

La Legge di stabilità 2015 nel quadro programmatico dei conti pubblici

Il Focus presenta un aggiornamento dell'analisi illustrativa formulata nel Rapporto UPB sulla politica di bilancio 2015 dello scorso novembre, che incorpora le misure contenute nella Legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014) nella sua versione definitiva.

Il quadro programmatico di finanza pubblica

Nei programmi del Governo viene ripreso il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) interrotto nel 2014 e il suo raggiungimento – che per l'Italia consiste nel pareggio di bilancio in termini strutturali – è posticipato di un anno, al 2017, rispetto a quanto previsto nel Documento di economia e finanza di aprile 2014. Il disavanzo strutturale, dopo lo 0,9 per cento del 2014, è programmato allo 0,6 nel 2015 e allo 0,4 nel 2016. Il rapporto tra il debito e il PIL aumenterebbe di 1,8 punti percentuali, al 133,1 per cento, nel 2015 per poi

diminuire di 4,7 punti nel biennio successivo, collocandosi al 128,4 per cento del prodotto nel 2017.

L'aggiustamento strutturale di finanza pubblica e quindi l'evoluzione dei saldi strutturali potrebbero beneficiare dell'applicazione dei margini di flessibilità del Patto di stabilità e crescita previsti dalla Commissione europea nella Comunicazione del 13 gennaio 2015¹, con riferimento in particolare alle spese per i contributi al nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici costituito dalla Commissione e dalla BEI nell'ambito del Piano per gli investimenti del Presidente Junker e alle spese per i cofinanziamenti nazionali agli investimenti dell'Unione europea.

Rispetto alla definizione iniziale, la manovra incorpora i cambiamenti

¹ Cfr. la Comunicazione della Commissione "Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact".

effettuati nell'iter parlamentare di approvazione del disegno di legge tra cui, in particolare, le misure presentate² a seguito delle valutazioni formulate dalla Commissione europea – nell'ambito del processo di valutazione dei documenti programmatici di bilancio degli Stati membri dell'area dell'euro, in conformità al Regolamento UE n. 473/2013 – che evidenziavano una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso OMT.

Il testo iniziale del provvedimento prevedeva una manovra di bilancio espansiva per il 2015 di 11,5 miliardi, pari allo 0,7 per cento del PIL, giustificata dalle condizioni di eccezionalità del quadro macroeconomico, che portava l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,9 per cento del PIL. La rideterminazione della manovra conseguente alle osservazioni della Commissione comporta un disavanzo per l'anno in corso al 2,6 per cento del PIL, con un ampliamento del margine di sicurezza rispetto al limite del 3 per cento e un miglioramento del saldo strutturale di 0,3 punti percentuali di PIL, più consistente rispetto agli iniziali 0,1 punti.

Guardando al quadro programmatico, il disavanzo pubblico sul PIL, dopo il 3 per cento previsto dal Documento programmatico di bilancio per il 2014, dovrebbe scendere progressivamente sino allo 0,7 per cento nel 2017. Nello stesso periodo, l'avanzo primario dovrebbe più che raddoppiare, passando dall'1,7 per cento del 2014 al 3,5, grazie a una riduzione della spesa primaria di 1,5 punti di PIL e a un incremento delle entrate di

0,3 punti. La prima deriverebbe in larga misura dal contenimento della spesa corrente primaria (-1,3 per cento di PIL) – con un forte ridimensionamento di quella diversa dalle prestazioni sociali in denaro – ma anche da un decremento dell'incidenza sul prodotto della spesa in conto in capitale (-0,2 per cento di PIL). Quanto alle entrate, l'aumento in termini di PIL sintetizza andamenti differenziati: da un lato, la flessione dei contributi sociali (-0,7 per cento di PIL) dovuta alle norme previste dalla manovra riguardanti la decontribuzione totale per i nuovi assunti a tempo indeterminato e la possibilità di richiedere in busta paga il trattamento di fine rapporto (TFR) maturando, con conseguenti minori versamenti all'INPS; dall'altro, l'incremento della pressione tributaria (1 per cento di PIL) indotto dall'aumento delle aliquote dell'IVA disposto dal provvedimento a partire dal 2016³. La pressione fiscale, di conseguenza, raggiunge i livelli – 43,7 e 43,6 per cento del PIL rispettivamente nel 2016 e nel 2017 – più elevati dal 1995.

Le previsioni sui saldi di finanza pubblica e sul debito pubblico formulate dal Governo si discostano in parte dalle ultime prodotte dalla Commissione europea (*Autumn Forecast*) (tab.1).

Considerando in particolare la variazione del saldo strutturale, le stime della Commissione appaiono diverse anche a parità dei saldi nominali, come avviene per il 2014. Per tale anno il Governo stima che il peggioramento del saldo strutturale rispetto al PIL potenziale sia stato pari allo

² Per il dettaglio di tali misure si rinvia al citato Rapporto UPB.

³ L'evoluzione degli aggregati di finanza pubblica rispetto al PIL è desunta dai dati della Nota tecnico-illustrativa alla Legge di stabilità 2015.

