Numero 01255/2018 e data 11/05/2018 Spedizione

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 10 maggio 2018

NUMERO AFFARE 00368/2018

OGGETTO:
Presidenza del Consiglio dei ministri.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente le modalità ed i criteri per la concessione d'incentivi fiscali agli investimenti pubblicitari incrementali su quotidiani, periodici e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione dell'art. 57 *bis*, comma 1 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, così come modificato dall'art. 4, comma 1 del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172.

LA SEZIONE

Vista la nota del 28 febbraio 2018, prot. n. 1857, di trasmissione della relazione del 26 febbraio 2018, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in

oggetto;

Visto il parere interlocutorio reso nell'Adunanza dell'8 marzo 2018;

Vista la nota del 20 aprile 2018, prot. n. 3377, di riscontro al parere interlocutorio della Sezione;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Boccia.

Premesso e considerato.

1. Con la nota del 28 febbraio 2018, prot. n. 1857, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto in epigrafe, concernente le modalità e i criteri per la concessione d'incentivi fiscali agli investimenti pubblicitari incrementali su quotidiani, periodici e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione dell'art. 57 *bis*, comma 1 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, così come modificato dall'art. 4, comma 1 del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172.

2. Con il parere interlocutorio dell'8 marzo 2018 - cui si rinvia per una puntuale disamina del contenuto dell'atto normativo in esame - la Sezione ha formulato alcuni rilievi di carattere generale relativi al contenuto del decreto *de quo*, evidenziando che il loro accoglimento costituiva "*una condizione necessaria per poter esprimere un parere favorevole in merito al presente atto normativo*" (punti 5.1, 5.2 e 5.3) e sospendendo l'emissione del richiesto parere in attesa di conoscere le determinazioni assunte in merito dall'Amministrazione.

La medesima Sezione ha, inoltre, formulato alcune osservazioni relative all'articolato (punti 4, 5.3 e 6) nonché dei rilievi di carattere meramente redazionale (punto 7).

3. Con la nota prot. n. 3377 del 20 aprile 2018 l'Amministrazione ha trasmesso un nuovo testo dello schema di decreto accompagnato da una relazione integrativa con la quale ha illustrato le modifiche introdotte a

seguito del parere interlocutorio espresso dalla Sezione nell'Adunanza dell'8 marzo 2018 e le ragioni in base alle quali non ha ritenuto di aderire a quanto in esso previsto.

4. Tanto premesso, la Sezione ritiene di poter procedere all'espressione del richiesto parere.

Ritiene, altresì, la Sezione di dover esaminare in via preliminare le modalità con cui l'Amministrazione ha riscontrato le condizioni poste dalla Sezione con il parere interlocutorio in epigrafe.

Più nel dettaglio, la Sezione, con la condizione di cui al punto 5.1, ha evidenziato che l'art. 5, comma 2 dello schema di regolamento - nel prevedere un generale ricorso al meccanismo della "*white list*" anche in relazione ad imprese differenti rispetto a quelle individuate dall'art. 1, comma 53 della legge n. 190 del 2012 - si pone in contrasto con la normativa primaria da ultimo citata, con la conseguenza che il riferimento a tale procedura avrebbe dovuto essere espunto dal testo del provvedimento.

Orbene, l'Amministrazione, in sede di nuova stesura dello schema *de quo*, ha proceduto ad espungere dall'articolato il riferimento alla procedura in precedenza richiamata: la Sezione, pertanto, deve prendere atto della circostanza che l'Amministrazione ha puntualmente riscontrato il predetto rilievo, con la conseguenza che non si hanno osservazioni da formulare sul punto.

Per quanto concerne, inoltre, la condizione posta tramite il punto 5.3 - con cui è stata evidenziata la necessità di precisare ulteriormente il funzionamento del meccanismo di "*prenotazione*" delle risorse previsto dall'art. 5 del decreto, al fine di evitare una "*erronea ripartizione delle risorse precedentemente accantonate a favore di soggetti che non hanno effettuato gli investimenti che si erano impegnati a porre in essere, con pregiudizio degli altri soggetti interessati alla ripartizione*" - deve rilevarsi che l'Amministrazione ha proceduto ad una complessiva modifica del precitato art. 5, comma 3, volta ad evidenziare

come il calcolo delle risorse destinate all'agevolazione *de qua* debba essere effettuato a consuntivo, valutando la reale consistenza degli investimenti realizzati dai soggetti richiedenti.

La Sezione, pertanto, anche su questo punto non ha rilievi da formulare.

Infine, relativamente alla condizione di cui al punto 5.2 - concernente le modalità di calcolo dell'agevolazione da concedere ai soggetti che hanno iniziato l'attività nel corso dell'anno per il quale è richiesto il beneficio o che nell'anno precedente a quello per il quale il beneficio è richiesto non abbiano effettuato investimenti pubblicitari, previste dall'art. 3, comma 3 dello schema, ritenute in contrasto con la normativa primaria di riferimento - l'Amministrazione ha evidenziato di non poter accogliere tale rilievo.

