *policy* viene declinata nel disegno di legge di bilancio – considerando inoltre il decreto-legge "fiscale" n.148/2017 - con un insieme di interventi ammontanti nel loro complesso a circa 29,1 miliardi nel 2018, a fronte dei quali vengono reperite risorse per circa 18,3 miliardi, con una prevalenza, quindi, degli impieghi sulle risorse per 10,8 miliardi, che cifrano la misura espansiva della manovra di bilancio, vale a dire la quota degli impieghi finanziata in deficit.
Manovra che come già accaduto negli ultimi anni si caratterizza in misura prevalentemente per la disattivazione per il 2018 delle clausole di salvaguardia, che da sola assorbe circa 15,7 miliardi degli impieghi (vale a dire oltre il 50 per cento degli interventi).Poiché la disattivazione concerne il solo anno 2018, rimanono al momento vigenti, rispettivamente per 12,5 miliardi e per 1,2 miliardi, quelle previste per il 2019 ed il 2020. le clausole previste Altre misure di riduzione di entrata sono rinvenibili, tra le principali, nella decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato di giovani e sgravi contributivi di imprenditori agricoli e coltivatori diretti (circa 390 milioni), nelle detrazioni Irpef per interventi di ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica e nella proroga della cedolare secca (rispettivamente 126 e 120 milioni). Tra gli impieghi possono poi segnalarsi gli stanziamenti del Fondo investimenti pubblici, per 170 milioni, una serie di rifinanziamenti contenuti nella II^Sezione del disegno di legge di bilancio: il Fondo per i rinnovi contrattuali (1.650 milioni), il Fondo per la lotta alla povertà e l'inclusione sociale (300 milioni) il Fondo per le esigenze indifferibili e quello per le politiche della famiglia (rispettivamente 250 e 100 milioni). Di rilievo altresì il gruppo di interventi in favore di regioni ed enti locali, cui complessivamente sono destinate risorse nette per circa 1,2 miliardi (che divengono poi 1 miliardo nel 2019 e 1,3 miliardi nel 2020).
A parziale fronte degli impieghi, le risorse sono reperite innanzitutto dall'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica anche ai soggetti privati, con

effetti netti di maggior gettito stimati in circa 4,2 miliardi nel triennio), dal rinvio per il 2018 dell'entrata in vigore del nuovo regime relativo all'IRI (imposta sul reddito d'impresa), da cui derivano effetti netti di maggiore entrata di circa 1,3 miliardi nel triennio,, dalle modifiche alla tassazione sulle partecipazioni qualificate, per circa 250 milioni, dagli effetti di maggiore entrata (800 milioni) dovuti agli aumenti contrattuali del pubblico impiego. Concorrono poi al reperimento delle risorse le misure di riduzione della spesa, parte delle quali, per circa 1 miliardo, derivano dalla nuova procedura di revisione della spesa prevista dalle recenti modifiche apportate alla procedura di formazione del bilancio ed applicata per la prima volta con la legge di bilancio 2018. minori spese derivano poi, nella II^ sezione della legge medesima, da alcune riprogrammazioni di trasferimenti del bilancio dello Stato per circa 1,4 miliardi e da riduzioni e riprogrammazioni del Fondo per lo sviluppo e la coesione per circa 1 miliardo; quanto alla parte capitale i definanziamenti ammontano a circa 680 milioni e le riprogrammazioni a 1.850 milioni. Nel loro complesso dal lato della spesa provengono cira 5,9 miliardi - di cui circa 2,8 di parte corrente e 3,1 di conto capitale - delle risorse complessivamente apprestate in manovra.
Nel corso dell'esame presso le Camere il provvedimento è stato oggetto di numerose modifiche ed integrazioni che, pur aumentando la misura complessiva della manovra –sia in termini di maggiori interventi che di ulteriori risorse - ne hanno nel contempo confermato i saldi, con un livello di indebitamento che, come anche indicato nella Nota tecnico-illustrativa della RGS alla legge di bilancio, si è attestato a 10,8 miliardi nel 2018 (e poi 11,4 e 2,4 rispettivamente nel 2019 e nel 2020), risultando quindi coerente con la cifra originaria indicata dal disegno di legge. Ciò in quanto i numerosi interventi espansivi introdotti presso le Camere hanno trovato corrispondente copertura in misure di reperimento delle risorse, sia in termini di maggiori entrate che, ovvero, in termini di riduzione di spese.

FOCUS:

Le misure contenute nella legge di bilancio 2018 13

Le misure contenute nella legge di bilancio 2018

Il disegno di legge di bilancio è stato presentato in prima lettura presso il Senato (A.S. 2960), ove è stato approvato nella giornata del 30 novembre, e poi trasmesso alla Camera (A.C. 4768), che ne ha sua volta terminato l'esame il 22 dicembre (A.C. 4768 A/R), ritrasmettendolo quindi al Senato per l'approvazione definitiva (A.S.2960-B), intervenuta il giorno successivo.
In questo focus si descrivono le principali misure contenute nella legge di bilancio 2018, evidenziando le modifiche ed integrazioni avvenute durante l'esame parlamentare in colore blu.

Interventi connessi all'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale

Durante l'esame parlamentare è stata introdotta una disposizione che autorizza la spesa di 1 milione di euro per l'anno 2018 per una serie di misure connesse all'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale (quali la pubblicazione da parte del Ministero dell'interno sul proprio sito internet dei moduli per il deposito delle liste, l'implementazione dei sistemi informativi, la trasmissione in formato elettronico alle Camere dei dati necessari per la proclamazione dei eletti).
Conseguentemente, si prevede solo per le prossime elezioni, anche in considerazione dei termini di pubblicazione del decreto legislativo di determinazione dei collegi elettorali n. 189 del 2017 (pubblicato il 19 dicembre 2017), la riduzione ad un quarto del numero delle sottoscrizioni necessarie (minimo 1.500 e massimo 2.000 per ciascun collegio plurinominale) per la presentazione delle candidature sia per le elezioni della Camera sia del Senato. A seguito dell'emendamento approvato, sono quindi richieste, per le prossime elezioni politiche, minimo 375 sottoscrizioni per ciascun collegio plurinominale.
Inoltre è disposto uno stanziamento di 1,8 milioni di euro per dare piena attuazione della riforma del procedimento elettorale, in particolare riguardo agli interventi necessari sul sistema informativo elettorale centrale e sui software utilizzati per la gestione informatica del procedimento elettorale, che coinvolge, tra l'altro, gli aspetti tecnici di comunicazione dei dati alla Corte di Cassazione.
Altra disposizione ammette la presenza di osservatori internazionali OSCE presso gli uffici elettorali di sezione in occasione di consultazioni elettorali o referendarie.

Finanza locale - Le misure per gli enti territoriali

Con l'entrata a regime dal 2016 delle nuove modalità con cui regioni ed enti locali concorrono alla sostenibilità delle finanza pubbliche, ora realizzata mediante il vincolo del pareggio di bilancio, le disposizioni sugli enti territoriali previste dal disegno di legge in esame appaiono orientate in senso espansivo.
In particolare, per le regioni le norme mirano ad attenuare il contributo alla finanza pubblica previsto a legislazione vigente per il 2018 – pari a circa 2,7 milioni –, assegnando alle Regioni per tale anno un contributo per la riduzione del debito regionale di 2.200 milioni, nel testo originario del ddl, aumentato a 2.300 milioni durante l'esame parlamentare, e riducendo nel contempo l'entità complessiva del contributo di 2,7 milioni suddetto di 100 milioni di euro nel testo originario del ddl, riduzione poi

elevata a 300 milioni durante l'esame parlamentare. E' stata prevista la riduzione di 200 milioni di euro la misura del concorso alla finanza pubblica per gli anni 2019 e 2020. I citati commi stabiliscono poi per realizzare tale obiettivo, le Regioni dovranno utilizzare: a) il suddetto contributo di 2.200 milioni di euro, come ripartito secondo una tabella riportata in norma; b) tagli di risorse destinate all'edilizia sanitaria per circa 94 milioni; c) riduzioni di ulteriori risorse per un totale di 300 milioni di euro. Tale ultimo criterio, previsto nel testo originario del ddl, per la realizzazione della quota rimanente del concorso, è stato eliminato durante l'esame parlamentare.
Una ulteriore misura finanziaria consente alle Regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti di dilazionare in venti esercizi (rispetto ai dieci attuali) il ripiano del disavanzo da esse maturato al 31 dicembre 2014. Durante l'esame presso le Camere tale termine è stato esteso, consentendo la dilazione anche al ripiano del disavanzo registrato al 31 dicembre 2015. E' stato inoltre esteso fino all'anno 2026, a partire dal 2018, il periodo durante il quale le regioni sono tenute a certificare gli incrementi del livello dei pagamenti complessivi per investimenti, che consente l'applicazione della procedura agevolata di ripiano del proprio debito in 20 anni, nonché precisato che il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018 con riferimento alla quota non ancora ripianata. E' stata poi concessa alle regioni che non avessero ancora approvato il rendiconto 2014 la possibilità (in deroga al principio della contestualità con il rendiconto 2014) di provvedere entro il 30 giugno 2018, al riaccertamento straordinario dei residui. Vengono poi incrementati di 220 milioni di euro annui, a decorrere dal 2018, i trasferimenti alle regioni a statuto ordinario per far fronte al trasferimento alla Regione del personale delle città metropolitane e delle province in servizio presso i centri per l'impiego, già collocato in soprannumero: trasferimento le cui modalità attuative sono dettate da disposizioni specifiche. Da segnalare infine l'ulteriore rinvio di un anno, dal 2019 al 2020, dell'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento (attribuzione della compartecipazione IVA in base alla territorialità, fiscalizzazione dei trasferimenti statali e istituzione dei fondi perequativi) delle funzioni regionali previsti dal D.Lgs. n. 68 del 2011in tema di federalismo fiscale (legge n. 42/2009).

Con riguardo ai territori delle autonomie speciali si prevede l'istituzione un fondo di 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018, le cui norme di operatività (beneficiari e finalità, criteri e modalità di riparto) sono rinviati ad un D.P.C.M. da adottare entro il 15 febbraio 2018. Viene inoltre stabilito il definitivo passaggio alle regole del pareggio di bilancio, a decorrere dall'anno 2018, per quelle tra le autonomie speciali a cui continuavano ad applicarsi i vincoli del patto di stabilità interno (la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e Trento). Infine si attua una parte

dell'accordo del 20 giugno 2016 tra lo Stato e la Regione siciliana, escludendo dal calcolo della riduzione della spesa corrente alcune tipologie di spesa a cui la Regione si è impegnata con l'accordo citato.
L'intervento sulle autonomie speciali è stato esteso durante il passaggio parlamentare con l'introduzione di alcune disposizioni relative ai rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Friuli Venezia Giulia in cui, oltre a ridefinirsi alcune delle modalità di attuazione della compartecipazione della regione ai tributi erariali, vengono preordinate nel bilancio dello Stato per il 2018 e il 2019 risorse pari a 120 milioni di euro per attuare l'Accordo del 23 ottobre 2014 sul contributo alla Regione alla finanza pubblica nei suddetti anni. E' stato elevato altresì il contributo attribuito alle province della Sardegna e alla città metropolitana di Cagliari di 15 milioni nel 2018 e 20 milioni annui dal 2019 e sono stati ridotti gli accantonamenti a carico della Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica di 45 milioni per il 2018, di 100 milioni per il 2019 e di 120 milioni annui a decorrere dal 2020.

Per quanto concerne gli enti locali, si istituisce un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno con una dotazione iniziale di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018 per la realizzazione e la manutenzione di opere pubbliche negli enti locali i cui organi consiliari sono stati sciolti per infiltrazioni di tipo mafioso. Sono inoltre previsti specifici finanziamenti per i comuni dei territori colpiti dagli eventi sismici dell'Aquila e dell'isola di Ischia.
Di rilievo poi alcune disposizioni contabili introdotte nel corso dell'esame parlamentare, la prima delle quali prevede un'estensione della possibilità di esercitare la facoltà agli enti locali destinatari di anticipazioni di liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di utilizzare la relativa quota accantonata nel risultato di amministrazione ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbi esigibilità; con la seconda norma si consente il riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2017 da parte dei comuni che non lo abbiano ancora deliberato ovvero per i quali siano emersi residui risalenti ad esercizi pregressi ovvero che si trovino in specifiche situazioni che richiedano comunque l'operazione di riaccertamento.

Un ampio intervento finanziario dispone uno stanziamento complessivo di 850 milioni per il triennio 2018-2020 (di cui 150 nel primo anno), come contributi ai comuni per investimenti in opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio degli enti locali. Viene inoltre riconosciuto ai piccoli comuni un contributo pari a 10 milioni annui a decorrere dal 2018, da destinare al finanziamento di talune tipologie di intervento, quali la prevenzione del rischio idrogeologico, la riqualificazione dei centri storici ed

altro. Tale contributo è stato assegnato ad incremento del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, anziché ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero ai comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti, per le specifiche finalità previste dal testo iniziale. E' stato inoltre introdotto lo sblocco del ***turn-over*** per i comuni con popolazione tra 1.000 e 3.000 abitanti (in luogo dei 3.000 ora previsti) che abbiano una spesa per il personale inferiore al 24% delle entrate correnti. E' stata altresì data la possibilità agli enti locali, negli anni dal 2018 al 2020, di utilizzare i proventi derivanti dalle alienazioni patrimoniali per finanziare le quote capitali dei mutui o dei prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o in anticipo rispetto all'originario piano di ammortamento. E' stata inoltre estesa fino al 2020 (rispetto al 2017) la possibilità per gli enti territoriali di utilizzare senza vincoli di destinazione le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui, nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi. Si introducono poi norme che mirano a favorire la fusione di comuni, incrementando il contributo straordinario per la fusione dei comuni, disponendo che la relativa quantificazione dovrà essere commisurata al 60% (e non più al 50%) dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010. Nel testo originario del ddl veniva aumentato a 3 milioni (rispetto ai 2 previsti) il limite massimo del contributo attribuibile a ciascuno dei comuni che si fondono, ma durante l'esame parlamentare tale previsione è stata eliminata. Da ultimo, si attribuisce ai comuni nel 2018 (analogamente a quanto finora operato dall'esercizio 2015 in poi) un contributo complessivo di 300 milioni a ristoro del minor gettito ad essi derivante in conseguenza della sostituzione dell'IMU sull'abitazione principale con la TASI su tutti gli immobili.

Per quanto concerne le province e città metropolitane, vengono destinate risorse per l'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite agli enti stessi, in misura pari a 270 milioni di euro per il 2018, aumentato a 317 milioni, 110 milioni annui nel 2019 e 2020 e 180 milioni annui a decorrere dall'anno 2021 per le province, e di 82 milioni per l'anno 2018 (aumentato poi a 111 milioni durante l'esame parlamentare) alle città metropolitane. Il suddetto contributo per province e città metropolitane, che complessivamente durante l'esame presso le Camere è stato incrementato di 76 milioni di euro, verrà versato dal Ministero dell'interno all'entrata del bilancio dello Stato a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti. Il contributo pertanto, anziché essere erogato, viene utilizzato dagli enti a compensazione del concorso alla finanza pubblica da essi dovuto.
Viene inoltre attribuito un contributo (30 milioni) per ciascuno degli anni

2018-2020 a favore delle province che risultano o sono in procinto di entrare in dissesto. Tale contributo è stato esteso anche alle province che risultano in dissesto o hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione alla data del 30 novembre 2017 (in luogo del 30 settembre prima previsto), nonché alle province che alla suddetta data del 30 novembre 2017 hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Con un complessivo intervento per il personale di province e città metropolitane si prevede un piano di riassetto organizzativo per l'esercizio delle funzioni fondamentali a seguito del quale procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, secondo un criterio che gradua al rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti la percentuale di personale assumibile rispetto a quello cessato nell'anno precedente.

Un ulteriore intervento di sostegno finanziario in favore degli enti locali è poi rinvenibile in tema di risorse per gli spazi finanziari degli enti locali (nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali), incrementando le risorse medesime. La norma aumenta lo stanziamento previsto per gli enti locali di 200 milioni per ciascuno degli anni 2018 e 2019, e ne dispone un ulteriore finanziamento, pari a 700 milioni annui, per il quadriennio dal 2020 al 2023. In tale ambito nel corso dell' esame parlamentare sono state poi inserite numerose modifiche in materia, con riguardo sia alle priorità nell'ordine di assegnazione degli spazi (quali ad esempio l'impiantistica sportiva ovvero in ordine all'utilizzo di spazi finanziari dai comuni facenti parte di un'unione di comuni) sia intervenendo sulle norme sanzionatorie per il caso di mancato o parziale utilizzo degli spazi concessi. Sono state inoltre inserite ulteriori norme riguardanti gli enti locali, tra le quali: - una disposizione finalizzata ad assicurare la copertura e la continuità del servizio di tesoreria degli enti locali su tutto il territorio nazionale, tra l'altro autorizzando Cassa depositi e prestiti S.p.A. a concedere anticipazioni di tesoreria agli enti locali; - una norma con cui si concede ai Comuni la possibilità di conservare nel Fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2017 le risorse accantonate nel Fondo pluriennale di spesa dell'esercizio 2016, per finanziare le spese contenute nei quadri economici relative ad investimenti per lavori pubblici e quelle per procedure di affidamento già attivate, se non utilizzate; - la previsione che i Comuni, qualora abbiano contratto un finanziamento per il ripianamento dei debiti fuori bilancio, possono chiedere all'agente della riscossione una dilazione dei carichi delle agenzie fiscali e degli enti di previdenza relativi alle annualità ricomprese nel piano di riequilibrio pluriennale dell'ente, entro un limite massimo di dieci anni; - è stata altresì modificata anche la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale,

intervenendo tra l'altro sul termine di durata del piano che viene stabilita tra 4 a 20 anni (attualmente è fissato solo il termine massimo di 10 anni), stabilendosi contestualmente per gli enti che hanno già presentato il piano di riequilibrio la possibilità di riformularlo rispetto ai nuovi termini.
Di rilievo poi l'incremento del finanziamento del Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano (DL n. 81/2007, art.6, comma 7), aumentato di 1 milione di euro per l'anno 2018, 5 milioni di euro per l'anno 2019 e 10 milioni di euro per l'anno 2020, destinati a progetti di sviluppo economico e di integrazione delle arre territoriali suddette.
Infine si segnala che è stata inserita una disposizione secondo la quale le camere di commercio, i cui bilanci presentano squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario, adottano programmi pluriennali di riequilibrio finanziario, condivisi con le regioni, nei quali possono prevedere l'aumento del diritto annuale fino ad un massimo del 50 per cento. Il Ministro dello sviluppo economico, valutata l'idoneità delle misure contenute nel programma, su richiesta di Unioncamere, autorizza l'aumento del diritto annuale per gli esercizi di riferimento.

Revisione della spesa

Per il raggiungimento degli obiettivi di *spending review* delle amministrazioni centrali dello Stato, il comma 379, dispone che le riduzioni degli stanziamenti di bilancio delle amministrazioni medesime contenute nel disegno di legge, pari ad 1 miliardo a decorrere dal 2018, concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. La gran parte di queste riduzioni sono state realizzate attraverso definanziamenti di spesa di Sezione II, realizzandosi in tal modo per la prima volta una delle novità più rilevanti della riforma della legge di contabilità (legge n. 196/2009), che consiste nel rafforzamento del processo di programmazione economico-finanziaria delle risorse di bilancio attraverso l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio.
Riconducibile anche essa alla materia della revisione della spesa è la norma che dispone il mantenimento fino al 2021 del regime di tesoreria unica attualmente previsto fino al 2017 per regioni, enti locali, enti del comparto sanità, autorità portuali e università. Tale mantenimento determina effetti finanziari positivi derivanti dalla circostanza che, con tale prolungamento, le entrate proprie degli enti sopracitati rimangono depositate per altri 4 anni presso la tesoreria statale, invece di confluire nel sistema bancario.
Per altri profili- in quanto attinente al reperimento di risorse sulla base di procedure di razionalizzazione degli interventi in corso su patrimoni societari a controllo pubblico – rileva in questa sede anche l'intervento operato sulla disciplina delle gestioni liquidatorie del Comitato Sir e del

Consorzio del Canale Milano Cremona Po in corso presso il gruppo Fintecna. Per le prime due gestioni si introduce ora una distribuzione intermedia, in attesa del fine liquidazione, il cui importo viene attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2018. Per la terza gestione, se ne dispone per il medesimo anno il versamento allo Stato dell'attivo della liquidazione, prossima alla conclusione.

Misure per la crescita e politiche fiscali

Sotto il profilo degli interventi a sostegno delle imprese, si segnala, in primo luogo, il rifinanziamento per complessivi 330 milioni di euro nel periodo 2018-2023 della cd. Nuova Sabatini, misura di sostegno volta alla concessione alle micro, piccole e medie imprese di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi i cd. investimenti Industria 4.0: *big data*, *cloud computing*, banda ultralarga, *cybersecurity*, robotica avanzata e meccatronica, realtà aumentata, manifattura 4D, Radio *frequency identification* (RFID), tracciamento e pesatura di rifiuti. Si mantiene il meccanismo preferenziale per gli investimenti Industria 4.0, cui viene riservata una quota pari al trenta per cento (anziché al venti per cento) delle risorse stanziate.

Nel corso dell'esame parlamentare nell'elenco dei beni materiali strumentali cui si applica il cd. iper-ammortamento per gli investimenti, sono stati inclusi alcuni sistemi di gestione per l'e-commerce e specifici software e servizi digitali . Inoltre è stato introdotto uno specifico regime fiscale dei proventi derivanti dalle attività di ***peer to peer lending*** (settore del ***FinTech***). In particolare, si dispone l'applicazione di una ritenuta a titolo d'imposta, in misura pari al 26 per cento, sui proventi derivanti da prestiti erogati mediante piattaforme dedicate a soggetti finanziatori non professionali. La ritenuta è operata direttamente dai gestori delle predette piattaforme. I predetti proventi sono qualificati come redditi di capitale ai fini delle imposte dirette (modifiche all'articolo 44 del TUIR), se le predette piattaforme sono gestite da intermediari finanziari autorizzati ed iscritti nell'apposito albo (di cui all'articolo 106 del TUB) ovvero da istituti di pagamento (anch'essi autorizzati ex articolo 114 del predetto TUB). Sono semplificati gli adempimenti a carico dei soggetti che svolgono attività nel settore finanziario (banche e intermediari, assicurazioni, imprese di investimento, OICR, società di gestione del risparmio e società fiduciarie). Per tali soggetti, con riferimento agli atti in cui vi è l'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale di soggetti non residenti nel territorio dello Stato, l'obbligo si intende adempiuto con la sola indicazione dei dati identificativi richiesti dalla legge per l'attribuzione del codice fiscale, con l'eccezione del domicilio fiscale, in luogo del quale va

indicato il domicilio o sede legale all'estero.
Sono state previste misure di sostegno al settore aerospaziale, ed in particolare, sulla disciplina delle modalità di erogazione delle risorse stanziate per un piano nazionale per lo sviluppo dell'industria italiana nel settore dei piccoli satelliti ad alta tecnologia, introducendo l'obbligo generale del rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.
Con riguardo agli aiuti di Stato si interviene sulla disciplina del Registro nazionale degli aiuti di Stato, contenuta nel D.M. n. 115/2017, differendone la decorrenza dell'applicazione all'anno 2018, limitatamente agli aiuti fiscali.

Per lo sviluppo del capitale immateriale, della competitività e della produttività è stato istituito un apposito Fondo, volto a finanziare progetti di ricerca e innovazione da realizzare in Italia. Nel corso dell'esame alle Camere la dotazione di tale Fondo, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2018 e a 250 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, è stata rideterminata in 125 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 in 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024, in 210 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2030 e in 200 milioni a decorrere dall'anno 2031. Rimane invece ferma la dotazione di 5 milioni per l'anno 2018.

Diverse misure sono finalizzate al sostegno all'internazionalizzazione del sistema produttivo. Per promuovere lo sviluppo dell'internazionalizzazione dell'economia italiana in Paesi qualificati ad alto rischio, si consente a Invitalia di operare quale istituzione finanziaria, anche con la costituzione di una società autorizzata a effettuare finanziamenti, al rilascio di garanzie e all'assunzione in assicurazione di rischi non di mercato. Sono state altresì inserite disposizioni concernenti l'attività assicurativa svolta da SACE S.p.A. **a supporto delle esportazioni e** dell'internazionalizzazione dell'economia italiana. In particolare, si dispone che gli impegni assunti da SACE relativi alle operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana, Paesi strategici di destinazione ovvero società di rilevante interesse **nazionale in termini di livelli occupazionali, di entità di fatturato o di ricadute sul sistema produttivo del Paese e per l'indotto di** riferimento, effettuate anche nell'ambito delle operazioni di «***export banca***», sono garantiti dallo Stato.
A favore di ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane è stata rifinanziata di 2 milioni di euro per ciascun anno del biennio 2018-2019 e di 3 milioni per il 2020 la quota delle risorse stanziate da destinare all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero nell'ambito delle azioni relative al Piano straordinario per la promozione del ***made in Italy*** e l'attrazione degli investimenti.

Il provvedimento introduce misure specifiche finalizzate all'efficientamento del Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi per il finanziamento di crediti all'esportazione e per il finanziamento parziale della quota di capitale di rischio di imprese italiane in imprese all'estero. Il Fondo è gestito da SIMEST.
Un milione di euro per il 2018 è inoltre destinato al finanziamento delle Camere di Commercio italiane all'estero.
Sempre nel corso dell'esame al Senato è stato assegnato un contributo di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 in favore dell'istituto IsiameD per la promozione di un modello digitale italiano nei settori del turismo, dell'agroalimentare, dello sport e delle smart city.

Si è inoltre intervenuti sulla disciplina del prestito sociale, affidando tra l'altro al CICR la definizione dei limiti di raccolta del prestito sociale nelle cooperative e le relative forme di garanzia.
E' stato inoltre assegnato un contributo annuo di 600.000 euro a decorrere dal 2018 all'Ente Nazionale per il Microcredito, al fine di promuovere la creazione di nuova autoimprendotorialità e di lavoro autonomo mediante l'accesso agli strumenti di micro finanza.

Sotto il profilo degli interventi fiscali a favore della crescita, si segnala in primo luogo la sterilizzazione degli aumenti delle aliquote IVA per l'anno 2018 e delle accise per l'anno 2019, già parzialmente introdotti con il decreto-legge n. 148 del 2017.
Sono prorogate le detrazioni per interventi di riqualificazione energetica degli edifici (***ecobonus***), ristrutturazione edilizia e l'acquisto di mobili ed elettrodomestici, fruibili, incluso il ***sisma bonus,*** anche dagli IACP. Si introduce una detrazione del 36 per cento per interventi di sistemazione a verde. Al Senato è stata introdotta una nuova spesa agevolabile al 65 per cento: l'acquisto e la posa in opera di micro-cogeneratori in sostituzione di impianti esistenti, a specifiche condizioni e con valore massimo della detrazione di 100.000 euro.
E' stato previsto che nel 2018 la detrazione al 50 per cento per la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione non spetta per quelle con efficienza inferiore alla classe A. La detrazione spetta nella misura del 65 per cento, invece, per la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con caldaie con efficienza pari alla classe A e contestualmente sistemi di termoregolazione evoluti; impianti ibridi costituiti da pompa di calore integrata con caldaia a condensazione; generatori d'aria calda a condensazione.
Inoltre è prevista una nuova ipotesi di detrazione maggiorata per gli interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali finalizzati congiuntamente alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica, limitatamente alle zone

sismiche 1, 2 e 3 (rimane esclusa solo la zona 4). La misura della detrazione è dell'80 per cento in caso di passaggio ad una classe di rischio inferiore e dell'85 per cento in caso di passaggio di due classi di rischio.

È prorogata la cedolare secca al 10% per i contratti a canone concordato .

Il credito d'imposta per la riqualificazione delle strutture alberghiere è stato esteso anche alle strutture che prestano cure termali, anche per la realizzazione di piscine termali e per l'acquisizione di attrezzature ed apparecchiature necessarie per lo svolgimento delle attività termali.

Si reintroduce la detraibilità al 19 per cento per abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale e si dispone la deducibilità dei buoni TPL acquistati per il trasporto del dipendente e dei familiari.

Sono prorogate per l'anno 2018 le misure di superammortamento e di iperammortamento, che consentono alle imprese ed ai professionisti di maggiorare le quote di ammortamento dei beni strumentali, a fronte di nuovi investimenti effettuati.

E' stata prorogata al 2018 la modalità di commisurazione della TARI da parte dei comuni sulla base di un criterio medio-ordinario (ovvero in base alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte) e non sull'effettiva quantità di rifiuti prodotti (c.d. metodo normalizzato, nel rispetto del principio "chi inquina paga", sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE).

Si introduce, per il 2018, un credito d'imposta del 40 per cento fino a un massimo di 300.000 euro per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0.

E' stato introdotto il credito d'imposta in favore delle imprese culturali e creative per attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e servizi culturali e creativi. L'agevolazione è attribuita nel limite di spesa di 500.000 euro per il 2018 e di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

E' stato ampliato l'ambito degli investimenti agevolabili da parte degli enti di previdenza e dei fondi pensione all'interno della disciplina degli investimenti a lungo termine: si prevede che gli stessi possano investire somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale, nell'acquisto di quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati erogati e/o originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti non professionali (***peer to peer lending***), intermediari finanziari, istituti di pagamento ovvero soggetti operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE.

Al fine di ampliare il gettito, da destinare ai servizi di supporto per gli alunni disabili, è stato esteso l'ambito applicativo

dell'affrancamento fiscale dei maggiori valori delle partecipazioni di controllo, iscritti nel bilancio individuale in seguito ad operazioni straordinarie ed altre operazioni di acquisizione e riferibili ad avviamento, marchi ed altre attività (in sostanza, dei beni immateriali) anche alle operazioni su partecipate estere, ovvero riferite a partecipazioni di controllo in società residenti e non residenti, anche prive di stabile organizzazione in Italia. Viene così ampliato l'ambito applicativo delle norme che consentono di "affrancare" tali valori mediante pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota al 16 per cento.

Le imprese che svolgono attività immobiliare vengono incluse tra quelle in cui deve essere investito almeno il 70 per cento dei PIR, i piani individuali di risparmio.

Le SIM, società di intermediazione mobiliare, sono escluse dall'addizionale IRES del 3,5 per cento. Per gli stessi soggetti è ripristinata la deducibilità degli interessi passivi, ai fini IRES e IRAP, nel misura del 96 per cento.

Si istituisce un credito d'imposta per le PMI del 50 per cento in relazione ai costi di consulenza per l'ammissione alla quotazione su mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione europei.

Durante l'esame al Senato, per il 2018 il costo dei lavoratori stagionali è reso integralmente deducibile, in luogo della ordinaria deducibilità del 70 per cento.

E' modificata la normativa vigente in relazione ai provvedimenti necessari per spostare il regime giuridico internazionale di punto franco dal Porto vecchio di Trieste ad altre zone opportunamente individuate, prevedendo che gli stessi siano adottati dal presidente dell'Autorità di sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale, in luogo del Commissario di governo per il Friuli (lett. a)). Inoltre, viene meglio definito il regime internazionale di punto franco aggiungendo il riferimento normativo relativo all'Allegato VIII del Trattato di Pace del 10 febbraio 1947.

E' modificata la disciplina dell'imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo contenuta nel Testo unico accise. In primo luogo, si estende la vendita in via esclusiva di sigarette elettroniche da parte di rivendite autorizzate, introdotta dall'articolo 19-quinquies del decreto-legge n. 148 del 2017, anche ai prodotti da inalazione non contenenti nicotina ed esclude i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio. Si interviene inoltre sulla previsione che demanda a un **decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, area Monopoli, la definizione di modalità e requisiti per gli esercizi di vicinato ai fini dell'autorizzazione e dell'approvvigionamento dei prodotti,** introducendo le farmacie e le parafarmacie. Resta confermato che, nelle more dell'adozione del decreto, agli esercizi in questione è consentita la prosecuzione dell'attività. Sono estese

alle sigarette elettroniche, ad esclusione dei dispositivi meccanici ed elettronici e delle parti di ricambio, le norme in materia di contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Il divieto di vendita a distanza di sigarette elettroniche e di contenitori di liquido di ricarica ai consumatori che acquistano nel territorio dello Stato, introdotto dal medesimo D.L. n. 148/2017, si applica ai prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina.

Si prevede la possibilità di includere i beni demaniali pertinenziali negli accordi di valorizzazione culturale. La finalità dichiarata è quella di consentire il pieno conseguimento degli obiettivi perseguiti dalle disposizioni in materia di federalismo demaniale.

Si inserisce una nuova categoria di strumenti di debito chirografario di secondo livello, fra gli strumenti di capitale e le obbligazioni *senior*, assicurando a queste ultime una ulteriore protezione in caso di crisi.

Si attribuisce, per tre anni, un credito di imposta pari al 65 per cento alle fondazioni bancarie per le erogazioni in specifici àmbiti sociali e sanitari.

E' modificato il regime tributario delle società cooperative: in primo luogo si consente alle cooperative di applicare, previa delibera assembleare, la ritenuta del 12,50 per cento sulle somme attribuite ad aumento del capitale sociale nei confronti di soci persone fisiche all'atto della loro attribuzione a capitale sociale; si chiarisce che tra i soci persone fisiche non sono compresi gli imprenditori di imprese individuali, nonché i detentori di partecipazione qualificata; la facoltà si esercita con il versamento della ritenuta, entro il 16 del mese successivo a quello di scadenza del trimestre solare in cui è avvenuta la delibera assembleare; la ritenuta del 12,50 per cento può essere applicata – retroattivamente - alle somme attribuite ad aumento del capitale sociale deliberate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Si eleva da 2.840,51 a 4.000 euro il limite di reddito complessivo per essere considerati fiscalmente a carico, limitatamente ai figli di età non superiore a 24 anni. Il limite di 2.840,51 euro rimane per le altre tipologie di familiari a carico. Il nuovo limite di reddito entra in vigore dal 1° gennaio 2019.

In materia di cultura, spettacolo e sport, si conferma l'esenzione fiscale per le attività istituzionali dell'Accademia dei Lincei; si estende l'aliquota IVA al 10 per cento ai contratti di scrittura conclusi mediante intermediari per spettacoli teatrali, concerti, attività circensi e spettacolo viaggiante; si riconosce un credito d'imposta del 12 per cento per gli interventi di ristrutturazione degli impianti sportivi delle società di calcio , nonché un credito d'imposta (***sport bonus***) per interventi di

restauro o ristrutturazione di impianti sportivi pubblici; si eleva a 10.000 euro l'esenzione fiscale per indennità, rimborsi, premi e compensi erogati a direttori artistici e collaboratori tecnici per prestazioni di natura non professionale, nonché di quelli erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche. Nel corso dell'esame al Senato è stato introdotto un credito d'imposta per la vendita di libri al dettaglio.
In materia di fiscalità del settore agricolo, il provvedimento innalza le percentuali di compensazione IVA applicabili agli animali vivi della specie bovina e suina, rispettivamente, in misura non superiore al 7,7% e all'8% per ciascuna delle annualità 2018, 2019 e 2020. Nel corso dell'esame al Senato sono state introdotte agevolazioni per il settore enoturistico e per l'apicoltura svolta in aree montane.
In materia ambientale, si introducono agevolazioni fiscali e finanziarie per le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto colpite dal sisma del 20 e 29 maggio 2012, per quelle colpite dal sisma del 2016 in Centro Italia; si rendono detraibili al 19 per cento dal 2018 i premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di eventi calamitosi sulle abitazioni, esentando dette polizze dalla imposta sulle assicurazioni.
Per il Mezzogiorno, è incrementato di 200 milioni per il 2018 e di 100 milioni per il 2019 il credito di imposta alle imprese per l'acquisto di nuovi beni strumentali ed è istituito il Fondo imprese Sud a sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese, con una dotazione di 150 milioni di euro, le cui quote possano essere sottoscritte anche da investitori istituzionali pubblici e privati.
Tra le misure di contrasto all'evasione fiscale e in materia di entrata si segnalano:

- la sospensione degli aumenti di tributi regionali e comunali, ad eccezione della maggiorazione TASI già disposta per il 2017.
- l'introduzione, dal 2019, della fatturazione elettronica obbligatoria tra privati e l'eliminazione dello spesometro; nel corso dell'esame alla Camera l'obbligo di fatturazione elettronica, già previsto per i soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, è stato esteso ai soggetti identificati ai fini IVA (non residenti nel territorio dello Stato che non dispongono di una stabile organizzazione). Nei confronti dei consumatori finali le fatture elettroniche sono rese disponibili dai servizi telematici dell'Agenzia delle entrate e da chi emette la fattura. Si consente la trasmissione telematica entro l'ultimo giorno (anziché entro il giorno 5) del mese successivo all'emissione;
- è stato altresì introdotto un unico invio dei dati delle fatture emesse dai gestori dei distributori di carburanti e dai soggetti subappaltatori di contratti pubblici verso l'Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, il Ministero dello sviluppo economico e la

Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo. In tale ambito, è previsto un Piano straordinario di controlli per contrastare le frodi nella commercializzazione e distribuzione dei carburanti. Si dispone l'obbligo della fattura elettronica per gli acquisti di carburante per autotrazione effettuati presso gli impianti stradali di distribuzione da parte di soggetti IVA e si circoscrive l'esclusione dall'obbligo di certificazione per le cessioni di carburanti e lubrificanti per autotrazione ai soli acquisti al di fuori dell'esercizio di impresa, arte e professione. La deducibilità e la detraibilità ai fini IVA delle spese per carburante sono limitate ai soli pagamenti tracciabili. Agli esercenti di impianti di distribuzione di carburante è attribuito un credito d'imposta pari al 50 per cento delle commissioni addebitate per le transazioni effettuate tramite sistemi di pagamento elettronico. La decorrenza delle nuove norme è fissata a partire dal 1° luglio 2018;

- la decorrenza della disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale è stata prorogata al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2018. Inoltre sono state modificate alcune scadenze fiscali: il termine per la comunicazione dei dati delle fatture emesse e ricevute (c.d. spesometro) relative al secondo trimestre deve essere effettuato entro il 30 settembre; il termine per la presentazione della dichiarazione in materia di imposte e di IRAP è prorogato al 31 ottobre; il termine entro il quale i sostituti di imposta trasmettono in via telematica all'Agenzia delle entrate le dichiarazioni uniche (modello 770) è prorogato al 31 ottobre; il termine per la presentazione della dichiarazione ad un CAF-dipendenti è prorogato al 23 luglio;
- in tema di violazione degli obblighi di dichiarazione IVA, si introduce una sanzione amministrativa compresa fra 250 euro e 10.000 euro per il cessionario o committente in caso di applicazione dell'imposta in misura superiore a quella effettiva, erroneamente assolta dal cedente o prestatore, fermo restando il diritto del medesimo cessionario o committente alla detrazione. La restituzione dell'imposta è esclusa se il versamento è avvenuto in un contesto di frode fiscale;
- le disposizioni di contrasto alle frodi nel settore degli olii minerali stoccati presso depositi fiscalmente riconosciuti, nell'ambito delle quali alla Camera sono state escluse le immissioni in consumo effettuate per conto di un soggetto con specifici requisiti di affidabilità o che presti idonea garanzia, nonché la disciplina per il rilascio dell'autorizzazione allo stoccaggio di prodotti

energetici;

- l'autorizzazione per l'Agenzia dell'entrate a espletare procedure concorsuali per l'assunzione di nuovi funzionari;
- si modifica la disciplina del gruppo IVA introdotta dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, co. 24, legge n. 232 del 2016);
- si modifica la disciplina del gruppo IVA introdotta dalla legge di bilancio 2017, al fine di includere la stabile organizzazione nella normativa del gruppo IVA, a fini antielusivi, e a disciplinare i criteri per la determinazione della base imponibile, sia in presenza di un corrispettivo che in caso di prestazioni rese a titolo gratuito;
- si interviene in materia di tassazione degli utili da partecipazione in società residenti in Stati o territori a regime fiscale privilegiato, attenuandone la disciplina;
- la riduzione a cinquemila euro della soglia oltre la quale le amministrazioni pubbliche e le società partecipate, prima di effettuare i pagamenti, devono verificare che il beneficiario del pagamento non abbia debiti con l'agente della riscossione ;
- la sospensione da parte dell'Agenzia delle entrate delle deleghe di pagamento (F24) delle imposte effettuate mediante compensazioni che presentano profili di rischi;
- l'incremento dal 40 al 52,5 per cento per gli anni 2018 e 2019 e al 65 per cento per gli anni successivi della misura degli acconti dell'imposta sulle assicurazioni;
- l'esclusione dei dividendi provenienti da società controllate estere dal risultato operativo lordo (ROL), al fine di ridurre la deduzione degli interessi passivi dall'IRES;
- l'esenzione dall'imposta di bollo per le copie degli assegni in forma elettronica e della relativa documentazione;
- la proroga dei termini per la rivalutazione di quote e terreni;
- l'introduzione di una ritenuta del 26 per cento per i redditi di capitale e i redditi diversi al di fuori dell'esercizio dell'attività d'impresa, per le partecipazioni societarie qualificate, come già previsto per le partecipazioni non qualificate;
- la modifica dei requisiti per assegnare le maggiori entrate da contrasto all'evasione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, volta a renderne più flessibile l'utilizzo;
- il rinvio al 1° gennaio 2018, dell'introduzione dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI) per gli imprenditori individuali prevista dalla legge di bilancio 2017;
- in materia di giochi, la modifica dei criteri per le concessioni, contemperando i principi concorrenziali nella loro attribuzione con l'esigenza di perseguire un corretto assetto distributivo.

In materia di giochi è stato prorogato dal 31 dicembre 2017 al 31 dicembre 2018 il termine oltre il quale non possono più essere rilasciati nulla osta per gli apparecchi con vincita in denaro,

meglio noti come new slot. Con provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli deve essere individuata una specifica procedura obbligatoria per lo smaltimento e la distruzione degli apparecchi di gioco (***newslot***) dismessi dal mercato, al fine di evitarne possibili utilizzi illeciti. Per le finalità di antiriciclaggio è prevista l'istituzione presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli di un registro dei distributori ed esercenti di gioco nel quale sono annotati, oltre ai dati volti alla loro identificazione, la tipologia e modalità dell'attività di gioco, i provvedimenti di estinzione del rapporto contrattuale (in caso del venir meno dei requisiti richiesti ovvero in caso di gravi infrazioni) e di sospensione emanati dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Si modifica la tassazione relativa alle scommesse sulle corse dei cavalli. A decorrere dal 1° gennaio 2018 si applica la tassazione sul margine (differenza tra somme giocate e vincite corrisposte) per le scommesse a quota fissa sulle corse dei cavalli: una parte del gettito (67 per cento) è destinato alla filiera ippica. Il prelievo è stabilito per la rete fisica nella misura del 43 per cento e per il gioco a distanza del 47 per cento. Per sostenere la filiera ippica e le scommesse nelle reti autorizzate, tali aliquote sono ridotte qualora il gettito, nel corso di 12 mesi solari, raggiunga determinate soglie, su proposta definita con decreto ministeriale. Entro 90 giorni le scommesse a totalizzatore sulle corse dei cavalli dovranno essere conformate al modello di ripartizione della posta di gioco adottato per le scommesse a totalizzatore.

Nel corso dell'esame parlamentare è stata introdotta una forma di tassazione per le imprese del settore del digitale (cd. *web tax)*, riscrivendo i criteri per determinare l'esistenza di una "stabile organizzazione" tassabile nel territorio dello Stato, per alleviare il nesso tra presenza fisica di un'attività nel territorio dello Stato e assoggettabilità alla normativa fiscale. E' poi istituita un'imposta sulle transazioni digitali relative a prestazioni di servizi effettuate tramite mezzi elettronici, con aliquota del 6 per cento sull'ammontare dei corrispettivi relativi alle prestazioni medesime.

Tale disciplina è stata poi modificata eliminandosi la complessiva disciplina che conferisce all'Agenzia delle entrate il potere di accertare, in contraddittorio con gli interessati, quando l'attività di un soggetto non residente, privo di stabile organizzazione in Italia, possa essere rilevante ai fini fiscali in quanto la stessa è esercitata per il tramite di una stabile organizzazione nel territorio dello Stato. Nella definizione di stabile organizzazione rientrano i soli luoghi di estrazione di risorse naturali.

È modificata inoltre l'imposta sulle transazioni digitali, applicabile alle prestazioni di servizi rese nei confronti di soggetti residenti in Italia, nonché di stabili organizzazioni di soggetti non residenti:

entrano nel perimetro dell'imposta le imprese agricole; viene modificata la modalità di calcolo della base imponibile e viene abbassata l'aliquota dell'imposta:essa si applica con aliquota del 3 per cento sul valore della singola transazione, che consiste nel corrispettivo dovuto, al netto dell'IVA. Le modifiche chiariscono che l'imposta si applica nei confronti del soggetto prestatore, residente o non residente, che effettua nel corso di un anno solare un numero complessivo di transazioni superiore alle 3.000 unità. L'imposta viene prelevata, all'atto del pagamento del corrispettivo, dai soggetti committenti dei servizi assoggettati a imposizione, con obbligo di rivalsa sui soggetti prestatori, salvo specifiche ipotesi individuate dalla legge.
E' stata estesa la dotazione finanziaria di 25 milioni di euro, anche agli anni 2020 e 2021 del Fondo di ristoro finanziario in favore dei risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione e al collocamento di strumenti finanziari di banche sottoposte a risoluzione. Inoltre si prevede che il danno ingiusto subito dai risparmiatori può essere riconosciuto, ai fini del ristoro, oltre che con sentenza passata in giudicato, anche con pronuncia degli arbitri presso la Camera arbitrale per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, disciplinata dall'articolo 210 del Codice dei contratti pubblici.

Politiche di coesione e mezzogiorno

Nel disegno di legge di bilancio per il 2018, le misure per la coesione territoriale ed il Mezzogiorno sono sostanzialmente rivolte al sostegno e allo sviluppo delle imprese operanti al Sud, sia attraverso la proroga ed il rifinanziamento di misure già operanti nell'ordinamento, sia mediante la definizione di nuovi strumenti di intervento.
In particolare, con riferimento a misure agevolative già vigenti, si segnala: a) l'incremento di 200 milioni per il 2018 e di 100 milioni per il 2019 delle risorse destinate al finanziamento del credito di imposta per l'acquisto di nuovi beni strumentali destinati a strutture produttive nelle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo). In tal modo, fermo restando le risorse già autorizzate per il 2016 e il 2017 (rispettivamente 617 e 507 milioni), l'autorizzazione di spesa risulta elevata a 872 milioni per il 2018 e a 772 milioni per il 2019; b)l'integrazione della disciplina agevolativa per le assunzioni a tempo indeterminato nelle suddette regioni del Mezzogiorno, consentendo che per l'anno 2018 nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (attuativi dei Fondi strutturali) e dei Programmi complementari si possano introdurre misure complementari a quelle già previste dalla normativa vigente in tema di decontribuzione, per favorire l'assunzione con contratto a tempo indeterminato di giovani entro i 35 anni di età, ovvero soggetti di età superiore ai 35 anni, purché privi di un

impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi.
Tra le misure innovative si istituisce un fondo denominato "Fondo imprese Sud", finalizzato al sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese aventi sede legale e attività produttiva nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, con una dotazione di 150 milioni di euro. Il Fondo, finanziato a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione, ha una durata di 12 anni, e la relativa gestione è affidata a Invitalia S.p.A., che può a tal fine avvalersi anche della Banca del Mezzogiorno.
Rientra tra le misure di sostegno alle politiche nazionali e comunitarie volte al superamento degli squilibri socioeconomici territoriali, il rifinanziamento della "Strategia Nazionale per le Aree Interne" (SNAI), che rappresenta una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020. A tal fine di dispone un incremento dei finanziamenti nazionali destinati alla Strategia di complessivi 91,2 milioni (di cui 30 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 31,18 milioni per il 2021), a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, che porta l'autorizzazione complessiva di spesa a favore della Strategia per le aree interne a circa 281 milioni di euro.

Sulla base della nuova disciplina contabile una parte degli interventi in favore delle politiche di coesione sono riconducibili a variazioni effettuate con la Sezione II direttamente sulla pertinente Missione di spesa n. 28 ("Sviluppo e riequilibrio territoriale"), le cui risorse sono pressoché interamente iscritte sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (cap. 8000 del Ministero dell'economia).
In particolare, con la Sezione II si dispone: 1) un rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il ciclo di programmazione 2014-2020, di 5 miliardi per il 2021 e annualità seguenti; 2) una riprogrammazione delle risorse del Fondo medesimo attraverso una anticipazione di 1 miliardo al 2018, di 1,5 miliardi al 2019 e di 1,2 miliardi al 2020, con conseguente riduzione delle risorse previste per il 2021 e annualità seguenti.

Informazione e comunicazioni

In materia di informazione:

- a decorrere dal 2018, si autorizza la spesa di € 400.000 a favore delle agenzie di stampa specializzate per gli italiani all'estero che abbiano svolto tale servizio per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale da almeno 5 anni. Per il 2018, si autorizza la spesa di € 1mln ad integrazione della dotazione finanziaria per contributi diretti in favore della stampa italiana all'estero;
- si autorizza la proroga, per il 2018, della convenzione stipulata fra il Ministero dello sviluppo economico e il Centro di produzione S.p.A. titolare dell'emittente Radio Radicale, per la trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari. A tal fine, si autorizza la spesa di € 10 mln per il 2018;

- si prevede che alla RAI – Radiotelevisione Italiana S.p.A. non si applicano le misure di contenimento della spesa previste per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT, ferme restando, invece, le disposizioni vigenti in materia di tetto retributivo e si dispone che la stessa RAI può avviare immissioni in organico di giornalisti al livello retributivo minimo previsto dal contratto di categoria, ricorrendo prioritariamente alle graduatorie elaborate a seguito delle selezioni di giornalisti professionisti avviate nel 2013 e nel 2014.;
- si conferma, per il 2018, l'importo del canone RAI per uso privato già fissato in € 90 per il 2017.

Con riferimento al settore delle comunicazioni il disegno di legge provvede a disciplinare l'avvio del processo di riorganizzazione delle bande di radiofrequenza al fine di intraprendere, in coerenza con la tempistica stabilita dall'Unione europea, le iniziative necessarie allo sviluppo delle reti di quinta generazione (reti 5G) da concludersi entro il 2022. In particolare la norma disciplina il procedimento di assegnazione di alcune frequenze radioelettriche ai sistemi terrestri di comunicazione elettronica a banda larga. Tra le frequenze da attribuire rientrano anche quelle tra 694-790 MHz (attualmente assegnate alle trasmissioni televisive in ambito nazionale e locale). Ciò comporterà una redistribuzione delle frequenze destinate alle trasmissioni televisive e, in conseguenza di ciò, la necessità di adottare un nuovo Piano nazionale di assegnazione delle frequenze da destinare al servizio televisivo digitale terrestre (PNAF 2018), anche in ambito locale.
Dalle procedure di assegnazione delle frequenze non devono derivare introiti inferiori a 2.500 milioni di euro. Sono inoltre definiti gli stanziamenti per l'attuazione delle disposizioni citate per il periodo fino al 2022: 5 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2018; 35,5 milioni di euro per il 2019; 293,4 milioni per il 2020; 141 milioni per il 2021 e 272,1 milioni per il 2022. Tali risorse saranno assegnate, tra l'altro, anche a beneficio degli utenti finali per l'acquisto di apparecchiature di ricezione televisiva di ultima generazione, ovvero che integrano un sintonizzatore digitale per la ricezione di programmi in tecnologia DVB-T2. E' stata invece soppressa la disposizione concerne la disciplina delle attività dei call center. È infine prorogato il divieto di partecipazioni societarie incrociate nel mercato editoriale tra quotidiani e servizi televisivi.
Con riferimento ai servizi postali è stata prevista la possibilità, a far data dal 2020, quindi nell'ambito del nuovo contratto di programma tra Poste italiane e Ministero dello sviluppo economico, di ricomprendere negli invii postali rientranti nel servizio universale quelli di peso fino a 5 chili (attualmente vi rientrano gli invii postali fino a 2 chili e i pacchi fino a 20 chili). L'obiettivo della disposizione è quello di promuovere un miglioramento dei tempi di consegna degli invii postali tra 2 e 5

chili che potrebbero essere assoggettati a uno standard di consegna migliore rispetto a quello dei pacchi. Oltre a tali disposizioni sono introdotte norme per migliorare la qualità del servizio postale nei piccoli comuni.

Il principale intervento contenuto nella sezione seconda è il definanziamento di € 62,5 mln per l'anno 2018 relativo al Fondo per il pluralismo l'innovazione e l'informazione (cap. 2196).

Trasporti

Si prevede la detraibilità al 19% per gli abbonamenti a servizi di trasporto pubblico locale, regionale o interregionale (fino ad un massimo di 250 euro). Si introducono inoltre, per la prima volta agevolazioni fiscali per i "buoni TPL": le somme rimborsate o sostenute dal datore di lavoro per l'acquisto dei titoli di viaggio per il trasporto pubblico locale del dipendente e dei familiari non concorrono a formare reddito di lavoro.

Sono inoltre introdotte diverse norme in materia di trasporto pubblico locale. Viene modificata innanzi tutto la disciplina dell'utilizzo delle risorse del Fondo per il rinnovamento del parco mezzi del trasporto pubblico locale e regionale, senza tuttavia incrementi o riduzioni di risorse assegnate. Con uno specifico intervento l'utilizzo di tale fondo è stato esteso anche all'acquisizione di "imbarcazioni". Inoltre si prevede che un terzo delle risorse del medesimo fondo sia attribuito alle città metropolitane e ai comuni capoluogo delle province ad alto inquinamento da PM10 e biossido d'azoto chiamati ad adottare azioni per la riduzione dell'inquinamento atmosferico.

Con una ulteriore intervento normativo è destinata una quota pari allo 0,025% dell'ammontare del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale alla copertura dei costi di funzionamento dell'Osservatorio sulle politiche del trasporto pubblico locale.

È poi previsto un contributo di 80 milioni di euro a beneficio della regione Basilicata (60 milioni per il 2018 e 20 milioni per il 2019) per far fronte ai debiti verso le società esercenti il trasporto pubblico locale automobilistico provinciale e comunale e verso le società esercenti servizi di trasporto pubblico locale ferroviario regionale.

Sempre in materia di trasporto pubblico locale viene introdotto un nuovo comma 2-bis all'articolo 27 del decreto-legge n. 50 del 2017. Si prevede in particolare che, a far data dall'esercizio 2018, un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato regioni modifichi le percentuali di riparto del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, stabilite, ad oggi,

dal DM 11 novembre 2014, in ragione dell'incidenza delle variazioni del canone d'accesso alle infrastrutture ferroviarie introdotte da Rete ferroviaria italiana a far data dall'1 gennaio 2018, in ottemperanza ai criteri definiti dall'Autorità di regolazione dei trasporti.
Sempre in materia di investimenti per il trasporto pubblico locale ed, in particolare, per il trasporto rapido di massa si estende la possibilità di utilizzare le risorse di cui al Fondo previsto dall'articolo 1, comma 228, della legge n.190 del 2014 e finalizzato a migliorare l'offerta di servizi di trasporto pubblico locale nelle aree metropolitane, che attualmente possono essere destinate esclusivamente alle reti metropolitane in costruzione in aree metropolitane, anche "alle linee tranviarie, ivi compreso il materiale rotabile", individuandone le modalità di riparto, e precisando che le risorse volte a finanziare le infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 possono essere destinate anche al finanziamento dei sistemi di trasporto rapido di massa, ivi compreso il relativo materiale rotabile.
È istituito infine presso il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il Partenariato per la logistica e i trasporti per il funzionamento del quale è autorizzata la spesa di 500. 000 euro per il 2018 e di 100. 000 euro annui a partire dal 2019.

Ulteriori interventi concernono la tutela del lavoro portuale, il finanziamento della piattaforma logistica nazionale e risorse per le esigenze operative delle capitanerie di porto destinate al fine di contribuire al salvataggio delle persone in mare (come precisato dalla modifica introdotta nel corso dell'esame alla Camera dei deputati) e per la gestione del fenomeno migratorio.
È stata poi introdotta nell'ordinamento la figura della "zona logistica semplificata" che può essere istituita, con una durata di 7 anni rinnovabili per altri 7, nelle aree nelle quali non opera una zona economica speciale, e nel caso in cui in una regione vi sia un'area portuale che presenti le caratteristiche previste dagli orientamenti europei per lo sviluppo delle reti TEN-T ovvero vi sia una Autorità di sistema portuale. La procedura di istituzione è demandata al medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che definisce le procedure per l'istituzione delle Zone economiche speciali. E' prevista inoltre una modifica della normativa vigente per spostare il regime giuridico internazionale di punto franco dal porto vecchio di Trieste ad altre aree opportunamente individuate.
Assai rilevante appare inoltre la disposizione che inquadra a decorrere dal 2020, nella categoria catastale E1, come immobili a destinazione particolare (assimilati a fari, stazioni, ecc.), e quindi

esentati ***ex lege*** dal pagamento dell'IMU, le banchine e le aree scoperte adibite alle operazioni e ai servizi portuali nei porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale rientranti in un'Autorità di sistema portuale, anche se affidati in concessione a privati, nonché le aree adibite al servizio passeggeri, compresi i crocieristi. Sono inoltre assoggettati alla medesima disciplina le connesse infrastrutture ferroviarie e stradali nonché i depositi ivi ubicati, a condizione che siano strettamente funzionali alle operazioni ed ai servizi portuali, secondo quanto indicato nelle autorizzazioni rilasciate dalla competente autorità di sistema portuale.

Con riferimento alla sicurezza stradale viene autorizzata una spesa di un milione di euro per gli anni 2018 e 2019 per la sperimentazione su strada delle soluzioni ***Smart Road*** e di guida connessa e automatica, prevedendo l'adozione, entro trenta giorni dalla data in vigore della legge di una direttiva del Ministro delle infrastrutture e trasporti, sentito il Ministro dell'interno, che individui le modalità attuative e gli strumenti operativi della sperimentazione.

Per quel che concerne il trasporto ferroviario è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il Fondo per il finanziamento degli interventi a favore della rottamazione dei carri merci con una dotazione di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, al fine di promuovere la mobilità sostenibile e il rinnovo del materiale rotabile.

Una specifica disposizione prevede poi per i treni passeggeri l'obbligo di assicurare adeguate misure per garantire il primo soccorso dei viaggiatori.

Con riferimento al trasporto aereo l'unico intervento riguarda l'introduzione di alcune modifiche al regime relativo alla procedura di subentro nella concessione, con riguardo alla realizzazione di opere inamovibili costruite sull'area demaniale disciplinata dall'articolo 703 del codice della navigazione. Le modifiche concernono i profili recentemente modificati dal decreto-legge n. 148 del 2017.

Sono infine previste 3 differimenti del termine di entrata in vigore di specifiche disposizioni normative. In particolare è stato differita al 31 ottobre 2018 l'applicazione delle norme in materia di formazione al salvamento in acque marittime, acque interne e piscine e relative abilitazioni. È stata invece introdotta dalla Camera dei deputati la proroga, al 31 dicembre 2018, del termine per l'emanazione del decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti finalizzato ad impedire le pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente e la contestuale proroga della sospensione

dell'efficacia delle norme più restrittive in materia di noleggio con conducente (di cui all'articolo 29, comma 1-***quater***, del decreto-legge n. 207/2008), disposta dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5.
Infine è disposto il differimento dei termini di entrata in vigore delle disposizioni in materia di documento unico di circolazione, introdotto dal decreto-legislativo n. 98 del 2017 dal 1° luglio 2018 al 1° gennaio 2019.
Nella sezione seconda si prevedono diversi definanziamenti con riferimento, in particolare, agli investimenti ferroviari (a partire dal 2019 di 100 milioni di euro relativamente ai contributi a Rete ferroviaria italiana in relazione agli obblighi di esercizio dell'infrastruttura), al Programma Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne (-115 milioni circa per il 2018) e, a partire dall'esercizio 2019, si dispone un definanziamento di 58 milioni di euro per il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.

Infrastrutture

Il disegno di legge provvede al rifinanziamento del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (istituito dalla legge di bilancio per il 2017), che è destinato a finanziare interventi in materia, tra l'altro, di trasporti e viabilità, nonché infrastrutture ed edilizia pubblica. Sono state rimodulate le quote delle risorse del citato Fondo per una serie di interventi, prevalentemente di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (trasporto rapido di massa; fondo per la progettazione delle amm.ni centrali; eliminazione delle barriere architettoniche; contributi all'ANAS; programma di recupero alloggi ERP di comuni e IACP; contributi a Ferrovie dello Stato).
Si prevede, altresì, per il triennio 2018-2020, l'assegnazione di contributi ai comuni per investimenti in opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio. E' incrementato di 10 milioni di euro, a decorrere dal 2018, il Fondo destinato ai piccoli comuni per il finanziamento di una serie di interventi ambientali e infrastrutturali.
Per quanto riguarda il sostegno degli investimenti è altresì prevista l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Fondo per la progettazione degli enti locali con una dotazione di 30 milioni di euro annui per il periodo 2018-2030, destinato al cofinanziamento di opere di messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche.
Sono inoltre previste disposizioni per assicurare la realizzazione delle Universiadi di Napoli 2019 e i campionati mondiali di sci alpino di Cortina d'Ampezzo e per il rapido completamento delle opere, anche accessorie, inerenti la società Quadrilatero Umbria Marche S.p.A. Nel corso dell'esame parlamentare sono state inserite ulteriori disposizioni finalizzate al finanziamento: di interventi per la salvaguardia della laguna di Venezia per una spesa complessiva

di 25 milioni di euro per l'anno 2018 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2024; del completamento delle opere inerenti il progetto "Viabilità di accesso all'hub portuale di La Spezia – Variante alla SS 1 Aurelia", attraverso la concessione ad ANAS S.p.A. di un contributo straordinario pari a 10 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020; di opere di potenziamento della Strada Provinciale n. 103 "Antica di Cassano", Lotto 1, secondo stralcio.
E' autorizzata una spesa di 120 milioni per il 2018 e di 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023, per la realizzazione di interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane.
E', altresì, disciplinata la verifica preventiva dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sulla correttezza della procedura adottata da ANAS per la definizione degli accordi bonari e/o delle transazioni con le imprese appaltatrici.
In materia infrastrutturale rileva, inoltre, l'adozione di un Piano nazionale di interventi nel settore idrico e il riconoscimento di un contributo, sotto forma di credito d'imposta, per gli interventi di ristrutturazione degli impianti sportivi.
Nel corso dell'esame presso le Camere, sono state inserite disposizioni in materia di appalti pubblici finalizzate a:

- prevedere che, nelle ipotesi di subappalto, sia assicurata la pubblicità sui quotidiani cartacei più diffusi sul territorio nazionale e sui siti web;
- ridurre, da 45 a 30 giorni, il termine per l'emissione dei certificati di pagamento relativi agli acconti;
- prevedere, per le società organismi di attestazione (SOA), l'obbligo di sede in uno Stato membro dello Spazio economico europeo (SEE) che attribuisca all'attestazione la capacità di provare il requisito di qualificazione in capo all'esecutore di lavori pubblici;
- prevedere che gli incentivi previsti per le funzioni tecniche fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture.

Sono state, altresì, inserite disposizioni riguardanti le concessioni al fine di:

- ridurre, per i titolari di concessioni autostradali, al 60 per cento la quota dei contratti di lavori, servizi e forniture che i medesimi concessionari sono obbligati ad affidare mediante procedure ad evidenza pubblica;
- incrementare, per l'anno 2018, l'autorizzazione di spesa a favore della società Strada dei Parchi S.p.A. per l'esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta

autostradale A24 e A25 resi necessari in conseguenza degli eventi sismici del 2009, del 2016 e del 2017;
- modificare la recente disciplina volta a regolare l'affidamento della concessione autostradale concernente l'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena relativamente alla quota che deve essere versata dal concessionario subentrante e alla data entro la quale devono essere stipulati gli atti convenzionali di concessione.

Sono previste infine proroghe: per il completamento dell'adeguamento alla normativa antincendio delle strutture ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto; per il commissariamento per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari; per la definizione, da parte del CIPE, delle modalità di destinazione di alcune risorse precedentemente destinate all'edilizia scolastica; del termine ultimo di operatività del Commissario liquidatore dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi olimpici Torino 2006; del termine di chiusura della gestione commissariale relativa alla "Galleria Pavoncelli"; del termine di conclusione dell'operatività della gestione commissariale finalizzata alla definitiva chiusura degli interventi infrastrutturali nei comuni delle regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981.

Politiche abitative

Il disegno di legge proroga di ulteriori due anni (2018 e 2019) la "cedolare secca" al 10% per i contratti a canone concordato, assegnate risorse al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, proroga fino al 31 dicembre 2019 il termine per la ratifica degli Accordi di programma finalizzati alla rilocalizzazione degli interventi del programma straordinario di edilizia residenziale per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata.

Lavoro e Occupazione

In materia di lavoro e occupazione il disegno di legge di bilancio contiene, in particolare, disposizioni che introducono incentivi e sgravi contributivi per le nuove assunzioni, misure per promuovere la formazione professionale e interventi volti ad ampliare l'ambito di applicazione di taluni ammortizzatori sociali.
Per quanto riguarda gli incentivi alle nuove assunzioni, si prevede in primo luogo una riduzione dei contributi previdenziali, in favore dei datori di lavoro privati, con riferimento alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2018, di soggetti aventi determinati requisiti anagrafici e che non abbiano avuto (neanche con altri datori di lavoro) precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato. La riduzione è applicata su base mensile, per un periodo massimo di 36 mesi, mentre la misura massima della riduzione è pari a 3.000

euro su base annua.
Si prevede, inoltre, la possibilità, per specifiche regioni, di introdurre misure complementari volte all'assunzione di giovani entro i 35 anni di età (o con età superiore ai 35 anni a condizione che non abbiano un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi), in particolare estendendo nel 2018 l'esonero contributivo introdotto per la generalità dei neo assunti, sia riguardo alla percentuale dello sgravio contributivo, sia riguardo alla sua entità economica.
Si prevede l'innalzamento della quota deducibile da IRAP del costo dei lavoratori stagionali, che nel 2018 viene resa integralmente deducibile (in luogo della ordinaria deducibilità del 70 per cento).
Si prevede l'innalzamento delle soglie reddituali per l'accesso al cd. ***bonus*** 80 euro, con conseguente ampliamento della platea dei lavoratori beneficiari.
In relazione al lavoro autonomo, il disegno di legge detta norme volte a promuovere forme di imprenditoria in agricoltura.
Con riferimento alla formazione professionale, si introduce, per il 2018, un credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0, prevedendo uno stanziamento di 250 milioni di euro per il 2019. Il credito è ammesso fino ad un importo massimo annuo pari a 300.000 euro per ciascun beneficiario, mentre la misura del beneficio è pari al 40 per cento delle spese effettuate nel periodo di imposta considerato.
Si prevedono stanziamenti per i percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) (189 milioni), per il finanziamento dei percorsi formativi relativi ai contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e relativi all'alternanza tra scuola e lavoro (125 milioni), per le attività di formazione relative all'apprendistato professionalizzante (15 milioni di euro).
In materia di ammortizzatori sociali si consente, per gli anni 2018 e 2019, con riferimento alle imprese di rilevanza economica strategica a livello regionale, con organico superiore a 100 unità lavorative, una deroga ai limiti massimi di durata del trattamento straordinario di integrazione salariale, previo accordo stipulato in sede governativa; si consente alle regioni di autorizzare, per un periodo massimo di 12 mesi, le proroghe in continuità della cassa integrazione guadagni in deroga concesse entro il 31 dicembre 2016 e aventi durata con effetti nel 2017, relative a crisi aziendali incardinate presso l'unità di crisi del MISE o delle regioni; si dispone il rifinanziamento dei trattamenti di integrazione salariale per i lavoratori del gruppo ILVA.
Si introduce una nuova disciplina per la tracciabilità delle retribuzioni ai lavoratori, prevedendo che dal 1° luglio 2018 i datori di lavoro debbano effettuarne il pagamento attraverso gli istituti bancari o gli uffici postali, esclusivamente con specifici mezzi (bonifico, pagamento elettronico, emissione assegni).
Si introducono incentivi alle assunzioni, da parte delle cooperative sociali, di donne vittime di violenza di genere, inserite in appositi percorsi di protezione.

Infine, è previsto lo stanziamento di risorse per l'assegno di ricollocazione e per il sostegno al reddito dei lavoratori della pesca, anche in relazione al fermo obbligatorio dell'attività di pesca.

Pubblico impiego

Il disegno di legge determina gli oneri complessivi a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale per il pubblico impiego per il triennio 2016-2018.
In particolare, vengono destinati alla copertura degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale nelle amministrazioni pubbliche ed ai miglioramenti economici del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto pubblico 300 milioni per il 2016, 900 milioni per il 2017 e 2.850 milioni dal 2018.
Tali somme corrispondono ad incrementi retributivi rispettivamente pari a: 0,36 per cento per il 2016; 1,09 per cento per il 2017; 3,48 per cento per il 2018 (assumendo come termine di raffronto l'ammontare retributivo dato dal trattamento economico principale ed accessorio per il 2015, al netto dell'indennità di vacanza contrattuale).
Nella percentuale sopra ricordata per il 2018, ricade pertanto l'attribuzione di aumenti medi mensili di 85 euro lordi, secondo l'accordo stipulato dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione con le Organizzazioni sindacali il 30 novembre 2016.
Numerose disposizioni sono volte a consentire assunzioni di personale in deroga alla normativa vigente da parte di determinate amministrazioni ed enti pubblici.
Si prevede la proroga al 31 dicembre 2018 delle convenzioni sottoscritte per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili (LSU).
Si stabilisce la sospensione del contratto a termine per le ricercatrici durante il periodo di astensione obbligatoria per maternità.
Infine, si prevedono la proroga al 31 dicembre 2018 di termini per procedere a specifiche assunzioni, di contratti di lavoro a tempo determinato e di graduatorie concorsuali, e si introducono misure per la stabilizzazione di personale precario di vari enti.

Pubbliche amministrazioni

Il disegno di legge disciplina i censimenti permanenti da realizzare annualmente da parte dell'ISTAT, con le correlate risorse finanziarie, e individuati i censimenti da effettuare dai prossimi anni. I nuovi censimenti saranno basati sull'utilizzo di fonti amministrative, oltre che sulle rilevazioni dirette periodiche, e saranno realizzati con le modalità definite dall'ISTAT con l'adozione dei Piani generali di censimento e di altri provvedimenti. Inoltre, l'ISTAT dovrà definire le modalità di restituzione ai comuni delle informazioni raccolte nell'ambito dei censimenti per la revisione delle anagrafi della popolazione residente. E' stabilito, infine, che la popolazione legale verrà determinata con DPR sulla base dei risultati dei censimento permanente della popolazione secondo la cadenza temporale indicata nel Piano generale

Il provvedimento dispone l'attribuzione ai due Consiglieri di Stato di lingua tedesca di una indennità in relazione al mantenimento della residenza nel territorio della provincia di Bolzano, sotto forma di rimborso spese o di indennità di trasferta, nel limite di spesa di 50 mila euro annui.
Tra le disposizioni di proroga recate dal provvedimento, il testo interviene sulla modalità di reclutamento dei dirigenti di prima fascia, prorogando al 31 dicembre 2018 la data ultima della sospensione delle modalità disciplinate dall'articolo 28-*bis* del decreto legislativo 165/2001 (concorso pubblico per titoli ed esami per il 50 per cento dei posti), in modo che siano conclusi i processi di riorganizzazione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni
E' altresì prorogato di un anno (dal 31 dicembre 2017 al 31 dicembre 2018) il termine a decorrere dal quale acquistano efficacia le disposizioni che consentono anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, purché regolarmente soggiornanti in Italia, di utilizzare le dichiarazioni sostitutive (c.d. autocertificazioni) riguardanti gli stati, le qualità personali e i fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani.
Sono prorogati di un anno (dal 31 dicembre 2017 al 31 dicembre 2018) i termini entro i quali diventa obbligatoria la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni (fino a 5.000 abitanti ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane) ed i termini di operatività della Consulta nazionale per il servizio civile in attesa della piena attuazione della riforma.
Nel corso dell'esame della Camera è stato istituito il Fondo per l'innovazione sociale, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2018 e di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, finalizzato all'effettuazione di studi di fattibilità e sviluppo di capacità delle pubbliche amministrazioni sulla base dei risultati conseguibili e con lo scopo di favorire e potenziare l'innovazione sociale secondo gli standard europei. È demandata ad uno o più DPCM (da adottare entro il 30 marzo 2018) la definizione delle modalità di funzionamento e di accesso al Fondo nonché le relative aree di intervento. Il Fondo è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.
Alcune disposizioni incidono sul trattamento economico del personale dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) adeguandolo a quello del personale dell'Antitrust. In particolare, si prevede che l'autonomia organizzativa dell'ANAC si estende all'ordinamento non solo giuridico, ma anche economico del personale. Si stabilisce, quindi, che il limite ai trattamenti economici del personale, attualmente fissato dal Piano per il riordino dell'Autorità nazionale anticorruzione (di cui al DPCM 1° febbraio 2016), ha validità solo in sede di prima applicazione e, comunque, per un periodo di un anno. A partire dal secondo anno successivo all'entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione, l'Autorità, tenuto conto delle proprie esigenze funzionali e organizzative, può adeguare il trattamento economico del personale, nei limiti delle risorse disponibili per tale finalità, sulla base dei criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Sono state introdotte altre disposizioni sulle Agenzie fiscali che consentono di istituire, mediante i propri regolamenti di organizzazione, nuove posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di alta responsabilità, professionalità o elevata specializzazione, compresa la responsabilità di uffici di livello non dirigenziale, nei limiti di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali, conferendole a funzionari con almeno 5 anni di esperienza nella terza area tramite selezione interna.
Al contempo, la disposizione autorizza i regolamenti di organizzazione a disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale dei rispettivi ruoli mediante concorso per titoli ed esami. Si prevede a tale riguardo l'esonero dalla prova preselettiva dei candidati che dipendenti delle due agenzie con specifiche qualifiche ed anni di esperienza, nonché una riserva fino al 50 per cento dei posti messi a concorso in favore del personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso una delle due agenzie, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito.
Inoltre, è prorogato dal 30 giugno 2018 al 31 dicembre 2018 sia il termine entro il quale le Agenzie fiscali possono concludere nuovi concorsi per dirigenti, sia il termine di scadenza delle deleghe di funzioni dirigenziali attribuibili ai funzionari delle Agenzie fiscali con specifiche qualifiche ed anni di esperienza, per garantire la continuità operativa degli uffici nelle more dell'espletamento delle relative procedure concorsuali.

Sanità

In tema di sanità il disegno di legge di bilancio per il 2018 detta alcune norme relative a diverse materie.
Nel settore farmaceutico vanno menzionate le disposizioni sul ***payback*** che riguardano i termini temporali per l'adozione delle determinazioni sul ripiano dell'eventuale superamento, nel 2016, del limite di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale e del limite per la spesa farmaceutica ospedaliera, i termini di chiusura di procedure di transazione relative ai contenziosi sul ripiano del superamento dei suddetti limiti per gli anni 2013, 2014 e 2015 e le procedure successive alla conclusione delle medesime transazioni.
Viene specificato che il ripiano di cui al periodo precedente è determinato in modo tale che i titolari di AIC che hanno commercializzato uno o più medicinali non orfani e non innovativi coperti da brevetto per la prima volta nell'anno di ripiano e per i quali non è disponibile alcun dato di fatturato relativo all'anno precedente, nonché i titolari di AIC di medicinali non coperti da brevetto immessi in commercio successivamente alla scadenza del brevetto del farmaco originatore per la prima volta nell'anno di ripiano e per i quali non è disponibile alcun dato di fatturato all'anno precedente, partecipano al ripiano stesso nella misura massima del 10 percento della variazione positiva del fatturato dei medesimi medicinali.
Viene disciplinato l'avvio di una sperimentazione per la

remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali delle farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il Servizio sanitario nazionale. La sperimentazione verrà avviata, nell'ambito del triennio 2018-2020, in nove regioni.

Viene poi previsto, in via sperimentale per il triennio 2018-2020 e ad invarianza di spesa, l'avvio, da parte del Ministero della salute, di concerto con il MEF, di un monitoraggio degli effetti dell'utilizzo dei farmaci innovativi e innovativi oncologici sul costo del percorso terapeutico-assistenziale complessivo.

Altre disposizioni riguardano materie non omogenee.

Si prevede l'erogazione, anche per l'anno 2018, della prestazione *una tantum* a favore dei malati di mesotelioma, già prevista fino al 2017 dalla legge di stabilità per il 2015, a valere sulle disponibilità residue di cui al decreto MLPS-MEF del 4 settembre 2015 che ha determinato la somma da erogare in 5.600 euro per ciascun malato. La prestazione è prevista anche in favore degli eredi.

Viene istituito il Fondo di assistenza ai bambini affetti da malattia oncologica per il triennio 2018-2020 con una dotazione annua, come limite di spesa, pari a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, e di 5 milioni per il 2020. Al Fondo è consentito l'accesso alle associazioni che svolgono attività di assistenza psicologica, psico-sociologica, sanitaria per il bambino interessato e per la sua famiglia. Entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente disegno di legge, è emanato un regolamento del MLPS, di concerto con il MEF, che definisce l'utilizzo dei limiti di spesa del Fondo in esame.

Viene disposta la proroga per il 2018 di alcune deroghe alle norme sui rapporti finanziari con le strutture sanitarie accreditate, deroghe già ammesse per gli anni 2013-2017 e concernenti l'Istituto mediterraneo per i trapianti e terapie ad alta specializzazione di Palermo (ISMETT) .

Viene disciplinato l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di effettuare in forma elettronica l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione dei documenti attestanti l'ordinazione e l'esecuzione degli acquisti di beni e servizi e vengono introdotte specifiche norme in materia, con riferimento al settore sanitario.

Vengono inserite alcune norme in tema di disposizioni anticipate di trattamento (DAT). Viene istituita, presso il Ministero della salute, una banca dati destinata alla registrazione delle DAT. Per l'attuazione della banca dati è autorizzata, per il 2018, la spesa di 2 milioni. Viene stabilito che, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, le modalità di registrazione delle DAT saranno definite da un decreto del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Entro il 28 febbraio 2018 dovranno essere adottati i decreti di

fissazione delle tariffe massime delle prestazioni di assistenza ospedaliera, di assistenza specialistica ambulatoriale nonché le tariffe delle prestazioni di assistenza protesica relativa ai dispositivi su misura.

Viene incrementato il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato di 30 milioni nel 2019, 35 milioni nel 2020, 40 milioni nel 2021, 43 milioni nel 2022, 55 milioni nel 2023, 68 milioni nel 2024, 80 milioni nel 2021, 43 milioni nel 2022, 55 milioni nel 2023, 68 milioni nel 2024, 80 milioni nel 2025 e 86 milioni a decorrere dal 2026. Tali risorse sono destinate ad incrementare il Fondo per il trattamento economico accessorio della dirigenza medica, sanitaria e veterinaria.

Viene istituito un ruolo non dirigenziale della ricerca sanitaria e delle relative attività di supporto presso gli IRCCS (Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico pubblici) e gli IZS (Istituti Zooprofilattici Sperimentali), fermi restando i vincoli di spesa del personale a legislazione vigente.

Viene disposta l'estensione di alcuni termini previsti dalla normativa vigente in materia di interventi di ristrutturazione edilizia ed ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti, già definiti per razionalizzare l'utilizzo delle risorse per il finanziamento degli accordi di programma sottoscritti da regioni e province autonome.

Viene prevista l'istituzione, con decreto, della rete nazionale della talassemia e delle emoglobinopatie di cui fanno parte i centri di cura e le reti regionali già esistenti, e la definizione di linee guida specifiche per la corretta applicazione dei protocolli terapeutici e dei percorsi di assistenza.

Viene attribuito al Centro nazionale sangue il compito di svolgere, in accordo con le regioni, attività di supporto ai fini della certificazione di conformità alle disposizioni normative nazionali ed europee delle attività e dei prodotti dei servizi trasfusionali. Tale certificazione, precisa l'emendamento, è propedeutica al rilascio dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture trasfusionali da parte delle regioni e delle province autonome.

Viene previsto che le società operanti nel settore odontoiatrico ai sensi della legge n. 124 del 2017 (legge sulla concorrenza) versino un contributo pari allo 0,5 per cento del fatturato annuo alla "gestione quota B" del Fondo di previdenza generale dell'Ente nazionale previdenza e assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM). Tale contributo dovrà essere versato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello della chiusura d'esercizio.

Vengono dettate disposizioni in merito alla dotazione organica dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), autorizzando, per il biennio 2018-2019, lo svolgimento di procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato di 100 unità di personale.

Viene prevista la possibilità per le Aziende sanitarie della regione Trentino Alto Adige/Sud Tirol, limitatamente all'ambito delle province autonome di Trento e Bolzano, di stipulare, in determinati casi, contratti d'opera con operatori sanitari e con personale del ruolo professionale, nei limiti delle risorse disponibili.
Viene aumentato lo stanziamento del Fondo per la cura dei soggetti con disturbo dello spettro autistico di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.
Viene istituito un Fondo per la riduzione della quota fissa di compartecipazione per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (cosiddetto superticket), con una dotazione annua di 60 milioni di euro. La definizione dei criteri per la ripartizione del Fondo è demandata ad un decreto del Ministro della salute, da adottare, di concerto con il MEF, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio. Nel riparto dovranno essere privilegiate le regioni in cui siano state adottate iniziative intese ad ampliare il numero dei soggetti esentati dal pagamento della quota fissa di 10 euro ovvero in cui siano state introdotte misure alternative regionali di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie.
Vengono introdotte norme per la stabilizzazione del personale dirigenziale, anche medico, del Servizio sanitario nazionale.

Politiche sociali e per la famiglia

In tema di politiche sociali e per la famiglia il disegno di legge introduce od amplia alcune misure dirette a fornire un sostegno economico ai nuclei familiari e ai giovani, nonché destina contributi ad enti di ricerca o di assistenza.
In primo luogo viene estesa la platea dei beneficiari e incrementato il beneficio economico collegato al Reddito di inclusione – ReI, la misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, recentemente introdotta dal D.Lgs. 147/2017.
Dal 1° gennaio 2018, termine fissato per l'avvio della misura, sono resi meno stringenti i requisiti del nucleo familiare, necessari, in sede di prima applicazione, per accedere al ReI.
Dal 1° luglio 2018, la platea dei beneficiari del ReI viene estesa ulteriormente: decadono infatti i requisiti collegati alla composizione del nucleo familiare richiedente, di cui vengono considerate esclusivamente le condizioni economiche.
Inoltre, il massimale annuo riferito alla componente economica del ReI è incrementato del dieci per cento (esclusivamente per i nuclei familiari con 5 o più componenti il beneficio passa da 485 a circa 534 euro mensili).
L'estensione della platea dei beneficiari e l'incremento del beneficio sono resi possibili da un maggiore impegno finanziario. Lo stanziamento del Fondo Povertà viene incrementato di: 300 milioni nel 2018 e di 700 milioni nel 2019. Nel corso dell'esame al Senato sono stati ulteriormente incrementati gli importi per il 2020 e per lo stanziamento a regime dal 2021, portati

rispettivamente a 783 milioni (precedentemente 665 milioni) e 755 milioni annui a decorrere dal 2021 (precedentemente 637 milioni). In ragione di quest'ultimo incremento, al Senato è stata prevista una conseguente riduzione, dal 2020, delle risorse del Fondo da utilizzare per finalità da individuare con il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale: 117 milioni di euro nel 2020 (erano 235); 145 milioni di euro annui a decorrere dal 2021 (erano 263).

E' stato previsto un aumento, dal 2020, della percentuale (dal quindici al venti per cento), delle risorse del Fondo Povertà vincolata al finanziamento degli interventi e dei servizi sociali necessari per la messa a regime del ReI; risorse che passano dal 2020, da 352 a 470 milioni annui.

Infine, al fine di garantire il servizio sociale professionale come funzione fondamentale dei comuni, e, contestualmente, gli interventi e i servizi sociali per il contrasto alla povertà, è stato previsto che gli ambiti territoriali possano effettuare assunzioni di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato. Le risorse necessarie sono a valere e nei limiti della quota del Fondo Povertà attribuita agli ambiti territoriali di ogni regione per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali.

È stato poi introdotto un contributo complessivo di 100 milioni di euro per ciascun anno fiscale del triennio 2018-2020, in favore delle fondazioni bancarie, sotto forma di credito di imposta pari al 65 per cento delle erogazioni effettuate dalle stesse in specifici àmbiti dei servizi sanitari e socio assistenziali, che rientrino negli scopi statutari finalizzati alla promozione del *welfare* di comunità, purché in relazione ad attività non commerciali.

Sono state dettate alcune disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

Nel corso dell'esame presso la commissione bilancio è stato posto un limite temporale all'erogazione del "bonus bebè", che viene circoscritto al solo anno 2018 (invece che a decorrere da tale anno) per l'importo annuo che comunque rimane pari a 960 euro annui e soltanto fino al primo anno di vita del bambino, nato o adottato nel 2018, per ISEE familiari entro il 25.000 euro annui. Pertanto, rispetto al testo iniziale del disegno di legge, la misura non risulta più stabilizzata, sebbene, corrispondentemente, dal 2019 fosse previsto un dimezzamento della stessa a complessivi 480 euro annui.

Viene introdotta in via sperimentale per un triennio a partire dal 2018, una misura finanziata per 5 milioni di euro da destinare ad interventi per il sostegno dei giovani che, al compimento dei 18 anni, vivano fuori dalla propria famiglia di origine in base ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria, allo scopo di garantire la continuità dell'assistenza riferita al loro percorso di crescita verso l'autonomia, fino al 21° anno di età.

Viene istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un Fondo per

il sostegno del titolo di cura e di assistenza del ***caregiver*** familiare con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020, finalizzato a sostenere gli interventi legislativi per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del prestatore di cure familiare.

Quanto alle misure che dispongono finanziamenti ad enti di ricerca ed assistenza va ricordato che al fine di garantire le attività istituzionali del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, istituito presso l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, possono essere autorizzati appositi finanziamenti – non predeterminati nell'importo - all'Istituto degli Innocenti di Firenze. Per lo svolgimento dei relativi piani di attività, i ministeri membri dell'Osservatorio, possono stipulare convenzioni, di norma di durata pluriennale, con il suddetto Istituto.

A favore dell'Ente Nazionale per la protezione e l'assistenza dei Sordi (ENS) viene stanziato un milione di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

Viene incrementato di 250.000 euro il contributo annuo riconosciuto alla Sezione italiana dell'Agenzia internazionale per la prevenzione della cecità, a valere, a decorrere dal 2018, sul Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili, come incrementato dal comma 624, art. 1, del ddl di bilancio in esame.

Vengono stanziati, rispettivamente, un contributo straordinario di 2,5 milioni per il 2019 alla Federazione nazionale delle Istituzioni Pro Ciechi finalizzato, ai sensi della legge n. 278/2005, alla realizzazione di un centro polifunzionale sperimentale di alta specializzazione per la ricerca volto all'integrazione sociale e scolastica dei ciechi con minorazioni plurime, e un contributo straordinario di 300.000 euro per il 2018 all'istituto nazionale di valutazione degli ausili e delle tecnologie al fine di realizzare idonee valutazioni dei dispositivi e dei ritrovati tecnologici destinati a ciechi e ipovedenti, con conseguente rilascio di "bollino di qualità".

Previdenza

In materia previdenziale le misure di maggiore rilievo riguardano l'adeguamento dei requisiti pensionistici agli incrementi della speranza di vita.

In primo luogo si modifica il meccanismo di adeguamento, prevedendo:

- che si dovrà fare riferimento alla media dei valori registrati nei singoli anni del biennio di riferimento rispetto alla media dei valori registrati nei singoli anni del biennio precedente;
- che gli adeguamenti (a decorrere da quello operante dal 2021) non possono essere superiori a 3 mesi (con recupero dell'eventuale misura eccedente in occasione dell'adeguamento o degli adeguamenti successivi);
- che eventuali variazioni negative devono essere recuperate in occasione degli adeguamenti successivi (mediante compensazione con gli incrementi

che deriverebbero da tali adeguamenti).

In secondo luogo si dispone l'esclusione dall'adeguamento all'incremento della speranza di vita (pari a 5 mesi e decorrere dal 2019) per specifiche categorie di lavoratori (individuate dall'allegato B) e per i lavoratori impegnati nelle cd. attività usuranti.

Altri interventi significativi riguardano l'APE volontaria e l'APE sociale, con l'obiettivo di ampliare la possibilità di accesso a tali strumenti di anticipazione del pensionamento, nonché i benefici previdenziali per i cd. lavoratori precoci.

Le norme contenute nel disegno di legge, in particolare, prorogano di un anno (dal 31 dicembre 2018 al 31 dicembre 2019) l'istituto sperimentale dell'APE volontaria; intervengono sul requisito dello "stato di disoccupazione" richiesto per l'accesso all'APE sociale, prevedendo che esso si configuri (oltre che nel caso di licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, come attualmente previsto) anche nel caso di scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato (a condizione che il soggetto abbia avuto, nei 36 mesi precedenti la cessazione del rapporto, periodi di lavoro dipendente per almeno 18 mesi); intervengono sui requisiti contributivi richiesti per l'accesso all'APE sociale, prevedendo una riduzione per le donne di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. APE sociale donna).

Per quanto attiene al beneficio previdenziale per i cd. lavoratori precoci, si includono nuove professioni tra i lavori gravosi, si amplia l'intervallo temporale in cui maturare il periodo di attività richiesto nelle professioni gravose (in particolare, oltre allo schema 6 anni su 7 viene altresì prevista la possibilità di maturare il periodo di attività secondo lo schema 7 anni su 10) e si semplifica la procedura per l'accesso al beneficio.

Nuovi benefici previdenziali sono previsti per i lavoratori impiegati in cicli produttivi del settore industriale su turni di 12 ore e per i lavoratori che operano in stabilimenti di fibre ceramiche, mentre specifiche disposizioni regolano il pensionamento anticipato di dipendenti di aziende editoriali e stampatrici di periodici.

Si introduce una disciplina a regime della Rendita Integrativa Temporanea Anticipata (cd. RITA), attualmente prevista in via sperimentale per il periodo 1° maggio 2017 - 31 dicembre 2018, dalla legge n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017).

Specifiche misure sono volte alla salvaguardia del patrimonio delle casse previdenziali privatizzate e al finanziamento dei patronati.

Infine, talune disposizioni riguardano la previdenza complementare e, in particolare, la soppressione di FONDINPS.

Ambiente e territorio

Per il sostegno agli investimenti in materia ambientale è rifinanziato il fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Nel corso dell'esame parlamentare, è stata prevista la possibilità di destinare, a valere sulle risorse del

Fondo, una quota annua pari a 70 milioni di euro al finanziamento degli interventi individuati dal Piano stralcio aree metropolitane e aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio di alluvione, e non ancora finanziati, nonché degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico nelle Regioni del Centro-Nord.

Viene istituito un fondo per la messa in sicurezza e il risanamento dei siti con presenza di rifiuti radioattivi, con risorse pari a 5 milioni di euro annui per il triennio 2018-2020.

E' stato inoltre attribuito alla Sogin S.p.A. il compito di smantellare il reattore Ispra-1, situato nel complesso del Centro Comune di Ricerca (CCR) di Ispra (Varese).

Per il triennio 2018-2020, sono assegnati contributi ai comuni per la messa in sicurezza degli edifici pubblici e del territorio e, dal 2018, sono previsti 10 milioni di euro per i piccoli comuni per interventi di tutela dell'ambiente e mitigazione del rischio idrogeologico.

E' stata prevista l'istituzione di un Fondo, finalizzato all'erogazione di contributi ai comuni, per l'integrazione delle risorse necessarie agli interventi di demolizione di opere abusive e della banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio.

Una quota del fondo per il rinnovamento del parco mezzi del trasporto pubblico locale e regionale può essere destinata ai progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile urbana.

E' attribuita all'Officina Grande Riparazione ETR di Bologna la qualifica di Sito di interesse nazionale (SIN) ai fini della bonifica da amianto.

Le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti sono assegnate all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, che assume la denominazione di Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) e sono previste risorse per le Autorità di bacino distrettuali.

Per gli interventi di riqualificazione energetica, recupero edilizio e misure antisismiche, sono prorogate fino al 31 dicembre 2018 sia la detrazione al 50 per cento per la ristrutturazione edilizia, sia la detrazione al 65 per cento (c.d. ***ecobonus***).

Si prevede, per l'anno 2018, una detrazione del 36 per cento (nel limite di 5.000 euro) per interventi di "sistemazione a verde" di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni.

Diversi sono gli interventi previsti in materia di aree protette, per l'Ente parco nazionale del Vesuvio, in relazione alla realizzazione del Grande progetto Pompei, e per l'istituzione del Parco del Delta del Po e dei Parchi nazionali del Matese e di Portofino. Nel corso dell'esame parlamentare, è stato previsto di destinare una quota dei proventi delle aste per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra al finanziamento delle attività relative al programma triennale per le aree naturali protette.

In materia di risorse e infrastrutture idriche, si prevede l'adozione di un Piano nazionale di interventi nel settore idrico e, nelle more

della sua adozione, di un Piano straordinario per la realizzazione degli interventi urgenti in stato di progettazione definitiva, per una spesa di 50 milioni per ciascuno degli anni 2018-2022. Il disegno di legge reca, inoltre, disposizioni per l'accelerazione delle procedure di liquidazione dell'EIPLI (Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione Fondiaria in Puglia e Lucania) e per la costituzione di un nuovo soggetto gestore delle infrastrutture regionali per le risorse idriche del Sud. E' stata inoltre inserita la proroga fino al 31 dicembre 2021 dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato alla società Acquedotto Pugliese.

Per le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico nelle province di Bolzano e di Trento si prevede, tra l'altro, la proroga di diritto delle concessioni indicate nella norma per il periodo utile al completamento delle procedure di evidenza pubblica e comunque non oltre il 31 dicembre 2022.

Si prevede l'istituzione del Comitato di indirizzo per la meteorologia e la climatologia, quale organo di indirizzo nazionale delle politiche di settore, e dell'Agenzia nazionale per la meteorologia e la climatologia denominata "Italia Meteo".

In materia ambientale, nel corso dell'esame parlamentare sono state altresì inserite disposizioni finalizzate:

- al riconoscimento di un credito d'imposta del 36 per cento alle imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali derivati da plastiche miste provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi o da selezioni di rifiuti urbani residui;
- all'istituzione di un fondo destinato alla realizzazione della piattaforma italiana del fosforo;
- all'istituzione di un Fondo per consentire la manutenzione straordinaria, nonché l'adeguamento delle opere pubbliche di rilevanza nazionale necessarie alla protezione dal fenomeno della subsidenza nei territori del Delta del Po e alla difesa dalle acque nei territori subsidenti ricompresi nelle province di Ferrara, Ravenna e Rovigo;
- a prevedere che le risorse destinate dai Patti per lo sviluppo al riguardanti il rischio idrogeologico confluiscano nelle contabilità speciali intestate ai Presidenti delle Regioni;
- a destinare una quota del gettito del tributo speciale per il deposito in discarica ai comuni ove sono ubicati le discariche o gli impianti di incenerimento interessati dal disagio provocato dalla presenza dell'impianto;
- alla produzione e alla commercializzazione dei bastoncini per la pulizia delle orecchie in materiale biodegradabile e compostabile, nonché dei prodotti cosmetici da risciacquo ad azione esfoliante o detergente che non contengono microplastiche;

- a prorogare al 31 dicembre 2018 il periodo in cui continuano ad applicarsi gli adempimenti e gli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti antecedenti alla disciplina del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) e non si applicano le relative sanzioni, e a introdurre norme volte alla semplificazione del procedimento di tracciabilità dei rifiuti e al recupero dei contributi dovuti in materia di SISTRI.

Protezione civile

Sisma dell'aprile 2009 in ***Abruzzo***.
Per l'anno 2018, sono assegnati 10 milioni di euro per la ricostruzione del Comune de l'Aquila e 2 milioni di euro per gli altri comuni del cratere sismico. Nella materia sono state poi inserite ulteriori disposizioni volte a: estendere al 2018 il contributo finalizzato alle spese per il personale impiegato presso gli uffici territoriali per la ricostruzione, prorogare dal 1° maggio 2018 al 1° luglio 2018 la soppressione di tali uffici, prorogare o rinnovare i contratti stipulati ai sensi di talune ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri e i contratti a termine in deroga ai limiti stabiliti dalla normativa vigente, prorogare al 31 dicembre 2019 la validità delle graduatorie concorsuali per il reclutamento di personale a tempo indeterminato per fronteggiare la ricostruzione.
Sisma del maggio 2012 in ***Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.***
Si attribuisce ai commissari delegati la facoltà di stipulare mutui la ricostruzione pubblica e per le opere di urbanizzazione primaria dei centri storici ed urbani; si prorogano al 31 dicembre 2019 le agevolazioni per la zona franca urbana nei comuni della Lombardia; si proroga al 31 dicembre 2018 l'esenzione IMU; si proroga al 2019 la sospensione dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti agli enti locali; si incrementa il Fondo per la ricostruzione; si consente al Presidente della Regione Lombardia di rimborsare i costi per le assunzioni di personale. Nel corso dell'esame parlamentare sono state inserite ulteriori disposizioni volte a: prorogare al 31 dicembre 2018 il termine relativo alla sospensione di mutui ipotecari o chirografari relativi a edifici distrutti, inagibili o inabitabili, anche parzialmente, ovvero relativi alla gestione di attività di natura commerciale ed economica svolte nei medesimi edifici; prorogare anche per l'anno 2019 le disposizioni relative alla stipula di un'apposita convenzione con Fintecna o con un società da questa interamente controllata; estendere anche all'anno 2019 l'autorizzazione ad assumere personale con contratto di lavoro flessibile; prorogare al 31 dicembre 2019 il termine per il riconoscimento del compenso per prestazioni di lavoro straordinario rese per l'espletamento delle attività conseguenti allo stato di emergenza; consentire l'effettivo recupero dei rifiuti

non pericolosi derivanti da attività di costruzione e demolizione.

*Eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016 in **Italia centrale**.*

Si differisce il pagamento dei mutui concessi ai Comuni; i soggetti diversi dai titolari di reddito d'impresa e lavoro autonomo possono effettuare i versamenti sospesi in 24 rate mensili a decorrere dal 31 maggio 2018. L'esenzione dei redditi da fabbricati inagibili è prorogata fino al 2018. Si prevede la stabilizzazione del personale dell'Ufficio del Soprintendente speciale. Si prevede, inoltre, una verifica dell'andamento degli oneri, in base alla quale verrà determinato l'ammontare complessivo degli spazi finanziari da assegnare alle Regioni.

Ulteriori disposizioni sono volte a: prevedere che i comuni, assegnatari di taluni finanziamenti per l'adeguamento sismico di edifici scolastici, continuano ad usufruirne anche nel caso di accertata inagibilità dell'edificio a seguito degli eventi sismici; prevedere l'incremento della spesa massima per comandi, distacchi e assunzioni; modificare i termini per l'indicazione dell'impresa affidataria dei lavori di ricostruzione privata e la disciplina per la concessione di contributi alle imprese e di agevolazioni fiscali all'interno della zona franca urbana; prevedere il trasferimento delle strutture abitative d'emergenza al patrimonio indisponibile dei Comuni colpiti; modificare i criteri per l'ammissibilità degli immobili di proprietà di enti ecclesiastici ai contributi per la ricostruzione pubblica; consentire la stipula, da parte del Commissario straordinario, di convenzioni con INVITALIA per lo svolgimento di attività istruttorie; intervenire sulla finalizzazione delle risorse destinate agli interventi su edifici già interessati da precedenti eventi sismici; differire al mese di novembre 2018 il pagamento delle rate in scadenza per la definizione agevolata dei debiti.

Con riguardo al sisma dell'agosto 2017 nell'isola di Ischia, è' istituito un Fondo con una dotazione di 9,69 milioni di euro per il 2018, 19,38 milioni per il 2019 e 19,69 milioni per il 2020. E' differito il pagamento dei mutui CDP ai Comuni di Casamicciola Terme, Lacco Ameno e Forio d'Ischia, ed è sospeso il pagamento dei mutui concessi dagli istituti di credito ai privati su immobili residenziali, commerciali e industriali inagibili. Sono, inoltre, state previste assunzioni in deroga nei territori dell'isola di Ischia colpiti dal sisma dell'agosto 2017.

***Ulteriori eventi calamitosi**.*

É prevista una spesa di 2 milioni di euro per il 2019 in favore dell'Ente parco nazionale del Vesuvio in relazione alla realizzazione del Grande progetto Pompei, per la messa in sicurezza della Strada Matrone, compromessa a seguito degli incendi boschivi e relativi eventi franosi che nei mesi di luglio e agosto 2017 hanno interessato l'area vesuviana.

Si prevede, inoltre, un contributo per le imprese colpite dagli eventi alluvionali del Piemonte del novembre 1994. Sono destinate risorse per la ristrutturazione delle chiese danneggiate a seguito di taluni eventi alluvionali.

Ulteriori disposizioni, in favore dei territori colpiti da altri eventi sismici o altre calamità, riguardano: gli spazi finanziari delle province terremotate; la sospensione dei versamenti tributari per i soggetti colpiti dall'alluvione di Livorno.
Sono dettate misure di carattere generale finalizzate a inserire tra le spese detraibili, per le polizze stipulate a decorrere dal 1° gennaio 2018, i premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di eventi calamitosi per unità immobiliari ad uso abitativo e ad esentarle interamente dalla imposta sulle assicurazioni.
Ulteriori disposizioni sono volte a regolare l'utilizzo delle risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali per effetto della scadenza del termine di durata dello stato di emergenza.
Da ultimo, si introduce un ulteriore criterio per l'attribuzione di spazi finanziari in favore degli enti locali, consistente nella realizzazione di investimenti per il ripristino e la messa in sicurezza del territorio a seguito di danni derivanti da eccezionali eventi meteorologici per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza.

Energia

In materia di fonti rinnovabili, si proroga al 31 dicembre 2018 il termine entro il quale gli esercenti di impianti alimentati da biomasse, biogas e bioliquidi sostenibili cessano di beneficiare di incentivi sull'energia prodotta. Nel corso dell'esame parlamentare la disposizione è stata integrata nel senso che ai suddetti esercenti è riconosciuto il diritto a fruire degli incentivi per i cinque anni dal rientro in esercizio degli impianti, anziché fino al 31 dicembre 2021.
Si è inoltre intervenuti sulla disciplina dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi nel settore fotovoltaico, disponendo, in deroga alla disposizione che prevede la decadenza dagli incentivi, che il GSE disponga la decurtazione dell'incentivo in misura ricompresa fra il 20 per cento e l'80 per cento in ragione dell'entità della violazione. Nel caso in cui le violazioni siano spontaneamente denunciate dal soggetto responsabile al di fuori di un procedimento di verifica e controllo, le decurtazioni sono ulteriormente ridotte di un terzo.
E' stata altresì introdotta una proroga concernente gli incentivi di cui all'articolo 14, comma 11 del D.Lgs. n. 102/2014, per i progetti di efficienza energetica di grandi dimensioni, non inferiori a 35.000 TEP/anno, il cui periodo di riconoscimento dei certificati bianchi è terminato entro il 2014. La durata degli incentivi è ora prorogata al 31 dicembre 2018 (rispetto al 31 dicembre 2017), purché i progetti stessi siano concretamente avviati entro il 31 dicembre 2018 (rispetto al 31 dicembre 2017).

Politiche agricole

Per il settore agricolo è previsto un esonero contributivo totale per i primi tre anni e uno sgravio contributivo, al 66% nel quarto anno e al 50% nel quinto anno, a favore degli imprenditori agricoli che non hanno raggiunto i 40 anni di età e che si iscrivono per la prima volta alla previdenza agricola tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2018.
Vengono, poi, istituiti i distretti del cibo ai quali sono chiamate a partecipare le imprese agricole, agroalimentari e sociali al fine di promuovere, attraverso le attività agricole, lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, l'integrazione di attività caratterizzate da prossimità territoriale, la sicurezza alimentare, nonché di ridurre l'impatto ambientale delle produzioni e lo spreco alimentare, salvaguardando il territorio e il paesaggio rurale. Durante l'esame presso la Commissione bilancio sono stati inclusi nella previsione i biodistretti.
È, inoltre, innalzata la percentuale di compensazione IVA per le carni vive bovine e suine prevedendo che sia stabilita in misura non superiore, rispettivamente, al 7,7% e all'8% per ciascuna delle annualità 2018, 2019 e 2020.
Sono predisposte risorse finanziarie pari a 50 milioni di euro per la realizzazione del piano straordinario degli invasi.
Il Senato ha introdotto l'istituto del contratto di affiancamento tra i giovani di età compresa tra i 18 e i 40 anni e gli imprenditori agricoli o coltivatori diretti di età superiore a 65 anni o pensionati. Il contratto permette l'accesso prioritario ai mutui agevolati per gli investimenti.
Nel settore della pesca, sono state introdotte disposizioni che prevedono la corresponsione di un'indennità giornaliera di 30 euro per l'anno 2018 per le imprese adibite alla pesca marittima nei periodi di fermo obbligatorio; l'integrazione per l'anno 2019 di 12 milioni di euro della dotazione finanziaria del programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2017-2019; l'attribuzione, a decorrere dall'anno 2018, e nel limite di 5 milioni di euro annui, di un'indennità giornaliera fino ad un massimo di 30 euro a favore dei lavoratori dipendenti da imprese adibite alla pesca marittima nei periodo di fermo non obbligatorio; l'attribuzione, infine, con un'aggiunta approvata alla Camera, di 1 milione di euro per il 2019 ad integrazione delle risorse del Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, destinate a completare le procedure di risarcimento dei danni subite dalle imprese dl settore a seguito di calamità naturali riconosciute.
Con riguardo ai danni prodotti dal batterio della ***Xylella fastidiosa*** il testo prevede lo stanziamento di 1 milione di euro per il 2018, aggiunto durante l'esame in Commissione bilancio, 2 milioni per il 2019 e per il 2020 per finanziare i contratti di distretto per i territori danneggiati*;* il rifinanziamento del Fondo di solidarietà nazionale di 1 milione di euro per il 2018 e per il 2019 a favore delle imprese colpite; il rifinanziamento di 1 milione di euro per gli anni 2018, 2019 e 2020 del Fondo per la competitività della filiera e il miglioramento della qualità dei prodotti cerealicoli e lattiero-caseari da destinare al reimpianto di piante tolleranti o resistenti alla *Xylella fastidiosa* nella zona infetta sottoposta a misure di contenimento del batterio.
Ulteriori interventi hanno riguardato la definizione del regime fiscale dell'attività di enoturismo, in parte modificata durante l'esame presso la Commissione bilancio prevedendo che occorra fare riferimento alle produzioni vitivinicole del

territorio, nonché l'istituzione nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del Fondo per l'emergenza avicola, con una dotazione di 15 milioni di euro per il 2018 e 5 milioni di euro per il 2019;
Con riguardo al personale, particolarmente rilevante risulta la dotazione finanziaria disposta a favore della stabilizzazione dei lavoratori precari presso il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi di economia agraria (CREA); sono, a tal fine, destinati, 10 milioni di euro per il 2018 e 50 milioni di euro a decorrere dal 2019.
Durante l'esame in Commissione bilancio sono state approvate ulteriori misure:
- sono state estese al settore zootecnico le risorse del Fondo per la competitività della filiera e il miglioramento della qualità dei prodotti cerealicoli e lattiero caseari. A tal fine sono stati stanziati 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 destinati a sostenere la zootecnia estensiva praticata nelle zone montane e, limitatamente ai comuni colpiti dal sisma del 2016 e 2017, nelle zone svantaggiate;

- è stato istituito un Fondo per il miglioramento della qualità e della competitività delle imprese agrumicole con una dotazione di 2 milioni di euro per il 2018 e 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020;
- è stato incrementato la dotazione del Fondo per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera di 4 milioni di euro per il 2018, di 5 milioni di euro per il 2019 e di 6 milioni di euro per il 2020;
- è stato istituito un Fondo antibracconaggio ittico per aumentare i controlli nelle acque interne da parte del Comando unità per la tutela forestale ambientale e agroalimentare, con una dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020;
- è stata rideterminata l'aliquota di accisa sulla birra in 3,00 euro per ettolitro e per grado-Plato a decorrere dal 1° gennaio 2019;
- è stata prorogata dal gennaio 2018 a gennaio 2019 la decorrenza relativa alla tenuta, in modalità telematica, del Libro unico del lavoro, tenuto presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- è stata modificata la disposizione relativa alla presentazione dell'informazione antimafia da parte degli imprenditori agricoli, confermando per le imprese agricole che abbiano fatto domanda per importi inferiori a 25.000 euro una proroga al 31 dicembre 2018 dell'obbligo di presentare la suddetta informazione ed escludendo dall'obbligo le domande di contributi. Con l'entrata in vigore della disposizione in esame, l'obbligo di presentazione della documentazione antimafia si applicherà da subito solo ai titolari di fondi che accedono a fondi europei per importi superiori a 25.000 euro;
- è stata modificata la tassazione relativa alle scommesse sulle corse dei cavalli, prevedendo che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, per la tassazione sul margine (differenza tra somme giocate e vincite corrisposte) relativamente alle scommesse a quota fissa sulle corse dei cavalli, una parte del gettito (67 per cento) è destinato alla filiera ippica. Il

prelievo è stabilito per la rete fisica nella misura del 43 per cento e per il gioco a distanza del 47 per cento. Per sostenere la filiera ippica e le scommesse nelle reti autorizzate, tali aliquote sono ridotte qualora il gettito, nel corso di 12 mesi solari, raggiunga determinate soglie, su proposta definita con decreto ministeriale. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli regola con proprio decreto le modalità con le quali le reti autorizzate offrono propri programmi complementari di scommesse a quota fissa. Le società che gestiscono gli ippodromi e gli allibratori sono autorizzati alla raccolta di tutte le scommesse sulle corse dei cavalli previa sottoscrizione di apposito disciplinare con l'Agenzia. Entro 90 giorni le scommesse a totalizzatore sulle corse dei cavalli dovranno essere conformate al modello di ripartizione della posta di gioco adottato per le scommesse a totalizzatore. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro delle politiche agricole, dovrà adottare le misure per rendere omogenee le formule di scommessa a totalizzatore sulle corse dei cavalli, anche stabilendo la posta unitaria di gioco, la giocata minima, l'introduzione di eventuali nuove formule di scommessa, e prevedendo, ove necessario, ulteriori categorie di vincita e l'accantonamento da destinarsi a Jackpot. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli assicura l'adeguamento dei sistemi di totalizzazione delle scommesse sulle corse dei cavalli, al fine di consentirne la commercializzazione. Si prevede, infine, la riforma del settore ad opera del Ministero delle politiche agricole attraverso una procedura di selezione ad evidenza pubblica per individuare un organismo, da sottoporre alla vigilanza del Ministero, cui demandare le funzioni di organizzazione degli eventi ippici, di ripartizione e di rendicontazione delle risorse.

Scuola, università, ricerca

In materia di scuola, in particolare:

- è stata autorizzata, per il 2018, la spesa di € 75 mln per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio. Si tratta delle funzioni che l'art. 1, co. 947, della legge di stabilità 2016 ha attribuito alle regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, esse erano già state attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni;
- dal 2018, si prevedono stanziamenti a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione, per - tra l'altro - i percorsi di istruzione e formazione professionale (€ 189,1 mln), i contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria di II grado e il certificato di specializzazione tecnica superiore, i percorsi di alternanza

scuola-lavoro (€ 75 mln, incrementati a € 125 mln per il solo 2018);

- si prevede la progressiva armonizzazione della retribuzione di posizione, per la parte fissa, dei dirigenti scolastici con quella delle altre figure dirigenziali del comparto Istruzione e ricerca e a tal fine si stanziano € 37 mln per il 2018, € 41 mln per il 2019 ed € 96 mln dal 2020;
- si destinano € 10 mln nel 2018, € 20 mln nel 2019 ed € 30 mln dal 2020 alla valorizzazione della professionalità dei docenti delle istituzioni scolastiche statali;
- si reintroduce la possibilità di sostituire gli assistenti amministrativi e gli assistenti tecnici, a decorrere dal trentesimo giorno di assenza, a tal fine incrementando di € 19,65 mln annui, dal 2018, il limite di spesa vigente per le sostituzioni;
- si dispone che le graduatorie dei concorsi per docenti relativi a tutti i gradi di istruzione e a tutte le tipologie di posto sono utili, fino al termine di validità, per le immissioni in ruolo di coloro che hanno raggiunto il punteggio minimo previsto dal bando, anche in deroga al limite del 10% introdotto dalla L. 107/2015, fermo restando il diritto all'immissione in ruolo per i vincitori del concorso. Inoltre, si prevede che le graduatorie relative ai tre concorsi banditi nel 2016 sono valide per un ulteriore anno rispetto al triennio previsto;
- si dispone che alle misure del PON 2014-2020 "Per la scuola-competenze e ambienti per l'apprendimento" partecipano anche le istituzioni formative accreditate dalle regioni (e dalle province autonome) per l'erogazione di percorsi di istruzione e formazione professionale;
- si prevede di bandire entro il 2018 un concorso per l'assunzione di Direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA), al quale possono partecipare, anche se non in possesso del titolo di studio richiesto, gli assistenti amministrativi in possesso di un requisito minimo di servizio nell'esercizio di mansioni di DSGA;
- si posticipa (dall'a.s. 2019/2020) all'a.s. 2020/2021 la soppressione della possibilità di collocare fuori ruolo docenti e dirigenti scolastici per assegnazioni presso enti che operano nel campo, fra l'altro, delle tossicodipendenze e della formazione;
- si prevede l'assunzione presso il MIUR, a decorrere dal 2018, di personale con competenze amministrative, giuridiche e contabili, allo scopo di ridurre gli adempimenti a carico delle istituzioni scolastiche per lo svolgimento di attività amministrative non strettamente connesse alla gestione del servizio istruzione, quali, ad esempio, la gestione del contenzioso;
- si aumentano le risorse destinate ad incrementare l'organico (docente) dell'autonomia di € 50 mln nel 2018 e di € 150 mln annui dal 2019;

- si introducono disposizioni volte, in sede di aggiornamento delle graduatorie di istituto, alla valorizzazione dei titoli abilitanti all'insegnamento nella scuola di infanzia e nella scuola primaria acquisiti nell'ambito di percorsi universitari;
- si consente la prosecuzione fino al 31 agosto 2018 dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa già stipulati per lo svolgimento di funzioni assimilabili a quelle degli assistenti amministrativi e tecnici e si prevede che entro il 28 febbraio 2018 il MIUR emani un bando per l'immissione in ruolo degli stessi a decorrere dall'a.s. 2018-2019;
- si stabilisce che, nell'ambito dell'organico dell'autonomia previsto dalla L. 107/2015, il 5% dei posti dell'organico di potenziamento è destinato alla promozione dell'educazione motoria nella scuola primaria;
- si prevede l'avvio di una procedura di stabilizzazione per i lavoratori ex LSU di Palermo che svolgono funzioni corrispondenti a quelle di collaboratore scolastico. Nelle more, i rapporti convenzionali sono prorogati al 30 agosto 2018;
- si dispone che il personale della scuola impegnato in innovativi e riconosciuti progetti didattici internazionali svolti in lingua straniera, al raggiungimento dei requisiti per la quiescenza, può chiedere di essere autorizzato al trattenimento in servizio retribuito per non più di 3 anni (a fronte degli attuali 2);
- si inseriscono fra gli oneri detraibili le spese sostenute, fino al completamento della scuola secondaria di secondo grado, in favore di studenti con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), per l'acquisto di strumenti compensativi e sussidi tecnici e informatici necessari all'apprendimento;
- si dispone che l'INAIL destina complessivi € 50 mln per la costruzione di scuole innovative nelle aree interne del Paese;
- si consente la prosecuzione dell'acquisto, da parte delle scuole, dei servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari, nonché degli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, dai soggetti già destinatari degli atti contrattuali e degli ordinativi di fornitura, nelle regioni ove la convenzione-quadro Consip (attivata a seguito della gara indetta nel 2012) sia stata risolta o non sia stata mai attivata, nonché in quelle dove scadano o siano scaduti i relativi contratti attuativi. Il termine ultimo per la prosecuzione dell'acquisto è fissato alla data di effettiva attivazione della (nuova) convenzione-quadro e comunque non oltre il 30 giugno 2019. A tal fine, si incrementano i vigenti limiti di spesa per l'acquisto dei servizi di € 192 mln per il 2018 ed € 96 mln per il 2019. Al contempo, Consip deve provvedere all'espletamento delle (nuove) procedure di gara per l'affidamento dei servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari mediante convenzione-quadro, da completarsi entro l'inizio dell'a.s. 2019/2020;

si destinano risorse alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali, fra le quali vi sono la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale, e la gestione dell'edilizia scolastica;
- per il biennio 2018-2019, si incrementa (da € 300 mln) a € 400 mln il limite entro il quale sono assegnati spazi finanziari agli enti locali, nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali, per interventi di edilizia scolastica.

In materia di università (e, più in generale, di formazione terziaria), in particolare:

- si ripristina in via strutturale la detrazione dei canoni di locazione di alloggi universitari per gli studenti iscritti ad un corso di laurea presso una università ubicata in un comune distante da quello di residenza almeno 100 chilometri e, comunque, in una provincia diversa, per unità immobiliari situate nello stesso comune in cui ha sede l'università o in comuni limitrofi, al contempo confermando che, limitatamente ai periodi d'imposta in corso al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018, il requisito della distanza necessario per fruire della agevolazione si intende rispettato anche all'interno della stessa provincia ed è ridotto a 50 km per gli studenti residenti in zone montane o disagiate;
- si incrementano di € 10 mln nel 2018, € 20 mln nel 2019 ed € 35 mln a decorrere dal 2020 le risorse da destinare agli Istituti tecnici superiori (ITS) al fine di aumentare il numero di soggetti in possesso delle competenze richieste dal processo Industria 4.0. Si prevede, altresì, l'integrazione degli standard organizzativi e di percorso degli stessi ITS e la (ri)definizione dei requisiti che essi devono possedere ai fini del rilascio del diploma di tecnico superiore;
- si autorizza una spesa di € 200.000 annui, a decorrere dal 2018, per il finanziamento di lettorati di lingua italiano presso atenei esteri, da conferire in via preferenziale a personale fornito di dottorato di ricerca;
- si disciplina l'esercizio delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico, di pedagogista, nonché, per alcuni aspetti, di educatore professionale socio-sanitario, alle quali si accede all'esito di un percorso di studi universitario;
- si prevede che, con effetto economico a decorrere dal 2020, il regime di progressione stipendiale per classi dei professori e dei ricercatori universitari è trasformato da triennale in biennale e si dispone l'attribuzione di un importo ***ad personam una tantum*** in relazione alla classe stipendiale che gli stessi avrebbero potuto maturare nel predetto quinquennio. Conseguentemente, si

dispongono incrementi del Fondo per il finanziamento ordinario (FFO);

- si prevede un incremento del FFO di € 12 mln per il 2018 e di € 76,5 mln dal 2019 per l'assunzione di ricercatori a tempo determinato di tipo B (art. 24, co. 3, lett. *b*), L. 240/2010) e il loro, eventuale, consolidamento nella posizione di professore associato;
- a decorrere dal quinquennio 2023-2027, si modificano i vincoli di utilizzo da parte delle università delle risorse concesse a valere sul Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza, in particolare elevando la quota da utilizzare complessivamente per il reclutamento di professori e di ricercatori, nonché di personale tecnico e amministrativo, e la quota da impiegare per il reclutamento di ricercatori di "tipo b". Inoltre, si consente a professori e ricercatori a tempo definito di svolgere attività didattica e di ricerca presso università o enti di ricerca esteri, anche con rapporto di lavoro subordinato;
- si stabilisce che le disposizioni in materia di flessibilità del fondo accessorio destinato al trattamento economico del personale, già previste in via sperimentale, dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2020, per le regioni a statuto ordinario e le città metropolitane che rispettino determinati requisiti, si applicano anche, sempre in via sperimentale, alle università statali "virtuose", individuate con DPCM. Il medesimo DPCM stabilisce, altresì, la misura percentuale massima dell'incremento;
- dal 2018, si estende alle ricercatrici a tempo determinato l'istituto della sospensione della durata massima dei contratti a termine durante il periodo di astensione obbligatoria per maternità, prorogando il termine di scadenza per un periodo pari a quello dell'astensione obbligatoria;
- dal 2018, si prevede un incremento di € 20 mln annui del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio universitarie e un incremento del FFO di € 20 mln annui al fine di adeguare l'importo delle borse di studio concesse per la frequenza dei corsi di dottorato di ricerca. In realtà, a decorrere dal 2019, alla copertura di parte dell'onere per quest'ultimo adeguamento si provvede mediante riduzione dello stesso FFO;
- si esclude dal computo per il raggiungimento del limite massimo della contribuzione studentesca universitaria – oltre ai contributi per le scuole di specializzazione versati dagli studenti fuori corso – anche i contributi versati dagli "studenti internazionali";
- per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020, si prevede l'incremento di € 1 mln del contributo alle università per il potenziamento degli interventi volti a favorire l'attività

sportiva degli studenti universitari e a sostenere la promozione dello sport universitario;

- si consente il trasferimento a qualsiasi titolo di immobili per alloggi e residenze per studenti universitari oggetto di cofinanziamento statale, anche prima della realizzazione o ultimazione dei lavori, a fondi comuni di investimento immobiliare;
- si dispone che i Nuclei di valutazione delle Istituzioni AFAM statali e delle Istituzioni private autorizzate dal MIUR al rilascio di titoli aventi valore legale devono inoltrare le relazioni annuali sulle attività e sul funzionamento dell'Istituzione, oltre che al MIUR anche all'ANVUR e che i componenti degli stessi Nuclei devono essere scelti secondo criteri e linee guida elaborati dall'ANVUR;
- si incrementa di € 5 mln per il 2018, € 10 mln per il 2019, € 35 mln dal 2020 il fondo istituito dall'art. 22-*bis* del D.L. 50/2017 (L. 96/2017) per la statizzazione di Istituti superiori di studi musicali non statali e Accademie di belle arti non statali;
- si stanziano altre risorse per superare il precariato nelle Istituzioni AFAM e si dispone in materia di graduatorie e di ***turn-over*** nelle stesse;
- si prevede l'accorpamento del Conservatorio Claudio Monteverdi di Bolzano alla libera Università di Bolzano;
- si consente alle università che hanno un valore dell'indicatore delle spese di personale inferiore all'80%, di attivare, entro il 31 dicembre 2018, procedure di chiamata di professori di prima e seconda fascia, nonché di ricercatori a tempo indeterminato (ruolo ad esaurimento), riservate a personale già in servizio presso università che si trovino in una situazione di significativa e conclamata "tensione finanziaria" – deliberata dagli organi competenti – e che abbiano un valore dell'indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80%;
- si incrementa di € 4,5 mln in ciascuno degli anni dal 2019 al 2027 e di € 1,5 mln a decorrere dal 2028 il contributo destinato alla Scuola di dottorato internazionale GSSI (Gran Sasso *Science Institute*), con corrispondente riduzione del FFO;
- si proroga (dal 31 dicembre 2017) al 31 dicembre 2018 il termine previsto per il perfezionamento, da parte delle università statali, dei contratti integrativi di sede volti a superare il contenzioso in atto, nonché a prevenire l'instaurazione di nuovo contenzioso nei confronti delle medesime università da parte degli ex lettori di lingua straniera;
- si introduce una specifica disciplina delle somme residue

relative ai mutui concessi da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e trasferiti al MEF per interventi di edilizia universitaria.

In materia di ricerca, in particolare:

- si prevede che la nuova disciplina sulla progressione stipendiale biennale per i professori universitari si applica anche al personale di ricerca non contrattualizzato in servizio presso l'Istituto nazionale di astrofisica (INAF). A tal fine, dal 2020 si incrementa di € 350.000 annui il Fondo ordinario per gli enti di ricerca vigilati dal MIUR (FOE);
- si prevede un incremento del FOE di € 2 mln per il 2018 e di € 13,5 mln dal 2019, finalizzato all'assunzione di ricercatori;
- si individuano nuovi criteri per l'assegnazione agli enti di ricerca vigilati dal MIUR della quota premiale relativa agli anni 2016 e 2017. In particolare, non è più prevista la presentazione, da parte degli enti, di specifici programmi e progetti;
- al fine di sostenere la ricerca italiana in aree polari, si assegna all'Istituto di oceanografia e di geofisica sperimentale (OGS) un finanziamento di € 12 mln per il 2018 per l'acquisto di una nave;
- per la stabilizzazione del personale in servizio presso gli enti pubblici di ricerca (art. 1 D.lgs. 218/2016, fatta eccezione per il CREA e per l'INAPP per i quali si applicano, rispettivamente, le disposizioni dei co. 367 e 455), viene costituito presso il MEF un fondo, al quale sono destinati € 13 mln per il 2018 ed € 57 mln a decorrere dal 2019. La determinazione dei criteri per la ripartizione delle risorse, nonché l'individuazione degli enti beneficiari, è demandata ad un DPCM da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Gli enti beneficiari del finanziamento devono destinare alla stabilizzazione risorse proprie in misura pari ad almeno il 50% del contributo ricevuto;
- si prevede che, per gli enti pubblici di ricerca, la possibilità di bandire, per il triennio 2018-2020, procedure concorsuali riservate al personale non dirigenziale in possesso di determinati requisiti, in misura non superiore al 50% dei posti disponibili, riguarda anche i soggetti titolari di assegni di ricerca in possesso degli stessi requisiti;
- si prevede che, nei limiti delle risorse disponibili, gli enti pubblici di ricerca possono prorogare i contratti a tempo determinato in essere al 30 dicembre 2017, sino alla conclusione delle procedure volte al superamento del precariato.

Giustizia

Gli interventi contenuti nel disegno di legge di bilancio 2018, in primo luogo, riguardano ***diversi Fondi***.
Sono istituiti, anzitutto, due Fondi nello stato di previsione del Ministero della

giustizia. Il primo - con risorse pari a 20 milioni di euro per l'anno 2018 – mira alla realizzazione di interventi urgenti volti alla funzionalità degli uffici giudiziari e sugli istituti penitenziari. Il secondo Fondo è istituito per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, 20 milioni per l'anno 2019 e 30 milioni annui a decorrere dal 2020.

Il disegno di legge, poi, aumenta di 2,5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020 la dotazione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti. Tali risorse sono destinate in favore degli orfani per crimini domestici, orfani di madre a seguito di omicidio commesso dall'autore di *stalking* nei confronti della medesima vittima, di omicidio a seguito di violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo.

Si prevede, poi, l'iscrizione ad apposite gestioni separate del Fondo unico giustizia delle somme giacenti derivanti da procedure concorsuali, esecutive ed in sequestro conservativo, nonché di somme depositate presso Poste Italiane S.p.A., banche e altri operatori finanziari in relazione a procedimenti civili contenziosi. Gli utili della gestione finanziaria di tali somme sono riassegnati al Ministero della giustizia nella misura del 50%.

Si prevedono, in secondo luogo, interventi sul ***personale***. In particolare, il Ministero della giustizia è autorizzato: ad assumere nel 2018, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste dalla normativa vigente, magistrati ordinari vincitori di concorso già bandito; ad assumere con contratto di lavoro a tempo indeterminato, nell'ambito dell'attuale dotazione organica, per il triennio 2018-2020, un ulteriore contingente massimo di 1.400 unità di personale amministrativo non dirigenziale da inquadrare nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria. A tal fine si provvede in parte mediante riduzione del Fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario e per il completamento del processo telematico.

In terzo luogo, altri interventi riguardano ***l'attività e il funzionamento degli uffici giudiziari.*** In particolare, per favorire lo smaltimento del contenzioso fiscale presso la Corte di Cassazione, è previsto il reclutamento di un massimo di 50 giudici ausiliari da adibire esclusivamente ai collegi della sezione cui sono devoluti i procedimenti civili in materia. L'incarico dura tre anni e non è rinnovabile. È ridotto da 400 a 350 del numero dei giudici ausiliari da reclutare per lo smaltimento dell'arretrato civile nelle corti di appello.

Il disegno di legge modifica poi la disciplina delle notificazioni a mezzo posta, per dare completa attuazione al processo di liberalizzazione della comunicazione a mezzo posta, delle notificazioni di atti giudiziari e di violazioni del Codice della strada; la nuova disciplina – dopo le modifiche introdotte dalla Commissione Bilancio - viene armonizzata con i poteri dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni.

In quarto luogo, altre ***proroghe*** di termini, previste dal disegno di legge riguardano: la possibilità di delegare i direttori delle Agenzie d'informazione per la sicurezza interna ed esterna o altro personale a svolgere colloqui investigativi con i detenuti a fini di prevenzione del terrorismo internazionale; la tutela funzionale e processuale del personale dei

servizi di informazione e sicurezza interna ed esterna; il trasferimento da parte delle Forze di polizia alla banca dati nazionale del DNA dei profili del DNA ricavati da reperti acquisiti nel corso di procedimenti penali anteriormente alla data di entrata in funzione della stessa banca dati; l'obbligo di presentare l'informazione antimafia per i titolari di terreni agricoli che usufruiscono di fondi europei per importi fino a 25.000; il deposito della copia cartacea dei ricorsi nel processo amministrativo già depositati in via telematica.
La Commissione Bilancio della Camera ha apportato una serie di ulteriori modifiche al disegno di legge.
Tra di esse si segnalano ulteriori interventi relativi alla documentazione antimafia: per le società di capitali anche consortili, per le società cooperative, per i consorzi di cooperative, per i consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi, sono sottoposti all'obbligo di presentazione della dichiarazione i soli consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detengono, anche indirettamente, una partecipazione pari almeno al 5%.
Sono poi eliminate alcune restrizioni in capo ai membri togati elettivi del CSM, alla cessazione del mandato.
E' modificata la disciplina delle procedure per la riscossione delle pene pecuniarie con attivazione della loro conversione, quando il debitore non sia in grado di pagare.
E' inoltre aumentata di alcune unità la pianta organica dei magistrati amministrativi.
Viene inoltre disciplinato l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento UE 2016/679, che ha dettato una significativa e innovativa disciplina europea sul trattamento dei dati personali. In particolare viene ribadito che spetta al Garante della privacy, anche in sede di attuazione del regolamento UE, assicurare la tutela dei diritti fondamentali e delle libertà dei cittadini; spetta al Garante adottare un provvedimento per disciplinare le modalità attraverso le quali l'Autorità stessa monitora e vigila sull'applicazione del Regolamento UE; si stabilisce che colui che intende effettuare un trattamento dati fondato sull'interesse legittimo che prevede l'uso di nuove tecnologie o di strumenti automatizzati, debba preventivamente compilare e inviare al Garante l'informativa; il Garante potrà disporre una moratoria sul trattamento dei dati e poi inibire l'utilizzo dei dati personali.
Ulteriori modifiche riguardano l'attività forense.
E' disciplinato il legittimo impedimento del difensore per maternità, nel processo civile e penale.
Viene modificata la disciplina dell'equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati. In particolare, è previsto un più stretto rapporto del compenso con i parametri tariffari previsti da un DM Giustizia e introdotta una presunzione assoluta di vessatorietà di una serie specifica di clausole, che mantengono tale natura anche quando siano state oggetto di specifica trattativa e approvazione.
Viene poi modificata la disciplina dell'esercizio della professione forense in forma societaria. E' stabilito l'inserimento obbligatorio, nella denominazione sociale, dell'indicazione "società tra avvocati"; è stabilita una maggiorazione percentuale del contributo integrativo da applicare ai corrispettivi rientranti nel volume annuale

d'affari ai fini dell'IVA e l'obbligo di riversamento annuale alla Cassa nazionale di previdenza forense.

Cultura e spettacolo

In materia di cultura e spettacolo, in particolare:

- si dispone che le somme iscritte in conto residui sul cap. 6633 dello stato di previsione del Mibact - relativo al finanziamento di € 3 mln annui previsto, fino al 31 dicembre 2018, a favore della Fondazione orchestra sinfonica e coro sinfonico di Milano Giuseppe Verdi - possono essere utilizzate per i versamenti relativi alla definizione agevolata dei debiti;
- si introduce la definizione imprese culturali e creative e si prevede un credito d'imposta in favore delle stesse per attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e servizi culturali e creativi;
- si autorizza la spesa di € 2 mln a decorrere dal 2018 per la promozione della lingua e cultura italiana all'estero, con particolare riferimento al sostegno degli enti gestori di corsi di lingua e cultura italiana all'estero;
- al fine di rafforzare la sicurezza nei musei e negli altri istituti e luoghi della cultura dello Stato, si incrementa di 40 unità il contingente di personale dell'Arma dei Carabinieri preposto alla tutela del patrimonio culturale;
- si autorizza il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ad alcune nuove assunzioni a tempo indeterminato, fino ad un massimo di 200 unità, nonché a mantenere in servizio anche per il 2018 personale già assunto a tempo determinato e si prevede l'assunzione a tempo indeterminato del personale di supporto reclutato per il potenziamento dell'Ufficio del Soprintendente speciale per le aree del centro Italia colpite dagli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016;
- si rende permanente la possibilità per gli istituti e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale dotati di autonomia speciale di conferire ad esperti incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, estendendone inoltre la durata massima a 24 mesi;
- si prorogano (dal 31 gennaio 2019) al 31 dicembre 2019 lo svolgimento delle funzioni del Direttore generale di progetto del Grande Progetto Pompei, nonché le attività dell'Unità "Grande Pompei", del Vice Direttore generale vicario e della struttura di supporto. Si prevede, inoltre, l'attivazione, da parte dello stesso Direttore generale, di un Contratto istituzionale di sviluppo per la progettazione, realizzazione e gestione degli interventi previsti nel piano strategico relativo ai comuni interessati dal piano di gestione del sito Unesco "Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata". Successivamente al 31 dicembre 2019, le funzioni del

Direttore generale di progetto rientrano nella competenza ordinaria del Parco archeologico di Pompei; infine, si prevede l'avvio, entro il 31 marzo 2018, da parte del Mibact, di una selezione per titoli e colloquio finalizzata all'inquadramento dei soggetti che, reclutati a seguito di procedura selettiva pubblica, abbiano prestato servizio, entro la medesima data, per almeno 36 mesi, nell'ambito della Segreteria tecnica di progettazione operante presso il Parco archeologico di Pompei;

- si prevede che si considerino prestazioni accessorie diverse dallo straordinario le prestazioni svolte dal personale del Mibact nei luoghi della cultura appartenenti allo Stato per garantire la tutela del patrimonio culturale e la sicurezza dei luoghi e degli utenti, in occasione di manifestazioni culturali o altri eventi gestiti o attuati da terzi concessionari o autorizzati, nonché le operazioni e i servizi svolti dal medesimo personale in attuazione del "piano nazionale straordinario di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura";
- si dispone che dal 1° gennaio 2019 i contributi del Mibact per interventi conservativi volontari su beni culturali di proprietà privata, sono concessi nel limite massimo di € 10 mln per il 2019 ed € 20 mln annui dal 2020;
- si autorizza l'ulteriore spesa di € 2 mln per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, per la realizzazione del Piano per l'arte contemporanea;
- a decorrere dal 2018, si istituisce nello stato di previsione del Mibact il Fondo per la promozione del libro e della lettura con una dotazione annua pari a € 4 mln - di cui € 1 mln destinato alle biblioteche scolastiche - e il Fondo per la conservazione e l'informatizzazione degli archivi dei movimenti politici e degli organismi di rappresentanza dei lavoratori, con una dotazione annua pari ad € 1 mln;
- si istituisce un credito di imposta per gli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della vendita al dettaglio di libri in esercizi specializzati o nel settore della vendita al dettaglio di libri di seconda mano;
- si autorizza la spesa di € 1 mln per il 2018, per la realizzazione di uno specifico programma di attività in occasione dell'Anno europeo del patrimonio culturale;
- si incrementano (da € 10 mln) a € 15 mln per il 2018 le risorse stanziate per ridurre il debito fiscale delle fondazioni lirico-sinfoniche e, per le stesse, si proroga (dal 2018) al 2019 il termine per il raggiungimento del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario;
- si prevede il conferimento del titolo di Capitale italiana della cultura anche per il 2021 e per gli anni successivi, a tal fine autorizzando la spesa di € 1 mln annui;
- si autorizza la spesa di € 2 mln per ciascuno degli anni del triennio 2018-

2020 per il sostegno di manifestazioni carnevalesche, a valere su risorse del Fondo unico per lo spettacolo;

- si estende l'aliquota IVA ridotta al 10% ai contratti di scrittura connessi a tutti gli spettacoli teatrali, ai concerti, alle attività circensi e di spettacolo viaggiante, disponendo, inoltre, che la stessa si applica anche nei casi in cui le relative prestazioni siano condotte da intermediari;
- si incrementa di € 1 mln l'autorizzazione di spesa per interventi a favore di enti ed istituzioni culturali, ai fini dell'erogazione di contributi alle "Scuole di eccellenza nazionale operanti nell'ambito dell'altissima formazione musicale";
- si prevede che gli accordi di valorizzazione che hanno ad oggetto i beni culturali che, in quanto tali, sono soggetti alle disposizioni di tutela (c.d. "vincolo"), possono includere anche beni demaniali pertinenziali, anche non assoggettati a "vincolo", e anche appartenenti al demanio marittimo, quando tali beni demaniali risultino direttamente e strettamente necessari all'attuazione dei programmi e dei piani strategici di valorizzazione culturale. Resta fermo restando il rispetto di alcune previsioni del Codice della navigazione e del relativo regolamento di esecuzione;
- si autorizza la spesa di € 20 mln nel 2018 ed € 10 mln nel 2019 per interventi urgenti nella città di Matera, designata Capitale europea della cultura per il 2019;
- si autorizza la spesa di € mln per ciascuno degli anni dal 2018 al 2024 per la realizzazione del centro di arte e creatività contemporanea denominato "Maxxi L'Aquila".

Infine, si rifinanzia la c.d. "card cultura" per i giovani che compiono 18 anni nel 2018 e nel 2019 con € 290 mln annui (Sezione II, cap. 1430).

Sport

In materia di sport, in particolare:

- per incentivare l'ammodernamento degli impianti calcistici, si riconosce alle società appartenenti a Lega di serie B, alla Lega Pro e alla Lega nazionale dilettanti che hanno beneficiato della mutualità prevista dalla normativa vigente un contributo sotto forma di credito d'imposta;
- si modifica la disciplina concernente la ripartizione delle risorse derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi Campionato italiano di calcio di serie A, disponendo che il 50% è ripartito in parti uguali tra tutti i soggetti partecipanti allo stesso campionato, il 30% è ripartito sulla base dei risultati sportivi conseguiti, il 20% è ripartito sulla base del radicamento sociale;
- si prevede che le attività sportive dilettantistiche possono essere esercitate con scopo di lucro in una delle forme societarie di cui al titolo V

del libro V del codice civile, si vincola il contenuto dello statuto delle relative società al fine di garantire che venga svolta effettivamente attività sportiva dilettantistica e per le stesse, purchè riconosciute dal CONI, si prevede la riduzione alla metà dell'IRES;

- si introducono alcune modifiche in materia di uso e gestione di impianti sportivi, in particolare introducendo una preferenzialità per le società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro;
- si autorizza la spesa di € 10 mln annui dal 2018 da destinare al Fondo sport e periferie (art. 15 D.L. 185/2015);
- si riconosce a tutte le imprese un contributo, sotto forma di credito d'imposta (c.d. "***sport bonus***") per le erogazioni liberali in denaro fino a € 40.000 effettuate nel corso del 2018 per interventi di restauro o ristrutturazione di impianti sportivi pubblici;
- si innalza da € 7.500 a € 10.000 l'ammontare dei compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche che non concorrono a formare il reddito imponibile a fini IRPEF;
- si consente alle società sportive professionistiche di acquisire prestazioni di lavoro occasionali per compensi di importo annuo non superiori a € 5.000;
- si istituisce presso l'Ufficio per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano, con una dotazione pari a € 12 mln per il 2018, € 7 mln per il 2019, € 8,2 mln per il 2020 ed € 10,5 mln a decorrere dal 2021. Le risorse sono destinate al finanziamento di progetti aventi come finalità l'incentivo all'avviamento della pratica sportiva delle persone disabili, il sostegno alla realizzazione di eventi sportivi di rilevanza internazionale o alla maternità delle atlete non professioniste, il sostegno alla realizzazione di eventi sportivi femminili, la garanzia del diritto all'esercizio della pratica sportiva da parte dei minori. A quest'ultimo fine, inoltre, si prevede che i minori cittadini di paesi terzi, anche non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, laddove siano iscritti da almeno un anno a una qualsiasi classe dell'ordinamento scolastico italiano, possono essere tesserati presso le società sportive senza alcun aggravio rispetto a quanto è previsto per i cittadini italiani;
- si prevede la concessione da parte del CONI, nel limite di € 1 mln all'anno, di contributi alle società appartenenti alla Lega Calcio Professionistico che ne facciano richiesta, allo scopo di promuovere l'addestramento e la preparazione di giovani calciatori;
- si autorizza la spesa di € 1,2 mln per il 2018 ed € 850.000 a decorrere dal 2019, al fine di corrispondere il contributo italiano all'Agenzia mondiale antidoping (World Anti-doping Agency - WADA);
- si prevede che, per sostenere la promozione e l'esercizio della pratica sportiva in funzione del recupero dell'integrità psico-fisica e del reinserimento sociale delle persone con disabilità da lavoro, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

(INAIL) trasferisce ogni anno al Comitato italiano paralimpico (CIP) l'importo di € 3 mln);

- si istituisce presso il CONI il Registro nazionale degli agenti sportivi;
- per assicurare la realizzazione delle Universiadi di Napoli 2019, si prevede la nomina di un Commissario straordinario - che assume anche le funzioni di stazione appaltante - a cui è affidato il compito di provvedere all'attuazione del piano degli interventi necessari e si introducono previsioni per il contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata. A tali fini, si autorizza la spesa di € 100.000 per ciascuno degli anni 2018 e 2019;
- si inserisce fra le finalizzazioni degli spazi finanziari assegnati agli enti locali per il biennio 2018-2019, nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali, quella relativa a interventi di impiantistica sportiva, nel limite di € 100 mln annui;
- si introduce la possibilità per il Commissario per la realizzazione del piano di interventi riguardanti le finali di coppa del mondo e i campionati mondiali di sci alpino di Cortina d'Ampezzo (marzo 2020-febbraio 2021) di ridurre diversi termini previsti nelle procedure di affidamento e di aggiudicazione degli appalti pubblici di partenariato pubblico e privato (PPP), nonché di fare ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara per gli appalti relativi agli interventi attuativi del piano;
- si stabilisce che i dividendi di pertinenza del MEF relativi ai bilanci dell'Istituto per il Credito sportivo in chiusura nel 2017, 2018 e 2019 sono destinati al «Fondo speciale per concessione dei contributi in conto interessi sui finanziamenti all'impiantistica sportiva»;
- si posticipa (dal 31 dicembre 2017) al 31 dicembre 2018 il termine ultimo di operatività del Commissario liquidatore per le residue attività dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi olimpici Torino 2006.

Interventi nel comparto sicurezza

Il disegno di legge di bilancio 2018 destina specifiche risorse per assunzioni straordinarie nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, fino a 7.394 unità nel quinquennio 2018-2022.

È al contempo ridotto il periodo di permanenza obbligatoria nella sede di assegnazione del personale della Polizia di Stato da 4 a 2 anni e, per le sedi disagiate, da 2 a 1 anno. Per quanto riguarda i posti messi a concorso per le Forze di polizia è inoltre specificato che l'1 per cento sia riservato a personale dotato di adeguata conoscenza sia della lingua italiana, sia di quella tedesca.

Per le assunzioni straordinarie relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco è stabilita una riserva, fino al 30 per cento dei contingenti annuali, in favore del personale volontario con almeno 120 giorni di servizio iscritto da almeno tre anni nell'apposito elenco per le necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo.

Durante l'esame del provvedimento alla Camera, al fine di riconoscere la specificità della funzione e del ruolo del personale delle Forze armate dei Corpi di

polizia e del corpo dei vigili del fuoco, è stata autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2018, 100 milioni di euro per l'anno 2019 e 150 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020, per le seguenti finalità:

- incremento delle risorse dei rispettivi fondi per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa;
- incremento delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio del personale del Corpo dei vigili del fuoco;
- rivalutazione delle misure orarie per il compenso del lavoro straordinario;
- incremento del trattamento accessorio dei dirigenti delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato e Corpo di polizia penitenziaria).

Le risorse, allocate presso un apposito fondo istituito presso il MEF, sono ripartite con decreto del Presidente dei Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri della semplificazione e delle pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri dell'interno, della difesa e della giustizia.

Ulteriori disposizioni autorizzano l'assunzione di 400 unità, a partire dal mese di maggio 2018, nei ruoli iniziali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a valere sulle facoltà assunzionali del 2018 relative al 100% delle cessazioni avvenute relativamente all'anno 2017, attingendo dalla graduatoria del concorso pubblico a 814 di posti di vigile del fuoco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 2008, n. 90, che viene contestualmente prorogata fino al 31 dicembre 2018.

Potranno essere successivamente effettuate – in ogni caso non prima del 15 dicembre 2018 – le residue facoltà assunzionali per l'anno 2018 con scorrimento della graduatoria.

Viene incrementata di 300 unità la dotazione organica della qualifica dei vigili del fuoco del Corpo nazionale. Per la copertura dei posti relativi, dal 1° ottobre 2018, per le assunzioni straordinarie relative al Corpo nazionale, è prevista la riserva, fino al 30 per cento dei contingenti annuali, in favore del personale volontario di cui sopra.

In particolare vengono previsti specifici requisiti a seconda che il personale volontario abbia un'età fino a 40 anni ovvero tra i 40 anni compiuti e i 45 anni ovvero un'età superiore ai 46 anni. Resta in ogni caso fermo il possesso degli altri requisiti previsti dalla normativa vigente per l'accesso alla qualifica di vigile del fuoco. Viene demandato ad un decreto del Ministro dell'interno la definizione dei criteri di verifica dell'idoneità per le assunzioni straordinarie di cui sopra, nonché modalità abbreviate per l'eventuale corso di formazione.

È altresì prevista l'attribuzione di buoni pasto giornalieri, rispettivamente, al personale della Polizia di Stato e a quello della Guardia di Finanza, impiegato in località di preminente interesse operativo ed in situazioni di grave disagio ambientale, allorché sia impossibile assicurare il funzionamento della mensa obbligatoria di servizio.

Per quanto riguarda il personale dei servizi di informazione e sicurezza interna ed esterna (AISI, AISE e DIS), è disposta la proroga al 31 gennaio 2021 dei termini di efficacia di talune disposizioni volte alla tutela funzionale e processuale di tale personale.

Infine, il provvedimento estende ai familiari delle vittime dell'attentato

terroristico di Dacca del 1° luglio 2016, alcune delle disposizioni in favore delle vittime di atti di terrorismo e di stragi.

Difesa

Per quanto concerne più direttamente il comparto della Difesa gli interventi previsti dal provvedimento in esame hanno riguardato diversi ambiti di interesse.
Con riferimento al contributo della Difesa nell'ambito delle attività di controllo del territorio, è stato prorogato, fino al 31 dicembre 2019 e limitatamente a 7.050 unità, l'operatività del relativo piano di impiego, concernente l'utilizzo di un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia . Con specifico riferimento, poi, alla tutela del patrimonio culturale, attraverso una novella all'articolo 827 del Codice dell'ordinamento militare, il contingente di personale dell'Arma dei Carabinieri preposto a tale attività, attualmente composto da 88 unità di personale dell'Arma, è stato integrato di 40 unità polizia
Uno stanziamento pari a 900 milioni di euro per l'anno 2018 è stato, a sua volta disposto nella Sezione II in favore del fondo missioni internazionali istituito ai sensi dell'articolo 4 della recente "legge quadro missioni internazionali" .
Con specifico riferimento, poi, alle aree addestrative della Difesa una serie di novelle al decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 hanno determinato significative novità alla disciplina dei poligoni di tiro con particolare riferimento alla tenuta presso ciascun poligono delle Forze armate ed a cura del comandante del poligono, di un apposito registro delle attività a fuoco nel quale annotare, immediatamente dopo la conclusione di ciascuna attività l'arma o il sistema d'arma utilizzato, il munizionamento utilizzato, la data dello sparo e luoghi di partenza e di arrivo dei proiettili. Si prevede, inoltre, che il comandante del poligono predisponga un documento semestrale, ove, per ciascuna tipologia di esercitazione o sperimentazione da eseguire nell'area del poligono militare delle Forze armate, siano indicate le attività previste, le modalità operative di tempo e di luogo, gli altri elementi rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente e della salute polizia .
Infine, per quanto concerne l'area industriale della Difesa il comma180 dell'articolo 1 autorizza l'Agenzia industrie difesa alla proroga - fino al 31 dicembre 2018 - di contratti da essa conclusi ai sensi articolo 143, comma 3, del D.P.R. n. 90 del 2010. In base a quest'ultima disposizione l'Agenzia può, infatti, assumere, in relazione a particolari e motivate esigenze cui non si possa far fronte con il personale in servizio, personale tecnico o altamente qualificato, con contratti a tempo determinato di diritto privato, previa procedura di valutazione comparativa che accerti il possesso di un'adeguata professionalità in relazione alle funzioni da esercitare, desumibile da specifici e analitici *curricula* culturali e professionali.

Affari esteri

In materia di partecipazione italiana alle organizzazioni multilaterali, sia a carattere

regionale che universale, ed a grandi iniziative promosse dalle Comunità internazionale, il disegno di legge di bilancio 2018 autorizza in primo la spesa di 3 milioni di euro per l'anno 2018 per fare fronte agli oneri correlati alla presidenza in esercizio italiana dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), che il nostro Paese assumerà dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018.
Parallelamente è stata prevista un'autorizzazione di 3 milioni per l'anno 2018 destinati ad avviare la preparazione della partecipazione italiana ad Expo Dubai 2020.
Viene inoltre istituito nello stato di previsione del MAECI, a seguito dell'approvazione di un emendamento al Senato, un apposito fondo con una dotazione di 5 milioni di euro per il 2018, 10 milioni per il 2019 e 20 milioni per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 per la partecipazione italiana al finanziamento delle spese di costruzione e manutenzione di immobili di proprietà pubblica in uso alle organizzazioni internazionali aventi sede in Italia.
Sempre in questo ambito è stata autorizzaa la spesa di 500.000 euro per ciascuna annualità 2018, 2019 e 2020 a favore del ***Milan Center for Food Law and Policy*** al fine di potenziare le attività miranti alla realizzazione degli obiettivi che il nostro Paese di è impegnato a conseguire nel quadro dello sviluppo sostenibile e degli obiettivi dell'Agenda Onu 2030, nonché per la realizzazione di eventi ed iniziative ad essi collegati, a partire dalla candidatura italiana per COP 26/2020 ed in continuità con Expo 2015 e la Carta di Milano.
Al fine di favorire l'adozione di progetti per la formazione universitaria e post universitaria previsti ed organizzati in attuazione degli accordi di cooperazione tra università italiane e quelle di Stati aderenti all'Organizzazione di cooperazione islamica, con i quali l'Italia ha stipulato accordi di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica, si stanziano € 1 mln per il 2018 ed € 2 mln per ciascuno degli anni 2019 e 2020 a favore del MIUR.
Sempre sul versante della cooperazione scientifica internazionale, è stato istituito e disciplinato il Programma di ricerche in Artico (PRA) finalizzato al sostegno dell'Italia quale Stato osservatore del Consiglio artico.
La disposizione è finalizzata, altresì, alla realizzazione degli obiettivi della Strategia italiana per l'Artico, adottata nel 2015 dal MAECI ed alla partecipazione agli organismi internazionali operanti nel settore della ricerca sull'Artico, A copertura degli oneri viene istituito, nello stato di previsione del MIUR, il Fondo per il programma di ricerche in Artico con una dotazione di 1 milione di euro per il triennio 2018-2020.
E' stata inoltre approvata una spesa di 200 mila euro annui, a decorrere dal 2018, per il finanziamento di lettorati di lingua italiana presso atenei esteri, da conferire in via preferenziale a personale che abbia conseguito il titolo di dottore di ricerca.
Inoltre, per dare concreta attuazione, al Piano di Azione nazionale adottato in ottemperanza della risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite su donne, pace e sicurezza e successive risoluzioni, le risorse impiegabili sono state portate ad 1 milione di euro per ciascuna

annualità del triennio 2018-2020.
Per quanto attiene alla gestione del personale alle dipendenze Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, sono state dettate norme per uniformare la base imponibile e contributiva dei redditi percepiti dal personale assunto ***in loco*** dalle rappresentanze diplomatiche, dai consolati, dagli istituti di cultura e dalle scuole statali all'estero. Si dispone inoltre l'incremento di 100 unità del contingente del personale a contratto assunto *in loco.* E' stata inoltre prevista l'assunzione di 75 dipendenti a tempo indeterminato per ciascuno degli anni 2018 e 2019.
Si estende al quadriennio 2016-2019 la facoltà di indire annualmente concorsi di accesso alla carriera diplomatica e ad assumere un contingente annuo non superiore a 35 segretari di legazione in prova, e, Sempre in materia di personale delle pubbliche amministrazioni operante all'estero, è autorizzata la spesa massima di un milione di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020 per l'invio di personale appartenente alla carriera prefettizia presso organismi internazionali ed europei, al fine di dare attuazione agli accordi internazionali in materia di immigrazione e per rafforzare le iniziative internazionali di contrasto al terrorismo.
Sul piano della valorizzazione dell'apporto delle comunità italiane nel mondo il disegno di legge prevede una serie di misure a carattere finanziario e specificamente: a) 2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 per la promozione della lingua e cultura italiana all'estero; b) 0,4 mld di euro per l'anno 2018 a favore del Consiglio generale degli italiani all'estero; - c) la spesa di 1 milione di euro, per l'anno 2018, a favore dei Comitati degli Italiani all'estero; d) a spesa di 600.000 euro, a decorrere dal 2018, per adeguare le retribuzioni del personale a contratto assunto dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari di prima categoria e dagli istituti italiani di cultura; e) la spesa di 400.000 euro, a decorrere dal 2018, a favore delle agenzie di stampa specializzate per gli italiani all'estero , nonchè la spesa di 1 milione di euro per l'anno 2018 ad integrazione della dotazione finanziaria per contributi diretti in favore della stampa italiana all'estero; f) la spesa di un milione di euro per l'anno 2018, a integrazione della dotazione finanziaria per contributi diretti in favore della stampa italiana all'estero; g) la spesa di 1,5 milioni di euro per il 2018, 1,5 milioni per il 2019 e di 2 milioni per il 2020 a favore delle Camere di Commercio italiane all'estero; h) l'istituzione di un fondo con dotazione di 1 milione di euro per il 2018, 5 milioni di euro per il 2019 e 10 milioni di euro per il 2020 finalizzato alla concessione di contributi a parziale compensazione delle perdite subite ai cittadini italiani ed agli enti e società italiane già operanti in Venezuela e Libia; i)una spesa di 272.000 euro, per il 2018, e di 22.000 euro a decorrere dal 2019 per la ristrutturazione, manutenzione e guardiania del cimitero italiano di Hammangi, nella città di Tripoli in Libia.
Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, è stata prevista l'assunzione, da parte dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo è autorizzata, nei limiti dell'attuale dotazione organica, fino a 10 unità di livello dirigenziale non generale.

Commercio e servizi
Sono state approvate disposizioni in materia di commercio equo e

solidale. In particolare, si prevede l'istituzione nello stato di previsione del MISE di un Fondo per il commercio equo e solidale, con una dotazione di 1 milione di euro annui dall'anno 2018. Si consente inoltre, alle amministrazioni pubbliche, che bandiscono gare di appalto per la fornitura di prodotti di consumo alle proprie strutture, di prevedere, nei capitolati di gara, meccanismi che promuovono l'utilizzo di prodotti del commercio equo e solidale. A favore delle imprese aggiudicatrici è riconosciuto – nel limite delle risorse disponibili nel Fondo di cui sopra – un rimborso fino al 15 percento dei maggiori costi conseguenti alla specifica indicazione di tali prodotti nell'oggetto del bando.

Con riferimento al settore del commercio, inoltre, sono state altresì inserite alcune previsioni in materia di concessioni di commercio su aree pubbliche: In particolare si dispone la proroga al 31 dicembre 2020, del termine (attualmente fissato al 31 dicembre 2018) delle concessioni per commercio su aree pubbliche in essere alla data di entrata in vigore della disposizione in commento e con scadenza anteriore al 31 dicembre 2020, al fine di garantire che le procedure per l'assegnazione delle medesime concessioni siano realizzate in un contesto temporale omogeneo, disponendo quindi un ulteriore rinvio dell'applicazione della direttiva 2006/123/UE (c.d. Direttiva Bolkestein) . Si dispone inoltre che le amministrazioni interessate prevedano specifiche modalità di assegnazione per coloro che, nel biennio precedente l'entrata in vigore della norma, abbiano direttamente utilizzato le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare.

Con riguardo al settore dei servizi, è stata inserita una norma di interpretazione autentica sull'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 59/2010, normativa nazionale attuativa della direttiva 2006/123/UE (c.d. Direttiva Bolkestein), alle attività di assistenza e cura fornite in ambito termale. In particolare, è stabilito che tale normativa non si applica al rilascio e al rinnovo delle concessioni per la coltivazione di acque minerali e termali destinate all'esercizio dell'azienda termale in possesso delle autorizzazioni sanitarie, qualora il fatturato della stessa azienda, riferibile alle prestazioni termali ed alle piscine termali, sia stato prevalente nei due anni precedenti l'istanza di rilascio o di rinnovo, rispetto a quello delle attività finalizzate a mantenere e migliorare l'aspetto estetico.

Tutela dei consumatori

Nel corso dell'esame parlamentare sono state introdotte disposizioni a tutela dei consumatori in materia di fatturazione a

conguaglio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici (cd. "maxibollette").
In particolare, nei contratti di fornitura relativi a tali servizi, si introduce un termine di prescrizione pari a due anni del diritto al pagamento del corrispettivo. L'emendamento reca altresì norme relative: al diritto dell'utente alla sospensione del pagamento in attesa della verifica della legittimità della condotta dell'operatore; al rimborso dei pagamenti effettuati a titolo di indebito conguaglio e alla definizione, da parte dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI), di misure a tutela dei consumatori, di misure atte a incentivare l'autolettura, nonché di norme per l'accesso dei clienti finali ai dati riguardanti i propri consumi.

Per approfondimenti, si rinvia al dossier sulla legge di bilancio:

Volume I - Articolo 1, commi 1-393

Volume II - Articolo 1, commi 394-792

Volume III - Articolo 1, comma 793-Articolo 19

Volume IV - Stati di previsione - Analisi del bilancio dello Stato

Quadro di sintesi degli interventi
Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi

Recenti andamenti e quadro previsionale di finanza pubblica

I risultati di bilancio 2016-2017 registrano un miglioramento dell'indebitamento netto e, nel 2017, una riduzione del debito. Nella programmazione finanza pubblica per gli anni 2017-2020 si prevede un percorso di miglioramento volto al conseguimento del pareggio strutturale di bilancio nel 2020.

Avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT)

Nel quadro delle procedure di sorveglianza multilaterale europea, l'Italia è attualmente soggetta al braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita e alla regola del debito.
In particolare, nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, ciascuno Stato membro deve raggiungere e mantenere il proprio Obiettivo a medio termine (OMT) oppure attuare un percorso di avvicinamento verso tale obiettivo. Per l'Italia l'obiettivo di medio termine coincide con il pareggio di bilancio (ossia con un indebitamento netto pari a 0,0% del Pil).
L'OMT è definito in termini strutturali: pertanto esso consiste nel saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche corretto per l'impatto previsto del ciclo economico (saldo corretto per il ciclo) e al netto delle misure una tantum.
I documenti presentati nel quadro del semestre europeo e nell'ambito del ciclo di programmazione nazionale di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo considerato, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sotto-settori della p.a., tali da assicurare il conseguimento dell'obiettivo di medio termine, ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo, individuando le misure da adottare a tali fini.

La programmazione di bilancio per il periodo 2017-2020 : dal DEF 2017 al DPB 2018

Con il Documento di economia e finanza (DEF) 2017 il Governo ha definito il quadro programmatico di finanza pubblica per il quadriennio 2017-2020, aggiornando il percorso di avvicinamento del saldo di bilancio all'obiettivo di medio termine. Il quadro presentato indicava un indebitamento netto (saldo del conto economico della p.a. espresso in termini nominali) per il 2017 pari a 2,1 punti percentuali di Pil con una previsione di sostenuta riduzione nel 2018, anno in cui il saldo si attestava a 1,2 % del PIL, per poi raggiungere una posizione di sostanziale pareggio nel 2019 (0,2%) e nel 2020 (0,0%).
In termini di saldo strutturale (saldo di indebitamento netto corretto per il ciclo economico e depurato delle misure una tantum) l'obiettivo per il 2017 si collocava all'1,5% del Pil seguendo un percorso di netta riduzione per gli esercizi successivi.

Nel 2018 il saldo era previsto ridursi dello 0,8%, raggiungendo il valore di 0,7 punti percentuali di Pil, per poi raggiungere un sostanziale pareggio nel 2019 e nel 2020.
Gli obiettivi indicati includevano per il 2017 un aggiustamento dello 0,2% del Pil richiesto dalle autorità europee nella Relazione predisposta il 22 febbraio 2017, ai sensi dell'art. 126(3) del Trattato, e realizzato con la quasi contestuale presentazione alle Camere del decreto legge n. 50/2017. Gli effetti strutturali dell'aggiustamento realizzato si riflettevano anche negli esercizi successivi al 2018, ma venivano utilizzati dallo stesso decreto legge per la parziale rimodulazione degli effetti attribuibili agli incrementi automatici dell'IVA e delle accise (c.d. clausole di salvaguardia).
Il quadro di finanza pubblica incluso nel DEF 2017 continuava ad incorporare l'aumento delle aliquote IVA previste dalle cd. clausole di salvaguardia sul 2018 e 2019, sia pure in misura più contenuta a seguito dell'approvazione del DL 50/2017. Nel Documento veniva peraltro confermata l'intenzione di operare, con la successiva legge di bilancio, ulteriori interventi di "disattivazione" delle clausole.
La Nota di aggiornamento al DEF 2017 (Nadef) trasmessa alle Camere il 23 settembre 2017, ha rivisto le previsioni economiche e di finanza pubblica contenute nel Documento di economia e finanza dell'aprile 2017, per tener conto dell'aggiornamento negli andamenti economici e finanziari.
Nel Documento il Governo evidenziava l'intenzione, già manifestata alle autorità europee, di rideterminare il piano di rientro verso l'OMT definito con i precedenti documenti programmatici, anche la fine di coniugare le esigenze di riduzione del deficit con quelle di sostegno e consolidamento della ripresa economica in corso. A tal fine, in concomitanza con la Nota di aggiornamento del DEF, veniva presentata dal Governo la Relazione al Parlamento, predisposta ai sensi dell'art. 6, co. 5, della L. 243/2012, che illustrava l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico strutturale. In particolare, con i due documenti viene definito il nuovo quadro programmatico di finanza pubblica, rivedendo in senso migliorativo (rispetto al DEF di aprile) l'obiettivo di saldo strutturale per il 2017, che si attesta a 1,3 punti percentuali di Pil (in luogo di 1,5 %) a parità di previsione di indebitamento netto nominale (2,1%).
Per il 2018 è indicato invece un obiettivo di indebitamento di 1,6 % (con un peggioramento di 0,4% rispetto al DEF) ed un saldo strutturale pari a 1,0 %, anch'esso in crescita rispetto a quello individuato nel DEF (0,7%): ne consegue una riduzione dell'aggiustamento strutturale di bilancio di 0,3 punti percentuali, in luogo di 0,8 punti previsti dal DEF 2017.
Anche per il 2019 l'indebitamento netto viene rivisto al rialzo dallo 0,2 allo 0,9 per cento. In termini strutturali, l'indebitamento netto si attesta nelle previsioni della Nadef allo 0,6 per cento, a fronte di una posizione di leggero avanzo prevista dal DEF (0,1%). Pertanto il pareggio in termini strutturali, previsto dal DEF nel 2019, viene sostanzialmente rinviato al 2020, esercizio nel quale il saldo strutturale si posizionerebbe a -0,2 punti percentuali di Pil (con una distanza non significativa dalla posizione di pareggio tenuto conto del margine consentito di 0,25 punti).
Le risorse rese disponibili in conseguenza della revisione del percorso di aggiustamento strutturale sono essenzialmente finalizzate, secondo la Relazione, ad evitare l'entrata in vigore nel 2018 degli aumenti IVA previsti dalla legislazione vigente, solo in parte rimodulati con il DL n. 50 dell'aprile 2017, a

maggiori investimenti pubblici e a misure di sostegno a investimenti privati e innovazione.
Sui documenti illustrati le Camere si sono pronunciate ciascuna con due distinte risoluzioni, riferite alla Nadef 2017 e alla Relazione ex art. 6 della legge n. 243 del 2012 (per l'aggiornamento del piano di rientro verso l'OMT), approvate il 4 ottobre 2017, rispettivamente, a maggioranza semplice e a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Rispetto agli andamenti tendenziali – che incorporano gli incrementi automatici delle aliquote IVA e delle accise – il nuovo quadro programmatico di finanza pubblica implicava una manovra espansiva per 0,6 punti percentuali di Pil sia nel 2018 che nel 2019 e per 0,1 punti percentuali nel 2020. Tale risultato è stato affidato al complesso delle misure contenute nel DL 148/2017 ("decreto fiscale"), i cui effetti comportano un impatto netto migliorativo deficit di entità contenuta, e nel disegno di legge di bilancio 2018 (divenuto poi legge 205/2017), che determina invece effetti netti di incremento del deficit. Concorrono a determinare la manovra lorda complessiva interventi di neutralizzazione delle clausole di salvaguardia per 0,9% del Pil nel 2018 e 0,35% nel 2019. Per un'analisi di dettaglio degli interventi previsti dalla legge di bilancio e dei relativi mezzi di finanziamento si rinvia al successivo paragrafo (manovra di finanza pubblica 2018).

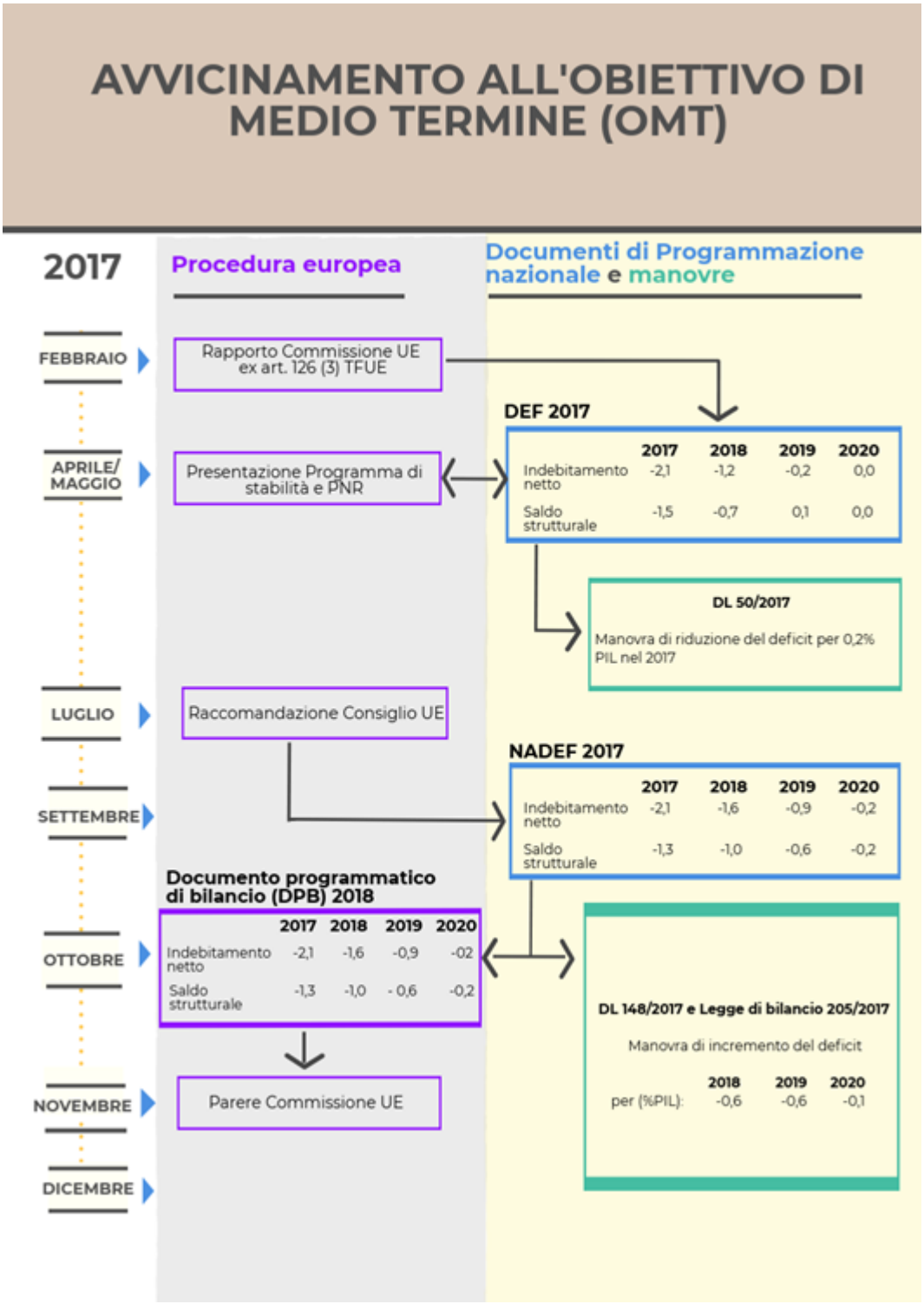
Il 17 ottobre 2017 il Governo ha presentato il Documento programmatico di bilancio (DPB 2018), predisposto in ottemperanza al Reg. 473/2013 del c.d. Two-Pack, nel quadro della procedura di verifica della conformità dei bilanci nazionali alle regole europee e agli indirizzi formulati nell'ambito del semestre europeo. Il Documento riassume i dati salienti del quadro di finanza pubblica, recependo le indicazioni contenute nei documenti di programmazione prima illustrati e gli effetti della manovra in corso di approvazione presso il Parlamento. Gli obiettivi di bilancio indicati coincidono infatti con quelli delineati dalla Nadef 2017 e dalla contestuale Relazione al Parlamento. Si riporta di seguito una tabella riassuntiva dei principali indicatori di finanza pubblica definiti dal DPB ai fini dell'individuazione del percorso di aggiustamento strutturale.

DPB 2018: Quadro programmatico delle Amministrazioni pubbliche (% Pil)

	2017	2018	2019	2020
Indebitamento netto (Amministrazioni pubbliche)	**-2,1**	**-1,6**	**-0,9**	**-0,2**
Spesa per interessi	3,8	3,6	3,5	3,5
Saldo primario	1,7	2,0	2,6	3,3
Una -Tantum e altre misure temporanee	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Tasso di crescita reale	1,5	1,5	1,5	1,3
Tasso di crescita potenziale (%)	0,4	0,5	0,6	0,7
Output gap (% del PIL potenziale)	-2,1	-1,2	-0,4	0,2
Componente ciclica di bilancio (% del PIL potenziale)	-1,2	-0,6	-0,2	0,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)	-1,0	-1,0	-0,7	-0,3
Avanzo primario corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)	2,9	2,6	2,8	3,2
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle *una tantum*)	**-1,3**	**-1,0**	**-0,6**	**-0,2**

Nel Parere adottato dalla Commissione UE sul Documento programmatico il 22 novembre 2017, sulla base delle previsioni contenute nello stesso Documento, la Commissione segnala il rischio di una deviazione significativa, per il 2017, per entrambi gli indicatori (saldo strutturale ed evoluzione della spesa) considerati nell'ambito del braccio preventivo.

Per il 2018, per quanto attiene alla spesa, la Commissione evidenzia il rischio di una deviazione su base annua (gap of 0.1% of GDP) che diventa un rischio di deviazione significativa su due anni (con una differenza dello 0.6% di Pil per anno, in media). La stessa conclusione è formulata per il saldo strutturale sia nel confronto su un anno (differenza di 0.4% punti di Pil) sia sui due anni (differenza dello 0.7% per anno, in media). La Commissione è anche dell'opinione che l'Italia ha fatto progressi riguardo alla parte strutturale delle Raccomandazioni ad essa indirizzate l'11 luglio 2017 nel contesto del Semestre europeo ed invita le competenti autorità a compiere ulteriori progressi in tal senso, evidenziando comunque che una valutazione esaustiva dei progressi per l'implementazione delle Raccomandazioni sarà effettuata in occasione delle successive analisi da svolgere nel quadro del semestre europeo. Nella rappresentazione grafica che segue è illustrato l'aggiornamento degli obiettivi programmatici e del conseguente percorso di avvicinamento all'OMT, dal DEF 2017 al DPB 2018.



La manovra 2018-2020

Gli effetti sul saldo di indebitamento netto delle misure approvate con il DL 148/2017 e la legge di bilancio 2018 rispetto agli andamenti tendenziali dei saldi,

come indicati nella Nadef 2017, sono riportati nella tabella che segue.

Effetti DL 148/2017 e Legge di bilancio 2018 (l.n. 205/2017)

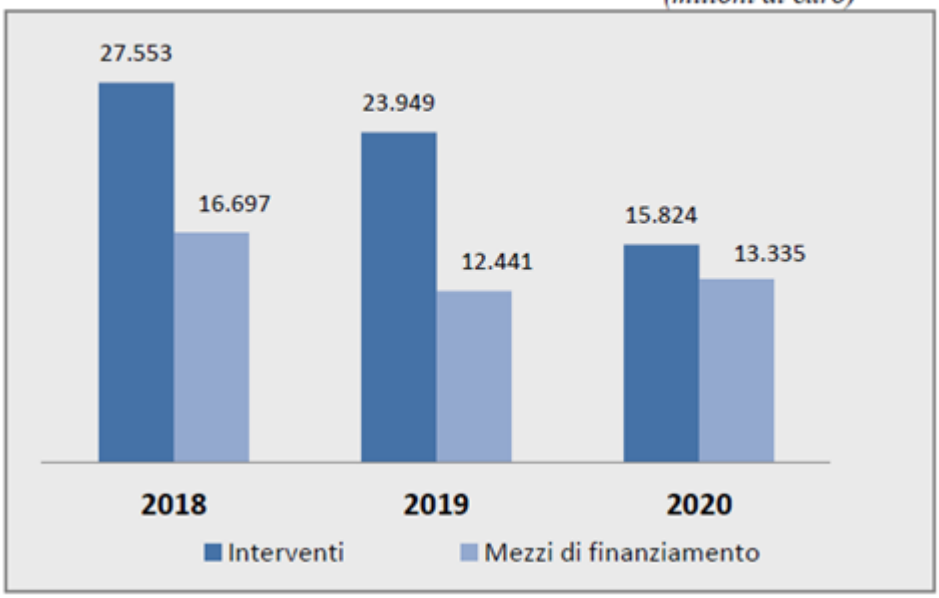
	2017	2018	2019	2020
Indebitamento netto tendenziale (Nadef 2017 - *mln euro*)	-36.439	-17.364	-4.869	-1.140
(% Pil)	**-2,1**	**-1,0**	**-0,3**	**-0,1**
Saldo effetti DL 148/2017 *(mln. euro)*	9,98	11,1	99,1	95,2
Saldo effetti Legge di bilancio (legge n. 205/2017- *mln. euro*)	-	-10.856,90	-11.508,50	-2.489,40
Tot. Manovra *(%Pil)*		**-0,6**	**-0,6**	**-0,1**
Indebitamento netto a seguito della manovra *(mln euro)*	-36.429,02	-28.209,80	-16.278,40	-3.534,20
(% Pil)	**-2,1**	**-1,6**	**-0,9**	**-0,2**

Fonte: Elaborazione su dati Nadef 2017 e relazioni tecniche.
Segno meno = peggioramento del saldo

Con esclusivo riferimento alla legge di bilancio, le misure adottate determinano una diminuzione netta di entrate per circa 8,8 mld nel 2018 e 4 mld nel 2019; nel 2020 si determina invece un incremento netto di entrate per 2,3 mld. Per quanto riguarda la spesa, le misure comportano incrementi netti di spesa in tutti gli anni del triennio (rispettivamente, per 2,1 mld nel 2018, 7,5 mld nel 2019 e 4,8 mld nel 2020).
Sotto il profilo del rapporto tra interventi e corrispondenti mezzi di finanziamento, la manovra operata dalla legge di bilancio evidenzia un ammontare complessivo di interventi (riduzione di entrate o incrementi di spesa) per 27,6 miliardi per il 2018, 23,9 miliardi per il 2019 e 15,8 miliardi per il 2020. A fronte di tali misure, i mezzi di finanziamento (coperture reperite attraverso risparmi di spesa o incrementi di entrata) ammontano a circa 16,7 miliardi per il 2018, 12,4 miliardi per il 2019 e 13,3 miliardi per il 2020.
La prevalenza degli interventi rispetto ai mezzi di finanziamento, rappresentata nella figura 1, determina il carattere espansivo della manovra per ciascuno degli esercizi considerati.

Legge di bilancio 2018: interventi e mezzi di finanziamento

(milioni di euro)



In particolare, sul lato degli interventi, si segnalano riduzioni di entrata per circa 20,1 miliardi nel 2018, 14,1 miliardi nel 2019 e 6,9 miliardi nel 2020. Tali effetti sono imputabili in massima parte alle disposizioni riguardanti, per gli anni 2018 e 2019, la disattivazione delle clausole di salvaguardia, il cui impatto è quantificato, rispettivamente, in 14,9 miliardi e in 6,1 miliardi

Si segnalano inoltre le misure di esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato di giovani comportano una riduzione delle entrate contributive pari a circa 0,38 mld per il 2018, 1,2 mld nel 2019 e 1,9 mld nel 2020. A fronte dell'agevolazione in esame sono stimati anche effetti di maggior gettito tributario, determinato dall'incremento della base imponibile a seguito di minori deduzioni fiscali. Ulteriori interventi riguardano riduzioni di gettito riconducibili alle misure per la maggiorazione degli ammortamenti sui beni strumentali (minori entrate tributarie pari a circa 0,9 mld nel 2019 e a 1,7 mld nel 2020), agli sgravi contributivi e alle detrazioni IRPEF per interventi di ristrutturazioni edilizia e riqualificazione energetica.

Maggiori spese correnti sono connesse a rifinanziamenti di misure vigenti, disposti nella sezione II della legge di bilancio, nonché al fondo per i contratti della pubblica amministrazione (1,65 mld annui dal 2018), al fondo per la lotta alla povertà (0,3 mld per il 2018, 0,7 per il 2019 e 0,9 a decorrere dal 2020), alla modifica dei requisiti per l'accesso al pensionamento dei lavoratori addetti ad attività gravose (circa 0,1 mld nel 2019 e nel 2020). Viene inoltre incrementato per 0,9 mld nel 2018 e nel 2019 il Fondo missioni internazionali.

Si segnala altresì la riduzione del concorso alla finanza pubblica delle regioni e delle province autonome determina maggiori spese correnti per circa 0,6 mld per 2018, 0,4 mld nel 2019 e 0,34 mld nel 2020, mentre gli interventi a favore degli enti locali comportano ulteriori spese correnti per circa 0,5 mld nel 2018, e 0,2 mld annui negli esercizi successivi. Ulteriori interventi riguardano: i centri per l'impiego, le misure per i diciottenni, l'intervento sulle soglie reddituali per l'accesso al bonus "80 euro", il "bonus bebè"; l'incremento del Fondo per l'occupazione per 0,14 mld nel 2018, 0,19 mld circa nel 2019 e nel 0,18 nel 2020, mentre le misure per l'università, la ricerca e l'istruzione comportano incrementi di spesa corrente per circa 0,5 mld nel 2018, 0,6 mld nel 2019 0,7 mld nel 2020.

Per la spesa in conto capitale, si richiamano, tra le altre misure, le disposizioni relative agli stanziamenti del Fondo per gli investimenti pubblici (0,14 mld nel 2018, 1 mld circa nel 2019 e 1,2 mld nel 2020), nonché la possibilità di utilizzo dell'avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del patto nazionale

incentivato degli Enti locali (il cui impatto complessivo in termini di indebitamento netto risulta di circa 0,070 mld nel 2018, 0,1 mld nel 2019 e 0,3 mld nel 2020).

Risulta classificata come maggiore spesa in conto capitale anche quella relativa al credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali per le imprese meridionali, il Fondo per il capitale immateriale e la produttività nonché le spese per l'assegnazione delle frequenze per la banda ultra larga per l'erogazione di misure compensative agli operatori di rete in ambito nazionale e locale, nonché agli utenti finali per l'acquisto di nuovi impianti di ricezione televisiva.

Tra i mezzi di finanziamento, si segnalano le maggiori entrate, che ammontano complessivamente a 11,3 miliardi nel 2018, 10,1 miliardi nel 2019 e 9,2 miliardi nel 2020. Tale gettito aggiuntivo deriva in larga misura, dalle disposizioni per il contrasto all'evasione contenute nell'articolato (tra cui quelle in materia di fatturazione elettronica, contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali, limiti per la compensazione automatica, tassazione dei redditi da partecipazioni qualificate) e, limitatamente al 2018, dal differimento dell'entrata in vigore della disciplina IRI (considerando gli effetti netti di gettito)

In particolare, alle modifiche della disciplina relativa alla fatturazione elettronica, che comportano l'acquisizione di maggiori informazioni da parte dell'Agenzia delle entrate utili per il contrasto all'evasione fiscale, sono ascritti effetti di maggior gettito tributario pari, complessivamente, a circa 0,2 mld nel 2018, a 1,7 mld nel 2019 e a 2, 3 mld nel 2020. Si segnalano inoltre le disposizioni concernenti le modifiche al regime di tassazione (da ordinario a sostitutivo) dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzati da persone fisiche al di fuori dell'attività dell'impresa. Tale intervento determina effetti di maggior gettito (imposta sostitutiva 26%) indicati nella misura di circa 1,2 mld nel 2018, 1,4 mld nel 2019 e 1,4 mld nel 2020. Gli effetti netti di gettito risultano peraltro di ridotta entità, tenuto conto che alle disposizioni sono associati anche riduzioni di entrate IRPEF e relative addizionali (per circa 0,96 mld nel 2018 e per importi pressoché equivalenti a quelli di maggior gettito nel 2019 e nel 2020. E' atteso inoltre un gettito aggiuntivo per circa 800 milioni annui dovuto a maggiori versamenti tributari e contributivi conseguenti (effetti riflessi) all'utilizzo delle disponibilità del fondo per il rinnovo dei contratti pubblici.

Sono utilizzati infine, a parziale compensazione degli oneri della manovra anche risparmi di spesa, dovuti a riduzioni di spesa corrente e in conto capitale. I risparmi correnti sono riconducibili in misura rilevante, alla sez. II del disegno di legge di bilancio: in particolare, il complesso delle misure di definanziamento comporta risparmi per a circa 1,8 mld nel 2018, 1,07 mld nel 2019 e 1,06 mld nel 2020. Per quanto concerne la spesa in conto capitale, la sez. II della legge di bilancio dispone definanziamenti per circa 0,7 mld per l'anno 2018, 0,25 mld per il 2019 e 0,27 mld nel 2020, mentre le riprogrammazioni di risorse comportano risparmi per 1,85 mld nel 2018 e 1,95 mld nel 2020 (la riprogrammazione della spesa operata dalla sez. II determina invece un incremento di 0,1 mld nel 2019). Tra i risparmi indicati nella sez. II della legge di bilancio, si evidenziano le riduzioni della spesa dei Ministeri (spending review), indicate in circa 1 mld per ciascun anno del triennio.

Recenti andamenti e quadro previsionale di finanza pubblica

Si espongono, di seguito, i principali andamenti di finanza pubblica riferiti ai saldi del conto economico della p.a. (indebitamento netto, nominale e strutturale) nonché alle entrate e alle spese iscritte nel medesimo conto. Per quanto attiene al biennio 2016-2017, sono utilizzati i dati riportati nella Comunicazione Istat del 1° marzo 2018.

Con tale Comunicazione, l'Istat ha, tra l'altro, operato una revisione dei dati del conto consolidato delle

Amministrazioni pubbliche per gli anni 2014-2016 e una revisione delle stime di Pil per il biennio 2015-2016. Sono state inoltre elaborate, in via provvisoria, sulla base delle informazioni pervenute entro la predetta data, le stime del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche relative all'anno 2017.

Per il periodo previsionale 2018-2020, i dati disponibili sono quelli della Nota tecnico illustrativa (NTI), pubblicata lo scorso febbraio, riferita alla legge di bilancio 2018. I dati previsionali non scontano quindi i possibili riflessi, per gli esercizi 2018 e seguenti, delle revisioni evidenziate nella Comunicazione Istat con riguardo agli esercizi precedenti. Per tale aggiornamento occorrerà presumibilmente attendere la presentazione del Documento di economia e finanza.

Saldi nominali e saldi strutturali

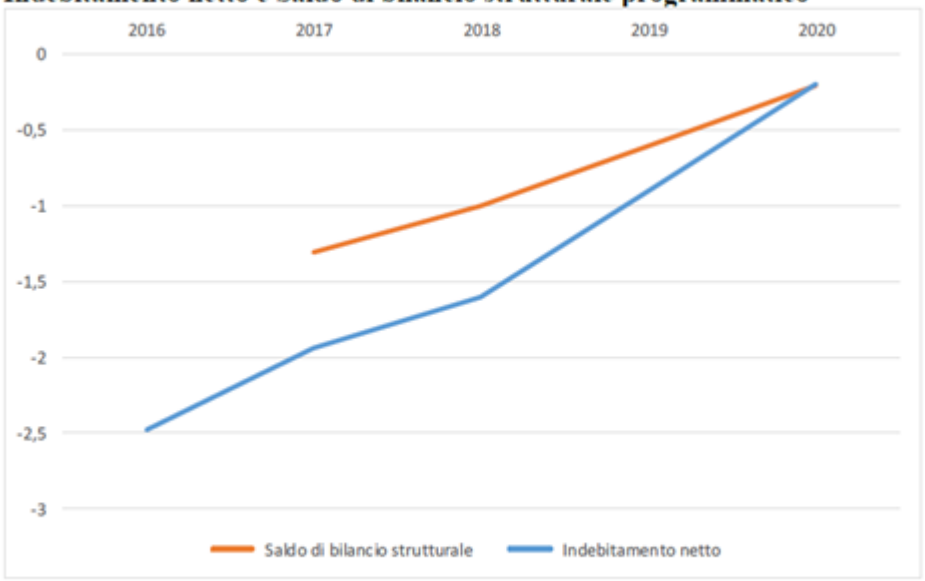
I dati sull'indebitamento netto diffusi dall'Istat il 1° marzo 2018 indicano un indebitamento in calo dal 2,5% del PIL nel 2016 all'1,9% del 2017 (si veda i grafico che segue). Il valore per il 2017 risulta leggermente inferiore a quello stimato dal Governo nella Nota tecnico-illustrativa (-2,1% del PIL).

Il miglioramento dell'indebitamento netto del 2017 rispetto all'anno precedente è dovuto sia a una riduzione della spesa per interessi che a un miglioramento dell'avanzo primario, a sua volta riconducibile tanto alla riduzione delle spese correnti quanto all'aumento delle entrate, pur in presenza di una riduzione della pressione fiscale.

Quanto al periodo previsionale, nella Nota tecnico-illustrativa (NTI) 2018, il Governo indica un indebitamento netto in ulteriore calo a -1,6% del PIL nel 2018, -0,9% nel 2019 e -0,2% - un sostanziale pareggio - nel 2020.

Per quanto riguarda il saldo di bilancio strutturale, il Governo stima – come riportato anche nel Documento programmatico di bilancio 2018 - un disavanzo strutturale per il 2017 pari all'1,3% del PIL potenziale, in diminuzione all'1% nel 2018, allo 0,6% nel 2019 e allo 0,2% nel 2020 (si veda il grafico che segue). Come già segnalato, il parere della Commissione UE evidenzia per il 2017 il rischio di deviazione significativa sia per la regola sul saldo strutturale che per quella sulla spesa.

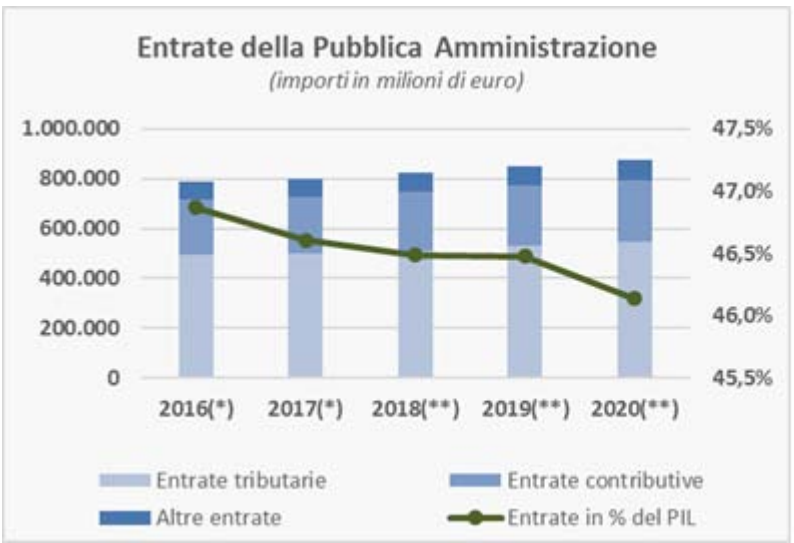
Indebitamento netto e Saldo di bilancio strutturale programmatico



Fonte: Indebitamento netto: Istat (anni 2016 e 2017), NTI 2018 (anni 2018-2020). Valori in percentuale del PIL. Saldo di bilancio strutturale: DPB 2018 (anni 2017-2020). Valori in percentuale del PIL potenziale

Le entrate della p.a.

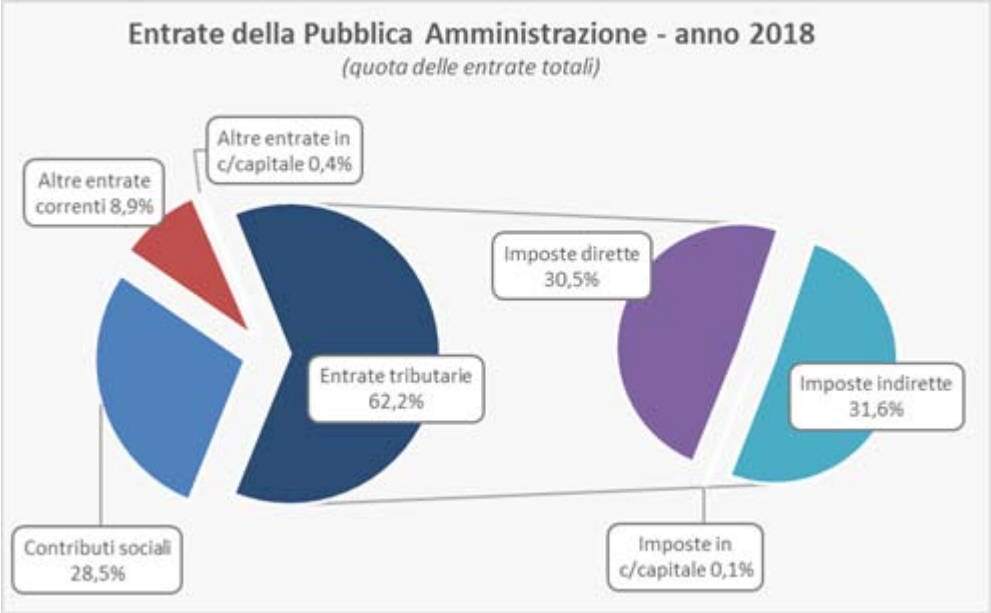
L'andamento complessivo per il periodo 2016-2020 - riferito ai dati Istat per gli anni 2016 e 2017 e ai dati della NTI per il triennio 2018-2020 - è illustrato nel seguente grafico, nel quale gli istogrammi rappresentano le entrate in valore assoluto e la linea rappresenta le entrate in rapporto al PIL.



Per quanto attiene ai primi due anni considerati, le stime di consuntivo diffuse dall'Istat indicano, per il 2017, un incremento complessivo delle entrate dell'1,6% rispetto al 2016. Tale effetto è il risultato di un incremento dell'1,8 % delle entrate correnti, a fronte di una riduzione del 29,4% delle entrate in conto capitale.

La pressione fiscale (riferita alle sole entrate tributarie e contributive in rapporto al Pil) si riduce dal 42,7% del 2016 al 42,4% del 2017.
Con riferimento al periodo 2018-2020, le previsioni evidenziano, in valore assoluto, un andamento crescente del gettito complessivo (da 823 miliardi nel 2018 a 874 miliardi nel 2020). Se si considera, invece, il valore delle entrate in rapporto al PIL, l'andamento risulta decrescente (da 46,49 per cento nel 2018 a 46,14 per cento nel 2020), per effetto di una stima di crescita del gettito meno che proporzionale rispetto all'evoluzione del PIL nominale.

Con esclusivo riguardo all'anno 2018 si riporta, nel grafico che segue, la ripartizione per singole componenti delle voci di entrata.



Come si evince dalla tabella, contribuiscono all'incremento della previsione complessiva di entrata negli anni 2019 e 2020, rispettivamente per circa 12,5 e 19,2 mld., gli effetti degli aumenti automatici delle aliquote IVA ed accise (clausola di salvaguardia). Al netto di tali effetti, la pressione fiscale registrerebbe una contrazione in ciascuna delle predette due annualità.

Entrate al lordo e al netto degli effetti delle clausole di salvaguardia

	2018	2019	2020
milioni di euro			
Entrate tributarie e contributive	746.100	773.484	795.450
di cui aumento aliquote IVA e accise	*0*	*12.472*	*19.162*
Entrate al netto effetto aumento aliquote IVA	746.100	761.012	776.288
in rapporto al PIL (valore %)			
Pressione fiscale (% PIL)	42,1	42,2	42,0
di cui aumento aliquote IVA e accise	*0,0*	*0,7*	*1,0*

Fonte: elaborazione su dati della NTI e delle relazioni tecniche.

Le spese della p.a.

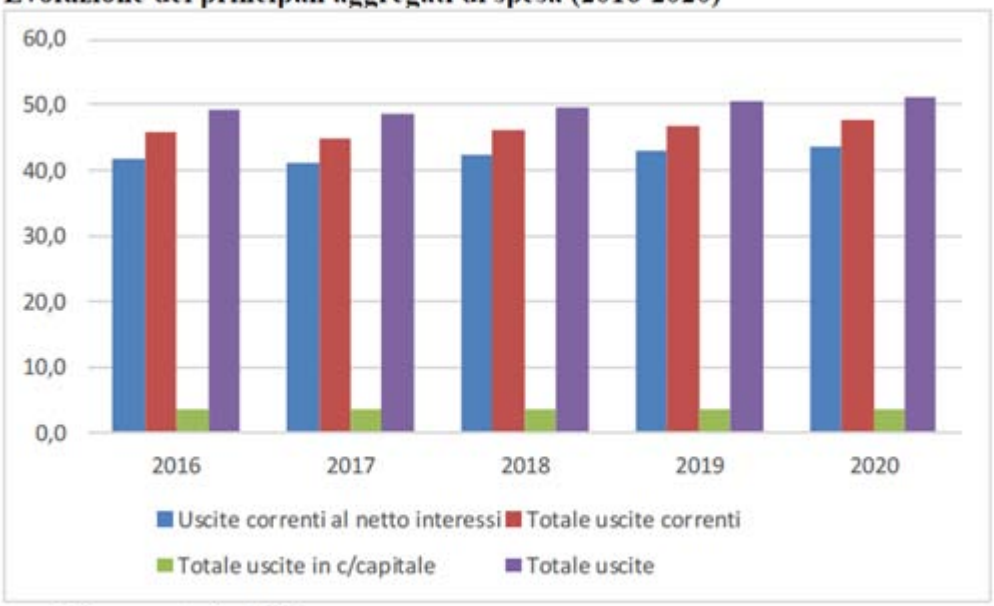
La tabella e il grafico che seguono illustrano il recente andamento e le previsioni relative alle spese della p.a. in rapporto al Pil.

Andamento delle spese della p.a. in rapporto al Pil (2014-2020)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	10,1	9,8	9,8	9,6			
Consumi intermedi	5,5	5,4	5,5	5,5			
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	2,7	2,7	2,7	2,6			
Prestazioni sociali in denaro	20,2	20,1	20,0	19,9			
Altre uscite correnti	4,2	4,0	4,1	3,6			
Uscite correnti al netto interessi	**42,6**	**42,0**	**42,0**	**41,2**	**42,4**	**43,2**	**43,8**
Interessi passivi	4,6	4,1	4,0	3,8			
Totale uscite correnti	**47,2**	**46,1**	**45,9**	**45,1**	**46,1**	**46,9**	**47,7**
Investimenti fissi lordi	2,3	2,3	2,1	2,0			
Contributi agli investimenti	0,8	1,0	0,8	0,8			
Altre uscite in c/capitale	0,7	1,0	0,5	0,8			
Totale uscite in c/capitale	**3,7**	**4,2**	**3,4**	**3,5**	**3,4**	**3,6**	**3,4**
Totale uscite	**50,9**	**50,3**	**49,3**	**48,6**	**49,6**	**50,5**	**51,1**

Fonte: elaborazioni su dati Istat (2014-2017) e Nota tecnico-illustrativa (2018-2020)

Evoluzione dei principali aggregati di spesa (2016-2020)



Nota: valori in percentuale del PIL

In base al comunicato Istat su "PIL e indebitamento delle amministrazioni pubbliche" del 1° marzo 2018, le spese totali in rapporto al Pil si riducono lievemente dal 49,2% del 2016 al 48,6% del 2017. Tale variazione si compone di una leggera diminuzione delle spese in conto corrente dal 45,9% nel 2016 al 45,1% nel 2017 e di un leggero incremento delle spese in conto capitale dal 3,4% del Pil nel 2016 al 3,5% nel 2017. La variazione delle uscite correnti è trainata dai Redditi da lavoro dipendente, in diminuzione dal 9,8% al 9,6% del Pil, dalle Prestazioni sociali in natura, in diminuzione dal 2,7% al 2,6%, dalle Prestazioni sociali in denaro, in riduzione dal 20% al 19,9%, e soprattutto dalle Altre uscite correnti, che passano dal 4,1% al 3,6% del Pil. Anche gli interessi passivi diminuiscono dal 4% del Pil nel 2016 al 3,8% nel 2017.

I Consumi intermedi rimangono sostanzialmente stabili nel 2017 rispetto al 2016 – nel corso del 2017 si sarebbero verificate spese di funzionamento delle amministrazioni maggiori di quanto inizialmente previsto. Così come, tra le spese in conto capitale, rimangono stabili i Contributi agli investimenti. Diminuiscono invece lievemente gli Investimenti fissi lordi dal 2,1% del PIL nel 2016 al 2% nel 2017, mentre aumentano le Altre uscite in conto capitale da 0,5% a 0,8% del Pil. Sulle spese in conto capitale ha influito la vendita dei diritti d'uso delle frequenze realizzatasi nel corso del 2017 per 1,9 miliardi.

Per l'orizzonte di programmazione 2018-2020, il Governo prevede nella Nota tecnico-illustrativa un costante aumento delle spese complessive dal 48,6% del PIL del 2017 al 51,1 del 2020. Tale aumento è totalmente riconducibile al previsto incremento delle spese correnti primarie, mentre le spese in conto capitale rimangono sostanzialmente costanti intorno al 3,5% del Pil fino al 2020.

L'aumento delle spese in percentuale del PIL sconta i risparmi derivanti dalla nuova procedura di revisione della spesa prevista dalla riforma della legge di contabilità e finanza pubblica applicata per la prima volta con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020. Come già evidenziato, con la legge di bilancio sono

state infatti operate riduzioni degli stanziamenti di bilancio per assicurare il rispetto dell'obiettivo di risparmio strutturale di spesa pari a 1 miliardo di euro annui in termini di indebitamento netto quale concorso delle Amministrazioni centrali dello Stato alla manovra di finanza pubblica.

Il debito della p.a.

Il rapporto debito/PIL ha proseguito negli anni più recenti la sua costante crescita, passando dal 131,5% del 2015, al 132% del 2016 secondo le ultime rilevazioni Istat. Per l'anno 2017 l'Istat stima un rapporto in lieve discesa al 131,5%, inferiore alla valutazione riportata dal Governo nel Documento programmatico di bilancio (DPB) 2018, pari al 131,6% e a quella elaborata dalla Commissione europea nel *Country Report Italy 2018*.

Quanto al quadro programmatico, nel DPB 2018 il Governo prevede un rapporto debito/PIL in rapida discesa al 130% nel 2018, 127,1% nel 2019 e 123,9% nel 2020 (si veda la tabella che segue).

Secondo le stime del DPB 2018, la dinamica del debito è in larga parte riconducibile alla spesa per interessi, solo in parte bilanciata dal pur consistente avanzo primario.

Le valutazioni espresse dalla Commissione europea nel *Country Report Italy 2018*, basate sulle *Winter Forecast 2018*, indicano una riduzione del debito al 130,8% per il 2018 e al 130% per il 2019, meno marcata, pertanto, di quella prevista dal Governo.

Andamento e determinanti del debito pubblico

	Codifica ESA	2017	2018	2019	2020
1. Livello		131,6	130,0	127,1	123,9
2. Variazioni del debito lordo		-0,4	-1,6		
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico					
3. Avanzo primario (= riga 3 nella Tabella 2.a.)		1,7	2,0		
4. Interessi (= riga 2 in Tabella 2.a.)	EDP D.41	3,8	3,6		
5. Effetto Stock-flow		0,3	0,8	0,4	0,8
di cui:					
- Differenza tra cassa e competenza		0,2	0,7		
- Accumulazione netta di asset finanziari		0,8	0,1		
di cui:					
- Introiti da privatizzazioni		*-0,2*	*-0,3*		
- Effetti di valutazione del debito e altro		*-0,7*	*0,0*		
p.m.: Tasso di interesse implicito sul Debito		3,0	2,8		

Fonte: DPB 2018

Le clausole di salvaguardia

Le clausole di salvaguardia sono norme che nel prevedere misure fiscali di maggior gettito per assicurare il rispetto dei saldi di finanza pubblica, dispongono contestualmente che a tali misure non si procederà (c.d. disattivazione delle stesse) qualora le risorse affidate all'operare delle clausole possano essere reperite con altri interventi.

La funzione delle clausole di salvaguardia

Le cosiddette clausole di salvaguardia sono norme che prevedono la variazione automatica di specifiche voci di tasse e imposte con efficacia differita nel tempo rispetto al momento dell'entrata in vigore della legge che le contiene. Sono dette di salvaguardia in quanto finalizzate a salvaguardare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Governo per gli anni in cui le variazioni diventano efficaci. Poiché di norma esse prevedono che agli incrementi di gettito che le stesse comportano potrà poi non procedersi qualora le corrispondenti risorse possano essere reperite con altre misure, possono in sostanza definirsi come misure di maggiore entrata a efficacia differita, normativamente operative nell'anno per il quale sono previste ma per le quali vi è un impegno programmatico – stante gli effetti economici recessivi connessi al maggior carico fiscale determinato dagli aumenti delle aliquote o accise – ad individuare misure alternative.
Introdotte per la prima volta dal Governo Berlusconi con il decreto-legge n. 98 del 2011 nella forma di tagli lineari di detrazioni e deduzioni fiscali, sono state più volte reintrodotte e modificate. Con il decreto-legge n. 201 del 2011 del Governo Monti vengono trasformate in aumenti di aliquote IVA. Le più recenti clausole di salvaguardia, previste dal Governo Renzi con la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), dispongono l'incremento delle aliquote dell'IVA (ordinaria e ridotta) e delle accise sui carburanti per assicurare maggiori entrate fiscali comprese tra 12 e 22 miliardi di euro a decorrere dal 2016. In particolare, l'articolo 1, comma 718 della legge di stabilità 2015 prevede l'aumento dell'aliquota IVA ridotta di 2 punti percentuali (dal 10% al 12%) per il 2016 e di 3 punti percentuali (dal 10% al 13%) a decorrere dal 2017, nonché l'aumento dell'aliquota IVA ordinaria di 2 punti percentuali (dal 22% al 24%) per il 2016 e di 3,5 punti percentuali (dal 22% al 25,5%) a decorrere dal 2017. Lo stesso comma dispone l'aumento delle aliquote delle accise sui carburanti in modo da produrre un aumento di gettito di 700 milioni a decorrere dal 2018. Complessivamente, le stime del Governo attribuiscono a queste misure un aumento atteso di gettito pari a circa 12,8 miliardi nel 2016, circa 19,2 miliardi nel 2017 e circa 22 miliardi a decorrere dal 2017. Trattandosi tipicamente di norme volte a ridurre la spesa pubblica o aumentare le entrate fiscali, le clausole di salvaguardia incorporano nella legislazione vigente una misura di politica di bilancio di segno restrittivo.

Per questo motivo, sono state via via oggetto negli anni di interventi volti a impedirne, totalmente o parzialmente, l'entrata in vigore al fine di evitare un potenziale effetto recessivo sull'economia. Si dice, in questi casi, che le clausole sono sterilizzate, ovvero disativate, impedendo, ad esempio, gli aumenti di aliquota e i conseguenti effetti sul gettito fiscale. La sterilizzazione costituisce pertanto una misura di politica di bilancio di segno espansivo in quanto volta a neutralizzare quella di segno restrittivo operata dalla clausola. In particolare, le clausole di salvaguardia disposte dalla legge di stabilità 2015 sono state sterilizzate, totalmente o parzialmente, dai seguenti interventi legislativi. La legge 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ha totalmente sterilizzato la clausola di salvaguardia del 2016, riportando quindi l'aliquota IVA ridotta al 10% e quella ordinaria al 22%, mentre ha parzialmente sterilizzato le clausole degli anni successivi, riducendo l'aliquota ordinaria del 2017 al 24% e quella degli anni successivi al 25%. La stessa legge ha ridotto il previsto aumento delle aliquote delle accise sui carburanti in modo da dimezzare il gettito da 700 a 350 milioni di euro a decorrere dal 2018. La riduzione di gettito attesa da queste modifiche è pari a circa 12,8 miliardi nel 2016, circa 4,1 miliardi nel 2017 e circa 2,4 miliardi a decorrere dal 2018. E' intervenuto successivamente l'articolo 1, comma 631, della legge di bilancio 2017 (L.n. 232 del 2016) sterilizzando totalmente la clausola di salvaguardia per il 2017 (riportando quindi l'aliquota IVA ridotta al 10% e quella ordinaria al 22%). La stessa norma ha disposto un aumento dell'aliquota IVA ordinaria di 0,9 punti percentuali (dal 25% al 25,9%) a decorrere dal 2019. L'effetto stimato di tale modifica in termini di gettito è pari a una riduzione di circa 15,1 miliardi di euro per il 2017 e un aumento pari a circa 3,7 miliardi a decorrere dal 2019. Una nuova modifica è intervenuta con l'articolo 9 del decreto-legge n. 50 del 2017 il quale ha totalmente neutralizzato l'aumento delle accise sul carburante per il 2018, mentre ha solo parzialmente sterilizzato l'aumento delle aliquote IVA dall'anno 2017 e seguenti. L'effetto in termini di gettito di tale misura è stimato complessivamente dal Governo in una riduzione pari a circa 3,8 miliardi di euro nel 2018, circa 4,4 miliardi nel 2019 e circa 4,1 miliardi a decorrere dal 2020.

Le clausole per il 2018 e gli anni successivi

Con riguardo alla situazione delle clausole di salvaguardia per l'anno in corso e per quelli successivi, l'articolo 5 del decreto-legge n. 148 del 2017 si limita a sterilizzare lievemente l'aliquota ridotta dell'IVA per il 2018 (generando una riduzione stimata di gettito pari a 835 milioni di euro) e l'aliquota delle accise sui carburanti del 2019 (con un riduzione stimata di gettito pari a 340 milioni). Interviene infine l'articolo 1, comma 2, della legge di bilancio 2018 (L.n. 205 del 2017) per effetto del quale le clausole di salvaguardia risultano totalmente sterilizzate per il 2018 (con le aliquote IVA ridotta e ordinaria riportate al 10% e al 22%) e parzialmente sterilizzate per il 2019. L'effetto di riduzione di gettito per i due anni risulta pari a circa 14,9 miliardi di euro per il 2019 e circa 6,1 miliardi per il 2020.
Complessivamente, i richiamati interventi normativi hanno totalmente sterilizzato le clausole di salvaguardia del 2016, 2017 e 2018 e parzialmente sterilizzato le clausole del 2019 e 2020. Nella legislazione vigente risultano pertanto attualmente incorporate le seguenti clausole di salvaguardia: un aumento

della aliquota IVA ridotta all'11,5% nel 2019 e al 13% a decorrere dal 2020; un aumento dell'aliquota IVA ordinaria al 24,2% nel 2019, al 24,9% nel 2020 e al 25% a decorrere dal 2021; un aumento dell'aliquota delle accise sul carburante in modo da produrre un incremento di gettito pari a 350 milioni di euro a decorrere dal 2020. L'effetto complessivo sul gettito è stimato parti a circa 12,5 miliardi nel 2019 di euro, circa 19,2 miliardi nel 2020 e circa 19,6 miliardi a decorrere dal 2021.

Il ciclo di bilancio

La tempistica e i contenuti del ciclo della programmazione di bilancio nazionale sono definiti anche in riferimento nuove regole di Governance economica adottate al livello europeo, tese a favorire un più intenso coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della UE ed una più stretta sorveglianza in campo fiscale e macro-economico. Il ciclo di bilancio è stato oggetto di alcune modifiche ad opera della legge n.163 del 2016 (consulta qui il dossier) che ha disegnato la nuova legge di bilancio, ricomprendendo in un unico provvedimento la legge di stabilità e la legge di bilancio.

Ciclo di bilancio e Semestre europeo

La tempistica e i contenuti del ciclo della programmazione di bilancio nazionale sono fortemente influenzati nonché definiti dalle nuove regole di *Governance* economica adottate al livello europeo, tese a favorire un più intenso coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della UE ed una più stretta sorveglianza in campo fiscale e macro-economico.

Nel 2011 è stato introdotta la procedura del Semestre europeo, volta a garantire la coerenza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, da approvare nella seconda metà dell'anno, con le raccomandazioni approvate dalle istituzioni dell'UE nella prima metà dell'anno. L'obiettivo del semestre è sostanzialmente quello di sottoporre alla valutazione delle Istituzioni comunitarie, la Commissione europea, *in primis*, i documenti programmatici di finanza pubblica, prima ancora che essi siano resi definitivi a livello nazionale. La procedura si articola a livello europeo nelle seguenti fasi temporali:

- gennaio: presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita, poi negli ultimi anni anticipata al mese di novembre;
- febbraio/marzo: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;
- metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- inizio giugno: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;
- giugno: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;

- seconda metà dell'anno (c.d. semestre nazionale): gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

A dicembre 2011 è poi entrato in vigore il pacchetto dei sei provvedimenti legislativi comunitari noto come "Six pack", – volto a rafforzare il suddetto quadro di riferimento con l'introduzione di una riforma sia della parte preventiva sia di quella correttiva del Patto di stabilità e crescita (PSC). Nell'ambito di tale pacchetto, la Direttiva 2011/85/UE ha poi specificamente fissato regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali, finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, con un medesimo orizzonte temporale pluriennale programmatorio (minimo tre anni). In proposito si veda il tema sull'armonizzazione dei sistemi contabili.

Nel 2013, il processo di programmazione nazionale sopra delineato è stato integrato sulla base di un pacchetto di interventi c.d. ***"Two pack"*** (Regolamento n. 472/2013 e Regolamento n. 473/2013). Tali regolamenti, entrati in vigore il 30 maggio 2013 ed immediatamente efficaci negli ordinamenti contabili nazionali, hanno rafforzato le procedure di sorveglianza multilaterale contenute nel *Six pack*, al fine di renderle più efficaci.

In particolare, il regolamento n. 473/2013 conferisce alla Commissione nuove competenze che le consentono di valutare i progetti di bilancio nazionali e, ove necessario, richiederne la revisione al fine di assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi. Il regolamento fissa un "calendario comune di bilancio", finalizzato ad una migliore sincronizzazione delle principali fasi di elaborazione dei bilanci nazionali proprio per garantire l'efficacia del Patto di stabilità e crescita e dei relativi obiettivi programmatici in esso assunti. Il calendario aggiunge alla tempistica già fissata con il semestre europeo la presentazione alla Commissione e all'Eurogruppo - entro il 15 ottobre – termine di poco precedente la presentazione alle Camere, il 20 di ottobre, del disegno di legge di bilancio – di un Progetto di documento programmatico di bilancio (DPB) per l'anno successivo, riassuntivo dei contenuti della manovra predisposta con i predetti disegni di legge.

Tale documento, che nel medesimo termine del 15 ottobre va anche trasmesso alle Camere, deve essere coerente con le raccomandazioni delle Istituzioni europee formulate nel contesto del Patto di stabilità e crescita e con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, anche per quanto concerne la procedura sugli squilibri macroeconomici.

Poiché il conseguimento degli obiettivi finanziari fissati con il Patto di stabilità e crescita (PSC) richiede il concorso di tutti i sottosettori delle amministrazioni pubbliche, il documento programmatico di bilancio deve esporre informazioni circa l'entità di tale concorso da parte di ciascuno di questi.

Il parere della Commissione sul progetto di documento programmatico di bilancio dovrebbe essere adottato il più rapidamente possibile e comunque entro il 30 novembre, tenendo conto, per quanto possibile, della tempistica e delle procedure parlamentari nazionali.

Gli Stati membri sono invitati a tener conto del parere della Commissione. La misura in cui tale parere è tenuto in considerazione nella legge di bilancio di uno Stato membro, viene valutato dalla Commissione in sede di decisione circa l'esistenza di un disavanzo eccessivo nello Stato membro interessato. Il mancato seguito alle indicazioni impartite in via preliminare dalla Commissione dovrebbe essere considerato una circostanza aggravante.

Infine, il bilancio dello Stato membro deve essere adottato e definito ogni anno entro il 31 dicembre – come peraltro già previsto nell'ordinamento italiano - insieme ai principali parametri di bilancio aggiornati degli altri sottosettori delle amministrazioni pubbliche.

La programmazione nella legge di contabilità

La legge di contabilità nazionale (legge n. 196/2009), come modificata dalla legge n. 163/2016, si allinea al nuovo calendario stabilito in sede europea, fissando al 10 aprile la data di presentazione alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, del principale strumento di programmazione economica e finanziaria nazionale, il Documento di Economia e Finanza (DEF), al cui interno è contenuto Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR) (prima e terza sezione).
La presentazione del DEF nella prima metà del mese di aprile consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di Stabilità e del PNR, che potrà, in questo modo, tener conto delle indicazioni fornite nell'Analisi annuale della crescita, predisposta all'inizio di ciascun anno dalla Commissione europea.
Anche sulla base delle eventuali raccomandazioni formulate dalle autorità europee nel mese di giugno-luglio, nonché al fine di tener conto di variazioni degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica rispetto alle previsioni del DEF, è prevista la presentazione, entro il 27 settembre di ciascun anno, di una Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza. La Nota consente di tener conto d'informazioni e dati più dettagliati rispetto a quelli disponibili nel mese di aprile e di procedere all'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici fissati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra i diversi sottosettori del conto economico della pubblica amministrazione lo Stato, nonché di recepire le raccomandazioni approvate dal Consiglio europeo nel corso del primo semestre dell'anno.
La fase di attuazione degli obiettivi programmatici contenuti nel DEF (o nella Nota di aggiornamento) dovrà essere realizzata in autunno, attraverso la presentazione alle Camere, entro il 20 ottobre di ciascun anno, del disegno di legge di bilancio, che costituisce ora l'unico provvedimento che reca la manovra triennale di finanza pubblica. Tale termine segue il 15 ottobre, termine per la presentazione in sede europea del progetto di documento programmatico di bilancio (vedi paragrafo precedente).
Entro il successivo mese di gennaio dovranno essere presentati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, che sono stati a loro volta precedentemente indicati nel DEF ovvero nella Nota di aggiornamento del medesimo.

Il ciclo di bilancio in sintesi

La Tabella che segue espone il ciclo e gli strumenti della programmazione economica finanziaria e di bilancio, secondo la disciplina prevista dalla nuova legge di bilancio.

Il ciclo di bilancio: legge n. 196/2009 come modificata dalla legge n.163/2016	
Gennaio	Inizio dell'esercizio finanziario (art. 20, L. n. 196/2009). Entro il mese di gennaio il Governo presenta alle Camere gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 7, co. 2, lett. *f*, L. n. 196/2009). A partire da gennaio, è prevista la presentazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) di una Relazione mensile sul conto consolidato di cassa riferito alla amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle PA (art. 14, co. 3, L. n. 196/2009). E' altresì prevista la pubblicazione mensile da parte del Ministero dell'economia di un Rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive (art. 14, co. 5, L. n. 196/2009).
Febbraio	Entro il 15 febbraio, sulla base dei dati forniti dall'Istat il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere, per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari, una relazione concernente l'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per l'anno in corso (art.10, co.10-*ter*, L.n.196/2009)
Marzo	Il 1° marzo, di prassi, l'ISTAT comunica le stime del PIL e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni dell'anno precedente.
	Entro il 10 aprile il Ministro dell'economia presenta alle Camere il Documento di economia e finanza (DEF) (art. art. 7, co. 2, lett. a) e art. 10, L. n. 196/2009). Il documento è inoltre inviato, entro il termine sopra indicato, per il relativo parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale si esprime in tempo utile per le deliberazioni parlamentari. Il DEF è composto da tre sezioni (art. 10, L. n. 196/2009): a. la prima sezione del DEF reca lo schema del Programma di stabilità, che contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo; le previsioni macroeconomiche, per ciascun anno del periodo di riferimento, con evidenziazione dei contributi alla crescita dei diversi fattori, dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero; gli obiettivi programmatici per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle PA, articolati per i sottosettori della PA; l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi (co. 2);

Aprile	b. la seconda sezione del DEF contiene l'analisi del conto economico e del conto di cassa delle PA nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici indicati nel DEF e nella Nota di aggiornamento; le previsioni tendenziali a legislazione vigente per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche riferite almeno al triennio successivo e del saldo di cassa del settore statale, oltre all'indicazione della pressione fiscale; cono inoltre indicate le previsioni relative al debito pubblico (co. 3). In apposita nota metodologica, allegata alla seconda sezione del DEF, sono esposti analiticamente i criteri di formulazione delle suddette previsioni tendenziali (co. 4, L. n. 196/2009); c. la terza sezione del DEF reca lo schema del Programma nazionale di riforma, che contiene lo stato di avanzamento delle riforme avviate, gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività, le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i prevedibili effetti delle riforme in termini di crescita economica, di competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione. In allegato al DEF sono presentati: • il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica e (art. 3, L. n. 196/2009); • la Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti (art.10, co. 7); • il programma delle infrastrutture strategiche, ora Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) ai sensi dell'art.201 dal d.lgs. n 50/2016 (art.10,co. 8); • la relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (art.10, co. 9); • per la spesa del bilancio dello Stato, l'esposizione delle risorse destinate alle regioni e province autonome (art.10, co. 10); • la relazione sui risparmi di spesa conseguiti mediante le convenzioni Consip (art.2, co.576 L.244/2007); • le relazioni che ciascun Ministro invia entro il 1° marzo al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia in cui si illustra il grado di raggiungimento degli obiettivi di spesa dell'anno precedente - nonché i motivi dell'eventuale mancato conseguimento degli stessi - stabiliti negli accordi intervenuti tra ciascun Ministro ed il Ministro dell' economia (art. 22-*bis*, co. 5). Nel DEF sono indicati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (art.10, co. 6, L. n. 196/2009). Entro il 30 aprile il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma contenuti nel DEF sono presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea (art. 9,

	co. 1, L. n. 196/2009). Entro il 30 aprile ciascun Ministero, a cura del proprio Ufficio centrale del bilancio, trasmette alla Ragioneria generale dello Stato il conto del bilancio e il conto del patrimonio relativi all'anno precedente per la redazione del Rendiconto (art. 37, co. 1, L. n. 196/2009).
Maggio	Entro il 31 maggio, il Ministro dell'economia presenta alle Camere la Relazione sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche (I trimestre) (art. 14, co. 4, L. n. 196/2009). Entro il 31 maggio, il Ministro dell'economia trasmette alla Corte dei conti il Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio precedente, per il giudizio di parificazione (art. 37, co. 2, L. n. 196/2009). Entro il 31 maggio con D.P.C.M. su proposta del Ministro dell'economia sono definiti gli obiettivi di spesa per ciascun ministero, riferiti al triennio successivo.
Giugno	Entro il 15 giugno ciascun Ministero trasmette alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni di merito, una Relazione sullo stato della spesa per l'analisi dell'efficacia nell'allocazione delle risorse e dell'efficienza dell'azione amministrativa rispetto alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato (art. 3, co. 68, L. n. 244/2007). Entro il 30 giugno, il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di assestamento delle previsioni del bilancio dello Stato per l'anno in corso (art. 7, co. 2, lett. *e)* e art. 33, L. n. 196/2009). Con il disegno di legge di assestamento possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie anche relative a programmi di missioni di spesa tra loro diverse, nell'ambito di ciascun stato di previsione. Il disegno di legge è inoltre corredato di un relazione tecnica, in cui si dà contro della coerenza del valore del saldo netto da finanziare risultante dal provvedimento rispetto agli obiettivi programmatici di bilancio (art. 33, co. 3, L. n. 196/2009). Entro il 30 giugno di ogni anno, ad integrazione del DEF, il Ministro dell'economia trasmette alle Camere un apposito allegato in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia per le entrate sia per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno (art. 10, co. 11, L. n. 196/2009). Entro il mese di giugno, il Ministro dell'economia presenta alle Camere il disegno di legge di approvazione del Rendiconto per l'esercizio precedente (con il giudizio di parificazione della Corte dei conti) (art. 35, co. 1, L. n. 196/2009).
	Entro il 27 settembre il Governo presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) (art. 7, co. 2,

Settembre	lett. *b*), e art. 10-*bis,* L. n. 196/2009*).* La Nota contiene (art. 10-*bis*): a. l'eventuale aggiornamento delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento; b. l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici individuati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea; c. le eventuali modifiche e integrazioni al DEF conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR, d. l'obiettivo di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale; e. l'indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici (comma 1). Qualora il Governo intenda procedere a una modifica degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, è tenuto ad inviare, preventivamente alla presentazione della Nota, entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il relativo parere da esprimere entro il 15 settembre. Le linee guida sono altresì trasmesse entro il medesimo termine alle Camere (co. 2). La Nota di aggiornamento del DEF è corredata delle relazioni programmatiche sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e le relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali. Alle relazioni è allegato un quadro riassuntivo delle leggi di spesa a carattere pluriennale (co.3 e 4); in apposita sezione del suddetto quadro riassuntivo, è esposta la ricognizione di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato. Entro il 30 giugno i Ministeri competenti comunicano al MEF i dati necessari alla suddetta ricognizione (co. 5). In allegato alla Nota sono indicati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (co. 7). Alla Nota è inoltre allegato il Rapporto sui risultati conseguiti nel contrasto all'evasione fiscale (art.10-bis1, comma 1 L.n.196/2009) Entro il 30 settembre, il Ministro dell'economia presenta alle Camere la Relazione sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche (I semestre), (art. 14, co. 4). La Relazione presentata nel mese di settembre riporta, rispetto alle altre di maggio e novembre, l'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle PA e delle relative forme di copertura (art. 14, co. 4, L. n. 196/2009).

	Entro il 30 settembre è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il provvedimento dell'ISTAT ricognitivo delle amministrazioni pubbliche rientranti nel conto economico consolidato della P.A. (art. 1, co. 3, L. n. 196/2009). In prossimità del termine del 30 settembre l'ISTAT aggiorna le stime – già rilasciate nel mese di marzo - del Pil e dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche dell'anno precedente.
Ottobre (sessione di bilancio)	Entro il 15 ottobre il Governo presenta alla Commissione e all'Eurogruppo, e contestualmente trasmette alle Camere (art.9 legge n.196/2009) il progetto di documento programmatico di bilancio (DPB) per l'anno successivo, riassuntivo dei contenuti della manovra predisposta con il disegno legge di bilancio. Il progetto di documento reca in particolare l'obiettivo di saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche e le proiezioni delle entrate e della spesa a politiche invariate per le amministrazioni stesse, unitamente agli obiettivi di entrate e di spesa tenendo conto delle condizioni e criteri per definire il percorso di aumento della spesa pubblica (ed al netto di misure discrezionali sul fronte delle entrate). Riporta inoltre: - le informazioni riguardanti le spese per funzione (inclusi istruzione, sanità e impiego), nonché, ove possibile, le indicazioni sull'effetto distributivo previsto delle principali misure del progetto di bilancio; - le principali ipotesi riguardanti le previsioni macroeconomiche e gli sviluppi economici rilevanti per la realizzazione degli obiettivi di bilancio; - un allegato contenente la metodologia alla base delle previsioni di bilancio e l'impatto stimato delle misure aggregate sulla crescita economica; - infine, indicazioni sulle modalità con cui le riforme e le misure contenute nel progetto di DPB (in particolare gli investimenti pubblici) danno seguito alle raccomandazioni rivolte allo Stato membro dalle Istituzioni europee (articolo 6 del Reg. 473/2013/UE). Entro il 20 ottobre il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di bilancio, che costituisce ora l'unico provvedimento che reca la manovra triennale di finanza pubblica. Ciò in quanto a seguito delle modifiche operate sulla legge di contabilità ad opera della legge n.163 del 2016, la legge di bilancio e la legge di stabilità vengono ora a ricomprendersi in un unico provvedimento, costituito dalla (nuova) legge di bilancio, che è riferita ad un periodo triennale ed articolata in due sezioni, secondo quanto dispone ora l'articolo 21 della legge di contabilità, consistentemente modificato. La prima sezione, dedicata esclusivamente alle misure volte a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, svolge sostanzialmente le funzioni dell'ex disegno di legge di stabilità; la seconda, dedicata, invece, alle previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente, assolve le funzione del disegno di legge di bilancio.

	In particolare la prima sezione dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente per adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi. Essa, oltre ad indicare il livello massimo del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare, in coerenza con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato della P.A., contiene per ciascun anno del triennio le misure quantitative necessarie alla realizzazione degli obiettivi programmatici indicati dal DEF e dalla Nota di aggiornamento. La seconda sezione riprende i contenuti del bilancio di previsione, venendo in tal modo a contenere le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri indicati nel DEF, comprensive dell'aggiornamento delle previsioni relative alle spese per oneri inderogabili e fabbisogno e delle rimodulazioni concernenti le spese derivanti dai fattori legislativi. Data la nuova struttura del disegno di legge di bilancio, la seconda sezione evidenzia, per ciascuna unità di voto parlamentare, gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione. Pur ricalcando, come detto, il contenuto del bilancio di previsione finora vigente, la seconda sezione viene tuttavia ad assumere un contenuto sostanziale, potendo ora incidere direttamente attraverso rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni - sugli stanziamenti sia di parte corrente che di parte capitale previsti a legislazione vigente.
Novembre	Entro il 30 novembre (ma in via di prassi finora prima di tale termine, ai sensi dell'articolo 7 del Reg. 473/2013/UE) la Commissione europea adotta un parere sul documento programmatico di bilancio
Dicembre	Il 31 dicembre termina l'esercizio finanziario (art. 20, L. 196/2009).

FOCUS:

Il semestre europeo 101

Il semestre europeo

La procedura del semestre europeo per il coordinamento ex ante delle politiche economiche è volta a garantire la coerenza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, da approvare nella seconda metà dell'anno, con le raccomandazioni approvate dalle istituzioni dell'UE nella prima metà dell'anno.</p>

Articolazione del semestre europeo

Il semestre europeo prevede le seguenti fasi:

- novembre: presentazione da parte della Commissione dell'indagine

annuale sulla crescita;

- marzo: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;
- metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- maggio: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;
- giugno: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- seconda metà dell'anno (c.d. semestre nazionale): gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

La Strategia Europa 2020, definita dal Consiglio europeo nelle riunioni di marzo e giugno 2010, delinea gli obiettivi e gli strumenti dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di crescita e occupazione per il decennio 2011-2020.
In particolare, gli Stati membri dovranno stabilire le misure per il conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 nell'ambito dei programmi nazionali di riforma da presentare nell'ambito della procedura del semestre europeo.

Gli obiettivi della strategia UE 2020

La Strategia 2020 si articola intorno a cinque obiettivi principali:

- portare al 75% il tasso di occupazione per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva. Il Governo italiano ha fissato nel Documento di economia e finanza 2017 l'obiettivo del 67-69% nel 2020.

*Secondo gli ultimi dati Eurostat, riferiti al 2016, il tasso di occupazione ha raggiunto il **71,1% nell'UE a 28**; i Paesi con le migliori* performances *risultano essere la Svezia (81,2%), la Germania (77,9%), la Danimarca (77,4%), i Paesi Bassi (77,1%); tra i Paesi di maggiori dimensioni economiche e demografiche, in Francia si è registrato un tasso di occupati del 70%, in Spagna il 63,9 e in **Italia il 61,6%** (soltanto Grecia e Croazia registrano una percentuale più bassa);*

- migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL la spesa per investimenti pubblici e privati

combinati in tale settore. Il Governo italiano ha fissato nel Documento di economia e finanza 2017 l'obiettivo dell'1,53% nel 2020.

Il 22 novembre 2017 ***Eurostat*** *ha reso noti i dati relativi alla* ***quota di PIL investita nel settore ricerca e sviluppo tecnologico****, a livello dell'UE e dei singoli Stati membri,* ***nel 2016****: nell'****UE a 28*** *tale quota è pari al* ***2,03% del PIL****. In* ***Italia*** *la* ***quota in termini percentuali*** *del PIL risulta pari all'****1,29%****. Gli* ***investimenti più consistenti*** *in R&S in percentuale del PIL sono stati registrati in* ***Svezia*** *(3,25% del PIL)* ***Austria*** *(3,09%), e Germania (2,94%). Si segnalano inoltre i dati di Francia (2,22%) e Spagna (1,19%);*

- ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% - rispetto ai livelli del 1990 - o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni, ovvero nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che altri Paesi si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni; contestualmente, si intende portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorare del 20% l'efficienza energetica (obiettivo già previsto nel pacchetto clima-energia approvato nel 2009). Il Governo italiano ha fissato nel Documento di economia e finanza 2017 l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 13% nel 2020, e di portare la quota di energie rinnovabili al 17% nel 2020.

Secondo i dati Eurostat, ***l'UE nel 2015 avrebbe ridotto del 22,12****% le emissioni rispetto al 1990; l'****Italia*** *ha conseguito una diminuzione* ***del 15,52%****; la Francia ha ridotto del 14,6%; la Germania -26,64%; la* ***Spagna*** *ha registrato un* ***aumento del 19,41%****. Per quanto concerne la* ***quota di energie rinnovabili*** *sul totale del fabbisogno, l'****Italia nel 2016*** *ha registrato una percentuale del* ***17,4%****, a fronte del dato complessivo dell'UE-28 pari al 17% (Germania: 14,8%; Francia: 16%; Spagna: 17,3%);*

- migliorare i livelli d'istruzione, in particolare riducendo i tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10% e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%. Il Governo italiano ha fissato nel Documento di economia e finanza 2017 l'obiettivo di ridurre la dispersione scolastica al 16% nel 2020 e di incrementare al 26-27% nel 2020 la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente.

Secondo i dati diffusi da Eurostat, il ***tasso di dispersione*** *scolastica dei ragazzi di età compresa tra i 18 e i 24 anni è stato, nel 2016, pari al* ***10,7% nell'UE-28****; al* ***13,8% in Italia****, all'8,8% in Francia, al 10,3% in Germania, al 19% in Spagna. Sempre secondo dati Eurostat, nel 2016 la percentuale delle* ***persone tra i 30 e i 34 anni*** *che hanno completato l'****istruzione terziaria*** *o equivalente risulta invece pari al* ***9,1% nell'UE a-28****; al* ***26,2% in Italia****; 43,6% in Francia; 33,2% in Germania; 40,1% in Spagna;*

- promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà,mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione. Il Governo italiano ha fissato nel Documento di economia e finanza 2017 l'obiettivo

di ridurre entro il 2020 di 2,2 milioni il numero di persone a rischio povertà.

Secondo i dati Eurostat disponibili, riferiti al 2016, rispetto al 2010 (anno di avvio della Strategia) la ***quota di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale*** *nell'UE-28 è* ***aumentata di 358.000 unità****; in* ***Italia di 3,2 milioni****; in Germania, di 73mila unità; in Spagna, di 798mila unità; la* ***Francia*** *è l'unico tra i Paesi considerati che ha registrato un* ***trend positivo****, riducendo il numero di persone a rischio povertà di 249mila unità.*

La legge di contabilità e finanza pubblica

Le nuove regole di bilancio, conseguenti all'introduzione, nel 2012, del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, hanno reso necessario modificare alcune delle principali regole e procedure di contabilità. Una delle più importanti modifiche è costituita dall'introduzione di un'unica legge di bilancio, che accorpa in un solo provvedimento sia la legge di stabilità che quella di bilancio. La disciplina di tale nuova legge costituisce l'oggetto della legge 4 agosto 2016, n.163, che a tal fine ridisegna la struttura della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

I presupposti della nuova legge di bilancio

La legge n.163 del 2016 si innesta nel processo di costruzione delle nuove regole di bilancio avviato con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che nell'introdurre nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio ne ha demandato ad una successiva legge di natura rinforzata (in quanto da approvarsi a maggioranza assoluta di ciascuna Camera) la disciplina delle necessarie modalità di attuazione e, tra queste, del contenuto della legge di bilancio. È stata quindi approvata la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante, per l'appunto, le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, il cui articolo 15 definisce gli elementi essenziali della nuova legge di bilancio, che potrà infatti avere anche contenuti sostanziali, a differenza del testo originario della legge di contabilità n. 196 del 2009, secondo cui il contenuto della legge di bilancio è solo formale (con la legge di bilancio non si possono stabilire nuovi tributi o nuove spese).
Tale innovazione ha comportato significative conseguenze sul piano dei contenuti della legge di bilancio, consentendo il passaggio dal consolidato schema normativo della manovra annuale di finanza pubblica fondato sulla predisposizione di due distinti provvedimenti – la legge di bilancio e la legge di stabilità – ad uno schema radicalmente diverso che vede la presentazione di un unico provvedimento – la legge di bilancio: questa, oltre alle poste contabili, potrà ora anche contenere disposizioni che integrano o modificano la legislazione di entrata o di spesa, incorporando in tal modo gli attuali contenuti della legge di stabilità.
L'innesto di questi (e di altri) contenuti nella disciplina contabile ordinaria è stato demandato dallo stesso articolo 15 ad apposita legge dello Stato, modificativa della legge di contabilità e finanza pubblica: ciò in quanto la legge n. 196 del 2009 sebbene già più volte modificata nel corso del tempo, riflette ancora un impianto di base che risale ad un'epoca anteriore – quanto al riferimento costituzionale - all'introduzione delle regole di bilancio dettate dalla legge costituzionale n.1 del 2012.

Le modiche alla legge di contabilità previste dalla legge n.163

del 2016

L'aggiornamento delle regole contabili previste dall'attuale legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 costituisce pertanto l'oggetto della legge n. 163/2016, il cui principale obiettivo è quello di integrare in un unico provvedimento i contenuti degli attuali disegni di legge di bilancio e di stabilità. L'integrazione persegue la finalità di incentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro variazione al margine come avviene attualmente, portando al centro del dibattito parlamentare le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza.

Un'unica legge di bilancio

Mediante la legge n. 163/2016 in esame la nuova legge di bilancio viene articolata in due sezioni la prima delle quali, che assorbe in gran parte i contenuti dell'attuale legge di stabilità, reca esclusivamente le misure tese a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nei documenti programmatici di bilancio, vale a dire il Documento di Economia e Finanza (DEF) e la Nota di aggiornamento dello stesso. La seconda sezione è invece dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa e formate sulla base del criterio della legislazione vigente e delle proposte di rimodulazioni, da introdurre secondo le condizioni ed i limiti esposti nella proposta di legge. Viene mantenuta, ma arricchita di contenuti, la Nota tecnico-illustrativa da allegare al disegno di legge di bilancio, con funzione di raccordo, a fini conoscitivi, tra il provvedimento di bilancio e il conto economico delle pubbliche amministrazioni.A tal fine essa espone i contenuti e gli effetti sui saldi da parte della manovra, nonché i criteri utilizzati per la quantificazione degli effetti dei vari interventi, e dovrà essere aggiornata in relazione alle modifiche apportate dalle Camere al disegno di legge di bilancio nel corso dell'esame parlamentare.

I nuovi termini di presentazione dei documenti di finanza pubblica

La legge n.163/2016, inoltre, muta i tempi di presentazione dei documenti che compongono il ciclo di bilancio, rispetto a quanto ora disciplinato dall'articolo 7 della legge di contabilità. In particolare viene posposta al 27 settembre, rispetto alla attuale data del 20 settembre, il termine per la presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, e viene anche introdotto il termine del 20 ottobre (ora fissato al 15 ottobre) per la presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio. Vengono poi ampliati i contenuti del DEF, nel quale si sistematizza la disciplina (di cui all'articolo 6 della legge n. 243/2012) che concerne l'ipotesi in cui il Governo, in caso di eventi eccezionali, intenda discostarsi dall'obiettivo programmatico o aggiornare il piano di rientro verso il medesimo, prevedendosi in tal caso che la relativa relazione debba essere presentata come annesso al DEF o come annesso alla Nota di aggiornamento. Viene inoltre previsto che in annesso al DEF sia

presentata una relazione recante l'andamento nell'ultimo triennio degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), nonché le previsioni riguardo alla evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, e viene a ta fine istituito presso l'Istat un apposito Comitato.
Risulta inoltre arricchito il contenuto della Nota di aggiornamento, prevedendo che la stessa rechi i principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

La relazione tecnica al disegno di legge di bilancio

Un ulteriore ampliamento dei contenuti, rispetto a quanto ora prevede la legge n. 196/2009, concerne la relazione tecnica al disegno di legge di bilancio, che si prevede debba contenere, oltre alla quantificazione degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione normativa introdotta nell'ambito della prima sezione, anche i criteri principali utilizzati per la formulazione, sulla base della legislazione vigente, delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella seconda sezione. Il riferimento a quest'ultima (vale dire la *ex* legge di bilancio) ha la finalità di consentire di valutare l'attendibilità dei criteri utilizzati per l'elaborazione delle previsioni di entrata e di spesa, che rappresentano la base su cui si innesta la parte dispositiva della manovra.La relazione dovrà altresì riportare indicazioni in ordine alla coerenza tra il saldo netto da finanziare programmatico e l'indebitamento programmatico, contenuto nella Nota di aggiornamento. Tali indicazioni sono richieste al fine del rispetto dell'equilibrio del bilancio, che in base alla legge n.243 del 2012 sopra citata risulta assicurato qualora il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare sia coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Modifiche ad alcuni aspetti della copertura finanziaria

Vengono modificate anche alcune disposizioni relative alla copertura finanziaria delle leggi di spesa, con specifico riguardo alla compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa: viene a tale scopo introdotta una disciplina standard applicabile in caso di andamento degli oneri non in linea con le previsioni, pervenendosi in tal modo al superamento delle cosiddette clausole di salvaguardia - la cui attuale disciplina prevede che nel caso di leggi i cui oneri vengano ad eccedere le previsioni di spesa scattino automaticamente modalità idonee ad assicurarne la copertura mediante riduzioni di spesa od aumenti di entrata - in ragione di talune criticità insite nella procedura applicativa delle clausole medesime.In luogo della clausola la proposta di legge reca un specifica disciplina in caso di andamento degli oneri non in linea con le previsioni, diversamente articolata tra scostamenti compensabili nel medesimo esercizio in cui si verificano – per i quali a fini di copertura vengono ridotti gli stanziamenti di bilancio del Ministero competente - e scostamenti compensabili anche negli esercizi successivi, per i quali si dovrà provvedere con legge di bilancio. Nel primo caso i provvedimenti di

riduzione degli stanziamenti verranno disposti con decreto del Ministro dell'economia o con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previa delibera del Consiglio medesimo ma, viene precisato, gli schemi di entrambi di decreti vanno trasmessi, alle Commissioni bilancio delle Camere, che dovranno esprimersi entro sette giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati.
Sempre con riferimento alle leggi di spesa una specifica disposizione esclude per la relativa copertura finanziaria possa ricorrersi all'utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito Irpef devoluta alla diretta gestione statale, ed analogo divieto viene previsto anche per la quota del cinque per mille del gettito Irpef, per la parte delle risorse effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti.

La maggiore flessibilità nella formazione del bilancio

Si interviene poi processo di formazione del bilancio di previsione, ampliando la flessibilità in sede di predisposizione della seconda sezione del disegno di legge di bilancio, in particolare: - eliminando il vincolo secondo il quale le proposte di rimodulazione delle risorse finalizzate alla realizzazione di obiettivi del dicastero dovessero essere formulate tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa; - prevedendo che, a determinate condizioni, all'interno di ciascuno stato di previsione possano essere rimodulate in via compensativa le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, nonché alle autorizzazioni di spesa per l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti (restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti); - consentendo di procedere al rifinanziamento, definanziamento ed alla riprogrammazione, per un periodo temporale anche pluriennale, degli stanziamenti di parte corrente e in conto capitale previsti a legislazione vigente, limitatamente alle sole spese di fattore legislativo. Tale disposizione è in sostanza finalizzata a spostare nell'ambito della seconda sezione del disegno di legge di bilancio le operazioni ora facenti capo alle tabelle C, D ed E della legge di stabilità: tali tabelle, dunque, non sarebbero più rappresentate in via autonoma, ma verrebbero riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio e manterrebbero una separata evidenza solo per finalità conoscitive in appositi allegati .

La legge di assestamento del bilancio

Da segnalare infine, come il carattere sostanziale della legge di bilancio non venga esteso alla legge di assestamento, alla quale vengono affidate soltanto variazioni compensative (limitatamente all'esercizio in corso) tra le dotazioni finanziarie, anche se appartenenti ad unità di voto diverse. Viene comunque arricchito il contenuto informativo di tale disegno di legge, prevedendosi che esso sia corredato da una relazione tecnica in cui si dà conto della coerenza del valore del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici definiti dal Documento di economia e finanza, aggiornata all'atto del passaggio del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

L'indagine conoscitiva sulla riforma del bilancio

Va rammentato come i contenuti della legge n.163/2016 facciano per molti aspetti riferimento a quanto emerso nel corso dell'indagine conoscitiva condotta dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio (per approfondimenti, sono consultabili le audizioni). Nell'esporre le risultanze dell'indagine, l documento conclusivo approvato in data 10 novembre 2015 segnalava, unitamente ai principali aspetti che erano emersi, come il processo di riforma dell'ordinamento contabile, avviato dopo la riforma della *governance* della finanza pubblica a livello europeo con la legge costituzionale n. 1 del 2012 - che ha introdotto nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio - e proseguito con la legge rinforzata n. 243 del 2012, necessitasse di essere portato al più presto a compimento attraverso l'introduzione di modifiche e integrazioni alla legge di contabilità e finanza pubblica.

Le modifiche apportate da altri provvedimenti

Le modifiche alla legge di contabilità disposte nella legge in esame intervengono su un testo della legge medesima che è stato di recente oggetto di due schemi di decreti legislativi attuativi di due distinte deleghe a suo tempo disposte dalla stessa legge n. 196/2009, con riferimento, in particolare, alla delega sul completamento della struttura del bilancio dello Stato prevista dall'articolo 40 ed alla delega sulla disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.
Si tratta dei seguenti due provvedimenti: schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40 della legge n. 196/2009 (A.G. n. 264); schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino della disciplina del bilancio dello Stato ed il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42 della legge n. 296/2009 (A.G. n. 265).
Concluso il rispettivo esame parlamentare, i testi definitivi dei due provvedimenti sono stati approvati dal Consiglio dei ministri nella riunione del 10 maggio 2016, e successivamente pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 30 maggio il primo, ed in quella del 1° giugno il secondo, divenendo ora, rispettivamente, il decreto legislativo 12 maggio 2016, n.90 (completamento della riforma della struttura del bilancio) ed il decreto legislativo 12 maggio 2016, n.93 (riordino della disciplina del bilancio e potenziamento della funzione del bilancio di cassa).
A quest'ultimo decreto legislativo il Governo ha ritenuto di apportare integrazioni e correzioni con lo schema A.G. 486, che è stato presentato alle Camera per il parere (la Camera ha espresso parere favorevole con condizioni e osservazione il 7 febbraio 2018). Il decreto legislativo è in attesa di pubblicazione. Per approfondimenti si veda il dossier di documentazione.

Ulteriori disposizioni

La legge n.143 reca anche altre disposizioni di carattere più specifico, talune delle quali non incidono sulla legge n.196 del 2009 ma su altre norme contabili.
Si tratta in particolare delle seguenti: di una modifica alle procedure per l'impegno e il pagamento delle somme iscritte in bilancio, al fine di garantire adeguata pubblicità periodica alle informazioni relative agli impegni di spesa assunti per gli esercizi in cui l'obbligazione diviene esigibile; di un intervento sul Conto riassuntivo del Tesoro, con riguardo ai parametri con cui si raccordano i dati delle gestioni di bilancio integrati con quelli di tesoreria; dell'introduzione di una disciplina relativa alle gestioni delle amministrazioni statali presso il sistema bancario e postale, che ha la finalità, - perseguita anche mediante misure di carattere sanzionatorio a carico dei dirigenti che non ottemperano alla stessa - del contenimento delle gestioni statali operanti al di fuori del bilancio dello Stato, limitando tale fenomeno ai casi effettivamente motivati; una norma concernente il ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni, finalizzata alla semplificazione dell'invio e della ricezione dei dati relativi ai contratti stipulati per operazioni di finanziamento che prevedono quale soggetto debitore un'Amministrazione pubblica;
il posticipo di un anno - vale a dire dal 31 dicembre 2016 al 31 dicembre 2017 - dei termini per l'esercizio della delega relativa all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di Tesoreria.

Il principio del pareggio di bilancio

Con la legge 24 dicembre 2012, n. 243, approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, sono state dettate le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con le regole europee sulla governance economica. Le disposizioni relative all'equilibrio di bilancio di regioni ed enti locali sono state in seguito modificate dalla legge 12 agosto 2016, n.164, al fine di superarne alcune criticità applicative.

La legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio di bilancio

La legge 24 dicembre 2012, n. 243 reca disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, il quale prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni siano stabiliti da una apposita legge "rinforzata", in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.
L'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 specifica che tale legge deve disciplinare, per il complesso delle pubbliche amministrazioni:

- le verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica;
- l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;
- il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati - di cui alla lettera b) - corretti per il ciclo economico rispetto al PIL, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;
- la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali ai sensi dell'articolo 81, secondo comma Cost., al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo e il superamento del limite massimo degli scostamenti negativi cumulati, sulla base di un piano di rientro;
- l'introduzione di regole sulla spesa a salvaguardia degli equilibri di bilancio

e per assicurare la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo;
- l'istituzione presso le Camere, nel rispetto dell'autonomia costituzionale, di un organismo indipendente, al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;
- le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 119 Cost., concorre ad assicurare il finanziamento,da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

La legge "rinforzata" deve, inoltre, disciplinare:

- il contenuto della legge di bilancio dello Stato;
- la facoltà degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano) di ricorrere all'indebitamento;
- le modalità attraverso le quali i citati enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

La legge rinforzata n. 243 del 2012 in commento ha origine da una iniziativa legislativa parlamentare, nella cui relazione illustrativa veniva rilevata come l'esigenza di assicurare una tempestiva definizione della disciplina di dettaglio del principio del pareggio di bilancio sia connessa anche alla raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 sul Programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia, la quale ha sollecitato il nostro Paese all'adozione di provvedimenti nel periodo 2012-2013 volti a "garantire che il chiarimento delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, sia coerente con il quadro dell'Unione europea". La stessa relazione illustrativa sottolineava, inoltre, l'urgenza del provvedimento, la cui mancata approvazione nei tempi stabiliti – ossia entro il 28 febbraio 2013 – avrebbe costituito un fatto estremamente grave, che avrebbe disatteso sia gli impegni assunti nell'ambito del ***Trattato*** *sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria* - cd. ***Fiscal compact***, ratificato dall'Italia con la legge n. 114 del 23 luglio 2012 - sia lo stesso disposto della legge costituzionale.

Quanto al contenuto, la legge n. 243/2012 reca, al Capo I, l'oggetto e le definizioni, specificando il proprio carattere di legge "rinforzata" - che potrà essere modificata esclusivamente da una legge successiva adottata con la medesima maggioranza assoluta disposta dall'articolo 81, sesto comma, della Costituzione - e indicando le definizioni utilizzate nell'ambito della legge, con espliciti rinvii a quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea.
I Capi II-V recano le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto previsto dalla nuova

formulazione dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione.
Il Capo VI disciplina l'equilibrio del bilancio dello Stato e i contenuti della legge di bilancio, mentre il Capo VII istituisce l'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio. La legge reca, inoltre, norme relative alle funzioni di controllo della Corte dei Conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, nonché disposizioni finali e transitorie di coordinamento con la legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 (Capo VIII).
Per quanto concerne l'applicazione delle nuove disposizioni, la legge stabilisce che, ad eccezione del Capo IV - relativo l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali - e della nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio (articolo 15), di cui si prevede l'applicazione a decorrere dal 2016, le disposizioni della medesima legge si applicano a decorrere dal 2014.

Il contenuto del provvedimento

Quanto al contenuto, la legge n. 243/2012 reca, al Capo I, l'oggetto e le definizioni, specificando il proprio carattere di legge "rinforzata" - che potrà essere modificata esclusivamente da una legge successiva adottata con la medesima maggioranza assoluta disposta dall'articolo 81, sesto comma, della Costituzione - e indicando le definizioni utilizzate nell'ambito della legge, con espliciti rinvii a quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea.
I Capi II-V recano le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione.
Il Capo VI disciplina l'equilibrio del bilancio dello Stato e i contenuti della legge di bilancio, mentre il Capo VII istituisce l'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio. La legge reca, inoltre, norme relative alle funzioni di controllo della Corte dei Conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, nonché disposizioni finali e transitorie di coordinamento con la legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 (Capo VIII).
Per quanto concerne l'applicazione delle nuove disposizioni, la legge stabilisce che, ad eccezione del Capo IV - relativo l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali - e della nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio (articolo 15), di cui si prevede l'applicazione a decorrere dal 2016, le disposizioni della medesima legge si applicano a decorrere dal 2014.

L'equilibrio dei bilanci

In particolare, la legge ribadisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, specificando che tale equilibrio corrisponde all' obiettivo di medio termine, ossia al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. Per l'Italia l'obiettivo di medio termine, fissato dal Programma di stabilità e riportato nella

raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 - adottata in esito all'esame del medesimo Programma e del Programma nazionale di riforma - è un bilancio in pareggio in termini strutturali, ossia corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum,* entro il 2013. Tale obiettivo è stato successivamente posposto ad anni successivi, tenuto conto del protrarsi dell'andamento recessivo dell'economia, e risulta ora previsto per il 2017.
Si ricorda, in proposito, che ai sensi del Patto di stabilità e crescita, come rivisto nel 2011, l'obiettivo di medio termine è calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e si attesta in una forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo del saldo strutturale di bilancio, in termini corretti per il ciclo. Il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria" (il cd. *Fiscal Compact*), restringe il suddetto valore minimo per i Paesi più indebitati allo 0,5 per cento del PIL, prevedendo che la regola del pareggio o dell'avanzo del bilancio in esso contenuta si consideri rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dal Patto di stabilità rivisto, con un *deficit* che non ecceda tuttavia lo 0,5% del PIL, in termini strutturali.
I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine, ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi di scostamento dall'obiettivo previsti per eventi eccezionali e per scostamenti negativi del saldo strutturale emersi a consuntivo che prevedono un meccanismo di correzione. Insieme agli obiettivi del saldo del conto consolidato i medesimi documenti indicano anche le misure da adottare per conseguirli.
Nella definizione degli obiettivi programmatici è comunque possibile tenere conto, in conformità con quanto disposto in sede europea, dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.
Ai sensi della legge n. 243/2012, l'equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato in sede di consuntivo nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

a. risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo di medio termine inferiore a quello considerato significativo ai sensi dell'ordinamento dell'Unione europea (procedura per i disavanzi eccessivi) e degli accordi internazionali in materia, (*Fiscal compact),* ossia non superiore allo 0,5 per cento del PIL;
b. assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali e di scostamenti dall'obiettivo programmatico che danno luogo a meccanismi di correzione, ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso di avvicinamento inferiore a quello considerato significativo in sede comunitaria (ossia fino a -0,5 per cento rispetto all'obiettivo).

La sostenibilità del debito

Nel dare attuazione del nuovo primo comma dell'articolo 97 della Costituzione, la legge ribadisce altresì l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.
A tal fine, si dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano obiettivi relativi al rapporto debito pubblico/PIL coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea, che prevede, com'è noto, il valore limite di riferimento del 60 per cento del debito in rapporto al PIL. Qualora tale rapporto superi il valore di riferimento, in sede di definizione degli obiettivi si deve tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento dell'UE.
Le disposizioni in esame si riferiscono, in particolare, alla c.d. regola del debito, contenuta nella nuova versione del Patto di Stabilità e crescita e ribadita nel *Fiscal compact,* che prevede l'obbligo di riduzione della quota del debito pubblico eccedente il 60 per cento del prodotto interno lordo ad un ritmo annuale medio nel triennio pari ad almeno un ventesimo della medesima eccedenza. Nell'applicazione di tale parametro di riferimento si tiene conto dell'influenza della congiuntura sul ritmo di riduzione del debito, nonché di alcuni fattori rilevanti – cui fa riferimento la legge n. 243/2012 – concernenti, tra l'altro, le passività connesse all'invecchiamento della popolazione e il livello del debito privato.

I vincoli sulla spesa

Oltre alle misure atte a garantire la sostenibilità del debito pubblico, la legge reca altresì una regola sulla spesa, stabilendo il principio generale in base al quale il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche non possa essere superiore a quello derivante dalle regole europee, che ai fini del consolidamento delle finanze pubbliche prevedono un vincolo alla crescita della spesa.
Tale previsione richiama uno dei principi alla base della nuova ***governance*** economica europea, ossia il concetto di una politica di bilancio prudente basata su una regola di evoluzione della spesa la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine. In particolare, il Patto di stabilità e crescita rivisto introduce il concetto di *expenditure benchmark,* in base al quale nell'esaminare i progressi ottenuti dagli Stati membri verso il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, il Consiglio UE e la Commissione valuteranno l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale.
Allo scopo di assicurare il rispetto del vincolo alla crescita della spesa, la legge dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio debbano indicare, per il triennio di riferimento, il livello della spesa medesima, il cui monitoraggio è affidato al Ministro dell'economia e delle finanze. Qualora, a seguito del monitoraggio, si preveda il superamento di tale livello, il Governo è

tenuto a trasmettere una relazione alle Camere, che evidenzi le eventuali misure correttive da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici.

Gli eventi eccezionali

La legge dà altresì attuazione al secondo comma del nuovo articolo 81 della Costituzione, che consente il ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.
In tale ambito viene specificato che per eventi eccezionali si intendono i periodi di grave recessione economica relativi anche dell'area dell'euro o all'intera Unione europea *e* gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie, nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.
Quanto alla procedura di autorizzazione, si prevede che il Governo, qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico per fronteggiare i suddetti gli eventi eccezionali, sentita la Commissione europea, presenti alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilendo le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definendo al contempo il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.
La durata del piano di rientro deve essere commisurata alla gravità degli eventi straordinari e lo stesso deve essere attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. In conformità al disposto costituzionale, la deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.
Il piano di rientro può essere aggiornato con le medesime modalità al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali, ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Il meccanismo di correzione

La legge n. 243 del 2012 reca, al Capo III, una specifica disciplina tesa a far fronte a eventuali scostamenti degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici, diversi da quelli già considerati per il caso di eventi eccezionali, prevedendo a tal fine un meccanismo di correzione volto ad assicurare il rientro verso l'obiettivo programmatico.
A tale scopo, s'introduce una previsione generale volta a prevenire tale eventualità, affidando al Ministro dell'economia e delle finanze l'effettuazione di una attività di monitoraggio in corso d'anno sugli andamenti di finanza pubblica: qualora da tale attività emerga il rischio che si determinino scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici, il Governo "riferisce alle Camere", cui, pertanto, spetteranno le conseguenti eventuali determinazioni.

Qualora, ciò nonostante, il Governo accerti, in base ai dati di consuntivo, che si è verificato, rispetto all'obiettivo programmatico, uno scostamento negativo del saldo strutturale - riferito al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, a quelli dei due esercizi precedenti - pari o superiore allo "scostamento considerato significativo" dall'ordinamento dell'Unione europea e dal *Fiscal compact,* e qualora valuti che tale scostamento si possa riflettere anche sugli obiettivi per l'anno in corso e per quelli successivi del periodo di programmazione, deve evidenziarne le cause ed indicare le misure correttive tali da assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico entro l'anno successivo a quello in cui si è rilevato lo scostamento.
Nei documenti di programmazione finanziaria sono indicate l'entità e l'articolazione temporale delle misure correttive medesime a carico delle pubbliche amministrazioni centrali, territoriali ed enti di previdenza, anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento.

L'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali

La legge n. 243 del 2012 reca, al Capo IV (articoli da 9 a 12), le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, dando così attuazione all'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione, come riformulati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. Gli articoli in questione, immessi nell'ordinamento in un contesto politico e congiunturale di particolare difficoltà, hanno tuttava evidenziato alcune evidenti criticità interpretative, ed il rischio sia di aggravare le procedure di gestione del bilancio da parte degli enti territoriali, sia di vincolare la capacità programmatoria dei medesimi, soprattutto quanto alla spesa per investimenti. Per tale motivo nel corso del 2016, anno nel quale avrebbero dovuto avviarsi per la prima volta le procedure di bilancio secondo le nuove regole, le stesse state significativamente modificate dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 .

La nuova disciplina che ne deriva - che per quanto concerne la regola sul saldo era stata anticipata per il solo 2016 dalla legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) al fine di consentire agli enti la predisposizione dei bilanci secondo le nuove e più semplici regole - dispone ora che i bilanci di regioni e province autonome ,comuni, province e città metropolitane si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano (in luogo dei quattro diversi saldi originariamente previsti) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali. Nel computo del saldo di bilancio viene incluso il fondo pluriennale vincolato: l'inclusione (anche essa nel frattempo introdotta per il solo 2016 dalla legge 208/2015) ha natura transitoria per gli anni 2017-2019, durante la quale potrà essere effettuata con legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica , ed avrà invece carattere permanente dal 2020. L'inclusione nel saldo di tale fondo, le cui risorse sono destinate prevalentemente a spese in conto capitale, è funzionale a favorire, nei limiti del rispetto del saldo di equilibrio, la spesa per investimenti degli enti. Vengono contestualmente meglio precisate le sanzioni da prevedere per il

mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale, stabilendosi che la legge dello Stato che dovrà disciplinarle debba concernere anche i premi, ai fini dell'emanazione di una disciplina congiunta che consideri, oltre alla proporzionalità fra premi e sanzioni, anche la proporzionalità fra sanzioni e violazioni, prevedendo inoltre la destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.
Per quanto concerne l'indebitamento, si prevede che lo stesso sia consentito solo per il finanziamento delle spese di investimento e con l'obbligo di adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito di durata non superiore alla vita utile dell'investimento. Le operazioni d'indebitamento vanno però effettuate sulla base di apposite intese a livello regionale, per garantire, nell'anno di riferimento, il rispetto dell'equilibrio di bilancio (saldo non negativo) del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa. Inoltre, qualora in sede regionale non siano possibili per gli enti locali interessati operazioni di indebitamento o di investimento, viene introdotto un ulteriore livello mediante cui inserire a favore dell'ente locale e regionale eventuali spazi finanziari, stabilendosia tal fine che le operazioni di indebitamento e di investimento non soddisfatte dalle intese regionali possono effettuarsi sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Con ciò la norma viene ad introdurre uno strumento di solidarietà "verticale" - in quanto operante sulla base di risorse a carico del bilancio dello Stato -, che consente di attivare meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari assegnati agli enti territoriali, anche in tal caso con possibili riflessi positivi sulle spese di investimento degli enti locali.
Viene inoltre ridisegnata la disciplina concernente il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali nelle le fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, demandandosi alla legge dello Stato, finora non intervenuta - stante anche la mancanza di una definizione dei Lep per le funzioni fondamentali - le modalità di regolazione di tale concorso.
Per quanto attiene infine al concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, si prevede che regioni e province autonome, comuni, province e città metropolitane concorrano ad assicurare la sostenibilità medesima secondo modalità che saranno definite con legge dello Stato. I suddetti enti dovranno comunque, nel rispetto del proprio saldo di equilbrio di bilancio e tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrere alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, secondo modalità da definirsi - anche in tale circostanza - con legge dello Stato.

I

Il bilancio dello Stato

Per quanto riguarda il bilancio dello Stato, vengono definiti al Capo VI della legge n. 243 del 2012 sia il principio dell'equilibrio, sia il contenuto proprio della legge di bilancio, in linea con quanto previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 81 della

Costituzione.
In particolare, viene stabilito che l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare, o da impiegare, coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria e che deve essere indicato nella legge di bilancio per ciascuno degli anni del triennio di riferimento. I maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono quindi risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, inteso in termini di coerenza con gli obiettivi di saldo del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, volti ad assicurare il conseguimento dell'obiettivo di medio termine.
In conformità a quanto disposto dal nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, la legge disciplina i contenuti della legge di bilancio, prevedendo, sostanzialmente, l'unificazione in un unico documento (la legge di bilancio), articolato in due sezioni, degli attuali contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio, come previsti dalla vigente legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009. Tale unificazione è stata poi operata con le mofiche alla legge di contabilità operate con la legge n.163/2016 e con altri provvedimenti
In coerenza con la scelta costituzionale di conferire al bilancio una valenza di legge sostanziale, oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente (come l'attuale disegno di legge di bilancio), la nuova legge di bilancio assume una portata decisionale più ampia, attraverso la possibilità di introdurvi disposizioni volte a innovare la legislazione vigente (funzione propria dell'alora vigente disegno di legge di stabilità). In particolare, i contenuti e le funzioni fondamentali del nuovo disegno di legge di bilancio sono suddivisi in due sezioni: la prima che svolge essenzialmente le funzioni del disegno di legge di stabilità e la seconda che assolve in sostanza quelle del disegno di legge di bilancio.
Quanto alla prima sezione, viene ribadito - come previsto dalla vigente legge di contabilità con riferimento alla legge di stabilità – il divieto per la legge di bilancio di contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, nonché interventi di natura localistica o micro settoriale.
Quanto alla seconda sezione del disegno di legge di bilancio, recante le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente, si conferma la classificazione delle spese in missioni e programmi e la possibilità di introdurvi proposte di rimodulazioni delle dotazioni finanziarie alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge dello Stato. In conformità a quanto previsto dalla vigente normativa contabile, le unità di voto parlamentare restano costituite, per le entrate, dalle tipologie e, per la spesa, dai programmi.
Le modalità di attuazione della nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio sono rinviate alla legislazione ordinaria, poi interevenuta, come sopra detto, con la legge ,163/2016
Come sopra già ricordato, le disposizionisul contenuto della legge di bilancio (articolo 15 della legge n. 243/2012) si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016.
In ordine, infine ai controlli di bilancio, il Capo VIII reca norme in materia di funzioni di controllo alla Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, nonché disposizioni finali di coordinamento con la vigente disciplina

contabile. In particolare, si stabilisce che la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto dell'equilibri dei bilanci, svolga, anche in corso di gestione, il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, nonché delle amministrazioni pubbliche non territoriali.

L'Ufficio parlamentare di bilancio

La legge n. 243 del 2012 istituisce, al Capo VII, l'organismo indipendente previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che viene denominato "Ufficio parlamentare di bilancio", avente le funzioni di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.
L'Ufficio, che ha sede presso le Camere e opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, ha una composizione collegiale di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere nell'ambito di un elenco di dieci soggetti con competenza a livello sia nazionale che internazionale in materia di economia e finanza pubblica indicati dalle Commissioni bilancio di ciascuna Camera, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti. I membri, la cui opera è incompatibile con altre attività professionali, durano in carica 6 anni, salvo che siano revocati per gravi violazioni dei doveri d'ufficio, e non possono essere confermati.
In ordine alle funzioni svolte dall'Ufficio, esse concernono analisi, verifiche e valutazioni relative, oltre che alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, all'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo, agli andamenti di finanza pubblica ed all'osservanza delle regole di bilancio, all'attivazione ed all'utilizzo del meccanismo correttivo ed agli scostamenti rilevanti dagli obiettivi derivanti da aventi eccezionali, alla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo e infine, ad ulteriori temi economico-finanziari rilevanti.
Qualora l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, quest'ultimo può essere chiamato, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, ad illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio.
L'Ufficio parlamentare di bilancio è stato costituito nell'aprile 2014 ed ha illustrato l'avvio delle proprie attività in una apposita audizione del successivo 24 settembre presso le Commissioni riunite bilancio di Camera e Senato. Attività che poi si sono per la prima volta svolte in relazione alla validazione del quadro macoeconomico programmatico della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2014.

FOCUS:

L'obiettivo di medio termine 121
La regola del debito 123
La regola della spesa 125

L'obiettivo di medio termine

L'Obiettivo di medio termine (OMT) è un obiettivo per il saldo di bilancio strutturale, cioè definito al netto della componente ciclica e degli effetti delle misure una tantum e temporanee, che in base al regolamento (CE) n. 1466/1997 - uno Stato membro della Unione Europea si impegna a realizzare in un certo orizzonte temporale.

La politica di bilancio di un paese, pertanto, risulta vincolata a conseguire un valore del saldo strutturale pari o migliore dell'OMT, il quale persegue una triplice finalità: fornire un margine di sicurezza (individuato per ciascun Stato membro considerando la variabilità della produzione e la sensibilità del bilancio alle oscillazioni del PIL) contro la possibilità che, a fronte di un peggioramento delle condizioni economiche, il disavanzo di bilancio nominale peggiori superando il valore di riferimento del 3 per cento del PIL; garantire un rapido progresso verso la sostenibilità delle finanze pubbliche, definita in senso lato per includere sia le passività esplicite corrispondenti agli attuali stock di debito che le passività implicite associate con il previsto deterioramento dei saldi di bilancio causati dall'invecchiamento della popolazione; consentire spazi di manovra, soprattutto per investimenti pubblici. L'OMT è differenziato per ogni Stato membro per tener conto delle diverse condizioni di bilancio ed economiche, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con con riferimento alla sostenibilità della finanza pubblica.

In base alle regole definite nei regolamenti europei, come risultanti anche a seguito delle modifiche operate nel novembre 2011 con il c.d. six pack (nel cui ambito il sopracitato regolamento 1466/1997 è stato modificato dal regolamento 1175/11) gli Stati membri dovrebbero registrare un saldo di bilancio strutturale corrispondente all'OMT o in rapida convergenza ad esso (con una correzione annuale del saldo strutturale pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL). Gli Stati membri con un livello di debito che ecceda il 60 per cento del PIL o che presentino rischi pronunciati per la complessiva sostenibilità del debito dovrebbero osservare una velocità di convergenza. all'OMT maggiore.
Per tutti i paesi, è richiesto un più elevato aggiustamento nelle fasi positive del ciclo economico così da avere maggiore flessibilità in quelle negative. Per gli Stati membri dell'area dell'euro l'OMT deve essere specificato entro un intervallo compreso tra -1 per cento del PIL e il pareggio, o il surplus. I paesi dell'area dell'euro firmatari del Fiscal Compact si sono impegnati al contenimento dell'OMT al di sopra di -0,5 per cento del PIL, a meno che il rapporto debito/PIL non sia al di sotto del 60 per cento e ci siano bassi rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche. Gli obiettivi del saldo strutturale devono pertanto essere compresi in una forcella stabilita tra un deficit (in termini strutturali) dello 0,5 per cento del PIL (che può essere più ampia, fino

al -1 per cento per i paesi nei quali il rapporto debito/PIL sia significativamente inferiore al 60 per cento e i rischi di sostenibilità siano bassi) e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum.
Esso può quindi divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo comunque al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3%.

Il percorso di avvicinamento all'OMT si fonda su una regola di correzione strutturale annuale di 0,5 punti (superiore a 0,5 per cento per i paesi più indebitati e ad alto rischio); la regola, come detto, può tuttavia variare in relazione all'andamento del ciclo economico (*good or bad times*), richiedendosi uno sforzo più limitato in presenza di una congiuntura sfavorevole.
Deviazioni temporanee dalla misura dello 0,5 per cento possono essere accettate, oltre che in presenza di eventi eccezionali, anche nel caso in cui un paese abbia effettuato riforme strutturali rilevanti (con particolare riferimento a quelle pensionistiche), con un effetto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, a condizione che sia comunque mantenuto un margine adeguato rispetto alla soglia del 3 per cento e che il deficit ritorni all'obiettivo di medio termine entro il periodo coperto dal programma.
Nell'ambito della procedura di sorveglianza, l'eventuale deviazione nel processo di avvicinamento all'obiettivo di medio termine viene valutata globalmente, facendo riferimento sia al saldo strutturale che all'andamento della spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate. L'obiettivo di bilancio a medio termine è rivisto ogni tre anni e in caso di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.Quanto alla procedura di verifica, il Consiglio e la Commissione esaminano gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri, valutando se:

- le ipotesi economiche sulle quali il programma è basato siano plausibili;
- il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato;
- le misure adottate o proposte per rispettare tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine nel corso del ciclo.

In particolare, nel valutare il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine il Consiglio e la Commissione, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, esaminano se:

- lo Stato interessato persegua un miglioramento annuo adeguato del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, richiesto per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, con lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento;
- il miglioramento annuo del saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee sia, per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60% del PIL o che presentano rischi

considerevoli in termini di sostenibilità del debito globale, superiore allo 0,5% del PIL;

- un maggiore sforzo di aggiustamento sia stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole. Si tiene conto, in particolare, delle entrate straordinarie e delle minori entrate;
- il percorso di crescita della spesa pubblica,- elemento, questo, inserito con il six pack con la finalità di agevolare e rafforzare il rispetto dell'OMT fissando un limite massimo per l'evoluzione temporale della spesa pubblica - considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate.

La regola del debito

Il nuovo quadro di riforma della governance economica dell'UE, adottato nel novembre 2011 mediante il c.d. six pack, e richiamato nel Fiscal compact, rafforza il controllo della disciplina di bilancio attraverso l'introduzione di una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60% del PIL. La regola stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al livello del 60%, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi.
In particolare, il nuovo articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/1997, come modificato, nell'ambito del six pack, dal regolamento n.1177/2011, stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (versione *backward-looking* della regola sul debito). Il regolamento specifica, inoltre, che la regola è considerata soddisfatta se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60 per cento si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di tre anni successivi all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward-looking* della regola sul debito). Infine, il regolamento precisa che nella valutazione del rispetto della regola si terrà conto dell'influenza del ciclo economico. Solo se nessuna di queste condizioni viene soddisfatta la regola del debito è considerata non rispettata, portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'articolo 127(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
In sintesi, dunque, il rapporto debito/PIL è considerato eccessivo, e quindi la regola non è rispettata, se:
a) Il rapporto debito/PIL è superiore al 60 per cento;
b) il rapporto debito/PIL è maggiore del *benchmark* retrospettivo (*backward-looking benchmark*);
c) il rapporto debito/PIL eccede il *benchmark* prospettico (*forward-looking benchmark*).
Inoltre, d), deve valutarsi se lo scostamento dal *benchmark* possa essere attribuito agli effetti del ciclo economico. Per quest'ultimo aspetto, va infatti tenuto conto che il ciclo economico influenza la dinamica del debito sia attraverso

l'andamento del saldo di bilancio (che incide sul numeratore) sia attraverso l'andamento del PIL (effetto denominatore) e, per tale motivo sia il nominatore che il denominatare del rapporto sono depurati dall'effetto del ciclo.
Qualora il rapporto debito/PIL fosse più alto del *benchmark* anche dopo l'aggiustamento per il ciclo e rimanesse più elevato anche in prospettiva (nei due anni successivi all'anno di riferimento), la Commissione sarà chiamata a redigere un rapporto ex art. 126 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nel quale, tuttavia, al *benchmark* numerico si aggiungono valutazioni qualitative relative a un certo insieme di "altri fattori rilevanti", tra cui:

- l'evoluzione della posizione economica a medio termine, in particolare la crescita potenziale, compresi i diversi contributi del lavoro, dell'accumulo dei capitali e della produttività totale dei fattori, l'evoluzione congiunturale e la posizione in termini di risparmi netti del settore privato;
- l'evoluzione delle posizioni di bilancio a medio termine, in particolare lo stato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, il livello del saldo primario e l'evoluzione della spesa primaria corrente e in conto capitale, l'attuazione di politiche nel contesto della prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi;
- la dinamica e sostenibilità a medio termine del debito, in particolare i fattori di rischio, incluse la struttura delle scadenze del debito e le valute in cui è denominato, e le eventuali passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche;
- i contributi finanziari di sostegno per la salvaguardia finanziaria dell'area euro (con riguardo ad esempio agli strumenti finanziari costituiti dall' EFSF dall' ESM e dai contributi bilaterali alla Grecia), nonché la composizione degli aggiustamenti stock-flussi, vale a dire il differenziale tra la variazione del debito e l'indebitamento netto.

L'analisi di tali fattori rappresenta, quindi, un passo obbligato nelle valutazioni che inducono ad avviare una procedura per disavanzi eccessivi a causa di una mancata riduzione del debito ad un ritmo adeguato.
E' da rilevare che, nel caso di Stati membri correntemente sottoposti alla procedura di deficit eccessivo, è previsto un periodo di transizione di tre anni per l'applicazione della regola. In tale periodo, gli Stati devono prevedere un aggiustamento fiscale (cioè una correzione del saldo di bilancio) strutturale minimo tale da garantire un progresso continuo e realistico verso il *benchmark* del debito. L'aggiustamento deve essere tale da rispettare le seguenti condizioni: a) l'aggiustamento strutturale annuo non deve scostarsi più dello 0,25 per cento del PIL dell'aggiustamento richiesto per assicurare la regola del debito a fine periodo; b) in qualsiasi momento del periodo di transizione, il restante aggiustamento strutturale annuo non deve superare lo 0,75 per cento del PIL.

Per quanto riguarda l'Italia, che per il 2015 aveva presentato una deviazione rispetto al *benchmark*, che tuttavia non hanno portato all'apertura di

procedure di infrazione in quanto la Commissione aveva riconosciuto la presenza di fattori mitiganti, nelle Raccomandazioni del Consiglio europeo del luglio 2017 sul Programma di Stabilità del Paese per tale anno, la Commissione aveva segnalato "ad una prima analisi" che l'Italia non soddisferà la regola del debito per il 2017 ed il 2018, rinviando tuttavia una decisione in merito alla valutazione del Documento programmatico di bilancio 2018 ed alla successiva valutazione dei risultati di bilancio del medesimo anno, che, rileva il Consiglio, "dovranno debitamente tener conto dell'obiettivo di conseguire una situazione di bilancio che contribuisca sia a rafforzare la ripresa in corso sia ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche".

La regola della spesa

I regolamenti europei che costituiscono il c.d. six pack , ed in particolare il regolamento (UE) 1175/2011 che ha modificato il Regolamento (CE) 1466/1997, hanno introdotto nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) un vincolo alla crescita della spesa (*expenditure benchmark*), diretto a rafforzare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT), parametrato al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale.
Le specifiche riguardanti l'attuazione del PSC e le linee guida su il formato e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza sono definite all'interno del cd. Codice di condotta , il quale stabilisce che il tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale sia calcolato come media delle stime dei precedenti 5 esercizi, della stima per l'esercizio corrente e delle proiezioni per i quattro esercizi successivi.

L'aggregato di spesa pubblica sottoposto a valutazione è individuato nel totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche diminuito della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei per la quota coperta da fondi comunitari e della componente legata al ciclo delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione. L'aggregato deve essere poi depurato dalla volatilità intrinseca della spesa per investimenti, prevedendo che il valore iscritto in ciascun esercizio sia sostituito da un valore medio calcolato sulla base della spesa per l'esercizio in corso e quella relativa ai tre esercizi precedenti. Deve inoltre essere aggiunta la stima delle maggiori spese, rispetto a quelle iscritte nel tendenziale a legislazione vigente, secondo lo scenario a politiche invariate.
Al valore della spesa così ottenuto devono essere sottratte le entrate derivanti da misure discrezionali, considerando l'incremento rilevato (o atteso) nell'anno t rispetto all'esercizio precedente (t-1). A queste si aggiungono (purché non ricomprese nella precedente voce o già scontate nei tendenziali) le eventuali maggiori entrate derivanti da innalzamenti automatici di imposte e/o tasse previsti dalla legislazione a copertura di poste specifiche di spesa.
Poiché il PIL potenziale è stimato in termini reali, la spesa così determinata è deflazionata con il deflatore del PIL quale risulta dalle previsioni della Commissione, in particolare si utilizzano le medie dei valori del deflatore del PIL

indicati per ciascun anno dalle previsioni della Commissione pubblicate nell'anno precedente (media previsioni *Spring e Autumn*). Per gli anni successivi a quelli per i quali si dispongono le previsioni della Commissione, si utilizzano i valori del deflatore indicati dai Governi nell'aggiornamento annuale dei Programmi di stabilità.

Il limite massimo per la variazione della spesa è diverso a seconda della posizione di ciascuno Stato rispetto all'OMT, in quanto è diretto a garantire la coerenza con il percorso di convergenza concordato. Per gli Stati membri che hanno già raggiunto l'OMT, la crescita della spesa pubblica non deve essere più elevata del parametro medio relativo al PIL potenziale. Eventuali dinamiche di crescita superiori possono essere consentite soltanto se compensate da misure discrezionali dal lato delle entrate di pari ammontare.
Per gli Stati che non hanno ancora raggiunto l'OMT (quali l'Italia) il tasso di crescita della spesa deve essere inferiore a quello del PIL potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti in termini di PIL.
Il rispetto del benchmark di spesa viene valutato ex post nell'ambito del giudizio sull'avvicinamento o raggiungimento dell'OMT. Uno scostamento nella dinamica della spesa dal valore di riferimento non ha conseguenze se il Paese ha già raggiunto l'OMT e questo non sia pregiudicato. Per un Paese che non abbia raggiunto l'OMT e che presenti una deviazione del saldo di bilancio rispetto al percorso di avvicinamento pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni), lo scostamento viene considerato significativo se la spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate ha un impatto sul saldo pari ad almeno allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni).

Il calcolo del benchmark viene aggiornato periodicamente e comunicato agli Stati membri: per quanto riguarda l'Italia, il valore relativo al 2015 è pari a -0,5, al 2016 è pari a 0,8%, al 2017 è pari a -0,5, al 2018 è pari a -1,4. Sulla base dei dati riportati da ultimo nella Nota di aggiornamento al DEF 2017 la regola in questione è risultata rispettata sia nel 2015 che nel 2016, mentre per quanto riguarda il 2017 sul versante della regola in questione, si ricava una deviazione significativa, di 0,7 punti su un anno (rispetto ad un massimo consentito di 0,5 punti) e di 0,3 punti su due anni (massimo consentito 2,5 punti). Per il 2018 si ha identica deviazione solo nella media sui due anni, mentre la regola è rispettata su base annua, in cui la spesa rimane ferma (0,0 per cento).

Le Relazioni sullo scostamento dagli obiettivi programmatici

Nel corso della XVII legislatura il Governo ha più volte fatto ricorso alla richiesta di autorizzazione da parte delle Camere per lo scostamento dagli obiettivi programmatici precedentemente stabiliti, presentando a tal fine la

Relazione prevista dall'articolo 6 della legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio n.243 del 2012, poi approvata con risoluzione parlamentare a maggioranza assolta dei componenti di ciascuna Camera.
Carattere comune delle richieste è stato la conferma dell'obiettivo di medio termine – vale a dire il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio – prevedendosene nel contempo il differimento del conseguimento ad una annualità successiva: ciò sia in ragione del verificarsi di evoluzioni del quadro macroeconomico più negative di quanto previsto, sia, nella seconda parte della legislatura, della necessità di attenuare la correzione fiscale al fine di rafforzare la crescita del Paese.

In particolare nel 2014 in sede di presentazione del DEF, il Governo chiedeva di posporre il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale (obiettivo di medio periodo, OMT) di due anni - dal 2014 al 2016 - rispetto alle Raccomandazione del Consiglio europeo del luglio 2013. Veniva pertanto presentata la Relazione ex art. 6, sulla cui base ciascuna delle due Camere, con propria risoluzione del 17 aprile 2014 (rispettivamente n. 6/00050 al Senato e n. 6/00064 alla Camera), ha autorizzato a maggioranza assoluta lo scostamento in questione, unitamente al piano di rientro.
Sempre nel 2014, a causa di una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso e per il 2015 il Governo, in occasione della Nota di aggiornamento al DEF 2017, chiedeva una modifica al piano di rientro, al fine di rinviare il conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio dal 2016 al 2017, presentando una Relazione ex art. 6, poi approvata presso ciascuna Camera, rispettivamente con risoluzione 6/00062 al Senato e 6/00082 presso la Camera.
Nel settembre del 2015, il Governo accompagnava alla Nota di aggiornamento del DEF 2015 la presentazione della Relazione ex art. 6 al fine di chiedere un aggiornamento del piano di rientro verso l'OMT e rinviare l'obiettivo di pareggio al 2018, Relazione approvata presso entrambe le Camere, rispettivamente con risoluzione 6/00163 alla Camera e 6/00127 presso il Senato.
Indi l'anno successivo, in sede di presentazione, in aprile, del DEF 2016, il Governo ha domandato di rinviare l'obiettivo programmatico portandolo a un sostanziale pareggio di bilancio al 2019. La Relazione ex articolo 6 della legge n.243 del 2012 è stata approvata da ciascuna Camera in data 27 aprile 2016 con risoluzione n. 6/00236 alla Camera e con risoluzione n. 6/00179 presso il Senato.
Nel settembre 2016, il Governo ha presentato come annesso alla Nota di aggiornamento al DEF la Relazione ex art. 6 con la quale ha chiesto di aggiornare il percorso di avvicinamento all'OMT, prevedendone un profilo di miglioramento dei saldi programmatici più attenuato rispetto al precedente, senza tuttavia modificare l'obiettivo di sostanziale pareggio di bilancio al 2019, che rimane confermato; in data 12 ottobre, ciascuna Camera ha approvato la predetta relazione rispettivamente con risoluzione n. 6/00272 alla Camera e con risoluzione n. 6/00206 presso il Senato.
Da ultimo nel settembre 2017 il Governo ha presentato la Relazione in

questione al fine di chiedere un aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico e lo spostamento in avanti dell'obiettivo stesso dal 2019 al 2020. A tal fine nel documento il Governo rileva come, rispetto al piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine previsto dal DEF 2017 dello scorso mese di aprile, sussistesse la necessità di tener conto, nel perseguimento della sostenibilità delle finanze pubbliche, anche della finalità di assicurare il sostegno alla ripresa economica. Viene pertanto previsto di ridurre l'aggiustamento strutturale del bilancio del 2018 di 0,3 punti percentuali, in luogo dei previsti 0,8 punti, fermo restando - come precisato nel piano di rientro contenuto nella Relazione - il sostanziale conseguimento del già previsto pareggio strutturale di bilancio nel 2020, con un saldo che si posizionerebbe a -0,2 punti percentuali di Pil (tale cifra negativa del saldo costituisce un livello di indebitamento che in base alle regole europee – che consentono un margine di tolleranza fino a 0,25 punti percentuali – assicura il conseguimento del pareggio di bilancio in termini strutturali). Tale nuovo percorso si riflette ovviamente nei nuovi obiettivi nominali dell'indebitamento, che è rivisto dall'1,2 all'1,6 per cento nel 2018, dallo 0,2 allo 0,9 per cento per il 2019 ed dallo 0,0 allo 0,2 per cento nel 2020. Nel precisare le ragioni che presiedono alla richiesta contenuta nell Relazione, il Governo ricorda come la Commissione europea abbia recentemente sostenuto l'importanza di assicurare orientamento di politica economica nell'Area dell'Euro appropriata al contesto economico, per bilanciare meglio l'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche e quello del sostegno alla ripresa; a tal fine la Commissione utilizzerà più ampi margini di discrezionalità nel valutare il rispetto delle regole europee, consentendo agli Stati Membri che presentano obiettivi di consolidamento sfidanti e al contempo un'economia meno dinamica, di discostarsi dalla correzione strutturale richiesta, che, nel caso dell'Italia, richiederebbe una correzione del deficit strutturale superiore a 0,5 p.p. di PIL , anche a causa dell'elevato debito pubblico. In proposito va ramentato cone nelle sue raccomandazioni del luglio 2017 sul programma di stabilità del Paese, la Commissione abbia raccomandato che lo sforzo di bilancio per il 2018 dovesse tener conto non solo di assicurare la sosteniblità delle finanze pubbliche, ma anche della "necessità di rafforzare la ripresa in corso" .La Relazione è stata approvata nella giornata del 4 ottobre 2017 con risoluzione 6-00349 dalla Camera, e con risoluzione 6-00255 al Senato.

Governance e regole economiche europee

Il quadro normativo dell'Unione Europea che presiede alla governance economica dell'area, contenuto principalmente nel Patto di stabilità e crescita come integrato per alcune regole di bilancio dal Fiscal compact, è volto ad assicurare per i paesi membri, anche mediante alcune procedure di sorveglianza e verifica da parte delle autorità europee, la stabilità delle politiche di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Quadro della governance

Il sistema di governance economica e di finanza pubblica a livello di UE si articola in un complesso di misure, di natura legislativa e non legislativa, intese, per un verso, a rafforzare i vincoli di finanza pubblica introdotti sin dalla creazione, nel 1993, dell'Unione economica e monetaria e, per altro verso, ad introdurre una cornice coerente per le politiche macroeconomiche degli Stati membri, con particolare riguardo alle misure finalizzate alla crescita e all'occupazione.
Dopo il 2011, a seguito della crisi economico-finanziaria più grave del secondo dopoguerra, si è proceduto a rivedere e rafforzare le regole in materia di coordinamento economico, in particolare:

- nel 2011, con l'introduzione del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e l'adozione del cd. ***six-pack***;
- nel 2012 con l'avvio del progetto sull'Unione bancaria e l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (ESM);
- nel 2013 con l'adozione del cd ***two-pack*** e l'entrata in vigore del Trattato cd. ***Fiscal Compact***;

L'obiettivo è quello di creare le condizioni affinché le decisioni dei singoli Stati membri in materia di finanza pubblica e, più in generale, in materia macroeconomica non si differenzino eccessivamente ma anzi tendano ad una progressiva coerenza, stante il fatto che squilibri e divergenze troppo marcati possono mettere a repentaglio la resilienza del sistema nel suo complesso.
La costruzione che si è andata realizzando comporta una articolazione dei processi decisionali tendenzialmente identica in tutti gli Stati membri sulla base di una serie di passaggi puntualmente definiti e basati su una stretta interazione tra livello europeo e livello nazionale e si concretizza nell'obbligo di rispettare alcuni precisi parametri di tipo quantitativo per quanto concerne in particolare i saldi di finanza pubblica rilevanti in ambito europeo (debito e indebitamento netto della P.A.). Nel disegno che si è progressivamente realizzando questo obiettivo viene perseguito attraverso una costante interlocuzione tra le Istituzioni europee (Commissione europea e Consiglio dell'UE) e le autorità nazionali.
Queste ultime sono tenute a definire ed elaborare i loro obiettivi programmatici e gli strumenti di bilancio nel rispetto di una tempistica definita e in coerenza con

indirizzi generali e comuni stabiliti in sede europea. Sul piano della tempistica ciò si è tradotto nella definizione del Semestre europeo che prevede una dettagliata successione di fasi e di passaggi che prende avvio con la presentazione di un documento della Commissione europea (Analisi annuale della crescita), che definisce gli orientamenti e fornisce indirizzi generali rivolti ad orientare le scelte in materia di politica economica e di bilancio per realizzare tutte le potenzialità di crescita.
All'indicazione di questi obiettivi generali fa seguito la fase che investe direttamente i singoli Stati membri e che si traduce nella presentazione di un documento programmatico (che nel caso italiano è il Documento di economia e finanza, DEF) che si articola in due sezioni: una che si riferisce ai profili macroeconomici generali, anch'essa mirata agli obiettivi della crescita (Programma nazionale di riforme) e l'altro più propriamente focalizzata sulle grandezze di finanza pubblica (Programma di stabilità).
Alla fase programmatica fa seguito, nel secondo semestre dell'anno, la fase di decisione puntuale della manovra di bilancio anch'essa contrassegnata dall'interlocuzione costante tra le autorità nazionali e le Istituzioni europee (nel caso specifico la Commissione europea).
Con la riforma del Patto di stabilità e crescita (attraverso il ***six-pack*** e il ***two-pack***), integrata dalla disciplina del ***Fiscal Compact***, sono stati inoltre rafforzati i meccanismi di controllo che mirano a:

- rilevare, prevenire e correggere le politiche di bilancio che producono disavanzi pubblici e livelli di debito pubblico eccessivi;
- individuare gli eventuali squilibri macroeconomici, definiti come "ogni tendenza che possa determinare sviluppi che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione". La ricognizione viene effettuata sulla base di una griglia (***scoreboard***) di indicatori macroeconomici, per ciascuno dei quali sono previste soglie minime e massime il superamento delle quali segnala un potenziale squilibrio.

Obiettivi generali

Sulla base di quanto indicato nell'articolo 119 del Trattato di funzionamento dell'unione europea (TFUE), le regole europee sono ispirate al principio guida delle finanze pubbliche sane. A tal fine si fa riferimento all'andamento dei conti pubblici sia nel breve periodo (stabilità della politica di bilancio) che nel lungo periodo (sostenibilità della politica di bilancio). Le regole derivano – oltre che dal Trattato di Maastricht che ha originariamente inserito il rispetto dei due parametri del rapporto indebitamento/PIL inferiore al 3 per cento e del rapporto debito/PIL inferiore al 60 per cento – dal Patto di stabilità e crescita del 1997 (PSC), come successivamente rivisto, e dalle disposizioni introdotte, rispettivamente nel 2011 e nel 2013, con il c.d. six pack e con il two pack. Rileva altresì, ai fini della cornice normativa di riferimento, il Trattato sulla stabilità e governance nell'UE del 2012, c.d. fiscal compact.

Il PSC, come integrato dal fiscal compact, definisce attualmente i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo).
Quanto ai saldi, il saldo di riferimento delle regole in questione è costituito dall'indebitamento netto, cioè la differenza tra le entrate e le uscite del conto economico delle pubbliche amministrazioni. Esso è affiancato, quale strumento chiave ai fini della valutazione della situazione di bilancio dei Paesi membri, dal saldo strutturale, cioè il saldo di bilancio pubblico al netto degli effetti del ciclo economico, vale a dire escludendone gli effetti di un eventuale rallentamento o espansione (componente ciclica) ed, inoltre, depurandolo delle misure di natura straordinaria e non ripetibili (c.d. una tantum). Altro fondamentale parametro di valutazione è costituito dall'Obiettivo di Medio Termine (OMT), che corrisponde ad un risultato di bilancio tale da garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento del PIL del saldo di indebitamento, e che dipende, per ogni Stato membro, dalle rispettive situazioni macroeconomiche e di finanza pubblica.
Vengono infine in rilievo – limitando l'analisi agli elementi essenziali delle regole di governance economica – la regola della spesa, che, rapportata secondo alcuni criteri al tasso di crescita del Pil, rafforza e agevola il rispetto dell'OMT fissando un limite massimo per l'evoluzione temporale della spesa pubblica, nonché la regola del debito, finalizzata alla verifica del percorso di riduzione del debito in eccesso verso il valore soglia del 60 per cento di PIL.

L'Obiettivo di medio termine (OMT)

L' OMT è un valore/obiettivo per il saldo di bilancio strutturale che lo Stato membro della Unione Europea si impegna a realizzare in un certo orizzonte temporale.
In base alle regole definite nei regolamenti europei, gli Stati membri dovrebbero registrare un saldo di bilancio strutturale corrispondente all'OMT o in rapida convergenza ad esso (con una correzione annuale del saldo strutturale pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL). Gli Stati membri con un livello di debito che ecceda il 60 per cento del PIL o che presentino rischi pronunciati per la complessiva sostenibilità del debito dovrebbero osservare una velocità di convergenza. all'OMT maggiore.
Gli obiettivi del saldo strutturale devono essere compresi in una forcella stabilita tra un deficit (in termini strutturali) dello 0,5 per cento del PIL (che può essere più ampio, fino a -1 per cento per i paesi nei quali il rapporto debito/PIL sia significativamente inferiore al 60 per cento e i rischi di sostenibilità siano bassi) e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum. Esso può quindi divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo comunque al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3%.
Il percorso di avvicinamento all'OMT si fonda su una regola di correzione strutturale annuale di 0,5 punti (superiore a 0,5 per cento per i paesi più indebitati e ad alto rischio); la regola, come detto, può tuttavia variare in relazione all'andamento del ciclo economico (good or bad times), richiedendosi uno

sforzo più limitato in presenza di una congiuntura sfavorevole.
Deviazioni temporanee dalla misura dello 0,5 per cento possono essere accettate, oltre che in presenza di eventi eccezionali, anche nel caso in cui un paese abbia effettuato riforme strutturali rilevanti (con particolare riferimento a quelle pensionistiche), con un effetto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, a condizione che sia comunque mantenuto un margine adeguato rispetto alla soglia del 3 per cento e che il deficit ritorni all'obiettivo di medio termine entro il periodo coperto dal programma.
L'obiettivo di bilancio a medio termine è rivisto ogni tre anni o in caso di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

La regola del debito

Il nuovo quadro di riforma della governance economica dell'UE, adottato nel novembre 2011 mediante il c.d. six pack, e richiamato nel Fiscal compact, rafforza il controllo della disciplina di bilancio attraverso l'introduzione di una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60% del PIL.
La regola stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al livello del 60%, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (versione *backward-looking* della regola sul debito). La regola è considerata soddisfatta altresì se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60 per cento si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di tre anni successivi all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione forward-looking della regola sul debito). Va anche verificato se lo scostamento dal benchmark di riferimento può essere attribuito agli effetti del ciclo economico.
Solo se nessuna di queste condizioni (inclusa la mancata attribuibilità al ciclo) viene soddisfatta la regola del debito è considerata non rispettata, portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'articolo 127(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
Qualora il rapporto debito/PIL fosse più alto del benchmark anche dopo l'aggiustamento per il ciclo e rimanesse più elevato anche in prospettiva (nei due anni successivi all'anno di riferimento), la Commissione sarà chiamata a redigere un rapporto ex art. 126 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nel quale, tuttavia, al benchmark numerico si aggiungono valutazioni qualitative relative a un certo insieme di "altri fattori rilevanti", tra cui: la struttura delle scadenze del debito, le garanzie prestate ed in particolare quelle collegate al settore finanziario, nonché le passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione ed al debito privato, nella misura in cui queste possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

La regola della spesa

I regolamenti europei prevedono un vincolo alla crescita della spesa (expenditure benchmark), diretto a rafforzare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT), parametrato al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale.
L'aggregato di spesa pubblica sottoposto a valutazione è individuato nel totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche diminuito della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei per la quota coperta da fondi comunitari e della componente legata al ciclo delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione. L'aggregato deve essere poi depurato dalla volatilità intrinseca della spesa per investimenti, prevedendo che il valore iscritto in ciascun esercizio sia sostituito da un valore medio calcolato sulla base della spesa per l'esercizio in corso e quella relativa ai tre esercizi precedenti. Deve inoltre essere aggiunta la stima delle maggiori spese, rispetto a quelle iscritte nel tendenziale a legislazione vigente, secondo lo scenario a politiche invariate.
Al valore della spesa così ottenuto devono essere sottratte le entrate derivanti da misure discrezionali, considerando l'incremento rilevato (o atteso) nell'anno t rispetto all'esercizio precedente (t-1). A queste si aggiungono (purché non ricomprese nella precedente voce o già scontate nei tendenziali) le eventuali maggiori entrate derivanti da innalzamenti automatici di imposte e/o tasse previsti dalla legislazione a copertura di poste specifiche di spesa.
Poiché il PIL potenziale è stimato in termini reali, la spesa così determinata è deflazionata con il deflatore del PIL quale risulta dalle previsioni della Commissione, in particolare si utilizzano le medie dei valori del deflatore del PIL indicati per ciascun anno dalle previsioni della Commissione pubblicate nell'anno precedente. Per gli anni successivi a quelli per i quali si dispongono le previsioni della Commissione, si utilizzano i valori del deflatore indicati dai Governi nell'aggiornamento annuale dei Programmi di stabilità.

Il limite massimo per la variazione della spesa è diverso a seconda della posizione di ciascuno Stato rispetto all'OMT, in quanto è diretto a garantire la coerenza con il percorso di convergenza concordato. Per gli Stati membri che hanno già raggiunto l'OMT, la crescita della spesa pubblica non deve essere più elevata del parametro medio relativo al PIL potenziale. Eventuali dinamiche di crescita superiori possono essere consentite soltanto se compensate da misure discrezionali dal lato delle entrate di pari ammontare. Per gli Stati che non hanno ancora raggiunto l'OMT il tasso di crescita della spesa deve essere inferiore a quello del PIL potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti in termini di PIL.
Il rispetto del benchmark di spesa viene valutato ex post nell'ambito del giudizio sull'avvicinamento o raggiungimento dell'OMT. Uno scostamento nella dinamica della spesa dal valore di riferimento non ha conseguenze se il Paese ha già raggiunto l'OMT e questo non sia pregiudicato. Per un Paese che non abbia raggiunto l'OMT e che presenti una deviazione del saldo di bilancio rispetto al percorso di avvicinamento pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni), lo scostamento viene considerato significativo se la spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate ha un impatto sul saldo pari ad almeno allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni).

Procedure di sorveglianza: braccio preventivo e braccio correttivo

Gli obiettivi e le regole di bilancio in questione costituiscono i parametri chiave ricompresi nelle procedure di sorveglianza europee, articolate secondo il braccio preventivo ed il braccio correttivo, le cui procedure e tempistiche sono definite nell'ambito del c.d. Semestre europeo.

Il braccio preventivo mira ad assicurare, attraverso la definizione di procedure di sorveglianza (cioè di una vigilanza ex ante dei parametri di riferimento delle politiche stesse) che gli Stati membri seguano politiche di bilancio sostenibili nel medio periodo, con modalità volte ad assicurare che i limiti previsti dalle regole europee per l'indebitamento netto ed il debito – rispettivamente del 3 e del 60 per cento del Pil - non siano oltrepassati nel corso di un normale ciclo economico.
A tal fine la Commissione conduce una valutazione ex ante per l'anno corrente e quelli successivi e una valutazione ex post per l'anno precedente, entrambe basate sul programma di stabilità (in Italia contenuto nel Documento di economia e finanza DEF) di ciascuno Stato membro. Sulla base delle analisi della Commissione, qualora il Consiglio ritenga che gli obiettivi e il contenuto del programma debbano essere rafforzati, può invitare lo Stato membro interessato a modificare il suo programma ovvero, ove riscontri una deviazione significativa dall'OMT o dal percorso di aggiustamento verso l'OMT, può adottare una raccomandazione in cui si indica un termine per la correzione.
La procedura di sorveglianza nell'ambito del braccio preventivo è stata rafforzata nel corso del 2013 con i due regolamenti (n.472 e n.473), il secondo dei quali, in particolare, introduce una tempistica comune per la presentazione e l'esame dei documenti di bilancio da parte degli Stati membri, che devono trasmettere i propri progetti di bilancio entro il 15 ottobre dell'anno alla Commissione, che deve esprimere entro il successivo 30 novembre il proprio parere: se essa riterrà che il bilancio non soddisfi le regole del Patto di stabilità, può chiedere allo Stato membro (che tuttavia non è obbligato a seguire nei singoli dettagli il parere della Commissione). di apportare modifiche entro un tempo predeterminato.

Quanto al braccio correttivo, lo stesso opera mediante la c.d. procedura di disavanzi eccessivi (*Excessive Deficit Procedure, EDP*), finalizzata, in caso di mancato rispetto da parte degli Stati membri dei limiti numerici stabiliti dalle regole europee, a rendere vincolante il limite del 3 per cento per il rapporto disavanzo/PIL e del 60 per cento per il rapporto debito/PIL, qualora quest'ultimo non si stia riducendo ad un ritmo adeguato La procedura EDP, che si apre solo dopo aver considerato gli eventuali fattori mitiganti del mancato rispetto dei suddetti vincoli, prevede che sulla base di indicazioni da parte della Commissione il Consiglio adotti una raccomandazione che sollecita lo Stato membro ad adottare le misure necessarie per correggere il deficit entro un periodo di tempo predeterminato.
Lo Stato membro deve adottare le misure per correggere il deficit eccessivo entro sei mesi. Allo scadere di tale termine, la Commissione e il Consiglio verificano le azioni intraprese dagli Stati membri, con l'obiettivo di: a) sospendere la

procedura se le azioni vengano valutate idonee; b) procedere negli ulteriori stadi se invece il paese non ha fatto progressi sufficienti (o non è riuscito ad adottare azioni incisive per correggere il deficit eccessivo entro i termini stabiliti). In caso di condizioni economiche negative inaspettate che impediscono di raggiungere gli obiettivi nonostante l'adozione di azioni valutate idonee, può essere adottata una nuova raccomandazione con un termine di correzione più lungo. In caso di mancata adozione di misure adeguate, possono essere deliberate ulteriori raccomandazioni, con requisiti più stringenti, o un diverso calendario per la correzione, nonché il rafforzamento delle sanzioni. La procedura EDP viene chiusa quando il deficit eccessivo viene corretto in modo certo.
Sia il braccio preventivo che quello correttivo sono accompagnati da un sistema progressivo di sanzioni nei confronti dello Stato membro inadempiente, previste in via generale nella forma di un deposito fino allo 0,1 per cento del Pil, convertibile in ammenda.

FOCUS:

Trattato Fiscal Compact 135

Trattato Fiscal Compact

Il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria" (cd. Fiscal Compact) è stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca (che tuttavia, nel marzo 2014, ha deciso di aderire al trattato, ma non lo ha ancora rafiticato).

Elementi essenziali del Fiscal Compact

Il Fiscal Compact incorpora ed integra in una cornice unitaria alcune delle regole di finanza pubblica e delle procedure per il coordinamento delle politiche economiche in gran parte già introdotte o in via di introduzione in via legislativa nel quadro della nuova ***governance*** economica europea.
Tra i punti principali del trattato si segnalano:

- l'impegno delle parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del trattato, con norme costituzionali o di rango equivalente, la "regola aurea" per cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo.

Il 17 aprile 2012 è stata approvata la legge costituzionale n.1/12 volta a introdurre nella Costituzione il pareggio di bilancio, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. La legge modifica gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, incidendo sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti territoriali (regioni, province, comuni e città metropolitane).

- qualora il rapporto debito pubblico/Pil superi la misura del 60%, le parti contraenti si impegnano a ridurlo mediamente di 1/20 all'anno per la parte

eccedente tale misura. Il ritmo di riduzione, tuttavia, dovrà tener conto di alcuni fattori rilevanti, quali la sostenibilità dei sistemi pensionistici e il livello di indebitamento del settore privato;
- le parti contraenti si impegnano a coordinare meglio la collocazione dei titoli di debito pubblico, riferendo preventivamente alla Commissione e al Consiglio sui piani di emissione dei titoli di debito;
- qualsiasi parte contraente che consideri un'altra parte contraente inadempiente rispetto agli obblighi stabiliti dal patto di bilancio potrebbe adire la Corte di giustizia dell'UE, anche in assenza di un rapporto di valutazione della Commissione europea;
- le parti contraenti possono a fare ricorso, alle cooperazioni rafforzate nei settori che sono essenziali per il buon funzionamento dell'eurozona, senza tuttavia recare pregiudizio al mercato interno;
- i Capi di Stato e di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro si riuniscono informalmente in un Euro Summit, insieme con il Presidente della Commissione europea;
- il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti, come previsto dal Titolo II del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), determineranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei presidenti delle Commissioni competenti dei parlamenti nazionali e delle competenti Commissioni del PE, al fine di dibattere le questioni connesse al ordinamento delle politiche economiche.

Il Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, poiché – come previsto dall'art. 14 del medesimo Trattato – è stato ratificato da dodici Paesi dell'Eurozona (Austria, Cipro, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Finlandia, Portogallo, Slovenia). L'Italia lo ha ratificato con la legge n. 114 del 23 luglio 2012.

Incorporazione del Fiscal Compact nell'ordinamento giuridico dell'UE

Il 6 dicembre 2017, nell'ambito del pacchetto di proposte sul futuro dell'Unione economica e monetaria, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva finalizzata ad incorporare le disposizioni del *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

L'art. 16 del ***Fiscal Compact*** prevede infatti che, al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del Trattato stesso (e dunque, entro il 1° gennaio 2018), sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, siano adottate le misure necessarie per incorporarne il contenuto nella cornice giuridica dell'UE.

Con il *Fiscal Compact*, di fatto, si sono confermate alcune regole di bilancio già introdotte nell'ordinamento della UE e si impegnavano gli Stati firmatari a recepire la regola del pareggio strutturale di bilancio in disposizioni vincolanti a un elevato livello di gerarchia delle fonti giuridiche (preferibilmente a livello costituzionale)

Si può in proposito osservare che le previsioni di maggiore rilievo del *Fiscal Compact* sono riprodotte nei due principali strumenti normativi dell'Unione che

definiscono il Patto di stabilità e crescita, ovvero i regolamenti (UE) n. 1466/97 e 1467/97, come modificati dapprima con il cosiddetto ***six-pack*** del 2011 e, successivamente all'entrata in vigore del *Fiscal Compact*, con il cosiddetto ***two-pack*** del 2013.
Gli unici elementi di differenza riguardano:

- nell'ambito del cosiddetto braccio preventivo, il ***Fiscal Compact*** identifica l'obiettivo di medio termine (OMT) in termini di disavanzo strutturale di bilancio delle amministrazioni pubbliche nella misura massima dello 0,5% del PIL, mentre nel ***six-pack*** tale misura era identificata nell'1%;
- il meccanismo correttivo automatico previsto dal *Fiscal Compact*, che si attiva qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo e che obbliga la parte contraente ad attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito, non è riprodotto nell'ordinamento dell'Unione.

Il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati ad adottare la proposta di incorporazione del *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'UE entro il primo semestre del 2019.

Attività parlamentare

Il 10 maggio 2017 la Camera dei deputati ha approvato una mozione (Rosato e altri, n. 1/01627), nella quale, tra le altre cose, impegna il Governo ad opporsi in sede europea a tale incorporazione del Fiscal compact.

Elementi di flessibilità nell'interpretazione del Patto di stabilità

Nella comunicazione presentata il 13 gennaio, congiuntamente alla proposta di regolamento istitutiva del Fondo europeo per gli investimenti, la Commissione europea se per un verso esclude di voler modificare la disciplina vigente del Patto di stabilità e crescita, per altro verso fornisce alcuni criteri interpretativi sul miglior uso del margine di flessibilità esistente a normativa invariata per quanto riguarda il medesimo Patto.
L'esigenza di una interpretazione che valorizzi i margini di flessibilità era stata sottolineata in particolare dall'Italia quale elemento positivo per favorire una ripresa del processo di crescita a seguito della crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008. In questi termini si era espresso in particolare il Presidente del Consiglio in occasione delle comunicazioni rese alla Camera, il 24 giugno 2014, sulle linee programmatiche del semestre di Presidenza italiana dell'UE.
Alcune delle indicazioni della comunicazione si riferiscono specificamente al trattamento degli apporti di capitale al fondo e al cofinanziamento di ulteriori investimenti riconducibili al piano Juncker (e sono illustrate nel bollettino RUE "Un piano di investimenti per l'Europa").
Altri criteri - di seguito sinteticamente illustrati – potranno essere utilizzati dalla

Commissione anche congiuntamente, per cui – ad esempio – l'impegno richiesto agli Stati membri potrebbe variare non solo in funzione dell'andamento del ciclo economico, ma anche delle riforme strutturali da essi introdotte.

Valutazione delle riforme strutturali attuate dagli Stati membri
In via generale, la Commissione seguirà da vicino le riforme e proporrà ai Paesi membri le misure necessarie per la loro attuazione. Più specificamente, la Commissione terrà conto dell'impatto fiscale positivo di tali riforme, in misura diversa a seconda della condizione degli Stati membri.
Per quelli che sono nel braccio preventivo del Patto di stabilità (e dunque non sono soggetti a procedure di disavanzo eccessivo), la Commissione potrebbe ammettere una deviazione temporanea dall'obiettivo del pareggio a medio termine entro il limite dello 0,5% del PIL (per l'Italia, si tratterebbe di circa 8,5 miliardi di euro), garantendo un margine di sicurezza adeguato in modo da rispettare il valore di riferimento del 3%.
Per i Paesi che sono nel braccio correttivo (e dunque sono oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi), la Commissione potrebbe raccomandare al Consiglio la concessione di un termine più ampio per il rientro dal disavanzo.

Valutazione delle variazioni del ciclo economico.
La Commissione utilizzerà la griglia sottostante per valutare l'aggiustamento fiscale richiesto ai Paesi che rientrano nel braccio preventivo del Patto, diverso a seconda che rispettino o meno il criterio del debito.
In linea generale, agli Stati membri sarà richiesto uno aggiustamento di bilancio maggiore nei momenti favorevoli del ciclo economico ed uno più ridotto nei tempi meno favorevoli.
Va ricordato che, in base alle regole vigenti del Patto, i Paesi che hanno un debito superiore al 60% del PIL devono ridurlo nella misura di 1/20 l'anno, vale a dire del 3% (per cui l'Italia sarebbe impegnata a porre in essere manovre correttive dell'ordine di 50 miliardi circa annui)

		Aggiustamento fiscale annuo richiesto*	
	Condizioni	Debito sotto la soglia del 60% e nessun rischio di sostenibilità	Debito sopra la soglia del 60% e rischio di sostenibilità
Tempi eccezionalmente sfavorevoli	Crescita reale o output gap <-4	Nessun aggiustamento richiesto	
Tempi molto sfavorevoli	-4 ≤ output gap <-3	0	0.25

	Tempi sfavorevoli	-3 ≤ output gap < -1.5	0 se il tasso di crescita reale è superiore del potenziale, 0.25 se è inferiore	0,25 se il tasso di crescita reale è superiore del potenziale, 0.5 se è inferiore
	Tempi normali	-1.5 ≤ output gap < 1.5	0.5	> 0.5
	Tamnpi favorevoli	output gap ≥ 1.5 %	> 0.5 se il tasso di crescita reale è maggiore del potenziale, ≥ 0.75 se è inferiore	≥ 0.75 se il tasso di crescita reale è superiore del potenziale, ≥ 1 se è inferiore

L'armonizzazione dei sistemi contabili della pubblica amministrazione

L'armonizzazione delle regole che presiedono la redazione dei bilanci pubblici, con l'introduzione di criteri omogenei volti a migliorare la trasparenza, l'attendibilità e la confrontabilità delle scritture contabili di tutte le amministrazioni pubbliche, costituisce uno strumento essenziale per la definizione di un quadro normativo contabile che concorra alla sostenibilità delle finanze pubbliche.
Oltre a dispiegare la sua azione sul piano dell'autonomia normativa contabile degli enti pubblici, l'armonizzazione contabile è infatti una funzione che estende in concreto i sui effetti anche sul piano finanziario, in base al presupposto che una maggiore uniformità nella predisposizione degli strumenti di bilancio assicuri, in prospettiva, un miglior uso delle risorse pubbliche.

L'armonizzazione dei bilanci nell'ordinamento italiano e nella disciplina contabile europea

Un primo riferimento all'armonizzazione dei bilanci pubblici nell'ordinamento italiano si può rinvenire nella prima legge di riforma della contabilità e finanza pubblica n.468/1978, in cui si prevedeva espressamente, all'articolo 25, la "normalizzazione" dei bilanci pubblici.
Successivamente il legislatore italiano, anche precedendo la specifica disciplina europea poi intervenuta nel 2011, ha introdotto la materia "Armonizzazione dei bilanci pubblici" nella Carta costituzionale con la riforma del titolo V del 2001, dapprima inserendola nell'ambito della competenza concorrente, e poi, con la legge costituzionale n.1 del 2012, portandola nella competenza esclusiva statale.
L'istanza regolatoria affermata in Costituzione è stata poi declinata secondo due differenti filoni normativi, costituiti il primo dalla legge delega n.42 del 2009 sul federalismo fiscale (articolo 2), ed il secondo dalla legge di contabilità e finanza pubblica n.196/2009 (articolo 2).

La concreta implementazione delle nuove regole ha incrociato la disciplina europea nel frattempo intervenuta, dal momento che la Direttiva 2011/85/UE – facente parte del pacchetto dei provvedimenti legislativi noti come *Six pack,* volti all'introduzione di meccanismi rafforzati di controllo e di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e finanziari degli Stati membri - ha specificamente fissato regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, nonché con un medesimo orizzonte temporale pluriennale di programmazione (minimo tre anni).
In particolare, tale Direttiva ha richiesto da un lato l'adozione, in sede di programmazione di bilancio, di meccanismi di coordinamento tra tutti i sottosettori

dell'amministrazione, e dall'altro ha evidenziato la necessità di uniformità delle regole e delle procedure contabili.
La disciplina dell'armonizzazione contabile nel nostro ordinamento si è quindi di fatto sviluppata, e via via aggiornata nel corso del tempo, sulla base di un quadro normativo interno all'ordinamento medesimo, costituito dalle due leggi prima citate, ma anche in coerenza con le nuove regole e finalità nel frattempo intervenute in sede europea.
A tale esigenza si richiamano, in modo convergente, entrambe le leggi n. 42 e n.196 del 2009, che prevedono strumenti per l'armonizzazione basati su principi e regole contabili uniformi, sul piano dei conti integrato, su schemi di bilancio comuni, sul bilancio consolidato.

Il principio dell'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici si connette al principio di coordinamento della finanza pubblica, strumento fondamentale per il rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, derivante sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale.
Infatti, l'armonizzazione contabile delle amministrazioni pubbliche chiamate a concorrere al perseguimento degli obiettivi economico finanziari fissati in sede europea - cioè le pubbliche amministrazioni facenti parte del conto economico consolidato della P.A. - è qualificabile come strumento di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che fornisce il quadro di bilancio necessario per l'attuazione del Patto di stabilità e crescita europeo.
Tale Patto definisce gli obiettivi economico finanziari del paese in un orizzonte temporale pluriennale, secondo le regole europee di *governance* economica, nonché l'entità del concorso di ciascun sottosettore della P.A. al raggiungimento di tali obiettivi, ed è pertanto qualificabile come "strumento sostanziale di coordinamento della finanza pubblica".
Nell'ordinamento nazionale, in ragione della sua funzione la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata assegnata, come si è detto, alla competenza legislativa esclusiva statale ai sensi della legge cost. n. 1 del 2012 che ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, coerentemente con le nuove regole di ***governance*** economica europea.

La Direttiva 2011/85/UE ha richiesto, da un lato, l'adozione, in sede di programmazione di bilancio, di meccanismi di coordinamento tra tutti i sottosettori dell'amministrazione, e dall'altro ha evidenziato la necessità di uniformità delle regole e delle procedure contabili.
A seguito della Direttiva la Commissione Europea ha conferito mandato ad EUROSTAT di verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica nei vari Paesi dell'Unione Europea attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato "Task Force IPSAS/EPSAS", composto da rappresentanti delle amministrazioni finanziarie. Ai lavori del Board impegnato nell'elaborazione dei principi contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS Board), partecipa per l'Italia la Ragioneria Generale dello Stato.
Come rilevato nella Relazione della Commissione sui progressi compiuti nell'attuazione della Direttiva in questione, alla luce dell'urgenza di interventi di risanamento in un gran numero di Stati membri, è necessario agire con la massima priorità. In tale contesto l'impegno volto a migliorare i quadri di bilancio nazionali è strettamente correlato alle politiche di risanamento finanziario, poiché entrambi sono finalizzati a produrre miglioramenti duraturi della qualità dei risultati di bilancio. A norma dell'articolo 16 della Direttiva, entro la data del 14 dicembre 2018 la Commissione dovrà pubblicare una relazione finale sugli

esiti della stessa.

L'attenzione del legislatore comunitario alla qualità, trasparenza ed omogeneità dei conti pubblici trova anche riscontro nelle modifiche apportate alla disciplina sulla qualità dei dati statistici contenuta nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi (Reg. (CE) 25 maggio 2009, n. 479/2009), in base alla quale l'EUROSTAT, ossia l'Ufficio statistico della Commissione europea, potrà richiedere anche l'accesso ai microdati utilizzati per la produzione dei quadri di finanza pubblica, potendo altresì compiere a tal fine delle visite non solo presso le sedi del Ministero dell'economia e delle finanze dell'ISTAT, ma anche presso singoli enti.

L'eliminazione delle diversità tra i sistemi contabili

Il legislatore nazionale ha dato attuazione a tali indicazioni cercando peraltro di sopperire ad una serie di criticità già rilevate nel complesso ed eterogeneo ordinamento contabile nazionale, ed in particolare:

- le carenze di uniformità anche tra enti appartenenti allo stesso comparto;
- la mancanza di un coordinamento tra principi contabili generali e principi del consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche;
- la difficoltà di verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dalla normativa europea sui disavanzi pubblici eccessivi, e dunque una non completa trasparenza e affidabilità dei dati della finanza pubblica;
- la problematicità di poter ottenere un necessario grado di conoscenza e controllo della spesa pubblica.

Due decreti legislativi delegati, il D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 91 e il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 - emanati ai sensi di due diverse deleghe, costituite rispettivamente dall'articolo 2 della legge di contabilità pubblica, legge n. 196/2009 e dell'articolo 2 della legge sul federalismo fiscale, legge n. 42/2009 - hanno introdotto nuove norme volte all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, rispettivamente,

- delle amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali (e con esclusione di regioni, enti locali ed enti del SSN)di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dunque in sostanza di quelle amministrazioni ed enti pubblici facenti parte del conto economico consolidato della pubblica amministrazione (amministrazioni centrali, enti pubblici nazionali ed altri)
- delle amministrazioni pubbliche territoriali, quali regioni, enti locali (comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolane, unioni di comuni ed istituzioni degli enti locali), ed enti del Servizio sanitario nazionale. Si osservi che anche le amministrazioni locali costituiscono un apposito sottosettore del conto economico consolidato della P.A.

I due decreti legislativi si fondano su criteri direttivi sostanzialmente analoghi, diretti in sostanza, per i sottosettori della pubblica amministrazione cui fanno riferimento, alla:

- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di

previsione, gestione e rendicontazione. Il piano dei conti è funzionale all'introduzione di un sistema "duale di contabilizzazione" che consente agli enti che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le entrate e le spese, anche in termini di contabilità economico patrimoniale. Ciò per una migliore raccordabilità con le regole contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi che si fondano sul sistema di contabilità economica ai sensi del Sistema europeo dei conti-Sec95;

- riclassificazione dei dati contabili degli enti e delle amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica (che adottano quindi una contabilità di tipo economico patrimoniale) in modo da operarne un raccordo con le rilevazioni di contabilità finanziaria ;
- adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema unico;
- adozione di schemi comuni di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato;
- definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie.

L'attuazione della riforma viene annualmente monitorata sui documenti d finanza pubblica, ed in particolare nel Documento di economia e Finanza, che tra i sui allegati ricomprende anche il "Rapporto sullo stato di attuazione della Riforma di contabilità e finanza pubblica", nell'ultimo dei quali (DeEF 2017) si rileva come l'adozione della contabilità economico patrimoniale da parte di tutti gli enti territoriali rappresenti una tappa fondamentale nel processo di armonizzazione contabile, non solo in quanto potenzia significativamente gli strumenti informativi e di valutazione a disposizione degli enti, ma anche in quanto costituisce attuazione della direttiva 2011/85/UE, con riferimento all'implementazione di un sistema *accrual* (ossia basato sul principio della competenza economico-patrimoniale). Nel medesimo DEF si dà anche conto dello stato di avanzamento della armonizzazione per le amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali, e con esclusione di regioni, enti locali ed enti del SSN, per le quali il processo non è ancora giunto a compimento.

Come si è anticipato, per quanto riguarda in particolare gli enti territoriali e locali (per approfondimenti, vedi La contabilità armonizzata di Regioni ed enti locali) il decreto legislativo n. 118/2011 ha ridefinito l'ordinamento contabile degli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali, al fine di realizzare una omogeneità effettiva dei bilanci e dei rendiconti ed estendere la contabilità patrimoniale a tutti gli enti, migliorando in tal modo la complessiva qualità dei conti pubblici e concorrendo positivamente al percorso di risanamento della finanza territoriale. Dopo una fase di sperimentazione, la nuova contabilità è stata applicata agli enti territoriali a decorrere dal 2015, venendo poi estesa a tutte le autonomie speciali nel corso del 2016.
Per quanto concerne invece le amministrazioni e gli enti nazionali, si rinvia

all'apposito paragrafo.

L'armonizzazione delle amministrazioni ed enti nazionali

Il quadro dei nuovi principi contabili che hanno presieduto alla nuova disciplina introdotta per gli enti territoriali, ha sostanzialmente costituito il riferimento (ad esempio con riguardo al principio della competenza finanziaria, affiancato anche da quello della competenza economica) anche per le amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali e territoriali, sulla base della delega recata dall'articolo 2 della legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196: si tratta, in sostanza, degli enti nazionali di previdenza ed assistenza, delle Agenzie regionali sanitarie e degli enti (circa 150) dell'amministrazione centrale diversi dai ministeri In attuazione di tale delega, il Decreto legislativo n. 91/2011 reca norme di armonizzazione contabile, la cui decorrenza ed operatività, data la complessità dell'implementazione dei nuovi criteri contabili, viene differenziata su due anni.
La sperimentazione è infatti esplicitamente prevista solo per alcuni aspetti della nuova disciplina armonizzata, mentre per taluni altri aspetti, quali ad esempio la rappresentazione della spesa per missioni e programmi, nonché la riclassificazione - ai fini di un raccordo con la contabilità finanziaria- dei documenti contabili degli enti in contabilità civilistica, la nuova disciplina è già operativa a decorrere dall'esercizio finanziario 2014.
Il medesimo D.Lgs. n. 91 ha in particolare esplicitamente disposto un periodo di sperimentazione per l'adozione del nuovo principio della competenza finanziaria. Inizialmente, tale sperimentazione della durata di due esercizi finanziari doveva decorrere a partire dall'anno 2012. Con successivi interventi legislativi il termine di partenza del periodo biennale di sperimentazione è stato portato al 2015. Dal medesimo anno decorre inoltre l'operatività del piano dei conti integrato a seguito di un periodo di un anno di sperimentazione (D.P.R. 4 ottobre 2013, n. 132).
Per le amministrazioni in questione nel corso del 2016 il processo di armonizzazione è proseguito, con l'entrata a regime per tutti gli enti – quali quelli in esame - in contabilità finanziaria di un piano dei conti unico, costituente un comune schema classificatorio coerente e raccordabile con il Sistema Europeo dei Conti SEC 2010. Dal gennaio 2017 anche i codici della rilevazione SIOPE con riferimento ai dati di incassi e pagamenti si sono uniformati ai codici del piano dei conti, costituendo un riferimento essenziale per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio o per la definizione degli allegati tassonomici. Pertanto, con l'allineamento degli schemi e delle articolazioni contabili previste dai richiamati prospetti e con l'adozione di un sistema omogeneo di codifiche, può dirsi realizzata al momento la previsione normativa che stabilisce l'adozione di criteri di classificazione uniformi su tutto il territorio nazionale. Non ancora applicati, ma in corso di completamento, sono i lavori volti l'adozione di un regolamento concernente l'elaborazione dei principi contabili riguardanti i comuni criteri di contabilizzazione. In particolare si fa riferimento sia al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, sia al principio contabile applicato concernente la competenza economico-patrimoniale degli enti in contabilità

finanziaria. L'articolo 25 del decreto legislativo 91/2011 ha previsto una sperimentazione finalizzata a valutare gli effetti derivanti da un avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale, al termine della quale sarà considerata la possibilità di estendere alle amministrazioni interessate dal decreto legislativo in questione la tenuta di una contabilità finanziaria sulla base del principio di competenza finanziaria potenziata. Il periodo di sperimentazione, che ha preso avvio a partire dal 1° gennaio 2015, si è concluso alla data del 31 dicembre 2016. Gli elementi utili alla valutazione degli esiti finali sono stati raccolti nel corso dell'esercizio 2017 anche in seguito alla trasmissione dei rendiconti 2016 degli enti individuati. Tali esiti saranno pubblicati in seguito all'approvazione della relazione finale da parte del Ministro per la presentazione alle Camere, in ottemperanza a quanto previsto dalla relativa norma. L'ultima relazione presentata riguarda i risultati al primo semestre 2016.

Risulta infine a regime, l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle università di cui alla delega prevista dall'articolo 5 della legge 240/2010 poi attuata con il decreto legislativo n.18 del 2012, volto all'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università. Sulla base di tale provvedimento è poi intervenuto il decreto ministeriale n. 19 del 14 gennaio 2014, che ha definiti gli schemi di budget economico e budget degli investimenti, ora prossimo ad alcune revisioni ed aggiornamenti ad opera di un ulteriore decreto, al fine rendere omogenea ed univoca l'applicazione dei criteri di valutazione da parte degli atenei e, in tal modo, rendere meglio conformi e comparabili i relativi bilanci.

Il controllo della spesa pubblica e la spending review

Il miglioramento dei meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica ha costituito uno dei principali obiettivi di politica economica nella XVII legislatura, nel corso della quale il controllo della spesa è venuto a costituire un importante strumento per il reperimento di risorse pubbliche, anche ai fini del rilancio della crescita del Paese.

La finanza pubblica e la spending review

La necessità di un'analisi puntuale dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica e l'esigenza di individuare interventi mirati al suo contenimento e ad una progressiva riqualificazione assumono, a partire dal 2007, un rilievo via via crescente nelle decisioni di finanza pubblica, divenendo tema fondamentale della politica finanziaria e di bilancio, reso ancor più stringente alla luce del percorso di consolidamento dei conti pubblici necessario ai fini del rispetto degli obiettivi finanziari concordati in sede europea.

A fronte delle difficoltà riscontrate nel perseguire un raffreddamento delle dinamiche della spesa pubblica, è emersa la necessità potenziare il monitoraggio dei flussi di finanza pubblica e di elaborare nuovi strumenti, di carattere più strutturale e selettivo, finalizzati a consentire un più penetrante controllo anche qualitativo della spesa. In questa prospettiva è stato avviato nella scorsa legislatura un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa, comunemente denominato, sulla base di analoghe esperienze internazionali, "***spending review***".

Tra gli obiettivi sottesi alla *spending review* spesa vi è quello di superare sia la logica dei tagli lineari alle dotazioni di bilancio, sia il criterio della "spesa storica". In particolare, con il processo di revisione della spesa si intende superare il tradizionale approccio "incrementale" nelle decisioni di bilancio, in base al quale, storicamente, si è registrata la tendenza a concentrarsi sulle nuove iniziative di spesa, ovvero sulle risorse (aggiuntive) da destinare ai programmi di spesa già in atto, piuttosto che sulle analisi di efficienza, efficacia e congruità con gli obiettivi della spesa in essere.

Attraverso tale metodo s'intende, inoltre, affiancare ai tradizionali controlli giuridici contabili, fondati su vincoli *ex ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex post* della correttezza procedurale, procedure sistematiche di valutazione dell'efficienza della spesa e dell'efficacia delle politiche, anche al fine di realizzare, in via tendenziale, il passaggio da un criterio contabilistico di spesa storica al principio, sperimentato in altri ordinamenti, del cosiddetto bilancio "a base zero" (*zero base budgeting*), principio su cui, va rammentato, l'articolo 21 della nuova legge di attuazione del pareggio di bilancio (n. 243 del 2012) intende avviare un'apposita sperimentazione.

A tale finalità si aggiungono quella di agevolare il processo di contenimento della

spesa, finora operato prevalentemente sulle amministrazioni centrali a seguito di interventi di riduzione lineare delle dotazioni di bilancio, cui si è necessariamente ricorso in assenza della praticabilità di un intervento selettivo sulle diverse destinazioni di spesa nonché, in via generale, quella di implementare nella Pubblica Amministrazione le attività di misurazione dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa; ciò anche mediante l'individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun programma di spesa, di indicatori verificabili *ex post.*
Il processo di analisi e revisione della spesa è stato dapprima incorporato e reso permanente nel sistema delle decisioni di bilancio ad opera della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, legge n. 196/2009, e successivamente rilanciato, anche in ragione delle persistenti esigenze di consolidamento dei conti pubblici, con le nuove modalità operative introdotte con il decreto-legge n.52 del 2015, poi modificato dal il decreto-legge n.69 del 2013. Con la riforma della legge di bilancio operata nel corso del 2016, viene definito un processo di revisione sistematica e strutturale della spesa, grazie alla definizione degli obiettivi di spesa dei Ministeri già nel DEF (vedi il paragrafo "La spending review nel nuovo processo di bilancio")

Il Commissario straordinario per la spending review

La disciplina che regola l'attività e le funzioni del Commissario straordinario è costituita dall'articolo 49-***bis*** del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (L. n. 98/29013) reca una nuova disciplina dell'attività volta alla razionalizzazione della spesa pubblica, che sostituisce – semplificandola e rifondendola in un unico articolo, quello in esame – la disciplina già disposta dagli articoli da 1 a 6 del decreto-legge n. 52 del 2012, che vengono conseguentemente abrogati.
La nuova disciplina conferma gli organi cui è affidata l'attività in esame già previsti dal D.L. n. 52 sopradetto, vale a dire il Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dell'interno, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Il Presidente del Consiglio dei ministri può altresì invitare alle riunioni del Comitato interministeriale altri Ministri, in ragione della rispettiva competenza in ordine alle materie da trattare.
Il Comitato svolge attività di indirizzo e coordinamento in materia di razionalizzazione della spesa di tutte le amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (vale a dire società per azioni ed altre società che emettono titoli quotati, anche se non azionari). Tale attività dovrà concernere in particolare i trasferimenti alle imprese, la riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, l'ottimizzazione dell'uso degli immobili e le altre materie individuate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 maggio 2012 o da ulteriori direttive del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri può altresì nominare un Commissario straordinario, con durata dell'incarico fino a tre anni, con il compito di formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, sulle materie oggetto di *spending review.* Esso, che va scelto tra persone (anche estranee alla PA) dotate di comprovata esperienza economica ed organizzativa, ha poteri conoscitivi nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui l'accesso alle banche dati dalle stesse alimentate, nonché poteri ispettivi, a mezzo degli organi della Ragioneria Generale dello Stato, e può richiedere la collaborazione della Guardia di finanza. Entro venti giorni dalla nomina, il Commissario dovrà presentare al Comitato il proprio programma di lavoro, che va trasmesso anche alle Camere. Per quanto concerne gli oneri derivanti dall'indennità da corrispondersi al Commissario, essi non potranno superare 150 mila euro per l'anno 2013, 300 mila euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 e 200 mila euro per l'anno 2016. I compiti del Commissario straordinario sono stati successivamente estesi dal decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 (L.n. 89/2014), che ha affidato all'organo anche l'obiettivo, da inserire poi nella legge di stabilità 2015, del riordino e della riduzione delle società partecipate dagli enti locali.
Il 4 ottobre 2013 è stato nominato il Commissario straordinario per la *spending review* nella persona di Carlo Cottarelli, che ha assunto le relative funzioni a decorrere dal 23 ottobre 2013, cessando poi dall'incarico nell'ottobre 2014. Nel marzo del 2015 l'incarico di Commissario straordinario per la *spending review* é stato affidato Yoram Gutgeld e Roberto Perotti, che è successivamente cessato dall'incarico nel novembre del 2015.

Gli obiettivi di risparmio affidati alla spending review

Gli obiettivi di risparmio stabiliti nel programma (vedi l'approfondimento "Spending review e Rapporto Cottarelli"), cifrati in 3,6 miliardi nel 2015, 8,3 miliardi nel 2016 ed 11,3 miliardi a decorrere dal 2017, sono stati individuati sulla base delle indicazioni contenute nel disegno di legge di stabilità 2014, poi divenuta legge n.147 del 2013, che ai commi da 427 a 429 dell'articolo 1 prevede: a) l'adozione di misure di razionalizzazione e revisione della spesa tali da determinare una riduzione della spesa stessa non inferiore a 600 milioni di euro 2015 e 1.310 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017; b) variazioni delle aliquote e delle agevolazioni e detrazioni fiscali tali da conseguire maggiori entrate pari a 3.000 milioni di euro per il 2015, 7.000 milioni per il 2016 e 10.000 milioni a decorrere dal 2017, disponendo nel contempo che non si procederà a tali misure ove entro il 1° gennaio 2015 intervengano provvedimenti normativi che assicurino, in tutto o in parte, i predetti importi in termini di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa derivanti dall'attività di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica.
Tali importi sono successivamente stati aumentati da successive disposizioni intervenute nel corso del 2014, in particolare dai decreti-legge n.4 e n.90 dell'anno, pervenendosi ad un obiettivo di risparmio pari a 0,5 miliardi per il 2014, 4,47 miliardi per il 2015, 9 miliardi per il 2016 e 12 miliardi per ciascuno degli anni 2017 e 2018.

Contestualmente agli obiettivi in questione, stabiliti dalla legislazione vigente, una più

generale indicazione circa i traguardi finanziari affidati alla spending review è stata prevista nel Documento di Economia e Finanza 2014, Sezione III (Parte I), laddove, vengono ulteriormente aumentati – e per importi consistenti - gli obiettivi finanziari assegnati all'attività in esame, in quanto, si precisa nel Documento, dall'analisi condotta è emersa la possibilità di portare i risparmi fino a 4,5 miliardi nel 2014 (anno nel quale il programma non prevedeva risparmi, poi ad esso affidati per circa 0,5 miliardi dal D.L. 4/2014 prima citato) e fino a 17 e 32 miliardi rispettivamente nel 2015 e 2016, come espone la tabella seguente:

(milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017
Spending review programmata nel DEF 2014	4.500	17.000	32.000	32.000

Anche nel successivo Documento di Economia e Finanza 2015 la revisione della spesa pubblica viene ritenuta una delle più significative azioni strutturali di *policy*, sia sotto il profilo dell'efficienza nell'impiego delle risorse disponibili, sia al fine di realizzare risparmi di carattere permanente da destinare alla riduzione del carico fiscale. L'azione sulla spesa risulta inoltre in linea con le indicazioni della Commissione Europa circa la sostenibilità delle finanze pubbliche, laddove viene raccomandato un aggiustamento di bilancio "basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo". In ordine agli obiettivi quantitativi dell'operazione, il DEF 2015 conferma gli importi già previsti dal precedente Documento di 17 miliardi per il 2015 e 32 per gli anni 2016 e 2017, precisando inoltre come parte degli importi programmati siano stati conseguiti sulla base di disposizioni intervenute nel corso dell'anno, ad opera in particolare dei decreti legge n.4 e n.66 del 2014 nonché secondo un più complessivo intervento contenuto nella legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014). Nel suo Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015 l'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha effettuato un'analisi dell'azione di revisione della spesa contenuta nel DEF 2015 cui si rinvia per approfondimenti sul tema.

L'intervento disposto dalla legge n.190 del 2014 è stato in particolare rivolto alla parziale sterilizzazione delle c.d. clausole di salvaguardia poste dalla legge di stabilità del 2014 (L. n. 147/2013). A seguito di tale disattivazione, nonché alla luce delle ulteriori clausole introdotte dalla legge di stabilità 2015 (L.n.190/2014), risulterebbero affidate alla spending review risparmi pari complessivamente a 16,8 miliardi nel 2016, 26,2 miliardi nel 2017 e 28,9 miliardi dal 2018. Poiché peraltro per il 2016 il quadro programmatico del DEF 2015 prevede alcuni miglioramenti nei conti di finanza pubblica sufficienti a generare risorse per una parte del gettito ascritto alle clausole in questione, l'obiettivo di revisione della spesa viene indicato pari a circa lo 0,6 del Pil, vale a dire intorno ai 10 miliardi di euro.

Analogamente a quanto previsto nei precedenti documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, anche nei Documenti di economia e finanza del 2016 e 2017 l'attività di revisione della spesa continua a costituire un elemento qualificante della politica di bilancio, con l'obiettivo di migliorare il controllo della spesa pubblica superando – all'interno di un processo di ridisegno delle norme

e delle prassi di formazione delle decisioni di bilancio avviato negli ultimi anni – la logica incrementale della spesa, che si traduce nella tendenza delle amministrazioni a concentrarsi sulla richiesta di stanziamenti aggiuntivi a quelli degli esercizi precedenti. In tal senso, nel Documento di Economia e Finanza 2016 viene evidenziata la significatività dei risultati ottenuti negli ultimi anni nel campo della revisione della spesa, che ha concorso in misura importante al percorso di consolidamento delle finanze pubbliche in atto. L'esame dell'andamento della spesa corrente al netto interessi, che costituisce l'aggregato su cui incide l'attività di revisione, evidenzia negli ultimi anni un percorso discendente, passando dal 42,6 per cento del PIL nel 2013 al 42,2 per cento del 2015. Tale percorso è previsto continuare nell'anno in corso, in cui si attesterebbe al 42,0 per cento e, successivamente, accentuarsi per tutto il periodo di previsione, attestandosi al 39,9 per cento del PIL nel 2019. Va anche segnalato come al netto della spesa per prestazioni sociali - che risente delle fasi cicliche dell'economia e dei fattori legati all'invecchiamento demografico, sui quali la *spending review* non può avere sostanziali effetti - la spesa corrente primaria sia rimasta stabile per tutto il periodo di crisi 2009-2015, con una variazione media annua prossima allo zero o negativa pur in presenza della rilevante contrazione del tasso di espansione dell'economia determinato dalla prolungata congiuntura economica.
Il contenimento della spesa ha fornito, inoltre, un apporto rilevante alla riduzione del ***deficit*** di bilancio, atteso che il saldo di indebitamento dal 3 per cento del 2014 si attesterebbe nel 2016 al 2,3 per cento, il livello più basso da nove anni, continuando poi in tale profilo discendente per tutto il periodo previsivo e passando anzi in territorio positivo nel 2019.
In tale percorso la revisione della spesa rientra – con un ruolo centrale, ed inclusiva anche della revisione delle spese fiscali - nel mix di strumenti che il Governo intende impiegare per la disattivazione delle clausole di salvaguardia nel 2017 (anno in cui ammonterebbero a circa 0,9 punti di PIL). Le misure di *spending review* verrebbero poi ulteriormente ampliate – secondo quanto afferma il DEF nel tratteggiare la politica di bilancio per gli anni successivi – nel biennio 2018-2019.
Secondo il Documento, i risparmi associati a interventi di razionalizzazione della spesa, in termini di indebitamento netto, riguardano tutti i livelli di governo e risultano così quantificati:

	2014	2015	2016	2017	2018
Risparmi da *Spending review (miliardi di euro)*	3,6	18	25	27,6	28,7

In una prima fase, la revisione della spesa è stata condotta da Commissari straordinari nominati dal Governo, attraverso un'azione mirata soprattutto al contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi. Successivamente, è stato avviato un processo di collaborazione tra le amministrazioni di spesa e il MEF per l'individuazione di aree di razionalizzazione e interventi scarsamente efficaci, anche tramite l'analisi dei singoli capitoli di bilancio. Nella ultima legge di stabilità (legge n.208/2015) le voci di risparmio più rilevanti sono rappresentate dai tagli agli stanziamenti dei Ministeri, dal contributo delle autonomie territoriali e

dalle disposizioni sulla razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi.
Inoltre, la riduzione del numero dei centri di spesa e ***e-procurement*** rimangono due aspetti fondamentali della strategia di razionalizzazione dei processi e dei costi di acquisto da parte delle Amministrazioni Pubbliche ed, in tale contesto, il DEF segnala come particolarmente rilevante l'avvio del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, che ha tra i suoi compiti quello di elaborare fabbisogni di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni e favorire la pianificazione coordinata delle iniziative, per aumentare la quota di acquisti realizzata in forma aggregata. La legge n.208 2015 sopracitata prosegue tale percorso, introducendo vincoli più stringenti per spingere le amministrazioni a utilizzare in misura sempre maggiore le convenzioni Consip per i loro acquisti, prevedendo l'obbligo di giustificare acquisti al di fuori delle convenzioni.
Essenziale, ai fini della riqualificazione della spesa, è anche la razionalizzazione della spesa ICT, che impatta su costi di gestione, investimenti per la semplificazione dei processi, innovazione strategica di lungo termine. A tal fine, secondo il DEF, andranno messe in atto ulteriori misure di rafforzamento, oltre a quelle previste dalla Legge di Stabilità 2016 e si dovrà dare impulso, in particolare, all'azione di Consip, laddove - nonostante gli obblighi di legge già esistenti – sia possibile ottimizzare il ricorso a procedure autonome.
Il DEF rileva, infine, l'importanza delle azioni messe in campo nel settore degli immobili pubblici. A tal fine, il modello di *Federal Building*, gestito dall'Agenzia del Demanio e già avviato in 18 città italiane, permetterà di concentrare in poli logistici territoriali unitari gli uffici pubblici centrali e periferici, progressivamente in ogni provincia, anche utilizzando cespiti messi a disposizione dal Ministero della Difesa, con conseguente abbattimento dei costi di affitto e dei consumi e offrendo, al tempo stesso, un migliore servizio ai cittadini. Sarà così perseguito l'obiettivo di riduzione del 30 per cento degli spazi e del 50 per cento delle locazioni passive rispetto a fine 2014.

Le linee di intervento esposte nel DEF 2016 sono riscontrabili in termini sostanzialmente analoghi anche nel Documento di Economia e Finanza 2017, nel quale i risultati finora conseguiti mediante il processo di revisione della spesa vengono aggiornati nei termini che seguono:

anni	2014	2015	2016	2017	2018	2019
risparmi (miliardi di euro)	3,6	18	25	29,9	31,5	26,8

Gli strumenti che concorrono agli obiettivi di risparmio sono individuati dal DEF nella progressiva estensione del processo di centralizzazione degli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni, incentrata principalmente su un ridotto numero di soggetti aggregatori (vale a dire i soggetti che svolgono attività di centrale di committenza), sulla progressiva individuazione della categorie di prodotti per i quali le amministrazioni devono optare per le procedure d'appalto centralizzate, e sull'ampliamento della spesa presidiata dalla Consip (società del Ministero dell'economia che sui occupa degli acquisti delle amministrazioni pubbliche). Su tali obiettivi incide inoltre significativamente la legge di bilancio per il 2017 (legge n.232 del 2016), che ha previsto misure di razionalizzazione della spesa per un

ammontare pari a circa 2,3 miliardi nel 2017, 2,8 miliardi nel 2018 e 4,7 miliardi nel 2019. Di tali importi una quota pari ad oltre un miliardo annuo risulterebbe far carico alle Amministrazioni centrali dello Stato (vedi anche il paragrafo successivo).
Nel quadro programmatico dei conti pubblici esposto nella Nota di aggiornamento del DEF 2017 viene confermata l'importanza della spending review, stimando che circa 0,15 punti percentuali di Pil verranno reperiti a valere sulla spesa pubblica, nell'ambito della manovra per il 2018, su un totale dello 0,5 del Pil attribuibile alla manovra nella sua interezza.

Un importante elemento di novità ai fini del processo di efficientamento della spesa potrà inoltre derivare dall'integrazione, introdotta con le modifiche operate nel corso del 2016 alla legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009, della *spending review* all'interno del ciclo di programmazione economico finanziaria: integrazione con cui si sistematizza la natura permanente dell'attività di revisione nell'ambito del processo di bilancio, come meglio si illustra nel paragrafo successivo.

La spending review nel nuovo processo di bilancio

Il nuovo quadro contabile cui fa riferimento il DEF 2017 deriva dalle modifiche apportate alla legge di contabilità n. 196 del 2009 con la legge 4 agosto 2016 n.163 , che ha unificato la ex legge di stabilità e la ex legge di bilancio in un unico provvedimento, costituito ora esclusivamente dalla (nuova) legge di bilancio. Tali modifiche si aggiungono e fanno sistema con la riforma del bilancio dello Stato operata, sempre nel corso del 2016, con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n.90 per quanto riguarda la struttura del bilancio medesimo, che permetterà una revisione sistematica e strutturale della spesa, grazie alla definizione degli obiettivi di spesa dei Ministeri già nel DEF e alla loro conferma in appositi D.P.C.M., entro maggio di ogni anno. Nell'ambito della cornice legislativa che regola ora il quadro procedurale sulla decisione di bilancio: - vengono chiariti il contenuto e la funzione dei programmi all'interno del bilancio, evidenziando gli obiettivi da raggiungere; - viene rafforzato il principio di cassa miglioradosi così la gestione e il controllo dei flussi finanziari; le entrate programmate e gli stanziamenti di spesa sono integrati in un unico atto, insieme agli atti legislativi necessari per raggiungere l'obiettivo. Tali fattori, unitamente ad altri strumenti introdotti dlla legge n.163 del 2016 suddetta, dovrebbero rendere la revisione della spesa uno strumento incorporato nel processo di bilancio, allineandolo maggiormente con una programmazione di bilancio basata sui risultati.
Tale processo risulta così articolato nella nuova legge di bilancio (in particolare dagli articoli 22-bis e 23 della legge n.196/2009): entro il 31 maggio, con D.P.C.M. su proposta del Ministro dell'economia (previa deliberazione del CdM), sono definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero, riferiti al successivo triennio; ai fini del conseguimento dei suddetti obiettivi i Ministri propongono gli interventi da adottare con il disegno di legge di bilancio; dopo l'approvazione della legge di

bilancio, il Ministro dell'economia e ciascun Ministro di spesa stabiliscono entro il 1°marzo di ciascun anno in appositi accordi le modalità per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, ed il relativo cronoprogramma degli interventi; sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia entro il 15 luglio, quest'ultimo informa il Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli accordi; entro il 1° marzo ciascun Ministro invia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze, una relazione – che verrà allegata al DEF - sul grado di raggiungimento dei risultati in riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente.

La nuova procedura in questione ha trovato attuazione per la prima volta nell'anno in corso, con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020, nel corso del quale - in relazione alle misure di razionalizzazione della spesa previste nella legge di bilancio 2017 per un ammontare pari a complessivi 2,8 miliardi per il 2018 e 4,7 miliardi per il 2019 - l'obiettivo stabilito dal Documento di Economia e Finanza a carico delle Amministrazioni centrali dello Stato è stato cifrato in 1 miliardo per ciascun anno. In relazione a tale obiettivo è intervenuto il D.P.C.M. 28 giugno 2017, che ha ripartito il suddetto importo tra i vari Ministeri.
Al fine del conseguimento dell'obiettivo il D.P.C.M. suddetto ha individuato i seguenti strumenti:

- la revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza;
- il definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dell'efficacia degli stessi interventi
- la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.

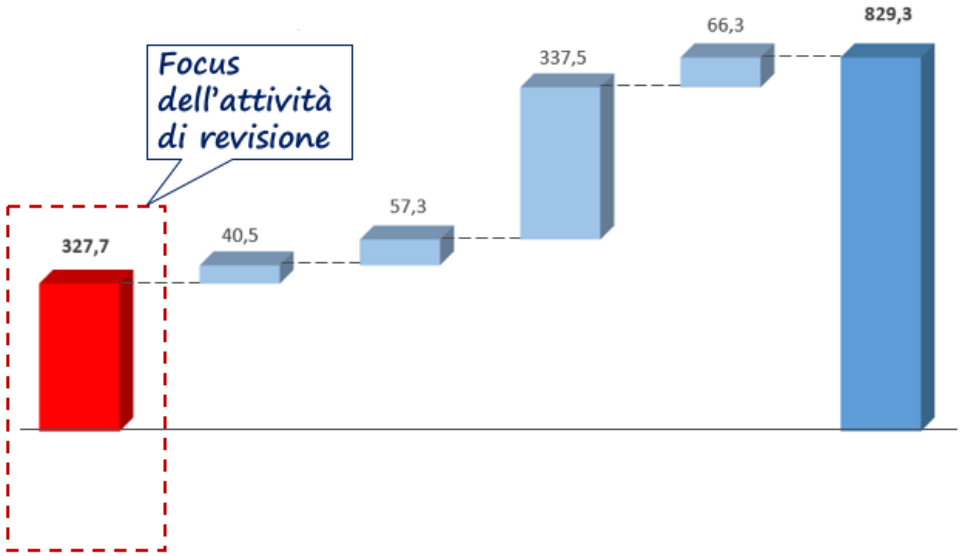
Il provvedimento ha invece espressamente escluso dall'ambito della spesa oggetto delle proposte di riduzione le spese relative a investimenti fissi lordi, a calamità naturali ed eventi sismici, nonché quelle concernenti l'immigrazione e il contrasto alla povertà.

La relazione sulla revisione della spesa 2014-2016

Il 20 giugno 2017 il Commissario straordinario del Governo Gutgeld ha presentato la sua Relazione annuale, che esamina l'attività di razionalizzazione e revisione della spesa nell'ultimo triennio e i risultati ottenuti.

La spesa corrente "aggredibile"

Anzitutto, la relazione precisa che l'attività di revisione e razionalizzazione della spesa si è concentrata sulla spesa corrente aggredibile, di ammontare pari a 327,7 miliardi, come si evince dal grafico seguente, che riporta la disaggregazione della spesa pubblica italiana nel suo complesso:

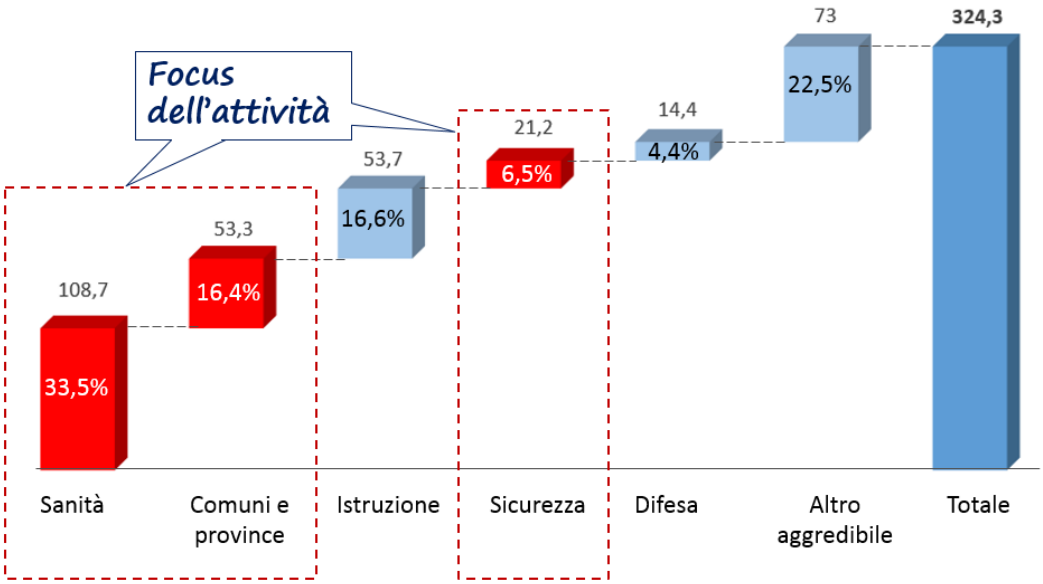


Fonte: Relazione sulla revisione della spesa 2014-2016.
Dati 2016 in miliardi di euro.

Relativamente alla natura della spesa, la relazione afferma che oltre il 90% della spesa corrente aggredibile è composta da:

- costo del personale (per 164,1 miliardi, ovvero il 50% della spesa corrente aggredibile);
- acquisti di beni e servizi (per 153,6 miliardi, ovvero il 41,5% della spesa corrente aggredibile).

Con riferimento all'area di spesa, circa tre quarti della spesa corrente sono concentrati in cinque macro aree: sanità, comuni, sicurezza, istruzione e difesa. Le attività di revisione e razionalizzazione della spesa si sono concentrate sulle prime tre voci. Le ultime due macro aree sono state ritenute, secondo la relazione, meno prioritarie.



Fonte: Relazione sulla revisione della spesa 2014-2016.
Dati 2015 in miliardi di euro.

La Relazione distingue inoltre tra due tipologie di servizi della pubblica amministrazione, quelli rivolti direttamente ai cittadini (ad esempio medici, infermieri, insegnanti, operatori delle forze dell'ordine) e quelli che sono necessari alla PA per far funzionare se stessa (informatica, acquisti, amministrazione, auto di servizio). Per queste funzioni di supporto "interno", si è deciso di intraprendere programmi di razionalizzazione tenendo conto sia dell'evoluzione tecnologica sia della possibilità di aggregazione. In particolare, sono state affrontate quattro aree: le strutture di acquisto, l'informatica, la gestione immobiliare e le auto di servizio.

I risultati della spending review

Analizzata la struttura della spesa corrente aggredibile, la Relazione passa ad illustrare i risultati derivanti dall'attività di spending review, che agisce attraverso due processi generali distinti tra di loro ma logicamente interconnessi e collegati:

1. la creazione di spazio nel bilancio della pubblica amministrazione attraverso l'eliminazione e la riduzione di specifici capitoli di spesa;
2. l'efficientamento dell'organizzazione e dei processi delle pubbliche amministrazioni.

Riguardo al primo punto, i capitoli di spesa eliminati e/o ridotti nel periodo 2014-2017 ammontano nel 2017 a 29,9 miliardi di euro (si veda la tabella seguente), riduzione che, al netto del costo del personale, rappresenta il 18% della spesa corrente. Questa riduzione ha interessato tutti i comparti della pubblica amministrazione, ma con effetti differenziati. La pubblica amministrazione centrale ha contribuito per il 24% della spesa complessiva al netto del costo del personale, mentre i comparti locali hanno contribuito per il 17%.

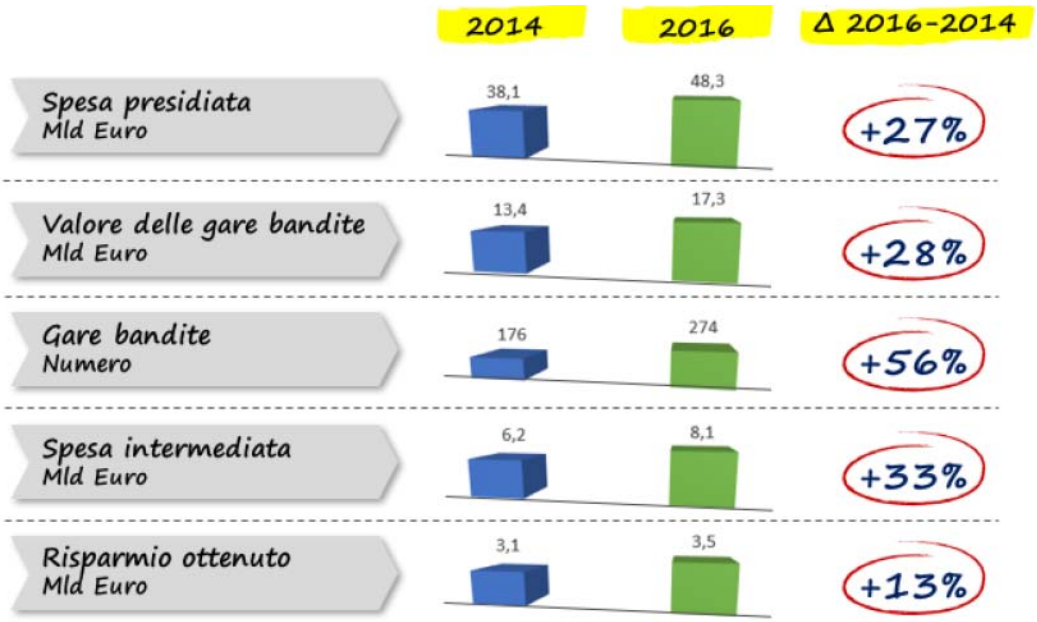
Provvedimenti		Risparmi (milioni di euro; indebitamento netto) 2014	2015	2016	2017	2018
Totale riduzione della spesa		3.608	18.003	25.030	29.947	31.500
2014	D.L. 4/2014	488	773	565	565	565
	D.L. 66/2014	3.120	2.972	2.800	2.727	503
	D.L. 90/2014	-	75	113	123	153
	Legge di Stabilità 2015	-	12.159	13.001	14.154	15.814
	Revisione politiche invariate LS 2015	-	2.024	1.375	1.921	1.668
2015	Legge di Stabilità 2016	-	-	7.176	8.155	9.976
2016	Legge di bilancio 2017	-	-	-	2.302	2.822

Fonte: Relazione sulla revisione della spesa 2014-2016.
Dati 2015 in miliardi di euro.

In merito al secondo punto, ossia gli interventi di efficientamento, la Relazione presenta i risultati sia per natura che per area di spesa.

Gli interventi di efficientamento suddivisi per natura di spesa riguardano:

- il personale (lo strumento generalizzato per il contenimento del costo del personale è stato il blocco del turnover differenziato per diverse funzioni. La misura ha prodotto nel triennio 2013-2016 una riduzione degli organici delle pubblica amministrazione, al netto della scuola, di circa 84 mila unità. Questa variazione, pari al 3,8% degli organici (sempre al netto della scuola), ha toccato la punta di quasi il 7% per i soli ministeri);
- l'acquisto di beni e servizi, il cui efficientamento è stato basato su due programmi: il rafforzamento del ruolo storico di Consip come centrale di acquisto nazionale della pubblica amministrazione, e la costituzione del Tavolo degli aggregatori come un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti, soprattutto delle amministrazioni locali. Per entrambi gli interventi, la relazione presenta alcuni indicatori, riportati di seguito, che riassumono i risultati ottenuti.



Fonte: Relazione sulla revisione della spesa 2014-2016.
Principali risultati dell'azione di Consip.

I principali risultati dell'azione del Tavolo degli aggregatori vengono riassunti con i seguenti indicatori:
1. Valore delle gare bandite: 25 miliardi nel 2016, 279% in più rispetto al 2015;
2. Incidenza delle gare aggregate: 82% nel 2016, e 86% nel primo trimestre del 2017 vs 27% nel 2015;
3. Risparmio: sulla base di un campione di gare già aggiudicate il risparmio medio ottenuto è del 23%, con delle variazioni per le singole gare tra il 6% e il 59%.

Come anticipato, la relazione esamina i risultati degli interventi di efficientamento suddivisi per area di spesa.

Sanità

In accordo con il Ministero della Salute, la strategia per la revisione della spesa nel settore della sanità, il servizio pubblico a maggior intensità di risorse, è stata quella di realizzare gli interventi previsti nel Patto per la Salute.
L'accordo siglato nel 2014 ha identificato un potenziale di efficientamento di 10 miliardi da reinvestire nell'ammodernamento e ampliamento dei servizi sanitari.
Gli aspetti normativi degli interventi sono stati definiti nel DL 66/2014, nella legge di stabilità 2016 e nella legge di bilancio 2017 e sono articolati in tre principali linee di azione:
1. Aggregazione degli acquisti.
Questo intervento riguarda tutti i comparti della pubblica amministrazione, ma nella sua fase iniziale ha coinvolto in particolare il comparto della sanità che rappresenta oltre l'80% del valore degli acquisti soggetti all'obbligo di aggregazione attraverso il Tavolo dei soggetti aggregatori.
2. Piani di efficientamento delle strutture ospedaliere.

Il percorso è stato strutturato in quattro fasi:
a. Ricalcolo della performance economica delle strutture con criteri standardizzati per tutte le regioni e che riflettono la reale produzione delle prestazioni;
b. Individuazione delle strutture con performance economiche/o cliniche insoddisfacenti. Per quanto riguarda la performance economica è stata determinata una soglia di disavanzo tra i costi ed i ricavi (derivanti dalla remunerazione delle attività da parte del Servizio sanitario regionale) pari o superiore al 5% dei medesimi ricavi o pari, in valore assoluto, ad almeno 5 milioni di euro;
c. Redazione da parte delle regioni di piani di azione per le singole strutture identificate che prevedono il rientro dei parametri deficitari entro 3 anni, con la possibilità di avvalersi dell'affiancamento di esperti scelti da AGENAS;
d. Monitoraggio trimestrale dell'esecuzione dei piani. Nella prima fase, che ha riguardato le sole aziende ospedaliere (che sono tipicamente le strutture ospedaliere più grandi), sono state identificate complessivamente 32 strutture deficitarie. Dal 2018 è prevista l'estensione della misura a tutte le strutture, comprese quelle facenti parte di aziende sanitarie locali.
3. Diffusione e coordinamento delle migliori pratiche nelle aziende sanitarie in materie di logistica, informatica e gestione delle risorse umane, da avviare attraverso un tavolo tecnico con la partecipazione delle regioni e del Ministero della Salute. L'obiettivo è quello di estendere a questi processi fondamentali per la gestione delle aziende sanitarie il meccanismo del tavolo tecnico che ha avuto successo per la gestione degli acquisti.

Enti locali

Gli interventi di efficienza negli enti locali sono stati basati su tutte le leve di efficienza elencate nella prima parte:
1. Obiettivi di spesa efficiente. Il governo ha introdotto nella legge di stabilità 2015 per la prima volta l'utilizzo di costi standard, poi estesi ai fabbisogni standard, per definire una quota progressivamente crescente del budget di spesa dei comuni, inserendoli nei parametri di calcolo per l'allocazione del fondo di solidarietà. Nella manovra di correzione del 2017 (DL 50/2017) l'utilizzo dei fabbisogni standard è stato esteso anche alla spesa corrente non sanitaria delle regioni. L'introduzione dei costi e fabbisogni standard non produce automaticamente un risparmio per la finanza pubblica. Tuttavia, la premiazione di amministrazioni efficienti e la pressione su quelle meno efficienti, anche attraverso la trasparenza sulla performance promossa per esempio dal sito www.opencivitas.it, rappresenta un incentivo molto forte all'efficientamento di tutte le amministrazioni. Questo meccanismo generalizzato che premia i comportamenti virtuosi è indispensabile per promuovere l'efficienza di un comparto composto da oltre 8000 amministrazioni.
2. Aggregazioni e accorpamenti volti a raggiungere una sufficiente massa critica. Su questo versante gli interventi principali sono stati: a. Incentivi alle fusioni dei piccoli comuni introdotti nel 2014, che hanno finora indotto 120 comuni a fondersi. La fusione dei piccoli comuni è una misura con un forte potenziale non solo di riduzione di costo, ma anche di miglioramento della qualità dei servizi. Sarebbe pertanto una misura non solo da confermare ma, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, addirittura da rafforzare ulteriormente; b. La riforma delle province che, anche al netto delle integrazioni di risorse, ha prodotto un risparmio annuo strutturale di circa

843 milioni di euro.
3. Nuove tecnologie. Sono stati avviati due cantieri di lavoro per sfruttare le nuove tecnologie, riguardanti il risparmio energetico nell'illuminazione pubblica. e l'efficientamento delle funzioni di supporto della Pa periferica utilizzando anche le tecnologie digitali per efficientare i processi e l'organizzazione.

Forze dell'ordine

Gli interventi di revisione della spesa nel comparto delle forze dell'ordine riguardano sia aspetti di costo che di livello di servizio.
Sono stati articolati in quattro filoni di lavoro:
1. Aggregazione e coordinamento degli acquisti di beni e servizi. E' stato costituito un tavolo tecnico per il coordinamento e l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi di tutte le forze dell'ordine (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria), nonché il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e, su categorie selezionate, anche la Difesa. Il tavolo, che si avvale della collaborazione di Consip, ha focalizzato l'attenzione sulle seguenti categorie: a. Macchine di servizio (valore annuo complessivo superiore a 100 milioni): già aggiudicate le gare aggregate con un risparmio medio superiore al 15%; b. Servizi di mensa (valore annuo complessivo, compresa la Difesa, di oltre 420 milioni): è in fase di avvio una gara aggregata per le forze dell'ordine e la Difesa; c. Energia (valore annuo complessivo: 254 milioni): sono in fase di studio le opportunità di aggregazione.
2. Ottimizzazione dei presidi territoriali. E' stata sviluppata una metodologia per la valutazione della copertura dei presidi delle forze dell'ordine principali (l'Arma dei carabinieri, la Polizia di Stato e la Guardia di Finanza) attraverso un nuovo sistema di indicatori analitici: superficie, abitanti, reati, ecc.. Questa metodologia, applicata in via sperimentale alla provincia di Roma, ha prodotto un piano di riassetto che prevede la soppressione e l'accorpamento di 10 stazioni di Carabinieri e commissariati di Polizia e l'istituzione di 7 nuove. Il piano determina un risparmio annuo di due milioni di locazioni passive e soprattutto la miglior copertura delle zone periferiche a Est e a Sud-Sud/Ovest della capitale risultate sguarnite in quanto allo sviluppo demografico del territorio non è stato corrisposto un analogo sviluppo del presidio delle forze dell'ordine. La metodologia testata con successo per la provincia di Roma, è in fase di estensione anche alle ulteriori città metropolitane, dove si prevede la completa definizione entro l'estate. Tale sperimentazione consentirà inoltre di meglio orientare la definizione, da parte del Ministro dell'interno, dei criteri generali per la razionalizzazione dei presidi su tutto il territorio nazionale, anche in attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 177/2016.
3. Semplificazione dei processi amministrativi e di interazione con la cittadinanza. E' stato costituito un tavolo tecnico inter-ministeriale che ha identificato numerose opportunità di semplificazione dei processi amministrativi e di interazione con la cittadinanza, con un duplice obiettivo: sgravare le forze dell'ordine da attività amministrative a basso valore aggiunto liberando risorse per consentire maggiore impegno per le attività caratteristiche; semplificare e risparmiare tempo a favore della cittadinanza. E' stata per esempio identificata l'opportunità di consentire ai cittadini di fare le denunce di smarrimento dei documenti direttamente presso gli enti responsabili per il loro rilascio. Tale intervento risparmierebbe tempo ai cittadini e contemporaneamente libererebbe oltre 500 risorse a tempo pieno impegnate ogni

anno per la gestione amministrativa di oltre 2 milioni di denunce. Il tavolo ha trasformato le opportunità in proposte normative pronte al vaglio della valutazione del Parlamento.
4. Efficienza delle funzioni di supporto. E' stato avviato un gruppo di lavoro per l'identificazione di opportunità di efficienza nelle funzioni di supporto sempre con l'obiettivo di liberare risorse per il loro impiego in attività a più alto valore aggiunto.

La Relazione si sofferma, infine, sulle funzioni di supporto alle pubbliche amministrazioni, identificandone quattro come oggetto di interventi prioritari:

1. Strutture di acquisto. L'aggregazione degli acquisti produce oltre ad un risparmio di prezzo, anche una riduzione degli oneri amministrativi derivante dal minor numero di procedure d'acquisto di valore mediamente più elevato. Infatti, per le categorie aggregate il valore medio delle gare è aumentato del 78% (da 45 a 80 milioni). Estrapolando questi dati è ipotizzabile un risparmio annuo di costi amministrativi di oltre 30 milioni di euro.

2. Gestione immobiliare. Sotto la guida dell'Agenzia del Demanio, la pubblica amministrazione centrale sta perseguendo l'obiettivo ambizioso di ridurre entro il 2021 il 50% delle locazioni passive aggredibili (244 milioni nell'immediato). La strategia adottata è quella del cosiddetto "Federal Building" che accorpa molteplici amministrazioni nella stessa città. Il risparmio complessivo previsto compreso ulteriori operazioni di razionalizzazione è di 200 milioni annui, dei quali quasi 50 milioni sono stati identificati e messi in cantiere (si veda la Tavola 11).

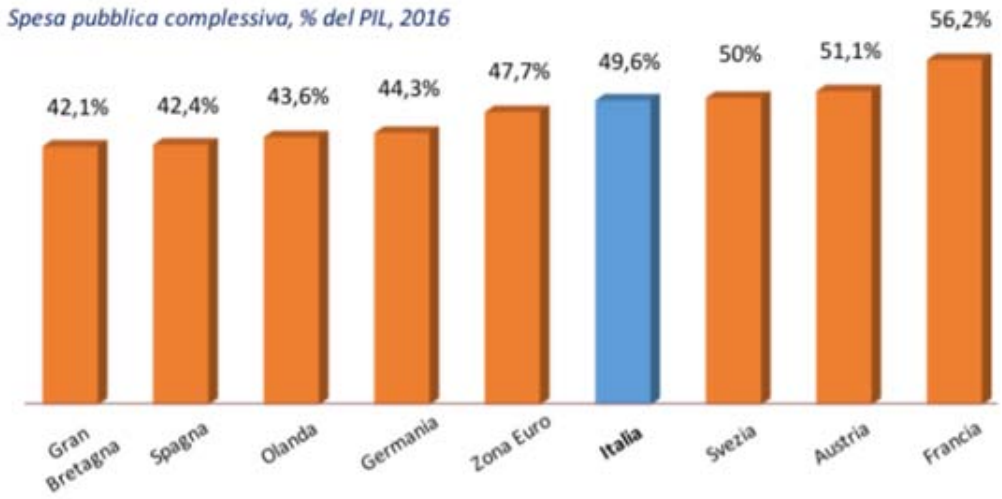
3. Parco auto. Il DL 66/14 e il successivo DPCM attuativo del 25 Settembre 2014 hanno stabilito l'obbligo per tutte le amministrazioni di contenere le spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di auto vetture nonché l'acquisto di buoni taxi entro il limite del 30% della spesa sostenuta nel 2011. Il monitoraggio dell'attuazione della norma, stabilito nel suddetto DPCM, è stato affidato ad un censimento annuale. L'ultimo censimento, relativo all'anno 2016, rileva una riduzione di circa 30.000 vetture, ovvero il 50% rispetto alla giacenza complessiva del 2014. Il risparmio complessivo realizzato è stimabile, secondo la Relazione, attorno a 300 milioni annui.

4. Tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La Legge di Stabilità 2016 ha previsto la riqualificazione della spesa ICT che permetterà a livello nazionale di adeguarsi all'obiettivo di risparmio del 50% della spesa annuale (che non passa dalle centrali di aggregazione) per la gestione corrente del settore informatico, da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, destinando i fondi in investimenti per innovazione e sviluppo. Il piano triennale per l'informatica siglato il 31 maggio 2017 prevede, entro il 2018, un risparmio complessivo di 480 milioni annui.

Confronti internazionali

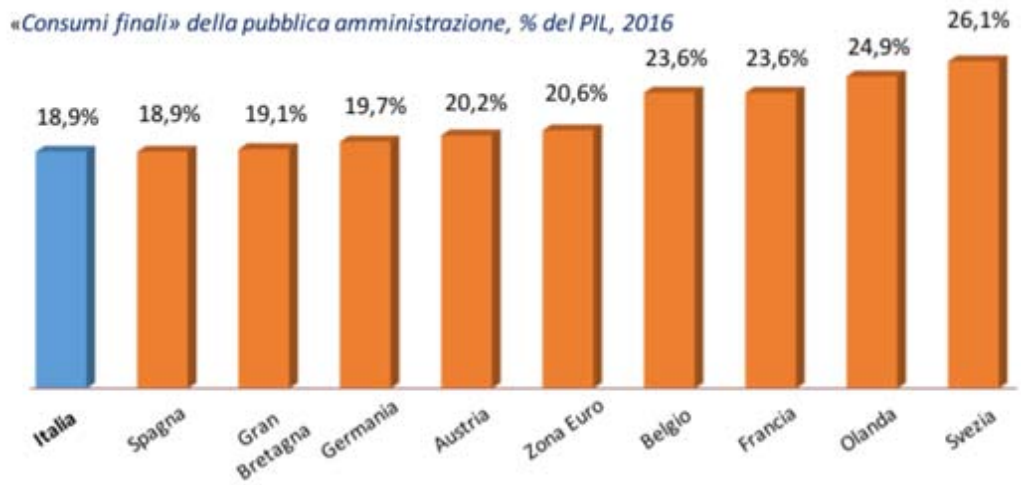
La Relazione dedica un paragrafo ai confronti internazionali. La spesa pubblica italiana, in termini di incidenza sul PIL, si colloca nella fascia medio-alta rispetto a

quella dei paesi europei, come evidenziato dal grafico che segue, che riporta la spesa pubblica complessiva di alcuni paesi europei nel 2016, in percentuale del PIL:



Fonte: Relazione sulla revisione della spesa 2014-2016.

Questo posizionamento è dovuto principalmente a due importanti voci di spesa: interessi sul debito e spesa pensionistica. Per entrambi la spesa italiana è particolarmente alta.
La Relazione evidenzia peraltro che lo sforzo triennale di contenimento della spesa aggredibile, classificata dagli statistici della spesa pubblica come "consumi finali della pubblica amministrazione", pone l'Italia prima tra tutti i paesi OCSE, ad eccezione della Grecia. Grazie a questi sforzi, la spesa italiana per consumi finali della pubblica amministrazione, ovvero per la macchina dei servizi pubblici è, assieme alla Spagna, la più bassa tra i grandi paesi europei in termini di incidenza sul PIL:



Fonte: Relazione sulla revisione della spesa 2014-2016.

FOCUS:

La spending review e il Rapporto Cottarelli 162
La spending review nella legge di stabilità per il 2016 166

La spending review e il Rapporto Cottarelli

Le analisi prodotte ai fini del processo di revisione e razionalizzazione della spesa

Sulla base di quanto previsto dalla legge di contabilità e poi da successivi interventi normativi, risultano finora prodotte diversi documenti di analisi e valutazione della spesa, ad iniziare dal Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato - documento previsto dall'articolo 41 della legge n. 196/2009 sull'attività triennale di *spending review* - volto ad illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa ed i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle amministrazioni; tale documento è stato presentato alle Camere per la prima volta nell'agosto 2012.

Il Rapporto, che ha una prevalente finalità di monitoraggio e controllo sull'efficienza delle procedure interne di spesa, si articola in quattro parti: la prima, nell'ambito di un'analisi della spesa pubblica nel complesso, approfondisce l'indagine sulla composizione e sull'evoluzione della spesa statale.

La seconda si concentra su alcuni dei principali settori di spesa analizzando talune sue componenti che sono, da un lato, direttamente riconducibili alla produzione statale dei servizi pubblici (personale, consumi intermedi) e, dall'altro, di supporto al settore delle imprese (trasferimenti e incentivi alle imprese). La terza parte del Rapporto è dedicata ad alcuni approfondimenti specifici nell'ambito delle articolazioni periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato: viene effettuata una prima valutazione complessiva delle stesse e, laddove i dati disponibili lo hanno consentito, sono proposte possibili analisi di efficienza relativa e determinazioni di fabbisogni standard collegati alla fornitura di servizi di alcune di tali amministrazioni. La quarta e ultima parte del Rapporto è costituita da un capitolo di introduzione metodologica e da un intero volume di Appendice in cui sono contenute proposte di indicatori di risultato e di contesto, articolati secondo le Missioni e i Programmi del bilancio dello Stato, utilizzabili al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi delle amministrazioni centrali dello Stato.

Viene poi in evidenza il c.d. Rapporto Giarda presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e discusso nel Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012.

Il Rapporto presenta un'analisi del livello e della struttura della spesa pubblica italiana, cui vengono evidenziate alcune criticità, quali ad esempio gli anomali livelli e struttura della spesa pubblica italiana, la costosità relativa della

produzione dei servizi pubblici, il carattere "improprio" dei rapporti finanziari centro-periferia ed altro, derivandone, ritiene il documento, come l'attuale dimensione della spesa e della sua struttura costituisca oggi un "*ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell'economia*". La bassa crescita economica comporta, osserva il Rapporto, che la revisione della spesa debba essere necessariamente finalizzata alla riduzione del prelievo fiscale per favorire il rilancio del Paese; in questa prospettiva l'analisi delle situazioni di inefficienza nella produzione dei servizi pubblici e nell'allocazione delle risorse costituisce una premessa indispensabile perché possano maturare le conseguenti decisioni di *policy* nella destinazione dei risparmi di spesa che tale analisi consentirà di acquisire. L'importo presumibile della spesa che può essere oggetto di revisione nel breve e lungo termine, viene definita dal Rapporto come "spesa aggredibile": l'attribuzione di tale qualifica deve essere intesa nel senso che *si tratta di una massa di spesa che può essere soggetta ad analisi e, se le motivazioni sussistono, può essere sottoposta a riduzione.* Così definita, la spesa aggredibile viene quantificata in circa 295 miliardi di euro, nel cui ambito tuttavia, in una azione volta al conseguimento di risultati nel breve periodo, solo una percentuale del 25/30 per cento di alcune voci di spesa può essere effettivamente fonte di possibili risparmi.

Il Rapporto è stato successivamente incluso in un ulteriore documento del marzo 2013, predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per i rapporti con il Parlamento, recante Analisi di alcuni settori di spesa pubblica. Questo reca, oltre al Rapporto suddetto: - un gruppo di sei lavori che analizzano, in successione, le spese dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato e dei suoli Corpi specialistici, dei Vigili del Fuoco, delle Prefetture e delle Capitanerie di porto; un altro gruppo di quattro lavori concerne alcuni settori sottoposti a particolare attenzione legislativa, quali le spese delle Province, i possibili risparmi da accorpamento delle stesse, i trasferimenti alle imprese dal bilancio dello Stato ed, infine, i trasferimenti e da quelli degli enti territoriali, in relazione ad una possibile riduzione della relativa entità; - altri due lavori, da ultimo, concernono rispettivamente la spesa per investimenti pubblici e, a titolo di esempio per quanto concerne le amministrazioni centrali, il Ministero dell'Interno. Si tratta di lavori, precisa il Documento, che non hanno lo scopo di fornire proposte operative sulla riduzione della spesa, essendo invece finalizzati "*ad avviare la dialettica tra le strutture di Governo competenti sulle procedure di spending review e (...) i responsabili della gestione dei singoli servizi o attività sulla formulazione di proposte per il riordino della loro organizzazione produttiva, anche finalizzate a realizzare risparmi di spesa*".

Successivamente, a seguito dell'istituzione, con il decreto-legge n. 52 del 2012, della figura del Commissario straordinario per la spesa pubblica, il Commissario medesimo ha predisposto, nel mese di luglio del 2012, un lavoro relativo alla spesa per consumi intermedi di Regioni, province, Comuni, Università ed Enti di ricerca.

Tali analisi sono organizzate in tre volumi, ed utilizzano le rilevazioni desumibili dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche. Il primo volume, ***Consumi Intermedi di Regioni, Province, Comuni (pop.>100.000 ab.), Università, Enti di ricerca***, riporta gli eccessi di spesa di ciascun ente determinati rispetto al valore

mediano di ciascun gruppo di enti nell'acquisto di alcune sottocategorie di spesa dei consumi intermedi. Il secondo volume, ***Nota tecnica per il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*,** redatto dall'Istat, si concentra sui pagamenti per l'acquisto di beni e servizi e l'utilizzo di beni di terzi sostenuti dai Comuni nell'anno 2011, con l'obiettivo di determinare un valore medio che funga da *benchmark* per il livello effettivo di spesa. Il terzo volume, ***Analisi dell'inefficienza nella spesa degli enti locali. Prima sperimentazione*,** redatto dalla SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico), esamina, attraverso tecniche econometriche specifiche, i pagamenti dei Comuni per l'acquisto di beni e servizi, con l'obiettivo di individuare un benchmark e per differenza l'eccesso di spesa.

Si segnala infine, in relazione all'acquisizione centralizzata delle pubbliche amministrazioni, la "Rilevazione MEF – ISTAT", giunta nel 2017 alla XV edizione (dati 2016). Si tratta di una rilevazione campionaria svolta per via telematica con l'obiettivo di rilevare i prezzi unitari di acquisto per beni e servizi della Pubblica Amministrazione. Viene anche presentata annualmente una relazione al Parlamento sull'andamento complessivo del Programma per la Razionalizzazione degli Acquisti nella P.A..

Il Programma di lavoro presentato dal Commissario straordinario Cottarelli

Gli obiettivi

Il programma di lavoro fa riferimento al periodo triennale previsto dall'articolo 49-bis, operando a decorrere dal novembre 2013 fino all'ottobre 2016. Gli obiettivi di risparmio che esso persegue vengono quantificati con riferimento agli importi definiti dall'articolo 10, commi 32 e comma 35, del disegno di legge di stabilità (poi divenuti articolo 1, commi 427 e 428 della legge n.147/2013), che, rispettivamente:

- prevedono, sulla base delle attività del Commissario e delle conseguenti proposte dallo stesso formulate, l'adozione di misure di razionalizzazione e revisione della spesa tali da determinare una riduzione della spesa delle amministrazioni pubbliche non inferiore a 600 milioni di euro 2015 e 1.310 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017. Va segnalato come tali importi siano stati successivamente aumentati ad opera del decreto-legge n. 4 del 2014, ma ovviamente di tale modifica non tiene al momento conto il programma, predisposto in riferimento al testo del d.d.l. di stabilità;
- dispongono variazioni delle aliquote di imposta e riduzioni delle agevolazioni e detrazioni fiscali tali da conseguire maggiori entrate pari a 3.000 milioni di euro per il 2015, 7.000 milioni per il 2016 e 10.000 milioni a decorrere dal 2017, disponendo nel contempo che non si procederà a tali misure ove entro il 1° gennaio 2015 intervengano provvedimenti normativi che assicurino, in tutto o in parte, i predetti importi in termini di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa derivanti dall'attività di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica.

In relazione a ciò, nel Programma si prefiggono risparmi di 3.6 miliardi nel 2015, 8,3 miliardi nel 2016 ed 11,3 miliardi a decorrere dal 2017. Peraltro viene segnalato come potrebbe essere valutata, in sede politica, l'opportunità di conseguire risparmi aggiuntivi rispetto a tali obiettivi, al fine di accelerare il processo di riduzione fiscale.

Tempistica ed aree di intervento

Per quanto concerne l'organizzazione dei lavori, l'intera amministrazione pubblica sarà coinvolta direttamente nei lavori della revisione della spesa e, viene espressamente precisato, il Commissario opererà sulla base delle indicazioni fomite dal Comitato interministeriale e, più in generale, dal Governo, cui spetta l'indirizzo e il coordinamento della revisione della spesa.
Il Commissario sarà coadiuvato da un ristretto "gruppo di base", già costituito, i cui componenti sono tratti dal settore pubblico; il gruppo espleta un ruolo di coordinamento delle attività, atteso che si prevede la costituzione di gruppi di lavoro per ciascuno dei temi indicati nell'attività: si tratta di. temi specifici, organizzati sia "verticalmente" (per centri di spesa, per esempio ministeri) che "orizzontalmente" (per tematiche, per esempio acquisto di beni e servizi).
In considerazione dell'ampiezza dei temi trattati, che renderanno necessario utilizzare anche le analisi già prodotte nell'attività di *spending review* finora svolta, viene stabilito un circostanziato programma dei lavori della struttura, che nella prima fase verrà avviato nel dicembre del 2013 per concludersi nel luglio del 2014, e si svilupperà poi su nuove tempistiche negli ani successivi
Quanto alle tematiche oggetto dell'attività di revisione della spesa, che dovrà coprire l'intera spesa delle pubbliche amministrazioni e delle società controllate, escluse quelle che emettono titoli, viene precisato che non verrà inclusa la spesa per interessi, e che le cosiddette "spese fiscali" (esenzioni e trattamenti fiscali privilegiati) verranno trattate solo nei casi in cui esista un elevato grado di omogeneità economica rispetto alle spese (a titolo esemplificativo vengono indicati i sussidi). Nel programma viene inoltre precisato che gli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale saranno esclusi dall'attività di revisione; nei confronti degli stessi peraltro il Commissario metterà anche disposizione le metodologie sviluppate nel corso della attività stessa, al fine di promuoverne una autonoma attività di previsione della spesa, prestando altresì la propria collaborazione, se richiesta, per il monitoraggio dei risultati.
Occorre ricordare, successivamente al programma ora illustrato, il Commissario straordinario ha poi prediposto un un programma di razionalizzazione delle partecipate locali, sulla base del compito ad esso espressamente afffidato, anche ai fini della valorizzazione industriale delle partecipate medesime, dall'articolo 23 del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66. In tale documento, realizzato utilizzando i dati forniti dal Ministero dell'economia sulle 7.726 società partecipate dalle amministrazioni locali, si propone una strategia di riordino con l'obiettivo di ridurre il numero delle partecipate ("da 8.000 a 1.000" viene precisato) nel giro di un triennio, di favorirne l'aggregazione e lo sfruttamento di economie di scala e, anche per questa via, di migliorarne l'efficienza, con benefici per la finanza pubblica. I possibili risparmi a regime vengono stimati nel Documento del Commissario in almeno 2-3 miliardi annui.

Il Programma di lavoro del Commissario è stato trasmesso alle Camere il 18 novembre 2013, e su di esso si è espressa la Commissione bilancio della Camera con una risoluzione approvata il successivo 4 dicembre.
A seguito della cessazione dall'incarico da parte di Carlo Cottarelli nell'ottobre 2014, nel marzo del 2015 l'incarico di Commissario straordinario per la *spending review* é stato affidato Yoram Gutgeld e Roberto Perotti, che è successivamente cessato dall'incarico nel novembre del 2015.

La spending review nella legge di stabilità per il 2016

La legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015) contiene numerose disposizioni ascrivibili al controllo della spesa pubblica.
Il Governo valuta in circa 7,2 miliardi nel 2016, circa 8,2 miliardi nel 2017 e 10 miliardi nel 2018 le risorse ottenute tramite la *spending review* nella legge 208/2015 .

In termini generali, le risorse reperite tramite la legge di Stabilità per il 2016 sono riassunte nella seguente tabella:

(milioni di euro)	2016	2017	2018
Risorse	16.767	15.385	17.010
Maggiori entrate	6.607	5.321	5.045
Minori spese	10.160	10.064	11.965
- spese correnti	6.888	8.075	9.848
- spese conto capitale	3.272	1.989	2.117

Le disposizioni mirate al reperimento di risorse sono state riclassificate dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS, La manovra di finanza pubblica per gli anni 2016-2018, febbraio 2016) per valutare quelle derivanti da misure di razionalizzazione della spesa. La tavola seguente riepiloga gli interventi inclusi dalla RGS nella *spending review*.

(milioni di euro)	2016	2017	2018
Ministeri	2.688	2.082	2.351
Pareggio di bilancio Regioni	1.850	1.022	660
Regioni e Province autonome (incluso rafforzamento acquisti centralizzati e settore sanitario)	0	3.980	5.480
Rideterminazione fabbisogno sanitario nazionale standard	1.783	0	0
Misure in materia di indicizzazione delle pensioni	0	335	747

Rafforzamento acquisti centralizzati (escluso Regioni)	216	217	217
Misure sul pubblico impiego	59	117	200
Altro	579	402	320
Totale	7.176	8.155	9.976

Le misure di *spending review* riguardano tutti i livelli di governo.

I risparmi previsti per lo Stato sono in larga parte basati su interventi selettivi di riduzione della spesa dei Ministeri per circa 2,7 miliardi nel 2016, 2,1 miliardi nel 2017 e 2,3 miliardi nel 2018, che in termini di saldo netto da finanziare ammontano a circa 3,3 miliardi nel 2016, 2,4 miliardi nel 2017 e 1,8 miliardi nel 2018 (Tav.8). Tra gli interventi più rilevanti vi è l'azzeramento del fondo per la riduzione della pressione fiscale, alimentato dai risparmi accertati a consuntivo derivanti dai processi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica da parte delle Amministrazioni centrali, in relazione all'attuazione di manovre di finanza pubblica adottate in anni precedenti (circa 0,8 miliardi nel 2016 e circa 0,4 miliardi negli anni 2017 e 2018). Altre misure riduttive sono attuate attraverso la revisione dei trasferimenti e dei contributi destinati a imprese pubbliche e private. Rientrano tra questi la riduzione degli stanziamenti in favore di Ferrovie dello Stato (0,4 miliardi nel 2016), la rimodulazione del fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (35 milioni nel 2016, 41 milioni nel 2017 e 60 milioni nel 2018), la riduzione dei contributi in conto interessi relativi ai finanziamenti a carico del fondo rotativo per il sostegno alle imprese (55 milioni nel 2016 e 50 milioni in ciascuno degli anni successivi). Ulteriori risparmi sono assicurati attraverso la riduzione dei compensi spettanti ai centri autorizzati di assistenza fiscale (40 milioni nel 2016 e 70 milioni per gli anni 2017 e 2018), dei finanziamenti agli istituti di patronato (15 milioni annui). Infine, si prevede la riprogrammazione delle risorse per l'edilizia sanitaria (0,3 miliardi nel 2016 e 0,6 miliardi in ciascuno degli anni 2017 e 2018), la dismissione degli immobili in uso al Ministero della difesa (0,2 miliardi nel 2016), la diminuzione, per un importo di 10 milioni a decorrere dal 2016, della quota dell'otto per mille del gettito Irpef destinato allo Stato e la riduzione delle somme corrisposte annualmente ai partiti politici in relazione alla destinazione del due per mille dell'Irpef da parte dei contribuenti (10 milioni per l'anno 2016 e 20 milioni per gli anni 2017 e 2018).

Per quanto riguarda le Regioni, un risparmio rilevante è atteso dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (circa 1,8 miliardi nel 2016, circa 1 miliardo nel 2017 e 660 milioni nel 2018). Inoltre, alle Regioni e Provincie autonome è richiesto un contributo migliorativo per un importo di circa 4 miliardi nel 2017 e di circa 5,5 miliardi nel 2018 (comprensivi dei risparmi di spesa derivanti dal ricorso alle centrali di committenza degli acquisti di beni e servizi da parte delle Regioni pari a 480 milioni in ciascuno degli anni 2017 e 2018). La ripartizione di tale contributo tra i vari comparti, compresa la Sanità, viene definita annualmente con un accordo da recepire in Conferenza Stato-Regioni. In assenza di una Intesa, il Governo stabilisce la distribuzione del taglio tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Per quanto concerne il Servizio sanitario nazionale (SSN) è prevista una riduzione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard per il solo anno 2016, al livello di 111 miliardi di euro, con un conseguente effetto migliorativo dell'indebitamento netto di circa 1,8 miliardi. Una quota del finanziamento al Servizio sanitario nazionale pari a 0,8 miliardi è subordinata all'adozione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA). Sempre nel settore sanitario, la legge di stabilità fornisce, altresì, diversi strumenti di efficientamento come il rafforzamento delle procedure di acquisizione centralizzata e l'introduzione di piani di rientro per le aziende ospedaliere, anche universitarie, per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e dal 2017 per le aziende sanitarie locali (ASL).

È prevista, inoltre, in via temporanea una proroga delle disposizioni già previste per il triennio 2014-2016 in materia di revisione del meccanismo di indicizzazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo, con un risparmio di spesa che al netto degli effetti fiscali ammonta a circa 335 milioni nel 2017 e circa 750 milioni nel 2018.
Tra le misure di revisione della spesa che riguardano il settore del pubblico impiego rientra l'inasprimento del blocco del turn-over per il periodo 2016-2018, nella misura del 25 per cento

dell'equivalente finanziario derivante dalle cessazioni di personale della medesima qualifica avvenute nell'anno (al netto degli effetti fiscali e contributivi pari a 23 milioni nel 2016, 81 milioni nel 2017 e 164 milioni nel 2018). Ulteriori risparmi derivano dalle disposizioni di limitazione e riduzione delle risorse per il trattamento economico accessorio degli addetti del pubblico impiego (36 milioni di euro annui).
Altri interventi di minore rilevanza finanziaria sono caratterizzati da una razionalizzazione di risorse per alcuni interventi di carattere previdenziale, anche attraverso la riconsiderazione della spesa effettivamente necessaria per soddisfare il relativo fabbisogno.

La copertura delle leggi di spesa

Sulla base dell'obbligo di copertura di ogni legge che determini costi a carico delle finanze pubbliche, previsto dall'articolo 81 della Costituzione, la quantificazione degli oneri di ciascun provvedimento oneroso è operata dalla relazione tecnica, sottoposta ad una procedura parlamentare di verifica presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato.

L'obbligo costituzionale di copertura e quantificazione e la relazione tecnica

L'articolo 81, terzo comma, della Costituzione prevede che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri debba provvedere ai mezzi per farvi fronte. Pertanto, per effetto della regola di copertura, ogni norma che comporti una nuova o maggiore spesa o una riduzione di entrate (ossia degli oneri) deve essere corredata di una clausola finanziaria che identifichi i mezzi per compensare i relativi effetti onerosi. Dall'obbligo costituzionale di copertura discende la necessità di una corretta quantificazione degli oneri derivanti da ciascuna norma. La quantificazione deve individuare gli effetti onerosi non solo in termini quantitativi, ma anche in termini qualitativi (spesa capitale o corrente) e temporali (esercizi finanziari nei quali si manifesteranno gli oneri). La regola di copertura trova applicazione nella fase dell'approvazione di nuove norme onerose: perciò i suoi effetti si limitano al perseguimento del cosiddetto "pareggio a margine", ossia alla neutralizzazione degli effetti onerosi delle disposizioni via via introdotte nell'ordinamento. In tal senso, tale regola differisce da quella dell'"equilibrio di bilancio" (art. 81, primo comma) riferita al complesso delle voci di spesa ed entrata del bilancio. In attuazione dell'articolo 81 Cost., la legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) disciplina, all'articolo 17, gli strumenti e le modalità per la corretta determinazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura: quantificazione e copertura dell'onere sono affidati ad analisi da svolgere all'interno di uno specifico procedimento, i cui esiti sono oggetto di verifica tecnica in sede parlamentare. Il procedimento di quantificazione è essenzialmente incentrato sulla relazione tecnica, ossia su un documento, predisposto dal Governo e sottoposto a verifica da parte dei competenti organi parlamentari, con il quale si dà conto degli oneri e delle coperture e, più in generale, dell'impatto sulla finanza pubblica delle nuove normative oggetto di esame presso le Camere.
La relazione tecnica indica non solo le quantificazioni e le coperture delle norme da esaminare, ma anche i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni altro elemento utile per consentire una verifica tecnica delle quantificazioni, da svolgere in sede parlamentare. L'art. 17 della citata legge di contabilità e finanza pubblica disciplina attualmente la relazione tecnica, prevedendo, fra l'altro, quanto segue:

- i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa

governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica. Il medesimo obbligo è previsto per i disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL;
- le Commissioni parlamentari competenti possono comunque richiedere al Governo la relazione tecnica per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame;
- la relazione tecnica è predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze (si tratta della cosiddetta "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato);
- la relazione tecnica indica gli effetti finanziari di ciascuna disposizione, e le relative coperture, con riferimento ai principali saldi di finanza pubblica (cfr. infra); la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria.

La verifica parlamentare delle quantificazioni

Attraverso la relazione tecnica le valutazioni del Governo circa gli effetti finanziari delle norme proposte sono rese esplicite e diventano verificabili in sede parlamentare.
La verifica parlamentare delle quantificazioni è svolta principalmente nel quadro dell'attività consultiva delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, che si inserisce nell'ambito del procedimento legislativo: essa è infatti propedeutica alla formulazione dei pareri che le due Commissioni sono chiamate ad esprimere in merito agli effetti finanziari delle iniziative normative in esame. In questa sede, le quantificazioni operate dalla relazione tecnica sono infatti sottoposte a verifica al fine di valutarne la coerenza sul piano del procedimento logico-matematico, dell'attendibilità delle ipotesi e della validità dei metodi adottati, dell'affidabilità dei dati utilizzati, della rispondenza delle stime al contenuto delle norme. Per tali attività gli organi parlamentari si avvalgono del supporto e dell'istruttoria tecnica dei competenti uffici della Camera e del Senato (soprattutto i Servizi Bilancio costituiti presso i due rami del Parlamento).
Sulla base dell'istruttoria tecnica svolta e degli ulteriori elementi raccolti, la Commissione Bilancio formula un parere, adottato mediante una votazione. Gli effetti dei pareri espressi dalla Commissione Bilancio sono disciplinati dai regolamenti parlamentari e variano a seconda della procedura (sede referente, legislativa o redigente) di esame delle iniziative legislative.
Per le proposte di legge di iniziativa parlamentare o popolare, sprovviste di relazione tecnica, la Commissione di merito o la Commissione Bilancio possono richiedere al Governo la predisposizione di tale relazione. Ove non ricorra tale ipotesi, la Commissione Bilancio può procedere all'espressione di un parere sui profili finanziari sulla base di un autonomo esame, con il supporto delle analisi svolte dalle strutture amministrative competenti e degli elementi forniti dal rappresentante del Governo.
La verifica delle quantificazioni sugli schemi di atti normativi del Governo trasmessi alle Camere per il parere parlamentare (che, qualora implichino entrate o spese,

sono sottoposti all'esame della Commissione Bilancio) segue un procedimento che ricalca sostanzialmente lo schema illustrato per i progetti di legge.

Limiti di spesa e previsioni di spesa

Ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009, nell'ambito della quantificazione degli oneri la spesa autorizzata può essere intesa come limite massimo di spesa (o "tetto di spesa") o come previsione di spesa.
Per i limiti di spesa è previsto (art. 17, commi 10 e 11, legge n. 196/2009) che le norme istitutive esplichino i propri effetti entro il tetto massimo della spesa autorizzata e che perdano efficacia in caso di accertato superamento delle risorse autorizzate. Viceversa, quando la norma sia suscettibile di configurare, in capo ai beneficiari, veri e propri diritti soggettivi non subordinati alla disponibilità di risorse finanziarie per il loro esercizio, la norma va formulata come previsione di spesa. In tal caso si pone l'esigenza di predisporre specifici meccanismi, di monitoraggio e correzione, per fronteggiare il verificarsi di scostamenti rispetto alle previsioni iniziali.
Tali meccanismi, prima della riforma operata nella XVII legislatura (L. n. 163/2016), venivano definiti di volta in volta, nelle singole leggi di spesa, mediante apposite clausole, definite "clausole di salvaguardia". Tali clausole avevano però fatto registrare talune criticità in fase applicativa, come rilevato dalla Commissione Bilancio in una indagine conoscitiva.
Il nuovo meccanismo di compensazione non prevede l'inserimento di specifiche clausole in ciascuna legge di spesa, ma viene definito in via generale, con disciplina applicabile a tutte le fattispecie normative recanti oneri qualificati come previsioni di spesa. In particolare, l'art. 17, commi da 12 a 13, della L. n. 196/2009 (come modificato dalla L.n.163/2016) prevede, innanzitutto, un monitoraggio del MEF sull'andamento degli oneri qualificati come previsioni di spesa.
Qualora, sulla base di tale monitoraggio, stiano per verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni iniziali, vengono attuate, nell' ordine, le seguenti misure: a) per l'esercizio in corso: a.1) riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente, nel rispetto degli oneri inderogabili; a.2) in caso di insufficienza, riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa, nel rispetto degli oneri inderogabili; a.3) in caso di perdurante insufficienza, assunzione tempestiva, da parte del Governo, di iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. b) per gli esercizi successivi: inserimento, nel disegno di legge di bilancio, di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi che avevano autorizzato le spese in questione.

Le modalità di copertura degli oneri sui diversi saldi

In base all'articolo 17 della legge 196/2009, la copertura finanziaria dei nuovi o maggiori oneri può avvenire esclusivamente attraverso:

- utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel

triennio compreso nel bilancio pluriennale;
- modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa, da cui derivino risparmi di spesa;
- riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

La legge n. 163 del 2016 ha inoltre introdotto un generale divieto di utilizzare, per la copertura finanziaria, le risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille dell'Irpef attribuita alla diretta gestione statale o quelle derivanti dal cinque per mille che risultino effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti. Circa le criticità di tali coperture si rinvia alla sopradetta indagine conoscitiva della Commissione Bilancio.

La copertura delle leggi è soggetta a verifica in Parlamento con riguardo all'impatto di ciascuna norma su tre saldi di finanza pubblica: il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.
Per un approfondimento si rinvia all'apposita pubblicazione della Ragioneria generale dello Stato.
Per i primi due saldi si fa riferimento ai tradizionali criteri di contabilità pubblica della competenza giuridica (saldo netto da finanziare) e della cassa (fabbisogno), mentre per l'indebitamento netto (che rileva ai fini del rispetto degli obiettivi di saldo definiti in sede europea) si fa riferimento al criterio della competenza economica secondo le regole contabili del SEC 2010, disciplinato nel Regolamento UE n. 549/2013.
L'esigenza di uniformare, nel quadro della disciplina di bilancio UE, i criteri di contabilità nazionale impiegati dai vari Stati membri ha condotto infatti ad adottare un apposito "sistema europeo dei conti" (SEC) che, dopo una prima versione del 1995, è stato aggiornato con la versione, tuttora vigente, del 2010. Il SEC è basato sul criterio della competenza economica (accrual), secondo il quale le operazioni economiche sono registrate al momento della creazione, della trasformazione o della scomparsa di un valore economico o nel momento in cui crediti e obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti.
Ai fini della disciplina di bilancio UE, si considera non solo lo Stato centrale bensì, in modo più ampio, il settore delle pubbliche amministrazioni, che include i seguenti sottosettori: amministrazioni centrali; amministrazioni locali; enti di previdenza e assistenza sociale. Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche costituisce il riferimento per gli aggregati trasmessi alla Commissione europea: a tal fine, l'Istat definisce ed aggiorna un elenco delle pubbliche amministrazioni (articolato in un elenco sintetico e in una lista esaustiva), comunemente indicato come "Elenco Istat delle pubbliche amministrazioni".

Quantificazione e copertura delle leggi di delega

Il comma 2 dell'art. 17 della legge n. 196/2009 disciplina anche la quantificazione e la copertura degli oneri recati da deleghe legislative, definendola nei seguenti termini:

- in via generale, le leggi di delega comportanti oneri devono provvedere alla

copertura necessaria per l'adozione dei decreti legislativi;

- tuttavia, qualora in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile determinare gli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, a tale quantificazione si procede al momento dell'adozione dei singoli decreti;
- in tale seconda ipotesi, i decreti legislativi aventi effetti onerosi sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie. Gli schemi di decreto sono corredati di relazione tecnica.

Perciò il procedimento di verifica della relazione tecnica dovrà essere effettuato in più fasi: in sede di approvazione delle norme di delega, ove già disponibili le relative stime di onerosità, e nella fase dell'emanazione di ciascun decreto legislativo, in relazione alal specifica disciplina adottata nell'esercizio della delega. I principi di carattere generale enunciati dalla legge n. 196/2009 corrispondono in buona parte ad indirizzi già elaborati dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenza n. 226/1976) e da tempo trasfusi nella prassi legislativa.

La nuova disciplina delle società partecipate

Dal 23 settembre 2016 è in vigore in Testo unico sulle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175), attuativo della delega recata dall'articolo 18 della legge n.124/2015 di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Il provvedimento mira alla semplificazione e ricomposizione delle regole sulle società partecipate, introducendo una disciplina organica finalizzata all'efficiente gestione delle partecipazioni stesse ed alla promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.
Un decreto correttivo è stato pubblicato in gazzetta ufficiale il 26 giugno 2017 (DPCM 16 giugno 2017, n. 100).
Qui il dossier di documentazione sul Testo unico, nella formulazione attualmente vigente.

La necessità di una disciplina organica per le partecipate pubbliche

Il ruolo e le funzioni delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, particolarmente diffuse nel comparto delle amministrazioni locali, è stato nel corso del tempo oggetto di numerosi interventi finalizzati alla razionalizzazione del settore, sia per aumentarne la trasparenza che per ridurne il numero, anche allo scopo di un contenimento della relativa spesa.
Al fine di superare la frammentarietà del quadro normativo che nel corso del tempo si è determinato nel settore delle partecipazioni societarie pubbliche e di pervenire ad una ricomposizione della disciplina delle società a partecipazione pubblica è stata emanata nel 2015 una delega (la legge n. 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche") che in particolare all' articolo 18 reca i criteri di delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni.
Nell'esercizio della delega, si prevedeva di: differenziare le tipologie societarie; ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni da parte di amministrazioni pubbliche; creare un preciso regime che regoli le responsabilità degli amministratori e del personale delle società; individuare la composizione e i criteri di nomina degli organi di controllo societario, al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari; rafforzare i criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive. Uno specifico criterio di delega era infine dettato con riferimento alle sole società partecipate dagli enti locali, ed è a sua volta articolato i sette diversi principi, attinenti all'adeguatezza della forma societaria da adottare, ai criteri e strumenti di gestione, alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie da parte degli enti territoriali interessati, alla trasparenza e confrontabilità dei dati economico patrimoniali, agli strumenti di tutela occupazionale

nei processi di ristrutturazione societaria, all'introduzione di un sistema sanzionatorio per gli enti territoriali che riducono le società partecipate; alla trasparenza e rendicontazione da parte delle società partecipate nei confronti degli enti locali.
Nel 2016 si è giunti al Testo Unico sulle società partecipate (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175) che, oltre a riassumere in un quadro organico le disposizioni in materia già vigenti, contiene anche disposizioni volte alla razionalizzazione del fenomeno della partecipazione pubblica.
Successivamente, la sentenza della Corte costituzionale n.251 del 2016 ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune delle disposizioni dell'articolo 18 della legge delega n. 124/2015, nella parte in cui prevedono, in violazione delle competenze delle regioni, che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata Stato-regioni.
Anche se la pronuncia era circoscritta alle norme di delega, e non ha investito direttamente il Testo unico, il Governo ha predisposto, d'intesa con la Conferenza unificata, un decreto correttivo, che è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 26 giugno 2017 (DPCM 16 giugno 2017, n. 100). Il decreto legislativo di modifica conferma sostanzialmente gli obiettivi ed i contenuti del decreto legislativo n.175 del 2016. Le modifiche principali sono tese a prevedere il coinvolgimento degli enti territoriali mediante lo strumento dell'intesa in Conferenza unificata, e a posporre, per lo più al 30 settembre o al 31 dicembre 2017, alcuni termini che erano già scaduti o prossimi alla scadenza. Sono previste inoltre modifiche e integrazioni alle norme del testo unico, più puntualmente analizzate in uno specifico dossier.

Il contenuto del Testo Unico

L'intervento normativo operato dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal decreto correttivo D.P.C.M. 16 giugno 2017, n.100, nel riassumere in un quadro organico le numerose disposizioni finora vigenti in materia, ne ridisegna la disciplina con la finalità di ridurre e razionalizzare il fenomeno delle società a partecipazione pubblica, avendo anche riguardo ad una efficiente gestione delle partecipazioni medesime ed al contenimento della spesa pubblica.
Il Testo Unico si articola sostanzialmente in quattro tipologie di intervento:

- disposizioni introduttive recanti: l'indicazione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione del T.U. (art. 1); la formulazione delle definizioni (art. 2); l'individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (art. 3). L'individuazione delle tipologie di società è completata dagli artt. 16, 17 e 18, dedicati, rispettivamente, alle società in house, alle società miste pubblico-private, al procedimento di quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- disposizioni volte a stabilire condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche, nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, e di alienazione di partecipazioni pubbliche (artt. da 4 a 10);

- disposizioni in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società a controllo pubblico, con riferimento ai seguenti profili: governance societaria, requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e compensi dei membri degli organi sociali (art. 11); regime di responsabilità dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti (art. 12); regime di controllo, con riguardo all'attivazione del controllo giudiziario (art. 13), alla prevenzione della crisi di impresa (art. 14), al controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 15);
- disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 24), di gestione del personale (artt. 19 e 25), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21) e di promozione della trasparenza (art. 22).

Completano l'intervento le norme transitorie e quelle di coordinamento con la legislazione vigente (artt. 26 e 27), la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le disposizioni abrogative (artt. 23 e 28).

Ambito di applicazione

Le norme del T.U. hanno ad oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. Alle società quotate, nonché alle società da esse partecipate (salvo che queste ultime siano - non per il tramite di società quotate - controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche) le disposizioni del T.U. si applicano solo se espressamente previsto (articolo 1).

La partecipazione pubblica, i cui elementi definitori sono riportati nell'articolo 2, è ammessa esclusivamente in società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. In merito all'organo di controllo, nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto devono in ogni caso prevedere la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale (articolo 3).

Per le società in house (società in controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici), l'articolo 16 richiede, in accordo con la disciplina europea (direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici), che:

- per ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi non deve esservi partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata;
- gli statuti devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul

complesso dell'attività principale della società.

Per quanto riguarda le società a partecipazione mista pubblico-privata, l'articolo 17 richiede che nelle società miste costituite per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio di interesse generale, avente ad oggetto esclusivo l'attività inerente all'appalto o alla concessione, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al 30% e lo stesso deve essere selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica c.d. a doppio oggetto (sottoscrizione o acquisto di quote societarie da parte del privato e contestuale affidamento del contratto di appalto o di concessione).
La durata della partecipazione privata alla società non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto deve prevedere meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.
Oltre ad alcune facoltà conferite agli statuti delle società di cui al medesimo articolo 17 (clausole di deroga, emissioni di speciali categorie di azioni ed altre), si dispone che per le società che non siano organismi di diritto pubblico, costituite per la realizzazione di lavori o opere o per la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza, alla realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite non si applicano le disposizioni del Nuovo Codice degli appalti (decreto legislativo n. 50 del 2016), se la scelta del socio privato - che ha i requisiti di qualificazione previsti dal Codice medesimo in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita - è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica, e se la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo.
L'articolo 18 prevede e disciplina la possibilità per le società a controllo pubblico di quotazione in mercati regolamentati di azioni o altri strumenti finanziari.

Condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche

L'articolo 4 fissa il divieto generale, per le amministrazioni pubbliche, di costituire, anche indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Nei limiti di tale principio, lo stesso articolo 4 elenca le finalità perseguibili dalle amministrazioni mediante le società partecipate: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato selezionato secondo specifiche procedure; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.
L'articolo 4 ammette tuttavia la costituzione e la partecipazione a specifiche tipologie societarie: società di sperimentazione nel settore sanitario, società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, nonché società elencate nell'allegato A al Testo Unico.

L'articolo in esame attribuisce inoltre al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti di Regione e Province autonome, qualora ricorrano taluni presupposti, la facoltà di deliberare l'esclusione (totale o parziale) dell'applicazione delle disposizioni del medesimo articolo a specifiche società a partecipazione pubblica (la competenza dei Presidenti di Regione e delle Province autonome è circoscritta alle società partecipate dall'ente territoriale di appartenenza). I provvedimenti eventualmente assunti sono trasmessi alle Camere e, nel caso di deliberazioni dei Presidenti di Regione o delle Province autonome, anche alla Corte dei conti e alla struttura del Ministero dell'economia preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del Testo Unico.
Con la legge di bilancio 2018 (legge n. 2015/2017, articolo 1, comma 891) si è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile.

Per la costituzione delle società partecipate o l'acquisto di quote l'articolo 5 richiede:

- una motivazione analitica, con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali sopra richiamate;
- una comunicazione alla della Corte dei Conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che valuta gli aspetti che potrebbero determinare distorsioni della concorrenza.

Vengono anche dettate norme specifiche sulla *governance*, sulla costituzione delle società o sull'acquisto di partecipazioni in società già costituite. L'articolo 6 definisce infatti gli elementi basilari dell'organizzazione e della gestione delle società a controllo pubblico, gli articoli 7 e 8 disciplinano, rispettivamente, la costituzione di tali società e l'acquisto di partecipazioni in società già costituite.
In particolare, la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società e le operazioni che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono adottate con: a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali; b) provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali; c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali; d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche.
L'articolo 9 individua i soggetti deputati a esercitare i diritti dell'azionista: per le partecipazioni statali, il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministeri competenti per materia; per le partecipazioni regionali, la Presidenza della regione, salvo diversa disposizione di legge della regione titolare delle partecipazioni; per le partecipazioni degli enti locali, il sindaco o il presidente o un loro delegato; in tutti gli altri casi le partecipazioni sono gestite dall'organo amministrativo dell'ente.
L'articolo 10, infine, riguarda la procedura di alienazione delle partecipazioni sociali.

Amministrazione e controllo delle società a partecipazione pubblica
I requisiti dei componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a

controllo pubblico sono previsti dall'articolo 11, che richiede, tra l'altro, che nella scelta degli amministratori delle società sia assicurato il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo. In ogni caso i componenti degli organi medesimi devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia da stabilirsi con DPCM, previa intesa in Conferenza unificata.
Fra le principali novità, l'articolo stabilisce che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico, ferma restando la possibilità da parte della società interessata di stabilire, con delibera da trasmettersi alla Corte dei conti e alla struttura del Ministero dell'economia preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del T.U., di ricorrere ad una diversa forma di governance.
L'articolo detta norme sui compensi da corrispondere ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo e ai dipendenti delle società in controllo pubblico. Al riguardo, stabilisce che i compensi debbano dipendere dalla fascia di appartenenza della società, nell'ambito delle cinque fasce individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi. Per le società controllate dalle Regioni o dagli enti locali, tale decreto è adottato previa intesa in Conferenza unificata. Il limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo non potrà comunque eccedere i 240.000 euro annui. Sono altresì stabilite disposizioni in tema di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi presso gli organi amministrativi e di controllo in questione (in particolare, l'incompatibilità tra l'incarico di amministratore di società a controllo pubblico e quello di dipendente delle amministrazioni controllanti). Per quanto concerne le società a partecipazione pubblica ma non a controllo pubblico, l'amministrazione titolare di una partecipazione superiore al 10 per cento potrà proporre agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle sopradette in materia di compensi. Sono poi previste norme specifiche sulla responsabilità civile e contabile della società e dei componenti degli organi societari, anche con definizione della fattispecie che determina l'insorgere del danno erariale nei confronti della società (articolo 12), nonché in merito al controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico (articolo 13).
Nei casi di crisi d'impresa (articolo 14), le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi. Qualora emergano indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta un idoneo piano di risanamento. Si fa divieto, per le amministrazioni pubbliche di sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti o rilasciare garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. L'adozione delle richiamate misure di risanamento è comunque consentita: i) se inquadrata nell'ambito di un piano di risanamento della società (preposta allo svolgimento di servizi di interesse pubblico o alla realizzazione di investimenti) che conduca all'equilibrio finanziario entro tre anni; ii) se necessaria per evitare gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, conseguenti all'eventuale interruzione dei servizi di pubblico interesse (in questo

caso occorre un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).
Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita.
Si prevede infine l'individuazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Ministero medesimo, di una struttura centrale con funzioni di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del T.U., attraverso poteri di indirizzo e ispettivi nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica, di diffusione di migliori pratiche, nonché di tenuta di un elenco pubblico di dette società (articolo 15).
Tale struttura è stata individuata con il D.M. 16 maggio 2017, articolo 1, nella Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro.

Gestione del personale delle società a partecipazione pubblica
In materia di gestione del personale delle società a controllo pubblico, il Testo Unico (articolo 19) stabilisce, salvo specifiche disposizioni recate nel provvedimento, che i rapporti di lavoro siano disciplinati dalle medesime disposizioni che si applicano al settore privato, mentre al reclutamento si applichino i principi previsti per l'accesso alle pubbliche amministrazioni.
In particolare, ai rapporti di lavoro dei dipendenti si applicano - per quanto non espressamente disciplinato - le disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, ai sensi della vigente normativa e del CCNL di riferimento.
Le società a controllo pubblico stabiliscono con propri provvedimenti criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi normativi validi per le pubbliche amministrazioni. È inoltre previsto che le amministrazioni pubbliche socie debbano fissare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate anche mediante contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.
Viene inoltre definito uno specifico meccanismo di gestione dei processi di mobilità. Prima di effettuare nuove assunzioni, le amministrazioni pubbliche, nel caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi prima affidati ad una società partecipata, procedono - nel rispetto delle vacanze organiche e delle risorse disponibili - al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti dall'amministrazione e transitate alle dipendenze delle società interessata dalla reinternalizzazione. Al fine di non incidere negativamente sulla programmazione del turn over di personale dell'ente interessato, si dispone che la spesa per il riassorbimento del personale a tempo indeterminato non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali dell'ente medesimo. In conseguenza di dette norme, si prevede che le vigenti disposizioni in materia di gestione delle eccedenze di personale delle società partecipate introdotte dalla legge di stabilità per il 2014 continuino ad applicarsi fino all'adozione del decreto del Ministro del lavoro (di cui all'art.25, comma 1) relativo alle modalità con cui l'elenco del personale in esubero è trasmesso alle Regioni, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017.
Alle nuove regole sul personale dettate dall'articolo 19 si affiancano

le disposizioni transitorie contenute nell'articolo 25, in cui si stabilisce che le società a controllo pubblico effettuino (entro il 30 settembre 2017) una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, e che l'elenco del personale eccedente, sia trasmesso - secondo modalità da stabilire con decreto del Ministro del lavoro previa intesa in Conferenza unificata - alla regione nel cui territorio la società ha sede legale. Le regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e agevolano processi di mobilità in ambito regionale. Decorsi sei mesi dalla scadenza del termine di cui sopra, le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. A partire dalla data di pubblicazione del citato decreto ministeriale e fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, se non attingendo ai predetti elenchi, ad eccezione di specifici casi di infungibilità. Sono escluse dall'applicazione di tali disposizioni le società a prevalente capitale privato (di cui all'articolo 17) che producono servizi di interesse generale e che nei tre esercizi precedenti abbiano ottenuto un risultato positivo.
Con la legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017, articolo 1, comma 872), si è sancita l'applicabilità delle disposizioni degli articoli 19, comma 8 (sul riassorbimento) e 25 del Testo Unico, salva diversa disciplina normativa a tutela dei lavoratori, anche ai dipendenti dei consorzi costituiti dagli enti locali per la gestione associata di servizi e delle aziende speciali degli enti locali che, alla data di entrata in vigore del Testo Unico risultino già posti in liquidazione da parte delle amministrazioni pubbliche.

Si segnala che con il decreto 9 novembre 2017 del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la PA e il MEF, recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in materia di personale delle società a partecipazione pubblica" (pubblicato nella gazzetta ufficiale n. 299 del 23 dicembre 2017) sono state individuate le modalità di ricognizione del personale in servizio presso le società a controllo pubblico (articolo 2), di formazione e gestione degli elenchi e agevolazione dei processi di mobilità in ambito regionale (articolo 3) e per attingere agli elenchi per le assunzioni a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018 (articolo 4).
Peraltro, i termini stabiliti dall'articolo 2 del decreto, entro i quali dichiarare le eccedenze di personale e inviare i dati alla Regione, erano già scaduti al momento della pubblicazione in gazzetta ufficiale del medesimo decreto.

Procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria
L'articolo 20 del Testo Unico introduce nell'ordinamento una procedura di carattere ordinario che gli enti pubblici sono chiamati ad attivare nella gestione delle società partecipate con cadenza annuale, pena una sanzione amministrativa da cinquemila a cinquecentomila euro, oltre al danno erariale provocato. Alla procedura di razionalizzazione periodica - che fa seguito alla revisione straordinaria prevista dal successivo articolo 24 - si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.
Le amministrazioni pubbliche devono svolgere annualmente un'analisi in relazione dell'assetto complessivo delle proprie partecipazioni societarie, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, qualora rilevino:

- partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art.

4;

- società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- società che svolgano attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (a decorrere dal triennio 2017-2019, mentre tale soglia è pari a 500 mila euro per i trienni 2015-2017 e 2016-2018);
- partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale (si pensi in particolare alle società strumentali) che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento ovvero necessità di aggregazione.

L'articolo 24 introduce la procedura di revisione straordinaria delle partecipazioni, stabilendo che entro il 30 settembre 2017 ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del T.U. (23 settembre 2016), individuando quelle che devono essere alienate, nel caso in cui:

- non siano riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4;
- non soddisfino i requisiti motivazionali e di compatibilità con la normativa europea di cui all'art. 5, rispettivamente, commi 1 e 2;
- ricadano nelle ipotesi per le quali l'articolo 20, comma 2, prevede la predisposizione di piani di riassetto finalizzati alla dismissione.

Le operazioni di alienazione individuate dal piano di ricognizione devono essere effettuate entro un anno dalla ricognizione stessa, e vanno effettuate anche nel caso di partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali.

Si segnala che la direzione VIII del MEF, responsabile del controllo dell'attuazione del Testo Unico, ha reso disponibile fino al 31 ottobre 2017 (fermo restando l'obbligo per le Amministrazioni di adottare i provvedimenti motivati di ricognizione entro il termine del 30 settembre 2017 previsto dalla norma) un applicativo per la comunicazione dell'esito della ricognizione in merito alla revisione straordinaria delle partecipazioni dirette e indirette detenute al 23 settembre 2016 da parte delle amministrazioni pubbliche. Tale ricognizione si è conclusa il 10 novembre 2017. Secondo una prima analisi dei dati, le società a partecipazione diretta delle amministrazioni sono 4.701 e, secondo il Governo (per approfondimenti si veda il relativo comunicato stampa), circa una su tre di queste sarà interessata da interventi di dismissione. Nello specifico, il Governo evidenzia che:

- di 2.558 società in cui gli enti possiedono, singolarmente o nel loro complesso, la maggioranza del capitale, 747 sono le società interessate da procedure di dismissione e 118 le società oggetto di procedure di fusione;
- di 2.143 società in cui gli enti, nel loro complesso, non detengono la maggioranza del capitale, 785 sono le società da cui gli enti intendono uscire dalla compagine azionaria.

Si segnala inoltre che la Corte dei conti ha pubblicato le linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni, ai sensi dell'articolo 24.

Disposizioni finali del T.U.

Completano l'intervento di ridisegno della disciplina sulle società partecipate dettata dal Testo Unico: la clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 23 per le regioni a statuto speciale e le province autonome; l'elenco delle disposizioni in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche che vengono abrogate, in quanto confluite nel T.U. o comunque ritenute non più necessarie rispetto al nuovo quadro dallo stesso delineato (articolo 28); gli interventi di coordinamento con la normativa vigente, nell'ambito dei quali vengono fatte salve alcune norme risalenti ad anni precedenti (articolo 27) .

Una specifica disposizione è prevista dall'articolo 21 in tema di contabilità finanziaria delle società partecipate dalle amministrazioni locali: qualora dette società presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti sono tenute ad accantonare, nell'anno successivo (salve disposizioni di prima applicazione per il triennio 2015-2017) in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Quanto, infine, alle numerose disposizioni transitorie recate dall'articolo 26, si richiamano, oltre a quelle che prevedono il mantenimento delle partecipazioni in società quotate detenute dalle amministrazioni al 31 dicembre 2015 ed il termine del 31 luglio 2017 per l'adeguamento degli statuti societari alle disposizioni del Testo Unico, le seguenti:

- la previsione che gli obblighi di dismissione conseguenti all'applicazione dell'art. 4 non valgono per le società individuate dall'Allegato A, nonché per le società che gestiscono fondi europei per conto dello Stato ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea;
- una disciplina transitoria di esclusione dall'applicazione del T.U. volta ad agevolare la quotazione di società che abbiano già avviato il relativo percorso: il Testo Unico non si applica alle società che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati e trasmesso il provvedimento alla Corte dei conti, per un termine di diciotto mesi, ovvero fino alla conclusione del procedimento di quotazione anche oltre detto termine, a condizione che sia stata presentata domanda di ammissione alla quotazione;
- l'esclusione, in presenza di determinati presupposti, dall'applicazione del T.U. (nei dodici mesi successivi alla data della sua entrata in vigore), delle società in partecipazione pubblica che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati;
- il trasferimento della titolarità delle partecipazioni societarie delle altre amministrazioni statali al Ministero dell'economia e delle finanze - anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione - tramite D.P.C.M., qualora entro il 31 ottobre 2016 sia pervenuta la proposta dei relativi ministri;
- l'esclusione dall'applicazione del T.U. delle società destinatarie dei provvedimenti adottati sulla base del codice delle leggi antimafia nonché della Società per la Gestione di Attività S.G.A. S.p.A. (operante nel settore della gestione e del recupero di crediti deteriorati);
- la possibilità, in deroga alle previsioni contenute nell'articolo 4, dell'acquisizione

e del mantenimento delle partecipazioni nelle società che risultano già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente.

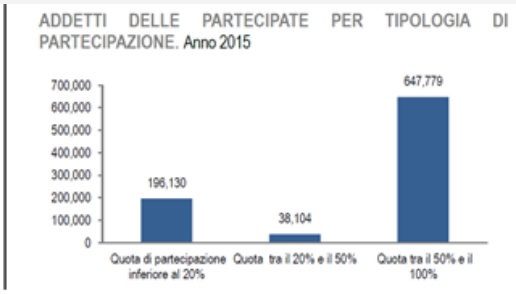
FOCUS:

La dimensione complessiva del fenomeno 184

La dimensione complessiva del fenomeno

I dati più recenti sul fenomeno delle società partecipate sono disponibili nel report dell'Istat "Le partecipate pubbliche in Italia", diffuso nell'ottobre 2017 e basato su dati 2015.
Nel 2015 le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono 9.655 ed impiegano 882.012 addetti. Rispetto al 2014 sono meno numerose (-2,1%) ma con più addetti (+4,3%). I settori in cui si concentra la partecipazione pubblica si confermano quelli energetici, infrastrutturali e dei servizi avanzati.

Le imprese attive partecipate da almeno una amministrazione pubblica regionale o locale si riducono del 12,7% rispetto all'anno precedente, con una flessione in termini di addetti del 12% (-46.847 addetti).
Il 59,9% delle unità economiche partecipate è a controllo pubblico. Le imprese attive a controllo pubblico sono 4.249 con 621.926 addetti. Al netto delle attività finanziarie e assicurative, generano quasi 54 miliardi di valore aggiunto, pari al 10% di quello realizzato dal complesso delle imprese dell'industria e dei servizi. Il 76,5% delle controllate pubbliche ha registrato un utile d'esercizio, il 23,5% una perdita.



Tra le società partecipate da amministrazioni centrali, preminente rilievo assumono le partecipate statali, ed in particolare quelle a controllo diretto del Ministero dell'economia e finanze, il principale azionista per conto dello Stato.
Per le società partecipate dal MEF, sia quotate che non quotate, ii dati sulle partecipazioni dirette di maggioranza e controllo sono costantemente

aggiornati e disponibili sul sito del Ministero.
A gennaio 2018, la situazione è la seguente:

Per quanto riguarda, più in generale, le società, anche non controllate, partecipate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni centrali, nel Rapporto 2017 (dati 2015) del MEF esse sono riassunte nella tabella seguente, da cui si evince che 7 sono partecipate dalle Agenzie fiscali (nello specifico l'Agenzia delle Entrate), 122 dal Ministero dell'economia, e 127 dal Ministero dello sviluppo economico. Un consistente numero di società (367) è partecipato dalle amministrazioni centrali diverse dai Ministeri, quali Enti produttori di servizi economici, Enti e Istituzioni di ricerca ed altre. Le prime due colonne riguardano i dati comunicati sulle partecipazioni detenute. Le ultime due colonne indicano i dati a seguito dell'esercizio di ricostruzione delle quote di partecipazione indiretta non dichiarate dalle Amministrazioni, per cui il numero complessivo sale a 801 partecipazioni in 609 società.

AMMINISTRAZIONI CENTRALI	Società Partecipate	Partecipazioni	Società Partecipate a seguito esercizio ricostruzione	Partecipazioni a seguito esercizio ricostruzione
	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)
Stato e Agenzie Fiscali	**241**	**241**	**279**	**279**
di cui:				
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	**240**	**240**	**272**	**272**
Presidenza del Consiglio dei Ministri	2	2	9	9
Ministero della Difesa	1	1	1	1
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	2	2	2	2
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	4	4	6	6
Ministero dell'Economia e delle Finanze	99	99	122	122
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	4	4	4	4
Ministero dello Sviluppo Economico	127	127	127	127
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo	1	1	1	1
Agenzie Fiscali	**1**	**1**	**7**	**7**
Agenzia delle Entrate	1	1	7	7
Altre Amministrazioni Centrali	**318**	**383**	**367**	**522**
di cui:				
Enti a struttura associativa	33	33	52	53
Enti di regolazione dell'attività economica	5	5	5	5
Enti e istituzioni di ricerca	201	247	238	348
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	10	21	10	21
Enti produttori di servizi economici	60	60	65	69
Istituti zooprofilattici sperimentali	17	17	26	26
TOTALE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	**557**	**624**	**609**	**801**

Nel medesimo Rapporto 2017 del MEF sono anche indicati i settori di attività in cui operano le partecipate.

Il fenomeno delle società a partecipazione pubblica è diffuso in misura largamente prevalente nell'ambito degli enti territoriali, atteso che le partecipate locali sono pari a circa il 95 per cento del totale e, tra queste, la gran parte è a partecipazione comunale, come risulta dal Rapporto del MEF e si evince dalla tabella che segue:

AMMINISTRAZIONI LOCALI	Società partecipate	Partecipazioni	Numero medio di partecipazioni sulla stessa società	Società Partecipate a seguito esercizio ricostruzione	Partecipazioni a seguito esercizio ricostruzione	Numero medio di partecipazioni sulla stessa società	Società Partecipate - variazione a seguito esercizio ricostruzione	Partecipazioni - variazione a seguito esercizio ricostruzione
	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)	(%)	(%)
Regioni	810	831	1,03	996	1.208	1,21	23%	45%
Città Metropolitane e Province	1.823	2.402	1,32	2.130	4.310	2,02	17%	79%
Comuni	6.572	46.105	7,02	6.738	87.377	12,97	3%	90%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	365	607	1,66	650	1.406	2,16	78%	132%
Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura ed Unioni Regionali delle Camere di Commercio	1.293	3.241	2,51	1.471	5.860	3,98	14%	81%
Enti Locali del Servizio Sanitario	156	317	2,03	171	375	2,19	10%	18%
Università	1.012	2.104	2,08	1.051	2.750	2,62	4%	31%
Altre Amministrazioni Locali	263	295	1,12	459	553	1,20	75%	87%
TOTALE AMMINISTRAZIONI LOCALI	**8.922**	**55.902**	**6,27**	**8.936**	**103.839**	**11,62**	**0,16%**	**85,75%**

Circa i principali settori di operatività, il 69,6 per cento delle società opera nel settore terziario e il 23,8 per cento in quello secondario. Tra le società attive in quest'ultimo, sono prevalenti le partecipate nel settore delle *utilities* (gestione rifiuti, acqua, energia elettrica, gas, ecc.).

Una specifica analisi sul tema delle partecipate locali viene prodotta dalla Corte dei conti- Sezione Autonomie: l'ultima Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali presentata al Parlamento dal giudice contabile è del novembre 2017.

Benessere equo e sostenibile

Il benessere equo e sostenibile (BES) è un ***set di indicatori*** *sviluppato dall'ISTAT e dal CNEL al fine di valutare il progresso di una società non solo dal punto di vista economico, come ad esempio fa il PIL, ma anche sociale e ambientale. Questo insieme di indicatori è corredato da misure di disuguaglianza e sostenibilità, che quantificano la distribuzione del reddito disponibile e la sostenibilità ambientale del benessere.*
Per la prima volta, con la riforma della legge di contabilità n.196 del 2009 operata dalla legge n.163/2016, gli indicatori di benessere equo e sostenibile sono entrati nell'ordinamento italiano, venendo inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale.

Gli indicatori di benessere equo e sostenibile nell'ordinamento

Gli indicatori di benessere equo e sostenibile sono stati introdotti nell'ordinamento legislativo italiano come strumento di programmazione economica dall'articolo 14 della legge n. 163/2016, di riforma della legge di contabilità. Tale disposizione prevede infatti che un Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), costituito presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), selezioni gli indicatori utili alla valutazione del benessere sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale.
Tale Comitato è:

- istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'economia e le finanze (il Comitato, nominato con D.P.C.M. 11 novembre 2016, si è insediato il 28 novembre);
- presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze o da un suo rappresentante delegato;
- composto dal Presidente dell'ISTAT, dal Governatore della Banca d'Italia (o loro rappresentanti delegati), da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca;
- incaricato di selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale ed internazionale, gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES). Tali indicatori saranno successivamente adottati con decreto del MEF, previo parere delle Commissioni parlamentari.

Con la medesima legge di riforma sono inoltre stati introdotti, all'articolo 10 della legge di contabilità (relativo al Documento di economia e finanza), i due nuovi commi 10-***bis*** e 10-***ter***, che prevedono rispettivamente la redazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, di due documenti:

- un apposito allegato al DEF, che riporti l'andamento, nell'ultimo triennio, di tali indicatori, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento;
- una relazione, da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, sull'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso (sul sito del MEF è disponibile la Relazione 2018).

La selezione degli indicatori BES

Il decreto del MEF 16 ottobre 2017 ha Individuato gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES). Tale decreto, dopo essere stato presentato alle Commissioni bilancio delle Camere per l'espressione del previsto parere (A.G. 428), è stato pubblicato sulla G.U. n. 267 dell'11 novembre.
Esso propone un insieme di indicatori di benessere equo e sostenibile, come richiesto dall'articolo 14, comma 2, della legge n. 163/2016. Tali indicatori sono stati proposti al Ministro dell'economia e delle finanze dal Comitato a tale scopo istituito - con D.P.C.M. 11 novembre 2016 -, con la relazione del 20 giugno 2017, allegata allo schema.

Sono dodici gli indicatori proposti per far parte dell'insieme di indicatori BES.

Fonte: MEF

La loro individuazione è finalizzata - secondo quanto previsto dall'articolo 10, commi 10-*bis* e 10-*ter* della legge di contabilità (legge n. 196/2009) -

- alla predisposizione di un apposito allegato al Documento di economia e finanza (DEF), nel quale saranno riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, dei BES, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento,
- alla redazione di apposita relazione annuale contenente l'evoluzione dell'andamento degli indicatori stessi, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

I dodici indicatori individuati rappresentano una selezione tra i 130 indicatori contenuti nel "Rapporto BES" elaborato annualmente dall'ISTAT e dal CNEL, operata secondo alcuni criteri di selezione illustrati nella relazione del Comitato allegata allo schema di decreto.

I criteri di selezione, fissati dal Comitato stesso, sono i seguenti:

- sensibilità alle politiche pubbliche (considerata la finalità prefissata di valutazione delle politiche pubbliche, sono stati privilegiati indicatori più sensibili agli interventi normativi nell'arco del triennio);
- parsimonia (si è cercato di evitare un insieme troppo numeroso di indicatori che avrebbe disperso l'attenzione su troppe misure);
- fattibilità (si è tenuto conto della disponibilità di dati aggiornati ed elaborabili con gli strumenti analitici del MEF);
- tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali (fondamentale è disporre di serie temporali aggiornate, lunghe e con frequenza elevata).

L'esame della tabella riepilogativa degli indicatori BES fa emergere che alcuni indicatori rappresentano misure di benessere, mentre altre di "disagio".
I primi tre indicatori riguardano dimensioni "monetarie". In particolare, il primo (Reddito medio aggiustato pro-capite) risponde alla necessità di selezionare una misura del benessere economico che tenga conto del reddito (monetario e in natura) effettivamente percepito dalle famiglie. Il secondo indicatore (Indice di diseguaglianza del reddito disponibile) introduce la dimensione distributiva delle risorse monetarie, per tenere conto del fatto che le variazioni del reddito medio possono ripartirsi inegualmente tra le persone e i gruppi sociali. Il terzo indicatore (Incidenza della povertà assoluta) affianca alle prime due misure basate sui redditi, una misura basata sui consumi, particolarmente importante per le politiche contro l'esclusione sociale.
I successivi indicatori allargano il campo all'analisi di dimensioni non monetarie del benessere.
Per la salute sono stati scelti due indicatori: la "speranza di vita in buona salute alla nascita" e l'"eccesso di peso".
Per l'istruzione, tra le numerose misure possibili, è stata selezionata l'"uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione".
Per la dimensione lavoro, gli indicatori scelti sono il tasso di mancata

partecipazione al lavoro e il rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con figli e senza figli.
Per la sicurezza personale, si è definito un indicatore di criminalità predatoria, partendo da tre indicatori elementari presenti nel citato Rapporto BES, ottenuto come somma delle vittime di furti in abitazione, rapine e borseggi espresso in rapporto alla popolazione.
Per la dimensione "rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica", la scelta si è appuntata sull'indice di efficienza della giustizia civile.
Per la sostenibilità ambientale del benessere, le variabili scelte per valutare la capacità del sistema di preservare le possibilità per le generazioni future ed evidenziare l'esistenza di abusi nell'utilizzo del capitale naturale riguardano le "emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti" e un indicatore di "abusivismo edilizio" in via temporanea, in attesa di poter adottare l'indicatore "consumo di suolo", quando i dati avranno una qualità adeguata.
La relazione del Comitato sottolinea che l'esigenza (imposta dal dettato normativo) di effettuare previsioni sugli indicatori ha portato ad escludere tutti gli indicatori di carattere soggettivo, che peraltro rivestono grande importanza nel catturare il livello di benessere percepito dai cittadini.

Il Comitato ha concluso la propria relazione con alcune raccomandazioni:

- prevedere una revisione periodica, a cadenza pluriennale, dell'insieme degli indicatori selezionati, affinché la sua composizione sia sempre la più adeguata a tenere conto dell'evoluzione economica e sociale del paese e affinché incorpori gli eventuali sviluppi metodologici;
- arricchire il monitoraggio dell'evoluzione del benessere nel triennio precedente al DEF con l'uso di ulteriori indicatori, a fianco di quelli previsti dalla legge;
- investire sul potenziamento e lo sviluppo della modellistica di previsione degli indicatori di benessere e di valutazione dell'impatto delle politiche, così da velocizzare l'attuazione della norma per gli indicatori già selezionati e facilitare un ampliamento delle variabili considerate.

Le disposizioni del decreto in esame troveranno applicazione a decorrere dall'adozione del Documento di economia e finanza 2018.

La Commissione bilancio della Camera si è espressa sul provvedimento, con parere favorevole, nella seduta del 2 agosto 2017.

FOCUS:

Il PIL e la misurazione del benessere 191
Un esercizio sperimentale: il BES nel DEF 2017 192

Il PIL e la misurazione del benessere

Da oltre cinquant'anni è in atto in ambito internazionale un dibattito sul c.d. "superamento del PIL" come unico indicatore di misurazione del benessere,

alimentato dalla consapevolezza che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non possano essere esclusivamente di carattere economico, ma debbano tenere conto anche delle fondamentali dimensioni sociali e ambientali del benessere, corredate da misure di diseguaglianza e sostenibilità. Sono stati pertanto proposti indicatori di benessere, di sostenibilità ambientale, di qualità sociale e di parità tra i sessi, quali strumenti da tenere in considerazione nell'elaborazione, nell'adozione e nella valutazione delle politiche pubbliche, al fine di integrare l'uso degli indicatori macroeconomici, ritenuti non più sufficienti a misurare il grado di benessere di una comunità e a orientare, perciò, le politiche pubbliche.
In ambito internazionale si possono segnalare quelli utilizzati da istituzioni quali l'ONU, l'UE e l'OCSE. In ambito nazionale, da alcuni anni è stato avviato il progetto BES, tramite un'iniziativa congiunta del CNEL e dell'ISTAT, al fine di fornire un significativo contributo in questa direzione.
Tale progetto è finalizzato all'individuazione delle misure più idonee a rappresentare il progresso del Paese e dei territori verso l'incremento del benessere dei cittadini. Esso considera 12 dimensioni(articolate in 130 indicatori), come ad esempio la salute, l'istruzione, l'ambiente, la qualità dei servizi, selezionate attraverso un processo di condivisione democratica promosso in Italia da CNEL e ISTAT che si sono impegnati ad elaborare uno strumento capace di misurare gli elementi fondanti del benessere in Italia e nei suoi territori.

Sul sito dell'Istat è possibile approfondire l'analisi delle 12 dimensioni del benessere e degli indicatori che le compongono: Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione, Qualità dei servizi.

Dal progetto scaturisce ogni anno un rapporto, giunto alla sua quarta edizione con il "Rapporto BES 2016".
Il dibattito sulla misurazione del benessere degli individui e della società ha riscosso una crescente attenzione anche da parte delle istituzioni locali che, in collaborazione con l'Istat, hanno avviato progetti basati sul paradigma del Bes, anche esplorando le potenzialità ancora inespresse dei giacimenti informativi di carattere amministrativo comunali e provinciali. A livello territoriale sono infatti utili strumenti di analisi il « BES delle province », per la costruzione di indicatori territoriali per la *governance* di area vasta (Rapporto Bes delle province 2015), e il progetto « UrBES », promosso dalla rete delle città metropolitane dell'Associazione nazionale dei comuni italiani insieme con l'ISTAT, che propone un sistema di indicatori del benessere per le città metropolitane e per alcuni comuni capoluogo.

Un esercizio sperimentale: il BES nel DEF 2017

In attesa della selezione finale degli indicatori da parte del Comitato, il Governo ha scelto di anticipare in via sperimentale l'inserimento di un primo gruppo di

indicatori nel processo di bilancio. Nel DEF 2017 si è dunque condotto un primo esercizio sperimentale su un sottoinsieme di quattro indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati dal Comitato stesso, costituiti dai seguenti:

- il reddito medio disponibile aggiustato pro capite, dato dal rapporto tra il reddito disponibile delle famiglie aggiustato (vale a dire inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro) e il numero totale di persone residenti;
- un indice di disuguaglianza del reddito, dato dal rapporto tra il reddito equivalente totale percepito dal venti per cento della popolazione con più alto reddito e quello percepito dal venti per cento della popolazione con più basso reddito. Una riduzione di tale rapporto indica pertanto una maggiore equità nella distribuzione delle risorse;
- il tasso di mancata partecipazione al lavoro, corrispondente al rapporto tra il totale di disoccupati e le forze di lavoro potenziali tra i 15 e i 74 anni e la forza lavoro effettiva e potenziale. Rispetto al tasso di disoccupazione tale indicatore consente di tener conto anche del fenomeno dello scoraggiamento;
- l'indicatore delle emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti, . già considerato dalla strategia Europa 2020, che traccia l'andamento della qualità dell'ambiente e il relativo impatto delle politiche.

Per ciascuno dei quattro indicatori, oltre ai dati di consuntivo dell'ultimo triennio, viene fornito in una tabella uno scenario a politiche vigenti (tendenziale) e uno scenario che inglobi le politiche introdotte nel DEF (programmatico):

	Consuntivo			Tendenziale				Programmatico			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Reddito medio annuo disponibile (migliaia di €)	21,2	21,4	21,7	22,2	22,7	23,2	23,8	22,2	22,8	23,3	23,9
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	22,9	22,5	21,6	21,0	20,6	20,2	19,5	21,0	20,5	19,9	19,2
di cui: uomini	*19,3*	*19,0*	*18,2*	*17,8*	*17,5*	*17,2*	*16,8*	*17,8*	*17,4*	*17,0*	*16,4*
donne	*27,3*	*26,8*	*25,9*	*25,0*	*24,4*	*23,8*	*23,0*	*25,1*	*24,3*	*23,6*	*22,7*
Indice di disuguaglianza del reddito disponibile	6,8	6,4	6,4	6,2	6,1	6,0	6,0	6,2	6,0	5,9	5,8
Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti (tonnellate)	7,0	7,2	7,4	7,5	7,5	7,5	7,6	7,4	7,4	7,5	7,5
memo: PIL procapite (migliaia di €)	*25,4*	*25,6*	*25,9*	*26,2*	*26,4*	*26,7*	*27,0*	*26,1*	*26,4*	*26,7*	*27,0*

Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT.

In generale, come espone la tabella, gli indicatori mostrano un miglioramento nell'orizzonte previsivo, mantenendo il trend dell'ultimo triennio.

L'indicatore relativo al reddito medio disponibile segue, nell'ultimo triennio, gli andamenti macroeconomici. Il DEF evidenzia, però, una funzione stabilizzatrice delle politiche pubbliche italiane in quanto l'indicatore subisce la crisi meno del PIL pro capite, ed attribuisce tale dinamica ad alcuni interventi, quali quelli volti a ridurre la pressione fiscale e aumentare il reddito disponibile. Tale evoluzione prosegue negli anni 2017-2020, sia per il tendenziale che per il programmatico, confermando gli effetti positivi in termini di benessere delle misure adottate anche nel medio termine, quale ad esempio il

piano di lotta alla povertà.

L'elevato livello di diseguaglianza che caratterizza l'economia italiana è confermato dai dati iscritti nella tabella che tuttavia mostrano una riduzione negli anni più recenti. Il calo per il periodo 2014-2017 è influenzato, secondo il DEF, dal miglioramento del mercato del lavoro e dalle diverse misure fiscali che sono state adottate, tra le quali le misure degli 80 euro, la cd. quattordicesima per i pensionati, l'aumento delle detrazioni per i redditi da lavoro e pensione, le nuove misure di contrasto alla povertà, l'abrogazione della IMU-TASI sulle abitazioni principali e la revisione della tassazione dei redditi finanziari. Per gli anni 2017-2020, nel quadro tendenziale sono considerati gli effetti delle misure già adottate. Sono anche considerati gli aumenti di occupazione previsti nel quadro macroeconomico tendenziale, che contribuiscono a un leggero miglioramento dell'indicatore. L'effetto complessivo è una contenuta ma costante tendenza alla riduzione della disuguaglianza. Nello scenario programmatico, sono invece indicati gli obiettivi che il Governo intende realizzare intervenendo nel prossimo triennio sulla struttura del prelievo fiscale e contributivo.

Quanto poi al terzo indicatore, il tasso di mancata partecipazione al lavoro, questo appare in riduzione lungo l'intero orizzonte previsivo, segno - osserva il DEF - che le misure a sostegno del sistema produttivo e gli incentivi per l'occupazione hanno avuto effetti positivi. In particolare, il dettaglio per genere evidenzia come l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro stia migliorando. Nello scenario programmatico, si prevede un rafforzamento di queste tendenze positive, grazie ad una maggiore partecipazione al lavoro di fasce potenziali di lavoratori che rientrano nel mercato incoraggiati dal miglioramento del contesto occupazionale e accompagnati dalle misure di politica attiva. Tuttora, oltre un quinto della popolazione di riferimento non ha un lavoro pur essendo disponibile ad entrare nel mercato. Nello scenario programmatico, come nel tendenziale, si prevede continuino i miglioramenti a seguito di una maggiore partecipazione al lavoro di fasce potenziali di lavoratori che rientrano nel mercato incoraggiati dal miglioramento del contesto occupazionale e accompagnati dalle politiche attive implementate.

In relazione al quarto indicatore, quello "ambientale", la tabella mostra che nel 2016 ogni abitante 'ha generato' in media 7,4 tonnellate di CO2 equivalenti. Le emissioni rimangono sostanzialmente stabili nel periodo considerato, pur in presenza di una ripresa del ciclo produttivo ed industriale, evidenziando – secondo il DEF - un progressivo processo di decarbonizzazione del sistema economico, frutto –rileva il DEF - delle misure che hanno portato alla rapida crescita della produzione di energia da fonti rinnovabili, delle detrazioni fiscali al 65 per cento degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili privati (Ecobonus) e, più in generale, delle numerose azioni volte a migliorare l'efficienza energetica. Nello scenario programmatico, dal 2017, le emissioni sono previste ridursi ulteriormente grazie ad alcune misure tra cui il DEF segnala la proroga ed il potenziamento dell'Ecobonus, le norme sui requisiti minimi degli

edifici, nonché la realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi che incoraggerà il processo di diffusione dei carburanti a più basso contenuto emissivo.

Il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese

La legge di bilancio per il 2017 ha istituito un Fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in determinati settori di spesa, tra cui i trasporti, le infrastrutture, la ricerca, la difesa del suolo, l'edilizia pubblica, la riqualificazione urbana. A tali finalità sono stati destinati oltre 47 miliardi di euro in un orizzonte temporale venticinquennale.
La legge di bilancio per il 2018 ha rifinanziato il Fondo investimenti per oltre 36 miliardi dal 2018 al 2033.

L'istituzione del Fondo investimenti

Il comma 140 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017) ha previsto l'istituzione di un Fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 7555), con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, 3.150 milioni per l'anno 2018, 3.500 milioni per l'anno 2019 e 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese nei settori di spesa relativi a:
a) trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie;
b) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione;
c) ricerca;
d) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche;
e) edilizia pubblica, compresa quella scolastica;
f) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni;
g) informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria;
h) prevenzione del rischio sismico;
i) investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia;
l) eliminazione delle barriere architettoniche.

Per quanto concerne le modalità di utilizzo del Fondo, il citato comma 140 ne prevede il riparto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato.
La norma prevede, in particolare, che con i medesimi decreti siano individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, sulla base di criteri di economicità e di

contenimento della spesa, anche attraverso operazioni finanziarie con oneri di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, con la Banca europea per gli investimenti, con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, con la Cassa depositi e prestiti Spa e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria e creditizia, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

La stessa norma prevede la trasmissione degli schemi di decreto alle Commissioni parlamentari competenti per materia e fissa un termine di 30 giorni (dalla data dell'assegnazione) per l'espressione del parere. Tale parere è tuttavia considerato non obbligatorio in quanto, decorso il citato termine, i decreti possono essere comunque adottati.

Sul monitoraggio degli interventi connessi al Fondo, il comma 142 della legge di bilancio 2017 dispone che gli interventi di cui ai commi 140, 140-*bis*, 140-*ter* (su tali commi aggiuntivi, introdotti dall'articolo 25 del D.L. n. 50/2017, si veda il paragrafo seguente) e 141 sono monitorati ai sensi del *decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229*, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti.

L'utilizzo del Fondo investimenti

Riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie

La prima ripartizione del Fondo è avvenuta con un il D.P.C.M 29 maggio 2017 che ha destinato alla finalità di cui alla lettera i) del comma 140, relativa alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie, complessivamente 800 milioni di euro per il triennio 2017-2019 (270 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e 260 milioni di euro per l'anno 2019), in relazione alla necessità ed urgenza di assicurare il finanziamento dei progetti compresi nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie e delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, istituito dai commi da 974 a 978, dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016.

Si ricorda che sul relativo schema di D.P.C.M. (A.G. 409) la Commissione Bilancio della Camera ha espresso parere favorevole in data 9 maggio 2017.

Le destinazioni del D.L. n. 50/2017 per nuovi investimenti delle Regioni e per l'edilizia scolastica

L'articolo 25 del D.L. n. 50/2017 (pubblicato, con le modifiche introdotte dalla legge di conversione, sulla G.U. n.148 del 27 giugno 2017) è intervenuto sulla normativa prevista dalla legge di bilancio 2017 introducendo due nuovi commi, ed operando le seguenti destinazioni di risorse del Fondo:

- il comma 140-*bis* attribuisce alle regioni a statuto ordinario una quota pari a 400 milioni per il 2017, ripartiti secondo la tabella seguente, allegata al

decreto-legge, per investimenti nuovi ed aggiuntivi per le medesime finalità cui il fondo è destinato;

		SNF	IN
Regioni	Percentuale	Riparto quota fondo investimenti	Quote investimenti nuovi e aggiuntivi
Abruzzo	3,16%	12.650.315,79	4.187.920,33
Basilicata	2,50%	9.994.315,79	3.308.644,54
Calabria	4,46%	17.842.315,79	5.906.745,60
Campania	10,54%	42.159.368,42	13.956.969,86
Emilia-Romagna	8,51%	34.026.315,79	11.264.501,39
Lazio	11,70%	46.813.263,16	15.497.653,96
Liguria	3,10%	12.403.157,89	4.106.098,06
Lombardia	17,48%	69.930.105,26	23.150.545,37
Marche	3,48%	13.929.473,68	4.611.388,92
Molise	0,96%	3.828.842,11	1.267.548,25
Piemonte	8,23%	32.908.842,11	10.894.558,78
Puglia	8,15%	32.610.736,84	10.795.870,25
Toscana	7,82%	31.269.263,16	10.351.771,86
Umbria	1,96%	7.848.210,53	2.598.170,75
Veneto	7,95%	31.785.473,68	10.522.664,71
TOTALE	100,00%	400.000.000,00	132.421.052,63

- il comma 140-*ter* attribuisce al MIUR una quota pari a 64 milioni per il 2017, 118 milioni per il 2018, 80 milioni per il 2019 e 44,1 milioni per il 2020 per il finanziamento di interventi di edilizia scolastica.

Realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri

Il D.L. n. 13/2017, all'articolo 19, comma 3, ha previsto per le spese di realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri, pari a 13 milioni di euro complessivi, l'utilizzo delle risorse del Fondo investimenti.

Il riparto della quota residua del Fondo

Il riparto della quota residua del Fondo è avvenuto con D.P.C.M. 21 luglio 2017, pubblicato sulla G.U. n. 226 del 27 settembre 2017.
Il decreto contiene la tabella che ripartisce le risorse tra le finalità indicate alle lettere da a) ad l) del comma 140 della legge n. 232/2016, con indicazione, nell'ambito di ciascun settore, della quota parte assegnata a ciascun Ministero.

	2017	2018	2019	2020-2032	TOTALE
a) trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie	**285.222.429**	**805.928.199**	**875.459.044**	**17.385.048.762**	**19.351.658.434**
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	285.222.429	805.928.199	875.459.044	17.385.048.762	19.351.658.434
b) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere dicollettamento, fognatura e depurazione	**102.700.217**	**253.136.204**	**310.696.098**	**1.978.624.267**	**2.645.156.786**
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	50.000.000	110.000.000	110.000.000	771.000.000	1.041.000.000
MINISTERO AMBIENTE	11.478.217	46.123.035	85.026.098	91.258.819	233.886.169
MINISTERO DIFESA	15.800.000	35.500.000	43.000.000	512.795.447	607.095.447
MINISTERO AGRICOLTURA	6.830.000	25.885.169	29.720.000	29.910.000	92.345.169
MINISTERO DELL'INTERNO	18.592.000	35.628.000	42.950.000	573.660.000	670.830.000
c) ricerca	**78.704.200**	**121.738.000**	**192.215.500**	**1.008.703.004**	**1.401.360.704**
MINISTERO ISTRUZIONE	65.000.000	115.000.000	180.000.000	910.000.000	1.270.000.000
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO	0	0	10.000.000	30.000.000	40.000.000
MINISTERO DIFESA	0	0	0	68.230.504	68.230.504
MINISTERO SALUTE	13.704.200	6.738.000	2.215.500	472.500	23.130.200
d) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche	**15.247.572**	**48.533.235**	**98.032.757**	**695.503.387**	**857.316.951**
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	4.771.440	16.523.320	17.225.600	5.779.640	44.300.000
MINISTERO AMBIENTE	5.945.057	13.831.745	50.607.157	198.323.747	268.707.706
MINISTERO DIFESA	3.300.000	13.800.000	25.000.000	486.900.000	529.000.000
MINISTERO AGRICOLTURA	1.231.075	4.378.170	5.200.000	4.500.000	15.309.245
e) edilizia pubblica, compresa quella scolastica	**126.259.915**	**448.064.205**	**522.154.042**	**4.578.338.933**	**5.674.817.094**
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	10.000.000	46.800.000	46.800.000	998.400.000	1.102.000.000
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	15.000.000	145.000.000	108.500.000	155.500.000	424.000.000
MINISTERO ISTRUZIONE	48.247.845	103.661.639	133.661.639	55.900.000	341.471.123
MINISTERO DIFESA	1.000.000	19.000.000	30.000.000	2.565.510.162	2.615.510.162
MINISTERO SALUTE	35.716.682	34.703.345	47.530.018	146.216.771	264.166.816
MINISTERO DELL'INTERNO	11.453.333	27.654.333	77.469.333	515.512.000	632.089.000
MINISTERO AFFARI ESTERI	1.078.550	8.878.550	5.027.297	0	14.984.396
MINISTERO BENI CULTURALI	3.563.505	45.000.000	48.500.000	103.000.000	200.063.505
MINISTERO GIUSTIZIA	200.000	17.366.338	24.665.755	38.300.000	80.532.092
f) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	**201.550.000**	**325.200.000**	**374.000.000**	**8.360.763.888**	**9.261.513.888**
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	35.000.000	90.000.000	170.000.000	105.000.000	400.000.000
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO	153.750.000	146.200.000	95.000.000	3.100.050.000	3.495.000.000
MINISTERO DIFESA	12.800.000	89.000.000	109.000.000	5.155.713.888	5.366.513.888
g) informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria;	**25.506.400**	**136.561.622**	**193.032.150**	**891.503.759**	**1.246.603.932**
MINISTERO GIUSTIZIA	25.506.400	136.561.622	193.032.150	891.503.759	1.246.603.932
h) prevenzione del rischio sismico;	**290.309.268**	**518.838.535**	**517.910.408**	**3.911.914.000**	**5.238.972.210**
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	9.250.000	145.750.000	130.750.000	2.664.250.000	2.950.000.000
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	13.000.000	0	0	0	13.000.000
MINISTERO ISTRUZIONE	242.662.897	270.977.535	259.044.408	200.000.000	972.684.840
MINISTERO DIFESA	16.600.000	42.400.000	44.400.000	698.800.000	802.200.000
MINISTERO DELL'INTERNO	6.296.000	15.216.000	18.716.000	88.864.000	129.092.000
MINISTERO BENI CULTURALI	2.500.370	44.495.000	65.000.000	260.000.000	371.995.370
i) investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle citta' metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia;	**20.500.000**	**44.000.000**	**36.500.000**	**85.500.000**	**186.500.000**
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	15.500.000	41.000.000	31.500.000	73.500.000	161.500.000
MINISTERO BENI CULTURALI	5.000.000	3.000.000	5.000.000	12.000.000	25.000.000
l) eliminazione delle barriere architettoniche	**20.000.000**	**60.000.000**	**40.000.000**	**60.000.000**	**180.000.000**
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	20.000.000	60.000.000	40.000.000	60.000.000	180.000.000
Totale complessivo	**1.166.000.000**	**2.762.000.000**	**3.159.999.999**	**38.955.900.001**	**46.043.900.000**

Si ricorda che il relativo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (A.G. 421) è stato presentato alle Camere per il prescritto parere.
Le Commissioni bilancio delle Camere s i sono espresse con parere favorevole su provvedimento, approvato rispettivamente nella seduta del 5 luglio 2017 presso la V^ Commissione del Senato, e nella seduta dell' 11 luglio 2017 dalla Commissione bilancio della Camera.
La proposta di riparto del Fondo è stata definita anche tenendo conto delle richieste formulate dai Ministeri, dei successivi approfondimenti condotti con ciascuna Amministrazione, in coerenza con i vincoli finanziari del Fondo e con la prevedibile effettiva spendibilità degli interventi proposti.

Il Ministro Padoan, audito in data 27 giugno 2017 (vedi resoconto) sul citato A.G. 421, ha depositato una tabella di maggior dettaglio in relazione ai progetti che i

ministeri intendono realizzare con le quote loro destinate del Fondo, oltre ad una relazione.

Si segnala infine che, con D.M. 22 dicembre 2017 (Riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 destinato al trasporto rapido di massa) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state ripartite le risorse stanziate sul capitolo 7400 del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale del MIT denominato «Spese per il completamento di interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa», a valere sulle risorse del Fondo investimenti, globalmente pari a Euro 1.397.000.000.

Il rifinanziamento del Fondo investimenti

La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017, articolo 1, commi 1072-1075) ha rifinanziato il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese per complessivi 36,115 miliardi di euro per gli anni dal 2018 al 2033. Si prevede inoltre (comma 1075), per il monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi finanziati con le risorse del Fondo, che ogni Ministero invii una apposita relazione, entro il 15 settembre di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al MEF e alle Commissioni parlamentari competenti per materia.
In particolare, il rifinanziamento disposto dal comma 1072 è così ripartito nel periodo considerato: 800 milioni di euro per l'anno 2018, 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, 2.480 milioni per il 2024 e a 2.500 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033.

Vengono elencati specifici settori di spesa tra cui ripartire le risorse oggetto di rifinanziamento:
a) trasporti e viabilità;
b) mobilità sostenibile e sicurezza stradale;
c) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione;
d) ricerca;
e) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche;
f) edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria;
g) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni;
h) digitalizzazione delle amministrazioni statali;
i) prevenzione del rischio sismico;
l) investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie;
m) potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso;
n) eliminazione delle barriere architettoniche.

Per quanto riguarda la procedura di ripartizione delle risorse, il comma 1072 in esame tiene fermo quanto previsto dalla norma istitutiva al secondo, terzo e quarto periodo del comma 140, in relazione al riparto tramite uno o più decreti del

Presidente del Consiglio dei ministri (si segnala, peraltro, che in questo caso viene posto il termine di 60 giorni per l'emanazione, che non era previsto citato comma 140 che ha istituito il Fondo), al parere parlamentare e al contenuto dei decreti.

I commi 1073 e 1074 destinano una quota annua pari a 70 milioni di euro delle risorse del Fondo investimenti al finanziamento degli interventi individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2015 di approvazione del Piano stralcio aree metropolitane e aree urbane, e degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico nelle Regioni del Centro-Nord, che sono individuati nell'ambito di un programma nazionale approvato dal CIPE su proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri - Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, sulla base di un accordo di programma stipulato.

Infine, il comma 1079, che istituisce, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Fondo per la progettazione degli enti locali (con una dotazione finanziaria del fondo, quantificata in 30 milioni di euro annui per il periodo 2018-2030 destinata al cofinanziamento di opere di messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche) prevede una riduzione di 5 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2018 e 2019, dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo investimenti relativamente alla quota affluita al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per gli interventi finanziati con il Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie.

Piano di investimenti per l'Europa

*Nel luglio 2015 è entrato in vigore il **regolamento (UE) 2015/1017**, che istituisce il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).*
*Il FEIS è parte integrante di un Piano più complessivo, presentato dalla Commissione europea il 16 novembre 2014 con la comunicazione COM(2014)903, diretto a favorire la mobilitazione nell'UE di "almeno **315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi**" nel triennio **2015-2017**; il Piano reca inoltre una serie di misure volte ad assicurarne l'effettiva destinazione all'economia reale e a migliorare il contesto regolamentare nell'UE in senso favorevole ad ulteriori investimenti.*

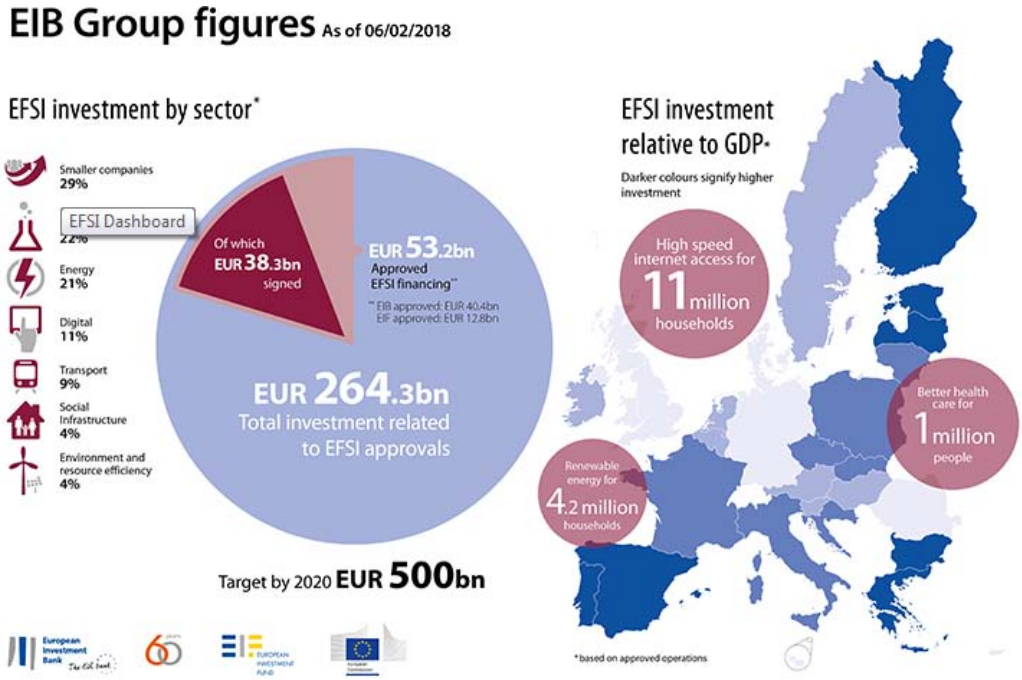
L'articolazione del Piano

Il Piano si articolava in tre pilastri:

1. la già richiamata mobilitazione di almeno 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nel triennio 2015-2017;
2. iniziative per garantire che questi investimenti aggiuntivi soddisfino i bisogni dell'economia reale;
3. misure volte a rafforzare la prevedibilità normativa e a rimuovere gli ostacoli alla realizzazione degli investimenti, per rendere l'Europa più attraente e moltiplicare, di conseguenza, gli effetti del Piano.

Risultati conseguiti dal FEIS

Alla data del 2 febbraio 2018, nell'ambito del FEIS sono stati approvati progetti per circa 53 miliardi di euro, che dovrebbero mobilitare un totale di 264 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi (pari all'83% dell'importo preventivato di 315 miliardi).
Per quanto riguarda l'Italia, risultano approvati o in via di approvazione finanziamenti per un totale di circa 7 miliardi di euro, che dovrebbero mobilitare 38,4 miliardi, pari a circa il 14,5% del totale degli investimenti complessivi (l'Italia è il secondo beneficiario degli stanziamenti FEIS, dopo la Francia).



La proroga fino al 31 dicembre 2020

Il 16 dicembre 2017 è entrato in vigore il regolamento (UE) 2017/2396 che proroga le attività del FEIS fino al 31 dicembre 2020.
Oltre alla proroga, il nuovo regolamento prevede:

- un aumento dell'obiettivo di investimento fino a 500 miliardi di euro (rispetto ai 315 iniziali);
- un aumento della garanzia di bilancio dell'UE fino a 26 miliardi di euro (rispetto ai 16 miliardi iniziali);
- un aumento del contributo della Banca europea per gli investimenti (BEI) fino a 7,5 miliardi di euro (rispetto ai 5 miliardi iniziali).

Esame parlamentare

La comunicazione, unitamente alla originaria proposta di regolamento che istituisce il FEIS, è stata esaminata delle Commissioni V bilancio e XIV Politiche dell'UE della Camera dei deputati, che hanno approvato rispettivamente un documento finale e un parere.

La proroga fino al 31 dicembre 2020

Il 16 dicembre 2017 è entrato in vigore il regolamento (UE) 2017/2396 che proroga le attività del FEIS fino al 31 dicembre 2020.
Oltre alla proroga, il nuovo regolamento prevede:

- un aumento dell'obiettivo di investimento fino a 500 miliardi di euro (rispetto ai 315 iniziali);

- un aumento della garanzia di bilancio dell'UE fino a 26 miliardi di euro (rispetto ai 16 miliardi iniziali);
- un aumento del contributo della Banca europea per gli investimenti (BEI) fino a 7,5 miliardi di euro (rispetto ai 5 miliardi iniziali).

Esame parlamentare

La comunicazione, unitamente alla originaria proposta di regolamento che istituisce il FEIS, è stata esaminata delle Commissioni V bilancio e XIV Politiche dell'UE della Camera dei deputati, che hanno approvato rispettivamente un documento finale e un parere.