Tab. 1 – Confronto tra le previsioni del Governo e della Commissione europea
(In percentuale del PIL)

	Documento programmatico di bilancio			Commissione Europea <i>Autumn forecasts</i>			Differenze		
	(a)			(b)			(c = a - b)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Indebitamento netto	-3,0	-2,6	-1,8	-3,0	-2,7	-2,2	0,0	0,1	0,4
Saldo di bilancio strutturale	-0,9	-0,6	-0,4	-0,9	-0,8	-1,0	0,0	0,2	0,6
<i>Variazione</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>
Debito pubblico	131,6	133,1	131,6	132,2	133,8	132,7	-0,6	-0,7	-1,1
<i>Variazione</i>	<i>3,7</i>	<i>1,5</i>	<i>-1,5</i>	<i>4,3</i>	<i>1,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,4</i>

Fonte: Documento programmatico di bilancio 2015 (tavole aggiornate) e *European Economic Forecast - Autumn 2014*.

0,2 per cento, mentre la Commissione stima una variazione solo pari a -0,1 per cento. Per il 2015, il Governo valuta che il miglioramento del saldo strutturale sia pari allo 0,3 per cento, per la Commissione invece tale miglioramento è limitato allo 0,1 per cento. Tale differenza è dovuta per circa la metà a diverse valutazioni sull'impatto di finanza pubblica delle misure contenute nella Legge di stabilità del 2015 e per la restante parte alle diverse stime del PIL potenziale tra Governo e Commissione. Per il 2016 le differenze tra le previsioni del Governo e della Commissione si riscontrano anche con riferimento all'indebitamento netto nominale e rispecchiano in larga misura i diversi criteri contabili adottati: in particolare, la Commissione assume l'ipotesi di politiche invariate⁴ e non considera gli effetti derivanti dalla clausola finanziaria contenuta nella legge di stabilità 2014 relativa ad aumenti di aliquote e a revisione di agevolazioni e

detrazioni da individuarsi entro gennaio 2016.

Gli effetti finanziari della Legge di stabilità 2015

La Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) determina, rispetto agli andamenti tendenziali, un peggioramento dell'indebitamento netto nel 2015 di 5,8 miliardi (0,4 per cento del PIL), un miglioramento marginale nel 2016 (0,1 miliardi) e più consistente, di 6,9 miliardi, nel 2017 (0,4 per cento del PIL) (tab. 2).

Nel 2015, con la manovra di bilancio vengono recuperate risorse per 28,2 miliardi, a fronte di impieghi per 34. Nel biennio 2016-17, questi ultimi sono pari rispettivamente a 47,5 e 47,8 miliardi, mentre le risorse ammontano a 47,6 e 54,7 miliardi, risentendo in particolare degli aumenti delle aliquote dell'IVA. L'aumento netto delle spese è relativamente simile sul triennio (5,7 miliardi nel 2015, 6,8 nel 2016 e 6,6 nel 2017), mentre le entrate nette, dopo una leggerissima riduzione nel 2015 (0,1 miliardi), saranno alla base del progressivo

⁴ In particolare la previsione del 2016 per i redditi da lavoro dipendente della Pubblica Amministrazione sconta un'ipotesi di rinnovo contrattuale.

Tab. 2 – Effetti della Legge di stabilità 2015 sul conto economico della PA
(milioni di euro)

	2015	2016	2017
RISORSE	28.204	47.608	54.721
<i>in % del PIL</i>	<i>1,7</i>	<i>2,8</i>	<i>3,1</i>
Maggiori entrate	11.638	27.950	34.489
Aumento aliquote IVA e accise	0	12.814	19.221
Misure di contrasto evasione IVA	3.346	3.554	3.554
TFR in busta paga: tassazione ad aliquota marginale, minori versamenti a fondi complementari e estensione a imprese sotto i 50 addetti	2.409	2.936	2.969
Disposizioni sui giochi	1.787	1.697	1.557
Incremento ritenuta d'acconto (dal 4% all'8%) sulle spese di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico	920	0	0
Aumento imposta sostitutiva sui fondi pensione complementare (dall'11% al 20%) e sulla rivalutazione del TFR (dall'11% al 17%)	450	480	480
Aumento quota imponibile enti non commerciali	447	256	256
Regime fiscale agevolato per lavoratori autonomi	205	545	348
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	350	175	175
Soppressione di sgravi contributivi per i datori di lavoro che beneficiano della totale decontribuzione per i nuovi assunti	155	493	859
Misure minori	848	742	742
Effetti fiscali:	84	2.652	2.872
<i>Temporanea totale decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato</i>	0	1.194	1.122
<i>Effetti su Ires e Irpef delle misure sul cuneo fiscale (ripristino aliquote IRAP pre DL 66/2014 e integrale deducibilità del costo del lavoro da imponibile IRAP)</i>	0	1.040	1.710
<i>TFR in busta paga: estensione agevolazioni</i>	0	54	40
<i>Ecobonus e ristrutturazioni</i>	84	364	0
Oneri riflessi:	637	1.607	1.457
<i>Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola</i>	485	1.455	1.455
<i>Missioni di pace</i>	150	150	0
<i>Finanziamento terra dei fuochi</i>	3	3	3
Minori spese	-16.567	-19.658	-20.232
Minori spese correnti	-13.632	-16.975	-17.561
Concorso degli Enti territoriali alla finanza pubblica	-8.089	-9.089	-10.089
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	-3.452	-3.452	-3.452
<i>Regioni a statuto speciale e Province autonome</i>	-548	-548	-548
<i>Comuni - riduzione fondo solidarietà comunale</i>	-1.200	-1.200	-1.200
<i>Province e città metropolitane</i>	-1.000	-2.000	-3.000
<i>Enti locali - Fondo per i crediti di dubbia esigibilità</i>	-1.889	-1.889	-1.889
Riduzione fondo cuneo fiscale	-2.685	-4.680	-4.135
Riduzione spesa Ministeri (all. A e B)	-915	-1.213	-1.303
Eliminazione credito imposta autotrasportatori per veicoli categoria 0 o inferiore	-612	-542	-472
Fondo per la riduzione della pressione fiscale	-332	-19	-19
Fondo lavori usuranti	-150	-150	-150
TFR in busta paga: minori prestazioni TFR	-132	-609	-716
Riordino delle carriere (Sicurezza - Difesa)	-119	0	0
Misure minori	-599	-674	-678
Minori spese in conto capitale	-2.935	-2.683	-2.671
Piano azione coesione - riprogrammazione risorse	-1.000	-1.000	-1.000
Riduzione spesa Ministeri (all. A e B)	-654	-880	-932
Tabella E	-712	-383	-283
Riduzione Fondo attualizzazione contributi pluriennali	-182	-111	-61
Misure minori	-388	-309	-395

Tab. 2 (segue) – Effetti della Legge di stabilità 2015 sul conto economico della PA
(milioni di euro)

	2015	2016	2017
IMPIEGHI	34.023	47.460	47.830
<i>in % del PIL</i>	<i>2,1</i>	<i>2,8</i>	<i>2,7</i>
Maggiori spese	22.261	26.495	26.847
Maggiori spese correnti	17.562	20.588	20.054
Bonus di 80 euro mensili lavoratori basso reddito	9.503	9.503	9.503
Rifinanziamento ammortizzatori sociali, servizi lavoro e politiche attive	1.700	1.700	1.500
Fondo per la realizzazione del piano <i>La buona scuola</i>	1.000	3.000	3.000
Misure a favore della famiglia	364	612	1.017
Fondi "social card", politiche sociali, non autosufficienze, lavoro disabili	970	820	820
Missioni di pace	850	850	0
Riparto quota 5 per mille	500	500	500
Fondo autotrasportatori e ripristino agevolazione accise autotrasportatori	520	520	520
Scuole paritarie	200	200	200
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)	150	150	150
Fondi per esigenze indifferibili	137	135	135
Immigrazione	203	203	203
Incremento Fondo interventi strutturali di politica economica	145	354	256
Indennizzi per soggetti danneggiati da emotrasfusioni	100	200	289
Fondo efficientamento sistema giudiziario e uffici giudiziari	50	290	320
Misure minori	1.170	1.551	1.641
Maggiori spese in conto capitale	4.698	5.907	6.792
Riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno degli Enti Locali	2.889	2.889	2.889
Tabella E	771	1.787	2.411
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	256	429	520
TFR in busta paga: dotazione iniziale Fondo di garanzia INPS	100	0	0
Misure minori	683	802	972
Minori entrate	-11.762	-20.965	-20.983
Superamento clausola di salvaguardia - Legge di stabilità 2014	-3.000	-3.728	-3.728
Misure sul cuneo fiscale (ripristino aliquote IRAP pre DL 66/2014 e integrale deducibilità del costo del lavoro da imponibile IRAP)	-2.713	-5.614	-5.614
TFR in busta paga: minori entrate contributive a Fondo TFR INPS	-2.327	-3.328	-3.361
TFR in busta paga: estensione agevolazioni fiscali (meno di 50 addetti)	-181	-248	-255
Temporanea totale decontribuzione assunzioni a tempo indeterminato	-1.886	-4.885	-5.030
Regime fiscale agevolato per lavoratori autonomi	-1.052	-1.304	-1.109
Patent box (imposte dirette e IRAP)	0	-148	-134
Ecobonus e ristrutturazioni	-66	-699	-437
Misure minori	-257	-335	-302
Effetti fiscali:	-76	-394	-725
<i>TFR in busta paga: perdita di tassazione</i>	-76	-281	-400
<i>Soppress. benefici contributivi datori lavoro con totale decontribuzione nuovi assunti</i>	0	-113	-169
<i>Ecobonus e ristrutturazioni</i>	0	0	-156
Oneri riflessi:	-205	-283	-289
ENTRATE NETTE	-124	6.985	13.506
USCITE NETTE	5.694	6.838	6.615
<i>correnti</i>	<i>3.931</i>	<i>3.613</i>	<i>2.493</i>
<i>in conto capitale</i>	<i>1.763</i>	<i>3.224</i>	<i>4.122</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-5.818	148	6.891
<i>in % del PIL</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari riferiti alla Legge di stabilità 2015.
Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

aggiustamento verso l'OMT, con un aumento di 7 miliardi nel 2016 e 13,5 nel 2017.

Rispetto al disegno di legge iniziale, integrato con le misure correttive conseguenti ai rilievi della Commissione europea, rimane sostanzialmente invariato l'effetto netto della manovra sui saldi, mentre sia il livello delle risorse sia

quello degli impieghi sono risultati più elevati di circa 1,5 miliardi in ognuno dei tre anni, con un incremento delle entrate nette e delle uscite nette, quest'ultimo dovuto alle spese di natura corrente (tab. 3). Nel passaggio parlamentare, inoltre, sono aumentate le misure di entità minore e, al loro interno, specialmente gli interventi dal lato degli impieghi, alcuni dei quali di carattere microsettoriale.

Tab. 3 – Effetti della Legge di stabilità 2015: modifiche apportate nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento (milioni di euro)

	Testo iniziale comprensivo delle misure aggiuntive (*)			Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014)			Differenze (c = b - a)		
	(a)			(b)					
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
ENTRATE NETTE	-1.018	6.026	12.766	-124	6.985	13.506	894	959	740
USCITE NETTE	4.896	5.863	5.858	5.694	6.838	6.615	798	975	757
<i>correnti</i>	2.971	2.369	1.509	3.931	3.613	2.493	960	1.244	984
<i>in conto capitale</i>	1.924	3.494	4.349	1.763	3.224	4.122	-161	-270	-227
INDEBITAMENTO NETTO	-5.913	163	6.909	-5.818	148	6.891	95	-15	-18
<i>in % del PIL</i>	-0,4	0,0	0,4	-0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaborazioni su dati dei prospetti finanziari riferiti al DDL stabilità 2015 e alla Legge di stabilità.

(*) Per misure aggiuntive si intendono le correzioni apportate in seguito ai rilievi della Commissione europea.

Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Guardando alla composizione della spesa, la manovra determina inizialmente un maggiore incremento di quella corrente rispetto a quella in conto capitale (rispettivamente + 3,9 miliardi e + 1,8 nel 2015), per poi invertire tale tendenza alla fine del triennio di previsione (+2,5 miliardi di spesa corrente a fronte di un incremento di 4,1 miliardi di spesa in conto capitale nel 2017) (tab. 2).

Raggruppando le norme per settori di intervento, si rileva che le misure volte alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e al rilancio dell'occupazione includono:

1. quelle finalizzate a rendere interamente deducibile dalla base imponibile

dell'IRAP il costo del lavoro dei dipendenti a tempo indeterminato⁵;

2. la totale decontribuzione per i datori di lavoro privati (a eccezione di quelli del settore agricolo) relativamente ai neo-assunti a tempo indeterminato, per un periodo massimo di trentasei mesi⁶.

Con la finalità di sostenere il reddito delle famiglie:

⁵ Contestualmente, è stata abolita la riduzione del 10 per cento delle aliquote dell'IRAP disposta dal DL 66/2014. Per i soggetti passivi che non si avvalgono di lavoratori dipendenti tale incremento di aliquota è stato compensato mediante il riconoscimento di un corrispondente credito d'imposta.

⁶ Per approfondimenti cfr. il paragrafo 4.1 del citato Rapporto UPB.

- 1) è reso permanente, per i lavoratori dipendenti con un reddito complessivo fino a 26.000 euro annui, il bonus di 80 euro mensili introdotto con il DL 66/2014;
- 2) è prevista, in via sperimentale per il periodo dal 1° marzo 2015 al 30 giugno 2018, la possibilità per i lavoratori dipendenti del settore privato di ottenere in busta paga la quota di TFR maturanda nell'anno⁷; l'ammontare anticipato viene tassato con l'aliquota marginale dell'Irpef anziché con quella media degli ultimi cinque anni;
- 3) è introdotto un assegno di 80 euro mensili, per la durata di tre anni, per ogni figlio nato o adottato a decorrere dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2017, indirizzato a genitori con un reddito complessivo non superiore a 90.000 euro.

Al fine di favorire la ripresa economica:

- 1) sono stanziati risorse per il finanziamento degli oneri che deriveranno dall'attuazione della riforma in materia di lavoro;
- 2) è introdotto un regime fiscale agevolato per gli esercenti in via prevalente attività d'impresa, arti e professioni, che consente di determinare il reddito imponibile in modo forfetario applicando un coefficiente di redditività ai ricavi o ai compensi al netto dei contributi obbligatori e, su questo, pagare un'imposta sostitutiva dell'Irpef, delle addizionali regionali e comunali all'Irpef e dell'IRAP pari al 15 per cento; sono inoltre previste semplificazioni

- nelle comunicazioni al fisco e negli obblighi contabili (tra l'altro, l'esonero dall'obbligo di registrazione e di tenuta delle scritture contabili);
- 3) viene prorogata per il 2015 la detrazione per spese relative a interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici;
- 4) viene previsto un credito d'imposta per orientare gli investimenti delle casse previdenziali e dei fondi pensione in attività finanziarie a medio e lungo termine individuate dal Ministero dell'Economia e delle finanze, delle quali viene aumentata la redditività mediante un vantaggio di carattere fiscale;
- 5) vengono stanziati risorse per varie finalità, tra cui la mobilità nelle aree metropolitane, l'edilizia residenziale pubblica, il sostegno finanziario alle imprese del settore agricolo e lattiero-caseario, il miglioramento della competitività dei porti e l'interconnessione di tratte autostradali (al fine di assicurare l'equilibrio economico-finanziario degli interventi di partenariato pubblico-privato).