Secondo l'Amministrazione infatti - benché "*la prospettazione suggerita dal Consiglio di Stato indubbiamente trova riscontro nelle espressioni utilizzate dal legislatore*" - l'eventuale soppressione della possibilità di considerare come integralmente agevolabile la spesa pubblicitaria dei soggetti che hanno iniziato l'attività nel corso dell'anno per il quale è richiesto il beneficio o che nell'anno precedente a quello per il quale il beneficio è richiesto non abbiano effettuato investimenti pubblicitari potrebbe vanificare "*l'effetto di stimolo sul fatturato pubblicitario*" connesso all'agevolazione di cui si converte e potrebbe comportare l'esclusione dall'ambito di applicazione del regolamento delle *start-up* innovative e dei piccoli e medi operatori economici, con conseguente rischio d'incompatibilità del regolamento stesso con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato.

La Sezione tuttavia - pur prendendo atto delle motivazioni esplicitate dall'Amministrazione (certamente degne di attenzione) - non può esimersi dal rilevare che queste ultime non possono comunque ritenersi adeguate a superare il rilevato contrasto sussistente tra il meccanismo di cui all'art. 3, comma 3 dello schema e la normativa primaria di riferimento che, come già evidenziato, prevede che possano essere oggetto del contributo fiscale di

cui si converte soltanto gli investimenti in campagne pubblicitarie il cui valore superi almeno dell'1 per cento gli analoghi investimenti effettuati sugli stessi mezzi di informazione"*nell'anno precedente*" e ciò perché nella fattispecie disciplinata dal citato art. 3, comma 3 del decreto *de quo*, non può ritenersi sussistente un aumento percentuale degli investimenti pubblicitari pari ad almeno l'1% delle spese sostenute nel corso dell'anno precedente, in quanto manca proprio il termine di raffronto consistente negli investimenti effettuati nella precedente annualità.

In altri termini, ciò che difetta è proprio il presupposto dell'investimento "*incrementale*" posto ineludibilmente dalla norma primaria alla base della concessione del beneficio fiscale in compensazione di cui si discute.

Occorre, infatti, rilevare che il meccanismo previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto - nella parte in cui dispone che, per le imprese che hanno iniziato l'attività nel corso dell'anno per il quale è richiesto il beneficio o che nell'anno precedente a quello per il quale il beneficio è richiesto non abbiano effettuato investimenti pubblicitari, "*è considerato incrementale l'intero importo*" delle spese sostenute per attività pubblicitarie sui mezzi d'informazione oggetto del decreto – vista l'entità del beneficio ("*intero importo*" speso per l'acquisizione di spazi pubblicitari in luogo della percentuale, a seconda dei casi 75% o 90%, del mero valore incrementale degli investimenti effettuati), potrebbe risultare discriminatoria a danno proprio dei soggetti che, viceversa, abbiano effettuato degli investimenti pubblicitari nell'anno precedente, i quali rischierebbero di subire gli effetti della cospicua diminuzione delle risorse disponibili per l'agevolazione *de qua* a fronte del beneficio concesso a soggetti immediatamente non ricompresi tra i beneficiari individuati dalla disposizione primaria di riferimento.

D'altronde, al fine di evitare l'effetto "*disincentivante*" che potrebbe derivare - secondo quanto paventato dall'Amministrazione proponente - dalla soppressione dell'art. 3, comma 3, del decreto, permane comunque in capo

alla medesima Amministrazione la possibilità di ricorrere ad altri meccanismi incentivanti e ad altre modalità agevolative previsti dalla normativa di settore attualmente vigente, a partire dalle *start-up* innovative e dai piccoli e medi operatori economici.

La Sezione pertanto - anche al fine di evitare l'insorgenza di un possibile contenzioso sul punto che potrebbe rallentare il raggiungimento degli obiettivi posti dall'Amministrazione alla base del presente atto normativo - non può che ribadire il rilievo di cui al punto 5.2 del parere interlocutorio in epigrafe, il cui accoglimento costituisce una condizione necessaria per poter esprimere un parere favorevole in merito al presente atto normativo.

5. Ciò posto, per quanto concerne le osservazioni formulate dalla Sezione con il parere in epigrafe, deve rilevarsi innanzitutto che l'Amministrazione non ha riscontrato il rilievo concernente l'art. 4, comma 1 dello schema di cui al punto 5.3 del parere.

La Sezione, infatti, aveva evidenziato che "*l'art. 4, comma 1 del decreto - nella parte in cui disciplina la fase eventuale di ripartizione delle risorse nel caso di sforamento del tetto di spesa individuato dall'Amministrazione - appare redatto in maniera non del tutto chiara e dettagliata, e ciò con particolare riferimento sia alle modalità di ripartizione percentuale delle risorse disponibili sia alla procedura con cui calcolare il tetto individuale*».

