

Giornale di diritto amministrativo

Bimestrale di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni

ISSN 1591-559X - ANNO XXIV - Direzione e redazione - Via dei Missaglia, n. 97 - 20142 Milano (MI)

2/2018



edicolaprofessionale.com/GDA

Funzione consultiva e cultura amministrativa: un bilancio di fine legislatura

La dirigenza pubblica e il requisito della cittadinanza

Il procedimento di annotazione dell'Anac e la tutela dei privati

RIFORMA

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Il correttivo al Codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma

DIRETTORE SCIENTIFICO
Sabino Cassese

COMITATO SCIENTIFICO
Edoardo Chiti
Giulio Napolitano
Giulio Vesperini

COMITATO DI INDIRIZZO
Francesco Battini
Luigi Carbone
Luisa Torchia



Wolters Kluwer



COMMENTARIO BREVE AL DIRITTO DELL'ARBITRATO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

di M.V. BENEDETTELLI, C. CONSOLO, L. RADICATI DI BROZOLO

€ 140

Cod. 00217558

Il Commentario breve affronta la materia a 360°, nella duplice veste dell'arbitrato nazionale ed internazionale: il primo applicabile ove la sede dell'arbitrato sia in Italia e qualora il diritto processuale italiano sia stato oggetto di richiamo nella convenzione arbitrale, il secondo applicabile a qualsiasi procedimento arbitrale 'commerciale', scelto contrattualmente o che presenti elementi di contatto con una pluralità di ordinamenti giuridici. La seconda edizione è aggiornata alle più recenti novità normative e giurisprudenziali ed è arricchita con gli aspetti fiscali e le particolari declinazioni che assume l'arbitrato quando riguarda l'ambito sportivo.



 shop.wki.it  02.82476.794
 info.commerciali@wki.it

 **Wolters Kluwer**
When you have to be right



EDITORIALE

FUNZIONE CONSULTIVA E CULTURA AMMINISTRATIVA: UN BILANCIO DI FINE LEGISLATURA
di *Luisa Torchia*

129

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Cad

IL CORRETTIVO AL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE: UNA META-RIFORMA
Decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217
commento di *Bruno Carotti*

131

OPINIONI

Cittadinanza italiana

LA DIRIGENZA PUBBLICA E IL REQUISITO DELLA CITTADINANZA
di *Matteo Gnes*

143

Responsabilità organi sociali

LA RESPONSABILITÀ DEGLI ORGANI SOCIALI NELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE PUBBLICA
di *Luisa Torchia*

154

Appalti delle istituzioni europee

FUGA DALLA RESPONSABILITÀ: GLI APPALTI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE TRA REGOLE E PRASSI
di *Elisabetta Morlino*

161

Controlli

COME CALCOLARE L'IMPATTO SOCIALE DEI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI. UN ESEMPIO TOSCANO
di *Paolo Peluffo*

174

ANALISI DELLA NORMATIVA

Legge di bilancio LA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2018
Legge 27 dicembre 2017, n. 205

- La manovra per il 2018 e gli strumenti per lo sviluppo, di *Rita Perez*

183

- Le disposizioni in materia di istruzione e università, di *Monica Cocconi*

189

- Le novità in materia sanitaria, di *Nicola Posteraro*

193

- Le misure per le imprese, gli investimenti e il mezzogiorno, di *Giustino Lo Conte*

197

- Il modello Consip e i soggetti aggregatori, di *Luigi Fiorentino*

202

GIURISPRUDENZA COMMENTATA

Abilitazione scientifica nazionale

EFFETTI DELL'ANNULLAMENTO DELLA NORMA SUL *QUORUM* DELIBERATIVO PER L'ABILITAZIONE SCIENTIFICA NAZIONALE
Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 ottobre 2017, n. 4595
commento di *Valerio Bontempi*

207

Tariffazione idrica

IL PRINCIPIO DI COPERTURA INTEGRALE DEI COSTI NELLA TARIFFAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO
Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481
commento di *Federico Spanicciati*

213

Gare pubbliche

INFORMAZIONI FALSE RESE SUGLI ELEMENTI DELL'OFFERTA TECNICA ED ESCLUSIONE DEL CONCORRENTE
T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 9 novembre 2017, n. 11161
commento di *Wanda Lo Nigro*

227

Annotazione nel casellario informatico	IL PROCEDIMENTO DI ANNOTAZIONE DELL'ANAC E LA TUTELA DEI PRIVATI <i>T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 20 settembre 2017, n. 9864</i> commento di <i>Bruno Paolo Amicarelli</i>	238
---	--	------------

PRASSI AMMINISTRATIVA

Impatto del contenzioso	ANALISI DI IMPATTO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI APPALTI <i>Documento dell'Ufficio Comunicazione del Consiglio di Stato - Roma, dicembre 2017</i>	249
Poteri delle autorità di regolazione	ANOMALIE DI UNA SEGNALAZIONE "NORMATIVA" <i>Segnalazione congiunta Agcm - Anac - Art del 25 ottobre 2017</i> commento di <i>Lorenzo Saltari</i>	256

LIBRI

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: SCRITTI RECENTI di <i>Michele Trimarchi</i>	266
---	------------

INDICI

INDICE, AUTORI, CRONOLOGICO E ANALITICO	268
---	------------

I contributi pubblicati in questa Rivista sono sottoposti, in forma anonima, alla valutazione di "referees"

Hanno collaborato:	
B.P. Amicarelli	Dottorando di ricerca nell'Università degli Studi «Roma Tre»
V. Bontempi	Dottorando di ricerca in Governo e Istituzioni nell'Università degli Studi «Roma Tre»
B. Carotti	Abilitato Professore associato in diritto amministrativo - Dottore di ricerca nella «Sapienza» di Roma
M. Cocconi	Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Parma
L. Fiorentino	Vice segretario generale della Presidenza del consiglio dei Ministri
M. Gnes	Professore associato di diritto amministrativo nell'Università di Urbino Carlo Bo
G. Lo Conte	Professore a contratto di diritto della finanza pubblica nell'Università «Suor Orsola Benincasa»
W. Lo Nigro	Dottoranda nell'Università di Bergamo, Avvocato in Matera
E. Morlino	Ricercatrice di diritto amministrativo presso l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli
P. Peluffo	Consigliere della Corte dei Conti
R. Perez	Ha insegnato istituzioni di diritto pubblico nell'Università «Sapienza» di Roma
N. Posteraro	Dottore di ricerca in diritto amministrativo nell'Università degli Studi «Roma Tre»; Assegnista di ricerca in diritto amministrativo nell'Università di Bologna
L. Saltari	Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Palermo, attualmente capo dell'Ufficio legislativo economia presso il Ministero dell'economia e delle finanze.
F. Spanicciati	Dottorando di ricerca in diritto amministrativo nell'Università degli Studi «Roma Tre»
L. Torchia	Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi «Roma Tre»
M. Trimarchi	Ricercatore di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Foggia

Legge di bilancio

La legge di bilancio per il 2018

LEGGE 27 DICEMBRE 2017, N. 205

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 - G.U. Serie Generale 29 dicembre 2017, n. 302 - Suppl. ord. n. 62

(Omissis)

La manovra per il 2018 e gli strumenti per lo sviluppo di Rita Perez (*)

In presenza di una ripresa economica soddisfacente, la strategia perseguita dal governo è stata quella di rinunciare all'aggiustamento dei conti per attivare interventi destinati a un maggiore sviluppo economico. Tuttavia, come ultimo provvedimento legislativo prima dello scioglimento delle camere, nella legge, sono stati inseriti anche interventi di esiguo valore finanziario e altri addirittura da escludere, per la loro irrilevanza ed estraneità a una legge di bilancio.

Introduzione

La L. 27 dicembre 2017, n. 205, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, è l'atto conclusivo di un gruppo di provvedimenti adottati nel 2017, che delineano le caratteristiche della gestione finanziaria per il 2018. Il primo di questi è la c.d. "manovrina" di giugno (D.L. n. 50/2017 convertito, con modificazioni, in L. n. 96/2017) (1). Alla "manovrina" ha fatto seguito il decreto fiscale, "Disposizioni urgenti in materia finanziaria per esigenze indifferibili" (D.L. n. 148/2017, convertito con modificazioni in L. n. 172/2017), provvedimento propedeutico al bilancio, approvato per semplificare la manovra per il 2018. Entrambi i provvedimenti hanno influito sui contenuti della legge, mettendo in risalto il carattere circolare e senza cesure del processo di bilancio. Ogni intervento è, infatti, correttivo o integrativo del precedente e anticipatore del successivo. Addirittura, in vista dello scioglimento delle Camere, il provvedimento Milleproroghe, che ha svolto, in passato,

anche la funzione di integrare e precisare le scelte finanziarie varate a fine d'anno, è stato incluso nella manovra.

L'approvazione della legge

Come è noto, il disegno di legge del bilancio di previsione, dopo la riforma dell'art. 81 Cost., si presenta organizzato in due sezioni (art. 15, L. n. 243/2012). La prima sezione contiene, per il periodo compreso nel triennio di riferimento, le disposizioni in materia di entrata e di spesa, formate sulla base della legislazione vigente. In particolare, contiene, con riferimento sia alle dotazioni di competenza, sia a quelle di cassa, il saldo netto da finanziare e il livello massimo del ricorso al mercato. La seconda sezione espone le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa, formulate sulla base della legislazione vigente e mostra le proposte di rimodulazione previste dalla legge. Il disegno di legge, così organizzato, è stato presentato al Senato il 30 ottobre 2017 (con dieci giorni di ritardo rispetto alle regole determinate dalla riforma del bilancio) (2), strutturato in 120 articoli. Nel corso della

(*) Ringrazio il consigliere Enrico Flaccadoro per i suggerimenti ricevuti.

(1) Commentato sul n. 5/2017 di questa *Rivista*, 645 ss.

(2) Si veda il commento, intitolato *Il ritorno del bilancio*, in questa *Rivista*, 2016, 6, 758 ss.

discussione, la manovra ha registrato numerose modifiche e integrazioni. In sede di approvazione, per evitare ulteriori emendamenti che avrebbero potuto alterare contenuti ed effetti finanziari attesi dalla manovra, il governo, con un maxi-emendamento presentato in Parlamento il 30 novembre, ha riorganizzato il testo da approvare in un unico articolo sviluppato in 1.181 commi (erano solo 638 nella legge di bilancio per il 2017), sul quale, seguendo una prassi che si ripete da circa dieci anni, ha chiesto la fiducia. In tal modo, è stato approvato un testo che, come in passato, è di difficile lettura, nel quale le norme contenute nei diversi commi, per i quali non è previsto alcun titolo, richiamano la vigenza, l'integrazione, la modifica o la soppressione di altri testi normativi, senza consentire all'interprete di formarsi un orientamento sulle materie trattate. Ancora una volta, ci si domanda se sia accettabile che la legge più importante dell'ordinamento sia licenziata dalle Camere e inviata al Quirinale, ignorando ogni obbligo di trasparenza e di leggibilità.

Sotto il profilo della procedura parlamentare, il disegno di legge di bilancio è stato dapprima presentato, discusso e approvato a Palazzo Madama. È passato poi alla Camera ed è ritornato al Senato per il voto finale (3). La discussione del provvedimento è stata preceduta dalla presentazione della nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (Nadef). Nella nota, il governo ha modificato il quadro economico-finanziario di medio termine, rialzando le previsioni di crescita del pil reale per il triennio 2017-2019 e, al fine di consolidare l'avvio della ripresa, ha rinviato al 2019 il pareggio di bilancio strutturale, previsto, inizialmente, per il 2018. Prima della discussione della manovra era stato anche presentato a Bruxelles il Documento Programmatico di bilancio (Dpb) (4) con l'indicazione degli effetti finanziari delle singole misure accolte nella legge di bilancio che possono portare a minori o maggiori entrate o a maggiori o minori spese.

Il tetto si ripara quando c'è il sole

Prima ancora dei passaggi ora ricordati, vi era stato, peraltro, uno scambio di lettere tra la Commissione europea e il Ministro dell'economia e delle finanze Padoan (5). In queste, la Commissione sollecitava

informazioni sull'andamento dell'economia e il Ministro, in considerazione del miglioramento del pil, forniva assicurazioni sul rispetto delle richieste contenute nel Patto di stabilità e crescita. In particolare, il Ministro confermava alla Commissione la flessione della disoccupazione e la riduzione del rapporto deficit/pil all'1,6% nel 2018 (contro il 2,1% del 2017). Nello scambio di lettere veniva anche discusso il tema della riduzione del rapporto debito/pil, che ha sempre rappresentato il punto dolente nei rapporti con Bruxelles. Su questo aspetto, stimolato anche dalle osservazioni del Fondo monetario internazionale (Fmi), secondo il quale la ripresa economica doveva spingere l'Italia alla riduzione del debito perché, come notato da Christine Lagarde, direttore del Fondo, "il tetto si ripara quando c'è il sole" (6), il Ministro informava la Commissione che, per la prima volta da oltre un decennio, il rapporto debito/pil aveva iniziato a scendere. In particolare, questo rapporto avrebbe raggiunto il 123,9% del pil nel 2020, contro il 132% del pil del 2016. Su questo miglioramento, si innestava anche il giudizio della società di rating *Standards and Poor* che aveva corretto al rialzo la valutazione sull'Italia, togliendo alla tripla B il segno meno, aggiunto nell'anno precedente. L'importanza di questa correzione si comprende ove si pensi che tra il 2011 e il 2016, il rapporto debito/pil anziché diminuire, era aumentato del 3,1% nell'UE ed in Italia era cresciuto del 15,9%. Da notare, però, che la riduzione del debito, oggi in atto, non segue le indicazioni contenute nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria del 2012 (c.d. Fiscal Compact), il cui quarto "Rammentando" ha previsto l'obbligo delle parti contraenti, con debito superiore al 60% del pil, di ridurlo a un "ritmo medio annuale" di un ventesimo per la parte che supera il valore di riferimento.

Il quadro programmatico della manovra

In connessione con la manovra, la L. n. 205/2017 presenta alcune peculiarità legate al suo presentarsi come ultimo provvedimento della XVII legislatura. Infatti, dopo la sua promulgazione, il Capo dello Stato ha sciolto le Camere e ha indetto nuove elezioni. E la certezza dell'imminente scioglimento ha influito sui contenuti della

(3) L'approvazione definitiva da parte del Senato, con un ulteriore voto di fiducia, è avvenuta il 22 dicembre 2017.

(4) Trasmesso alla Commissione il 16 ottobre 2017. Il Dpb descrive la manovra lorda contenente interventi che portano maggiori entrate o minori uscite.

(5) Lettere del 12 luglio e del 27 ottobre 2017, di Dombrovskis e Moscovici, rispettivamente vice presidente e membro della Commissione europea, e lettera di risposta del Ministro dell'economia e delle finanze Padoan del 30 ottobre 2017.

(6) Christine Lagarde, su *Il Sole 24 O*, 10 dicembre 2017.

legge tanto che, come si è detto, lo stesso provvedimento "Milleproroghe", che di solito è approvato dopo la manovra, anche per correggerla, è stato del tutto illogicamente presentato, discusso e incluso nella manovra in una sorta di ossimoro legislativo. In questo modo, si sono alterati i contenuti di una legge di bilancio prevedendo misure micro settoriali volte a prorogare effetti o tempi per l'applicazione delle norme.

Si aggiunga che, come ha osservato l'onorevole Boccia, relatore e presidente della Commissione bilancio, sull'ultimo provvedimento della legislatura si sono riversate numerose pressioni perché le vicine elezioni hanno spinto i membri del Parlamento a ricercare l'approvazione di provvedimenti volti a non scontentare il corpo elettorale, con l'effetto che nel testo si sono moltiplicati i finanziamenti a pioggia.

Nel complesso, la strategia perseguita dal governo è stata quella di rinunciare all'aggiustamento dei conti al fine di un maggiore impulso alla crescita dell'economia, rinviando, come si è detto, il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio all'anno successivo.

È stata prevista, dunque, per il 2018, una manovra espansiva dell'1,5% del pil, con un deficit pari all'1,6%, che si traduce in 20 miliardi di euro. Queste linee programmatiche sono state approvate a maggioranza assoluta dal Parlamento, come richiesto dalla L. n. 243/2012 (c.d. legge rinforzata), proprio al fine di rilanciare lo sviluppo economico. Su questo quadro programmatico, la Commissione europea è intervenuta osservando che i saldi presentati dal Ministro Padoan non tenevano conto degli accordi iniziali. Questi accordi si fondavano su un saldo strutturale pari allo 0,6% del pil (poi concordato allo 0,3 e, infine, allo 0,2), mentre il testo trasmesso a Bruxelles non rispettava questo risultato. La Commissione europea ha stimato la correzione del deficit strutturale presentata dal Ministro dell'economia pari solamente a un decimo di punto percentuale di pil, quindi inferiore di almeno un punto allo sforzo richiesto. Conseguentemente, se le valutazioni europee venissero confermate non è escluso che, come si è già verificato l'anno passato, nell'ambito della sorveglianza europea potrebbe emergere la richiesta di misure correttive che riportino il saldo al rispetto delle regole in precedenza stabilite.

La composizione della manovra

L'impulso a un maggiore sviluppo economico è stato affidato dal legislatore a una varietà di strumenti, in gran parte sovvenzioni (7), la cui ampiezza ed eterogeneità costituisce uno degli aspetti particolari della manovra.

Un primo strumento da considerare ai fini dello sviluppo economico, si fonda su erogazioni finanziarie indirette che rendono conveniente a un privato, o anche a un gruppo di privati, il compimento di un'attività, i cui effetti si risolveranno in un vantaggio anche di altri interessi privati collegati.

Appartengono a questo gruppo gli interventi agevolativi per il recupero del patrimonio edilizio, quelli per la sistemazione a verde delle aree scoperte di costruzioni esistenti, quelli per gli impianti di irrigazione e di sistemazione di pozzi, per la realizzazione di giardini pensili e, anche, per le piscine termali. Lo strumento giuridico utilizzato dal legislatore ai fini ora indicati è ascrivibile alle sovvenzioni con le quali i pubblici poteri incoraggiano lo svolgimento di una attività il cui compimento avrà ricadute positive sulle imprese operanti nel settore edilizio.

Le sovvenzioni previste comportano la detraibilità di un importo pari al 36% delle spese sostenute, fino al raggiungimento di un ammontare complessivo non superiore ai 5.000 euro per unità immobiliare (commi 12-15) e sono legate alla tracciabilità dei pagamenti effettuati. Ciò significa che le disposizioni di cui sopra sono, indirettamente, di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, operando in un settore in cui l'evasione fiscale è particolarmente elevata. Sotto questo specifico aspetto, va rilevato che nella manovra esistono disposizioni, non collegate a erogazioni finanziarie, finalizzate in maniera diretta, a contrastare l'evasione fiscale. Si tratta di interventi che prevedono il pagamento elettronico degli stipendi, l'obbligo di utilizzare la fatturazione elettronica anche negli scambi tra privati, in modo da consentirne la tracciabilità (commi 909 ss.). Analoghe finalità presentano le misure adottate in tema di *split payment*. Queste prevedono che il venditore di un bene contabilizzi l'Iva sull'importo della fattura, ma ne versi direttamente l'ammontare all'Agenzia delle entrate, creando, in tal modo, in capo all'acquirente, un credito di imposta. Sempre al fine di combattere l'evasione fiscale, in base al comma 911, i datori di lavoro non possono corrispondere la retribuzione direttamente al lavoratore per mezzo di danaro contante, qualunque sia il tipo di rapporto di lavoro.

(7) Si veda, M. Annesi, *Finanziamento (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, 627 ss.

Il Superammortamento e l'Iperammortamento

Un secondo gruppo di sovvenzioni previste dalla manovra mira a potenziare direttamente lo sviluppo di attività facenti capo a "soggetti titolari di reddito di impresa" e a "esercenti di arti e professioni che effettuano investimenti in beni materiali strumentali nuovi" (comma 29 ss.).

Queste sovvenzioni alle imprese non rappresentano una novità, essendo già previste dalla legge di stabilità 2016 (approvata con L. n. 232/2016, art. 1, commi 8 ss.). Esse svolgono un ruolo diverso rispetto a quelle descritte al paragrafo precedente, che miravano a rendere conveniente un'attività privata stimolandone lo svolgimento. In questo caso, viceversa, l'attività è già svolta dall'impresa e le norme intervengono prevedendo sovvenzioni finanziarie di grande ampiezza in vista di un impulso da dare all'iniziativa economica privata, in considerazione del pubblico interesse connesso allo svolgimento di quell'attività. Tra queste sovvenzioni vanno menzionate quelle relative al Superammortamento e all'Iperammortamento.

Nel Superammortamento, l'intervento dei pubblici poteri di stimolo dell'attività imprenditoriale, ai fini della cura di un interesse pubblico, consiste nella maggiorazione del 140% delle quote di ammortamento deducibili a fini Ires e Irap dei beni strumentali (o anche immateriali) acquistati. Il valore degli acquisti di questi prodotti può essere inserito nella detrazione delle imposte fino al 30 giugno 2018, purché il contratto di acquisto sia stato formalizzato entro il 31 dicembre 2017 e sia stato versato al venditore, entro quella data, almeno il 20 per cento del valore (commi 29 ss.). Queste agevolazioni, che si materializzano in una "detassazione", si applicano anche agli investimenti in prodotti materiali strumentali nuovi, purché effettuati entro il 31 dicembre 2018, a condizione che il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto entro questa data il pagamento di un acconto pari almeno al 20% del costo del bene.

L'Iperammortamento, misura qualificante di Industria 4.0, prevede, rispetto al precedente intervento, maggiori detrazioni fiscali, che sono pari all'ammortamento del 250% della spesa effettuata, riservate a tutti i soggetti, titolari di reddito di impresa, che investono nel campo dello sviluppo dell'innovazione

tecnologica come, robotica, big data o sicurezza informatica (commi 32 ss.). Considerato il rilievo attribuito all'innovazione, si valuta che le misure disposte possano attivare investimenti per circa 80 miliardi di euro, soprattutto da parte di imprese produttrici di macchinari (per il 35%), di apparecchiature elettriche ed elettroniche (per il 10%), di attività di manutenzione (per il 18%). E i dati pubblicati dal Piano nazionale impresa 4.0 (8) mostrano l'aumento delle imprese che hanno investito nei settori di ricerca, sviluppo e innovazione (cresciute del 104% dal 2016 al 2017), beneficiando del credito d'imposta. In aggiunta, il Piano ha anche mostrato che, nei prossimi anni, l'occupazione crescerà nei paesi che hanno investito nelle competenze digitali e si ridurrà in quelli che non sono intervenuti nei settori in maniera adeguata. Nell'ottica di perseguire maggiori investimenti nei settori ora ricordati, il Piano nazionale Impresa 4.0 ha, dapprima individuato gli strumenti necessari alla crescita delle imprese, attraverso l'utilizzo delle cartolarizzazioni e della semplificazione finanziaria, con il *crowdfunding* e il *peer-to-peer*, selezionando, poi, i settori che studiano tecnologie innovative, nei quali intervenire con maggiori investimenti, sostenendo interventi anche immateriali, quali convegni, percorsi informativi, ricerca di soluzioni innovative, funzionali alla competitività del Paese.

Il complesso delle attività ora descritte prende il nome di Industria 4.0, espressione impiegata, per la prima volta, nel 2011, alla Fiera di Hannover. Essa indica la tendenza dell'automazione a integrare nuove tecnologie produttive per migliorare l'entrata nella quarta rivoluzione industriale (9) e a prevedere migliori condizioni di lavoro, fabbriche interconnesse, sempre più digitali e automatizzate, utilizzando impianti di crescente qualità che l'Italia, seconda nazione manifatturiera in Europa, non può trascurare.

Tra gli interventi che si rivolgono alle imprese in modo diretto, vanno anche menzionate le disposizioni, - che hanno, però, un minore impatto finanziario rispetto alle precedenti, - approvate per stimolare le assunzioni dei giovani (*under 35*). Con il comma 893 sono previste misure per favorire nelle regioni (10) l'assunzione, con contratto a tempo indeterminato, di soggetti che non abbiano compiuto i 35 anni di età o di soggetti di almeno 35 anni di età,

(8) Fonti: Ministero dello sviluppo economico e Ministero delle finanze "Piano nazionale impresa 4.0", 2018.

(9) Questa segue la rivoluzione industriale del 1784, in cui venne introdotta la macchina a vapore, quella del 1870 con la quale si affermò la produzione di massa, con l'uso indifferenziato dell'energia elettrica e quella del 1970 che segna la nascita

dell'informatica, fino ad arrivare al 2011, momento nel quale si affermano i prodotti tecnologici e informatici che condizioneranno progressivamente il mercato del lavoro.

(10) Nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia.

purché privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. In base alla legge, dal 1° gennaio 2018, per favorire l'occupazione giovanile, l'azienda che farà firmare un contratto a tempo indeterminato, definito a tutele crescenti, a chi ha meno di 35 anni, avrà per tre anni, uno sconto del 50% sui contributi da versare, fino a un massimo di 3000 euro (commi 100-108). È previsto, inoltre, che per chi opera assunzioni per iniziative localizzate al Sud, lo sconto raddoppierà (11), trasformando le misure adottate da temporanee a strutturali. Altre agevolazioni, che anche in questo caso, assumono la forma di crediti di imposta riguardano, direttamente le imprese che effettuano attività di formazione. A queste è attribuito un credito d'imposta nella misura del 40 per cento delle spese relative al solo costo aziendale del personale dipendente per il periodo in cui è occupato nell'attività di formazione (comma 46).

I rinnovi contrattuali e i finanziamenti a pioggia

Alla manovra è stato anche affidato il compito di sostenere il costo degli interventi per le politiche invariate, come i finanziamenti per le missioni internazionali e il rinnovo dei contratti pubblici. Sui risultati che questi rinnovi potranno comportare all'interno dell'amministrazione, non va dimenticato, che, negli anni passati, vi sono stati numerosi tentativi di riformare l'amministrazione, per renderla maggiormente efficiente, meno costosa, ridotta nelle dimensioni, con una riallocazione delle funzioni che avrebbe dovuto essere la causa delle riforme finanziarie, tentativi che hanno avuto solo un modesto successo (12). Il rinnovo contrattuale più importante contenuto nella manovra, sarà in parte coperto dagli stanziamenti pari a 1 miliardo e 650 milioni destinati al miglioramento delle condizioni contrattuali degli statali (comma 671), firmato dall'Aran il 23 dicembre 2017 (decreto n. 206/2017), atteso da 8 anni, nel quale sono previste diverse novità: oltre a un aumento medio di 85 euro per dipendente, le ferie solidali cedibili da un dipendente all'altro e la parificazione delle unioni civili al matrimonio. Si tratta di un intervento considerevole sia per le erogazioni finanziarie necessarie per fare fronte al miglioramento delle condizioni contrattuali e alle nuove assunzioni, sia per il valore degli oneri riflessi, indotti

dal rinnovo. Oltre al contratto firmato dall'Aran, sono previsti nella manovra, rinnovi contrattuali o stabilizzazione di personale pubblico di minore impatto finanziario, quali la stabilizzazione dei collaboratori scolastici nella provincia di Palermo, che ha un costo, per il 2018, di 3,5 milioni di euro (comma 625), mentre 13,5 milioni di euro per il 2018, ma 57 per il 2019 e per il 2020, sono destinati alla stabilizzazione del personale precario del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (Crea) (comma 673). Inoltre, 2 milioni di euro per ciascun anno del triennio (2018-2020), saranno spesi per l'assunzione, a tempo indeterminato, di personale per i beni ambientali e fluviali del bacino distrettuale dell'Appennino centrale (comma 533), mentre i titolari di fondi co.co.co. nelle istituzioni scolastiche, peseranno sul bilancio dello Stato per una somma pari a 5,4 milioni di euro per il 2018 (ma saranno pari a 16,2 miliardi per ciascuno degli anni successivi) (comma 619).

Accanto ai provvedimenti ora ricordati, destinati a diverse forme di assunzione di personale, nella legge sono previsti finanziamenti, spesso esigui, da ricondurre agli interventi a pioggia ai quali si è già accennato. Tra questi, si può segnalare il ricorso ai bonus, già previsto nelle leggi di stabilità degli anni passati. I bonus non sono agevolazioni finanziarie. Piuttosto, essi hanno la natura di erogazioni a fondo perduto, dirette a determinate categorie di soggetti, senza che l'elargizione finanziaria sia collegata al compimento di specifiche attività. Conseguentemente, l'efficacia dei bonus ai fini dello sviluppo non è prevedibile, essendo legata alla volontà del percettore di spendere sul mercato la somma acquisita, volontà che potrebbe anche mancare e dirigersi verso il risparmio. In materia, si parte dal bonus *bebè* (commi 248 ss.), (già disciplinato dalla L. n. 190/2014, comma 125), previsto solo per il 2018, pari a 80 euro al mese, se il reddito Isee è al di sotto di 25.000 euro. L'importo cresce a 160 euro mensili se l'Isee scende sotto i 7 mila euro l'anno. Per aiutare le famiglie povere, dal primo gennaio 2018 (e per tre anni), è anche previsto un contributo a fondo perduto, che per una famiglia di quattro persone può arrivare a 461 euro al mese, a condizione che l'indicatore di reddito del nucleo non superi i 6 mila euro l'anno e vi sia almeno un minore in casa (art. 1, comma 250). Inoltre, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il

(11) In materia, va ricordato che il decreto Sud (D.L. n. 91/2017) offre misure ai giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni, che risiedono al Sud e che non hanno mezzi propri per avviare un'attività. V. *infra*, pag. 197 e ss., il commento di Lo Conte.

(12) S. Cassese, *Riformare l'amministrazione per legge*, in B.G. Mattarella - E. D'Alterio (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge n. 124/2015 (Mafia) e ai decreti attuativi*, Gruppoll Sole 24 Ore, N&T, 2017, 21 ss.

Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare (comma 254), cioè di un familiare che si occupa di un disabile.

Sempre da ricondurre agli interventi a pioggia, finanziariamente modesti, ma legati, a differenza dei precedenti, al compimento di un'attività sono le agevolazioni e i contributi finanziari in attuazione, peraltro di una decisione europea, per la realizzazione di uno specifico programma di attività in occasione dell'Anno europeo del patrimonio culturale (comma 322); il dimezzamento delle imposte per le società sportive e l'istituzione del Fondo di supporto al commercio equo e solidale presso il Ministero dello sviluppo economico, con una dotazione di 1 milione di euro l'anno. Per la partecipazione dell'Italia all'Expo di Dubai del 2020 è prevista una autorizzazione di spesa di 3 milioni di euro per il 2018 (comma 258). Ai sensi del comma 1096, la Rai potrà continuare ad assumere personale, seppure a stipendio ridotto, non però, indicando nuovi concorsi, come sarebbe auspicabile ai fini di una migliore selezione del materiale umano, ma attingendo alla graduatoria del 2015.

Tra gli interventi di minimo rilievo, si può segnalare anche l'utilizzo del fondo di cui alla legge n. 244/2007, relativo alla produzione e commercializzazione dei bastoncini per la pulizia delle orecchie in materiale biodegradabile. La legge precisa che i bastoncini non possono essere smaltiti nei servizi igienici e negli scarichi (commi 543-548). Tra questo gruppo di provvedimenti, si può segnalare il Fondo di supporto al commercio equo e solidale istituito dal Ministero dello sviluppo economico, con una dotazione di 1 milione di euro l'anno. È incentivata la promozione, nei comuni che presentano un piano di sviluppo degli *hotspot*, attraverso la previsione di un fondo di tre milioni di euro per il prossimo triennio, finalizzata a promuovere il wi-fi gratuito. A questi interventi, si aggiunge la previsione di un milione di euro per finanziarie la sperimentazione su strada dell'auto senza guidatore e una proroga della riduzione al 10 per cento sulla cedolare secca sugli affitti. Sempre in questo gruppo di provvedimenti possono farsi rientrare gli interventi adottati per disciplinare, in via esclusiva, i luoghi di vendita delle sigarette elettroniche (commi 75 e 76) o per consentire agli studenti fuori sede di usufruire di una detrazione Irpef pari al 19% sui canoni di affitto.

Un giudizio complessivo della legge di bilancio non può trascurare di mettere in evidenza la presenza di disposizioni del tutto estranee alla manovra finanziaria e che, conseguentemente, non dovrebbero essere inclusi in una legge di bilancio. Tra questi, il comma 218 dedicato alle molestie sessuali prevede l'integrazione e modificazione dell'art. 26, D.Lgs. n. 198/2006, Codice delle pari opportunità, con il quale si dispone che, contro una molestia, si possa agire in giudizio e che la persona che agisce non possa essere sanzionata, demansionata o licenziata. Non ha nulla a che vedere con la manovra, anche la disposizione che, discostandosi dalla recente sentenza della Corte di cassazione, dispone che gli studenti under 14 possano tornare a casa da soli, previo accordo dei genitori con la scuola.

Il congelamento delle clausole IVA e l'indicazione della copertura

Nell'ambito delle misure adottate per influire sullo sviluppo, un ruolo di rilievo va riservato al congelamento delle clausole Iva. Per l'imposta sul valore aggiunto, le misure contenute nella manovra agiscono in modo diretto adottando specifici provvedimenti volti a impedire l'aumento dell'Iva, evitando così la crescita dei prezzi, rendendo meno costose le transazioni commerciali.

L'arresto dell'incremento dell'Iva è disposto dall'art. 1, comma 2, della legge di bilancio, che completa il blocco degli aumenti delle aliquote IVA per l'anno 2018 e delle accise sulla benzina per l'anno 2019, introdotti, sia pure in misura parziale, con il decreto fiscale, mentre non sono stati, per ora, toccati gli aumenti previsti per gli anni successivi (art. 1, comma 2, L. n. 205/2017 e art. 5, decreto fiscale) (13). La sterilizzazione delle clausole Iva ha, però, un costo molto elevato. A fronte di una manovra che, come si è visto, è pari a 20 miliardi di euro, 15 miliardi circa, cioè i $\frac{3}{4}$, saranno assorbiti dagli interventi sull'Iva. E questo costo ha posto problemi di copertura. Una parte del finanziamento delle spese è stata trovata con la "manovrina" di giugno (per 3, 8 miliardi), con la proroga, per altri nove anni, della concessione del "gratta e vinci" (14), che assicurerà allo Stato 450 milioni di euro nel 2017 e 350 milioni nel 2018, con la riduzione delle spese dei ministeri e con la c.d. "rottamazione bis" delle liti fiscali, (dalla quale sono

(13) Nel 2013, l'aliquota ordinaria dell'Iva era stata determinata nella misura del 22%. Con la legge di stabilità 2015, era stata introdotta una clausola di salvaguardia a tutela dei saldi di finanza pubblica, volta a incrementare le aliquote Iva ordinaria e ridotta, rispettivamente, di 3,5 e 3 punti percentuali a partire dal 2016. A loro volta, la legge di stabilità per il 2016 e la legge di bilancio per il

2017 hanno rinviato la decorrenza degli aumenti al 2017 e al 2018. Successivamente, il decreto fiscale ha rimodulato gli aumenti di imposta previsti, posticipandoli, in parte, negli anni successivi. La riduzione ha anche riguardato le accise sulla benzina.

(14) L'aliquota agevolata doveva essere pari al 10/11 per cento e l'aliquota ordinaria pari al 22/25%.