Risorse sono destinate all'implementazione di un piano specifico per la scuola, che prevede l'istituzione di un fondo finalizzato in via prioritaria all'assunzione di docenti e al finanziamento delle spese per il potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro. Per il 2015 è inoltre previsto il finanziamento di interventi finalizzati al mantenimento del decoro e della funzionalità delle scuole e, fino al 2016, l'esclusione dal patto di stabilità

⁷ Per approfondimenti cfr. il paragrafo 4.2.1 del citato Rapporto UPB.

interno di Province e Aree metropolitane delle spese per edilizia scolastica.

Nella manovra sono anche previste risorse per il finanziamento delle spese relative alle cosiddette politiche invariate, che per la prima volta hanno carattere in larga misura permanente o pluriennale, tra cui le spese per missioni di pace, *social card*, politiche sociali e non autosufficienze, cinque per mille, scuole non statali, Università, per il settore dell'autotrasporto. Tale settore è in particolare oggetto sia di interventi di maggiore spesa che di recupero di risorse con effetti sostanzialmente compensativi nel triennio di previsione.

Le misure principali dal lato della copertura finanziaria consistono:

- 1) nell'ulteriore contenimento della spesa dei Ministeri e degli Enti territoriali⁸;
- 2) negli introiti derivanti dalla lotta all'evasione fiscale;
- 3) nell'aumento progressivo delle aliquote dell'IVA del 10 e del 22 per cento di due punti percentuali nel 2016 e di un ulteriore punto percentuale nel 2017;
- 4) nelle nuove disposizioni in materia di giochi, riguardanti la tassazione della rete di raccolta del gioco gestita da operatori privi di concessione statale⁹, la riduzione dei compensi dei gestori di apparecchi da intrattenimento¹⁰ e l'assegnazione mediante gara di nuove

⁸ Principalmente a carico di Regioni a statuto ordinario e Province e Città metropolitane (cfr. in proposito il paragrafo 4.3 del citato Rapporto UPB).

⁹ Da cui è atteso un gettito annuo di 937 milioni, di cui 187 milioni nel 2015 per la procedura di regolarizzazione.

¹⁰ Per un importo annuo di 500 milioni.

concessioni per la gestione del gioco del lotto¹¹;

- 5) nell'incremento della tassazione sui rendimenti dei fondi pensione e sulla rivalutazione del TFR;
- 6) nella modifica della quota imponibile dei dividendi degli enti non commerciali;
- 7) nella rivalutazione di terreni e partecipazioni;
- 8) nell'utilizzo di fondi costituiti in base a provvedimenti precedenti¹².

Sul lato delle entrate incidono in particolare le misure di contrasto dell'evasione fiscale: un recupero di gettito è atteso dalle modifiche sui meccanismi di versamento dell'IVA (*reverse charge*), ossia il passaggio dell'obbligo di versamento all'erario dal venditore all'acquirente finale, nell'ambito delle operazioni effettuate nel settore energetico e del gas, per i servizi di pulizia e, se accettato dal Consiglio della Unione europea, nel settore della grande distribuzione. È prevista l'applicazione di un meccanismo simile anche per gli acquisti delle Amministrazioni pubbliche (*split payment*). Infine, un recupero di evasione è atteso da una maggiore cooperazione tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti.

Con riferimento alle riduzioni di spesa, misure di efficientamento e di

¹¹ Per un importo di 350 milioni nel 2015, 250 nel 2016 e 100 nel 2017.

¹² Si fa riferimento in particolare all'eliminazione del fondo istituito dal decreto legge n. 66 del 2014 per accantonare risorse ai fini della stabilizzazione del bonus di 80 euro mensili a favore dei lavoratori dipendenti (pari a 2,7 miliardi nel 2015, 4,6 nel 2016, 4,1 nel 2017 e 2 nel 2018), in conseguenza della piena quantificazione degli oneri strutturali del bonus tra le maggiori spese correnti, sul versante degli impieghi della manovra.

razionalizzazione mirate sono individuate per i singoli Dicasteri, per gli Organi di rilevanza costituzionale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri e a esse si aggiungono le riduzioni operate, per Missioni e Programmi, negli stati di previsione di spesa di ciascun Ministero. Ulteriori diminuzioni per lo Stato riguardano le autorizzazioni di spesa iscritte nelle tabelle allegate al bilancio. Per quanto riguarda gli Enti territoriali, si prevede che le Regioni predispongano una propria attività di *spending review*, mediante l'individuazione degli ambiti di riduzione della spesa e le modalità di ripartizione del loro contributo agli obiettivi di finanza pubblica entro il 31 gennaio 2015. Per le Province e le Città metropolitane il concorso – crescente – alla manovra, da ottenere attraverso il contenimento della spesa corrente, dovrà essere distribuito tra i singoli enti - entro il 15 febbraio 2015 – tenendo conto delle differenze tra spesa storica e fabbisogni standard. Per i Comuni è prevista una riduzione della spesa corrente operata tramite un taglio al Fondo di solidarietà comunale. E' inoltre disposto che ai fini del computo per il rispetto del saldo obiettivo del patto di stabilità interno degli Enti locali sia inserito anche il Fondo crediti di dubbia esigibilità (introdotto dalla riforma dei sistemi contabili di cui al DLgs n. 118 del 2011, integrato dal recente DLgs. n. 126 del 2014) con conseguente riduzione della spesa corrente sia dei Comuni che delle Province¹³. E' prevista una riprogrammazione delle risorse, non ancora impegnate, del Fondo di rotazione per l'attuazione delle

politiche comunitarie, con conseguente riduzione delle spese in conto capitale.

Parte consistente delle maggiori entrate deriva, infine, dall'impatto di provvedimenti strettamente collegati ad altre misure: gli effetti fiscali indotti da alcune norme e gli oneri riflessi ascrivibili agli interventi che implicano aumenti dei redditi da lavoro dei dipendenti pubblici. Gli impatti fiscali indotti più rilevanti riguardano i maggiori introiti in termini di imposte connessi con lo sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato e gli incassi derivanti dalla concomitante soppressione di precedenti benefici contributivi, il ripristino delle aliquote IRAP attraverso l'abolizione della riduzione del 10 per cento attuata dal DL 66/2014, nell'ambito della revisione del cuneo fiscale delle imprese; gli oneri riflessi sono in larga misura collegati ai maggiori redditi da lavoro derivanti dal piano straordinario di assunzione dei docenti scolastici.

Tra gli interventi di rilievo disposti nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento, sebbene privi di effetti finanziari nel triennio di riferimento, se ne evidenziano alcuni aventi rilevanza per il sottosettore delle Amministrazioni locali o riguardanti le società a partecipazione pubblica. Nel primo gruppo si ricordano, in particolare:

- l'implementazione della riforma di Province e Aree metropolitane mediante la riduzione della relativa dotazione organica, con procedure di mobilità per il ricollocamento del personale in esubero presso altre amministrazioni pubbliche;
- la proroga per un anno dell'incentivo di un miliardo alle Regioni per la cessione di spazi finanziari agli Enti locali del proprio territorio nell'ambito del patto verticale incentivato;
- l'istituzione di una gestione commissariale finalizzata al pagamento dei debiti della Regione Piemonte.

¹³ Per le Regioni il Fondo crediti di dubbia esigibilità incide in misura marginale.

Nel secondo gruppo si segnalano, in particolare:

- il rimborso nel 2014 in favore di Poste Italiane S.p.A di 535 milioni, in attuazione della sentenza del Tribunale della Corte europea di annullamento della decisione della Commissione europea che aveva qualificato come aiuto di Stato la remunerazione dei conti correnti detenuti dalla predetta società presso la Tesoreria statale;
- la cessione a Terna della rete elettrica delle Ferrovie dello Stato, presumibilmente in vista della successiva privatizzazione dell'azienda ferroviaria;
- criteri più stringenti inerenti l'obbligo di dismissione, entro il 2015, delle società direttamente o indirettamente possedute dalle amministrazioni locali: è in particolare prevista l'obbligatoria dismissione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

Le misure *una tantum*

Le misure che potrebbero essere considerate di carattere *una tantum* sul lato delle coperture appaiono limitate all'imposizione sulle rivalutazioni volontarie di terreni e partecipazioni (per 350 milioni nel 2015 e 175 milioni annui nei due esercizi successivi), agli introiti derivanti dalla dismissione degli immobili in uso al Ministero della Difesa (per 220 milioni nel 2015 e 100 milioni annui nei due esercizi successivi) e agli incassi attesi dall'assegnazione di frequenze radioelettriche qualora si concretizzassero (destinati, nel limite di 700 milioni per il 2015, alla concessione di spazi finanziari alle Regioni per il cofinanziamento di interventi comunitari).

Non sembrano invece qualificabili come *una tantum*, benché abbiano carattere temporaneo, le entrate (pari a 700 milioni complessivi nel triennio 2015-2017) attese

dall'affidamento con gara di nuove concessioni per la raccolta del gioco del lotto, non trattandosi in questo caso di cessioni di *assets* patrimoniali. Parimenti non appaiono qualificabili come *una tantum* le maggiori entrate, pari a 920 milioni per il solo 2015, derivanti dall'aumento permanente della ritenuta d'acconto sui bonifici riguardanti le spese che danno titolo al beneficio delle detrazioni di imposta.

Sul lato degli impieghi potrebbero essere qualificate come *una tantum* le spese per la prosecuzione di interventi nelle aree colpite da recenti calamità naturali e per altre finalità di carattere emergenziale, il cui impatto complessivo risulta moderato nel 2015 (circa 260 milioni¹⁴) e più elevato nei due esercizi successivi (nell'ordine di 600 e 800 milioni¹⁵).

L'incidenza sul PIL delle misure *una tantum* riportata nelle tavole aggiornate del Documento programmatico di bilancio 2015 incorpora presumibilmente le misure sopra indicate a eccezione di quella relativa agli incassi derivanti dall'assegnazione delle frequenze radioelettriche¹⁶. I relativi importi non sono stati considerati, in via prudenziale, nel prospetto riepilogativo degli effetti

¹⁴ Riferibile principalmente a interventi in Abruzzo (cfr. la Tabella E) e in altre zone colpite da calamità, a esclusione dell'intervento relativo al sisma del 1990 in Sicilia, presumibilmente escluso dalle *una tantum* in quanto eccessivamente lontano nel tempo; è considerato inoltre lo stanziamento destinato al Fondo per le emergenze nazionali.

¹⁵ Pressoché interamente riferibili agli interventi in Abruzzo.

¹⁶ Infatti, l'incidenza delle *una tantum* riportata nel DPB risulta modificata rispetto a quella indicata nella Nota di aggiornamento del DEF di un ammontare coerente con le quantificazioni riportate nell'allegato 3 della legge di stabilità 2015, con riferimento alle misure sopra elencate.

finanziari della legge di stabilità (allegato 3). Ove si realizzassero gli introiti attesi, la relativa destinazione, nel limite di 700 milioni, alla concessione di spazi finanziari alle Regioni per il cofinanziamento degli interventi comunitari determinerebbe un effetto peggiorativo del saldo strutturale, non essendo la predetta finalizzazione annoverabile tra le misure *una tantum* in uscita. Peraltro, secondo la recente Comunicazione della Commissione europea relativa ai margini di flessibilità applicabili nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita¹⁷, il predetto eventuale peggioramento, nella misura in cui fosse ascrivibile al cofinanziamento di interventi comunitari, potrebbe rientrare tra le deviazioni temporanee ammissibili dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine.

I margini di rischio sugli effetti finanziari della manovra

L'analisi della manovra evidenzia la presenza di alcuni rischi soprattutto negli anni finali del periodo di previsione e dal lato delle entrate, i quali richiederebbero un monitoraggio per verificare l'effettiva realizzazione degli incassi attesi.

Con riferimento alle misure miranti a contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale, cui sono inevitabilmente collegati margini di aleatorietà nelle stime di recupero del gettito, un particolare rilievo assumono le norme riguardanti la tassazione dei giochi. Il gettito atteso deriva dall'imposizione sulla raccolta della rete gestita da operatori privi di concessione statale e sulle attività di gioco

praticate tramite apparecchi irregolari o che non rispettano i meccanismi operativi legali. La quantificazione delle maggiori entrate derivanti da questo intervento presenta elevata incertezza su entità e tempistica dell'emersione di gettito che suggerirebbe l'opportunità di rinviarne a consuntivo la registrazione (pari a 937 milioni annui). Non mostrano invece significativi margini di aleatorietà gli effetti derivanti dalle norme introdotte nel passaggio parlamentare riguardanti la riduzione degli aggi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera e l'asta per l'affidamento del servizio di raccolta del gioco del lotto e degli altri giochi a quota fissa.

Elementi di rischio significativi (stimati in circa 400 milioni nel 2015 e oltre 1 miliardo nel 2016 e 2017) si evidenziano, inoltre, per le misure di sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2015¹⁸, per le quali incidono sia l'effetto di sostituzione con lo stock vigente di contratti a tempo determinato sia il cosiddetto effetto di attrazione, cioè lo slittamento temporale delle nuove assunzioni dall'anno precedente e dai primi mesi di quello successivo. Indicazioni in tal senso sembrano derivare dal lieve calo dell'occupazione registrato nella parte finale del 2014, che potrebbe in parte derivare da un rinvio delle assunzioni da parte delle imprese al fine di beneficiare degli sgravi contributivi previsti dalla Legge di stabilità.

Una possibile perdita di gettito netto superiore alle attese potrebbe verificarsi

¹⁷ Cfr. la Comunicazione della Commissione del 13 gennaio 2015, già citata.

¹⁸ Cfr. In proposito il paragrafo 4.1.2 del citato Rapporto UPB.

anche relativamente all'introduzione del nuovo regime agevolato per i lavoratori autonomi e per le imprese che esercitano attività in forma individuale, in particolare se già attivi. Le imprese già operanti da oltre cinque anni, in mancanza della norma rientrerebbero nel regime ordinario rispetto al quale il nuovo regime previsto dalla legge di stabilità risulta più conveniente. Considerata tale convenienza e la non temporaneità del regime agevolato, è plausibile che un numero elevato di soggetti - date le semplificazioni nelle comunicazioni al fisco e considerato il fatto che non possano essere sottoposti agli studi di settore e ad altre forme di accertamento induttivo del reddito - adottino pratiche evasive per potere rimanere sotto le soglie per usufruire del regime agevolato. Inoltre, tali pratiche verrebbero amplificate dall'incentivo di questi contribuenti a non richiedere fattura ai propri fornitori per l'irrilevanza dei costi nella determinazione del reddito. Un ulteriore effetto di perdita di gettito potrebbe derivare dal fenomeno di anticipo delle aperture delle partite IVA registrato a fine 2014, al fine di beneficiare, per 4/5 anni, del previgente regime di vantaggio, più favorevole¹⁹.

Per quanto riguarda l'effetto atteso dalle modifiche delle aliquote dell'IVA previste a partire dal 2016, le valutazioni ufficiali indicano un gettito pari a 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 nel 2017 e 21,3 nel 2018,

¹⁹ I nuovi titolari delle partite IVA in questione, grazie all'anticipo, di fatto mantengono il regime più favorevole che avrebbero avuto in base alla legislazione vigente prima della Legge di stabilità 2015.

mentre le stime dell'UPB portano a un gettito lievemente inferiore²⁰.

Infine, una quota significativa di gettito è riconducibile agli effetti indotti da altre misure, parte delle quali presuppongono cambiamenti dei comportamenti, la cui realizzazione effettiva dipende dal disegno delle misure stesse e, in generale, da una serie di caratteristiche del settore coinvolto e del contesto congiunturale nel quale operano. Margini di incertezza emergono in proposito per la quantificazione degli effetti delle agevolazioni in caso di ristrutturazioni edilizie, per la quale potrebbe essere prudente ipotizzare sia un effetto di spiazzamento che uno di anticipazione. Infatti, una parte degli interventi aggiuntivi potrebbe risultare sostitutiva di altre decisioni di spesa, con la conseguente assenza di effetti positivi sul gettito, e una parte potrebbe essere anticipata rispetto agli anni successivi, con un conseguente maggior gettito nell'anno in cui opera l'incentivo e una corrispondente perdita negli esercizi seguenti.

Mostrano invece limitati margini di aleatorietà, anche se fortemente dipendenti da ipotesi comportamentali, la stima del gettito derivante dalle modifiche sui meccanismi di versamento dell'IVA (cosiddetto *reverse charge*) e quella relativa alle misure di anticipazione del TFR in busta paga.

Dal lato del contenimento della spesa, le voci più importanti sono rappresentate dal contributo delle autonomie territoriali e

²⁰ Si rinvia in proposito al paragrafo 2.2.3 del citato Rapporto UPB.

dalla riduzione degli stanziamenti dei Ministeri e degli altri enti. Il quadro finanziario che deriva da queste misure richiederebbe di essere esaminato non solo per la verifica della credibilità della tenuta dei conti pubblici, ma anche per valutare le condizioni di continuità delle funzioni svolte e dei volumi di prestazioni erogati, anche in considerazione del carattere cumulativo delle manovre succedutesi nel tempo su tali comparti della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda i Ministeri, le numerose norme di contenimento della spesa richiedono un attento monitoraggio ai fini del conseguimento dei risparmi attesi. Si rileva inoltre una forte concentrazione della riduzione delle dotazioni in quelle relative al Ministero della Difesa e, in particolare, di conto capitale. Tra i risparmi attesi in tale ambito figurano quelli derivanti da dismissioni di immobili, compresi quelli di tipo residenziale. Esistendo profili di rischio su tale versante, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei saldi finanzia pubblica, sono previsti tuttavia accantonamenti nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa del Ministero.

Con riferimento agli Enti territoriali, data la rilevanza dell'intervento sui trasferimenti erariali a essi indirizzati, è da sottolineare il rischio di un possibile incremento della pressione fiscale locale o di una contrazione delle spese in conto capitale a detrimento della qualità complessiva della spesa, come spesso avvenuto in passato. Tuttavia, per le Regioni, il passaggio dal vincolo sui tetti di spesa al conseguimento del pareggio di bilancio – sia complessivo che di parte

corrente - in attuazione di quanto previsto dalla legge 243 del 2012 potrebbe comportare un minor rischio di traslazione dei tagli di spesa dalla parte corrente a quella in conto capitale²¹. Rimane invece la possibilità di aumenti delle entrate anche in considerazione degli ampi spazi attualmente disponibili per la maggior parte delle Regioni in termini di manovrabilità delle aliquote relative ai cespiti tributari regionali. Analoga possibilità esiste per i Comuni, per i quali il possibile sforzo fiscale residuo riguarda sia l'addizionale comunale all'Irpef sia l'IMU²².

²¹ Nel caso in cui i trasferimenti incisi dai tagli siano quelli di natura corrente, l'obbligo di mantenere il pareggio della parte corrente del bilancio determinerà l'esigenza per le Regioni di reperire compensazioni della medesima natura.

²² Per gli spazi residui di manovra, cfr. quanto riportato nell'Audizione dell'UPB del 22 gennaio scorso sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale. In base alle ultime informazioni disponibili, per le Regioni nel 2013 lo sforzo fiscale residuo è pari al 38 per cento per l'addizionale regionale all'Irpef (destinato ad aumentare dal 2015 in considerazione dei maggiori margini di manovrabilità, previsti dall'art. 6 del DLgs n. 68 del 2011) e al 72 per cento per l'IRAP; per i Comuni, nel 2014 oltre il 50 per cento ha fissato aliquote dell'addizionale all'Irpef inferiori al massimo. Tuttavia il 14,5 per cento dei Comuni (cui corrisponde 39,8 per cento della popolazione) potrebbe aumentare il gettito solo accrescendo il prelievo sui redditi più bassi, con problemi dal punto di vista della praticabilità politica. Maggiori margini residui di aumenti di gettito si riscontrano per quanto riguarda l'IMU, il cui grado di autonomia ancora non sfruttato è pari nel 2013 a oltre il 70 per cento per quanto riguarda l'abitazione principale e a oltre il 30 per cento per gli altri immobili.