L'Amministrazione, tuttavia, ha ritenuto di non procedere ad alcuna modifica del testo originario del regolamento, senza peraltro fornire adeguate informazioni in proposito.

La Sezione ritiene, quindi, necessario rinnovare all'Amministrazione l'invito a redigere - nei termini tecnicamente possibili - in maniera più chiara l'art. 4, comma 1 dello schema di decreto al fine di evitare possibili divergenze interpretative sulla portata di tale disposizione, che potrebbero comportare l'insorgenza di un non auspicabile contezioso sul punto.

Per quanto concerne le ulteriori osservazioni di cui ai punti 4 e 6 del parere

interlocutorio la Sezione constata che le medesime sono state accolte dall'Amministrazione.

In particolare l'Amministrazione - in ossequio a quanto evidenziato al punto n. 4 - ha proceduto a specificare, nella nuova stesura dell'art. 2, comma 4 dello schema, che la possibilità di aumentare fino al 90% il credito d'imposta per le *start-up* innovative e le micro, piccole e medie imprese resterà sospesa fino alla conclusione, con esito positivo, della procedura di notifica del presente atto normativo alla Commissione Europea, precisando inoltre che in pendenza di tale procedura il credito d'imposta sarà comunque concesso nella misura ordinaria.

Inoltre, sono state puntualmente riscontrate le osservazioni formulate sia relativamente alla cumulabilità del beneficio in esame con ulteriori agevolazioni di carattere regionale, nazionale ed europeo - tramite un'apposita modifica dell'art. 4, comma 3 dello schema - sia in merito alla necessità di specificare con maggior grado di dettaglio le modalità tecniche di svolgimento delle verifiche di cui all'art. 6 del decreto, che l'Amministrazione ha integrato nei termini richiesti, evidenziando la possibilità di procedere ad una revoca soltanto parziale delle agevolazioni in precedenza concesse.

La Sezione, infine, prende atto della circostanza che l'Amministrazione proponente ha proceduto a recepire i rilievi di carattere meramente redazionale di cui punto 7 del parere interlocutorio, con la conseguenza che, anche per tale profilo, non si hanno rilievi da formulare al riguardo.

A quanto precede la Sezione ritiene soltanto di aggiungere che sarebbe opportuno modificare il testo dell'art. 4, comma 5 del decreto nella parte in cui dispone che il modello F24 necessario ai fini dell'utilizzo del credito d'imposta debba essere trasmesso all'Amministrazione "*esclusivamente tramite i servizi telematici della medesima Agenzia*…": poiché il precitato art. 4 non richiama nei precedenti commi l'Agenzia delle entrate, con la conseguenza

che l'utilizzo della parola "…*medesima*" non appare corretto.

La Sezione, quindi, invita l'Amministrazione a sostituire, all'art. 4, comma 5 del decreto, la locuzione "…*della medesima Agenzia*" con la seguente: "…*dell'Agenzia delle entrate*".

6. Per completezza espositiva occorre rilevare che il Ministero dell'economia e delle finanze con le note prot. n. 3824 dell'11 aprile 2018 e prot. n. 4102 del 16 aprile 2018, ha formulato alcune proposte modificative del testo del regolamento *de quo*.

L'amministrazione proponente ha accolto la proposta di modifica relativa all'art. 2, comma 1 del decreto specificando che l'incremento previsto dalla legge per accedere al beneficio si riferisce nel caso d'investimenti effettuati su entrambi i canali d'informazione (stampa ed emittenti televisive) al complesso delle spese pubblicitarie effettuate su tali canali.

In proposito la Sezione non ha osservazioni da formulare, trattandosi di una utile specificazione della normativa contenuta nel decreto in esame, conforme al disposto dell'art. 57 *bis* del d.l. n. 50 del 2017.

Viceversa la Sezione rileva che non è stata accolta la proposta di cassare in quanto superfluo l'art. 5, comma 4 del decreto nonché quella d'integrare il disposto dell'art. 6 - già modificato dall'Amministrazione in riscontro al parere interlocutorio - in tema di revoche parziali tramite un diverso coordinamento fra il primo e il secondo periodo del comma 1.

In proposito, tuttavia, non ci si può esimere dal rilevare che le questioni evidenziate dal Ministero dell'economia e delle finanze non incidono sulla legittimità dell'atto normativo in esame, con la conseguenza che alla Sezione non resta che prendere atto delle decisioni assunte dall'Amministrazione proponente e delle relative motivazioni esplicitate nella nota di adempimento del 20 aprile 2018, prot. n. 3377.

7. Conclusivamente, in considerazione di quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene che lo schema di decreto in esame meriti parere favorevole con

l'osservazione di cui al punto 5 del presente parere e a condizione che venga accolto il rilievo di cui al punto 5.2 del parere interlocutorio in epigrafe.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole con l'osservazione e la condizione di cui in motivazione.

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Claudio Boccia	Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio