



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA per il 2015

2013
2014
2015
2016



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Ispettorato generale del bilancio

La manovra di finanza pubblica per il 2015

Premessa

La Nota breve illustra gli interventi disposti dalla legge di stabilità per il 2015 in relazione alle finalità perseguite da ciascuna misura e agli effetti finanziari che esse determinano sui soggetti interessati e sul bilancio pubblico.

In relazione alla finalità, si distinguono le misure per il "reperimento delle risorse" da quelle che ne dispongono "l'utilizzo".

La valutazione degli effetti netti consente, invece, di ricondurre a ciascuna misura il complesso degli effetti finanziari prodotti.

A partire dalla redazione della Nota breve "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale-decreto legge n. 66/2014" sono stati modificati i criteri per la redazione dei documenti illustrativi delle manovre di finanza pubblica. Nelle precedenti Note brevi, infatti, la rappresentazione degli effetti dei provvedimenti era definita in base alle modalità con cui essi erano contabilizzati in bilancio in ciascun anno del periodo di previsione singolarmente considerato.

Le dimensioni della "Manovra lorda" e degli "Interventi" (da confrontare rispettivamente con i nuovi aggregati "Reperimento risorse" e "Utilizzo risorse") erano, infatti, calcolate - anziché in relazione alla finalità delle misure - come la somma delle maggiori entrate e delle minori spese, per la manovra lorda, e come la somma delle minori entrate e delle maggiori spese, per gli interventi.

Gli effetti delle misure adottate erano valutati, inoltre, in base alle singole voci del bilancio su cui producevano variazioni e al "lordo" (senza tenerne conto) di eventuali ulteriori effetti prodotti su altre voci del bilancio direttamente riconducibili all'operare della norma in esame.

Per assicurare continuità con le informazioni precedentemente elaborate, comunque utili a valutare l'evoluzione dei principali aggregati di bilancio, le tavole redatte secondo la precedente metodologia sono pubblicate, in formato elaborabile, sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato. Per una più esaustiva trattazione sui criteri utilizzati per la redazione della presente Nota breve si fa rinvio alla Nota metodologica già pubblicata sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato.¹

1. Lo scenario di riferimento

A causa dell'indebolirsi del quadro congiunturale, con la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) dello scorso settembre, sono state aggiornate le previsioni macroeconomiche per l'anno 2014 e per il successivo triennio di previsione, rispetto a quanto indicato nel Documento di programmazione

di aprile (DEF 2014). Secondo tali stime, il prodotto interno lordo (PIL) avrebbe segnato nel 2014 una contrazione dello 0,3 per cento, per tornare progressivamente su un sentiero di crescita a partire dal 2015 (0,5 per cento). La difficile situazione congiunturale, tale da configurare l'esistenza di un evento eccezionale², ha indotto il Governo a rivedere gli obiettivi programmatici precedentemente definiti. Con la NADEF 2014 e la Relazione al Parlamento del 30 settembre 2014, il pareggio di bilancio strutturale è stato posticipato dal 2016, come indicato nel DEF 2014, al 2017, utilizzando i margini di flessibilità concessi dalle Camere³ per l'adozione di interventi per il sostegno della crescita economica e la competitività del Paese.

Nel nuovo scenario il rapporto dell'indebitamento netto rispetto al PIL per l'anno 2014, si sarebbe dovuto attestare al 2,9 per cento, per poi progressivamente ridursi negli anni successivi fino allo 0,2 per cento nel 2018.

Sulla base di una prima valutazione degli effetti della legge di stabilità presentata alle Camere con il Documento Programmatico di Bilancio (DPB), le previsioni erano state ulteriormente aggiornate. In particolare, nel Documento inviato alla Commissione europea, la variazione del PIL avrebbe dovuto crescere dello 0,6 per cento nel 2015 e progressivamente aumentare fino all'1,4 per cento nel 2018.

Il saldo primario, dopo l'iniziale peggioramento atteso nel 2015 rispetto al valore del 2014, in conseguenza degli effetti disposti con la legge di stabilità, era previsto migliorare nel periodo successivo dal 2,7 per cento del 2016 al 3,9 per cento del 2018.

² Articolo 3, paragrafo 3, lettera b) del Trattato sulla stabilità e sul coordinamento e la governance nell'Unione europea e articolo 6, comma 2 della legge n. 243/2012.

³ L'art. 6 della legge n. 243/2012 dispone che qualora il Governo, in presenza di eventi eccezionali, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dagli obiettivi programmatici, sentita la Commissione europea, presenti una Relazione alle Camere con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e chiedi una specifica autorizzazione, che indichi la durata e la misura dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello scostamento e il relativo piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, da attuare a partire dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, secondo un programma che tenga conto della durata e della gravità degli eventi da fronteggiare. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

In data 30 settembre 2014 il Governo ha presentato alle Camere la relazione di cui all'art. 6 della legge n. 243/2012.

Con la risoluzione della Camera dei Deputati 6-00082 (Speranza, De Girolamo e altri) e la risoluzione del Senato della Repubblica 6-00062 n. 100 (Zanda Sacconi, Romano, Susta e Zeller), entrambe approvate in data 14 ottobre 2014, il Parlamento ha concesso al Governo l'autorizzazione allo scostamento temporaneo dagli obiettivi programmatici.

¹ http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/Misure_urgenti_x_la_competitivita_giustizia_social_e/Nota_metodologica.pdf

Tav. 1 – Le previsioni nei documenti di finanza pubblica (quadro programmatico)*

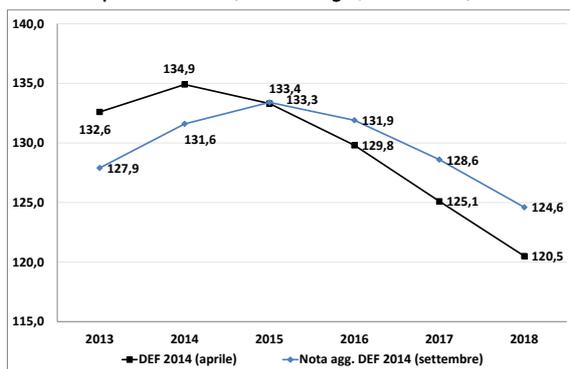
Prodotto interno lordo (prezzi costanti-var.%)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DEF 2014 (aprile)	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
Nota agg. DEF 2014 (settembre)	-1,9	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2
Documento Programmatico di Bilancio (ottobre)	-1,9	-0,3	0,6	1,0	1,3	1,4
Indebitamento netto (% Pil)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DEF 2014 (aprile)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Nota agg. DEF 2014 (settembre)	-2,8	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2
Documento Programmatico di Bilancio (ottobre)	-	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2
Indebitamento netto strutturale (% Pil)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DEF 2014 (aprile)	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
Nota agg. DEF 2014 (settembre)	-0,7	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0
Documento Programmatico di Bilancio (ottobre)	-	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0
Saldo primario (% Pil)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DEF 2014 (aprile)	2,2	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
Nota agg. DEF 2014 (settembre)	2,0	1,7	1,6	2,7	3,4	3,9
Documento Programmatico di Bilancio (ottobre)	-	1,7	1,6	-	-	-

Fonte: Vari documenti programmatici

* I valori riportati nella tavola non considerano la revisione degli obiettivi programmatici (di 4,5 miliardi di euro per l'anno 2015) operata durante l'iter parlamentare di approvazione della legge di stabilità per tener conto delle indicazioni formulate dalla Commissione europea nell'ambito del procedimento di valutazione del DPB 2015.

Nel 2015 l'incidenza del debito pubblico sul PIL, al lordo dei sostegni finanziari e dell'impatto delle misure sul pagamento dei debiti della PA, era prevista aumentare dal 131,6 per cento del 2014 al 133,4 per cento. Tale rapporto avrebbe invece dovuto ridursi negli esercizi successivi, fino a raggiungere un valore pari al 124,6 per cento nel 2018, per effetto del miglioramento atteso delle prospettive macroeconomiche e del processo di aggiustamento dei conti pubblici.

Fig. 1- Previsioni sul debito pubblico nei documenti di finanza pubblica 2014 (lordo sostegni; in % del Pil)*



Fonte: DEF 2014 e Nota di aggiornamento al DEF 2014

* I valori riportati nella tavola non considerano la revisione degli obiettivi programmatici (di 4,5 miliardi di euro per l'anno 2015) operata durante l'iter parlamentare di approvazione della legge di stabilità per tener conto delle indicazioni formulate dalla Commissione europea nell'ambito del procedimento di valutazione del DPB 2015.

Con la Relazione di variazione alla NADEF 2014, presentata il 28 ottobre 2014, il Governo, per tener conto delle osservazioni formulate dalla Commissione Europea nell'ambito del processo di valutazione del DPB 2015⁴, ha rivisto ulteriormente gli obiettivi programmatici per il 2015, fissando il valore dell'indebitamento netto programmatico al 2,6 per cento (con un miglioramento del saldo strutturale di circa lo 0,3 per cento del PIL, rispetto al valore del 2014). La dimensione espansiva della manovra è stata pertanto ridotta, rispetto a quella presentata, di circa 4,5⁵ miliardi di euro.

2. La Legge di Stabilità 2015

I provvedimenti disposti con la legge di stabilità per il 2015 si collocano su un percorso di progressivo risanamento dei conti pubblici e coniugano il rigore finanziario con l'adozione di interventi per il rilancio dell'economia, in coerenza con gli obiettivi programmatici delineati nella Relazione di variazione alla NADEF 2014. Complessivamente, la manovra approvata dal Parlamento prevede un incremento dell'indebitamento netto per l'anno 2015 pari a 5,8 miliardi e un miglioramento del saldo per i due anni successivi pari a 0,15 miliardi nel 2016 e a 6,9 miliardi nel 2017 (Tav. 2).

Le risorse reperite per il primo anno ammontano a 24,5 miliardi, a 38,7 miliardi nel 2016 e a circa 45,8 miliardi nel 2017.

Gli interventi della legge di stabilità comportano una riduzione netta delle entrate di circa 0,1 miliardi nel 2015, e un incremento di circa 7 miliardi nel 2016 e 13,5 miliardi nel 2017. Nel biennio 2016 – 2017 l'incremento delle entrate risente degli effetti della clausola di salvaguardia per il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per 12,8 miliardi nel 2016 e 19,2 miliardi nel 2017 (senza considerare tali effetti si avrebbe una riduzione netta delle entrate di 5,8 miliardi nel 2016 e di 5,7 miliardi nel 2017). In senso riduttivo agisce, invece, la sterilizzazione della clausola di salvaguardia prevista dalla legge di stabilità 2014 per un importo di 3 miliardi nel 2015 e di 3,7 miliardi a decorrere dal 2016. Per effetto della manovra si ha un incremento netto delle spese di 5,7 miliardi nel 2015, 6,8 miliardi nel 2016 e 6,6 miliardi nel 2017. La variazione della spesa

⁴ Cfr. Lettera del Vicepresidente della Commissione europea del 22 ottobre 2014.

⁵ La correzione è stata operata mediante l'approvazione di un apposito emendamento governativo al disegno di legge di stabilità per il 2015 nel corso della prima lettura alla Camera dei Deputati (A.C. 2679), attraverso l'utilizzo delle risorse stanziata sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale (3,3 miliardi di euro), il rafforzamento delle misure di contrasto all'evasione fiscale con l'estensione del *reverse charge* al settore della grande distribuzione (circa 0,73 miliardi) e la parziale riduzione delle risorse messe a disposizione dal disegno di legge di stabilità per il cofinanziamento dei fondi strutturali che erano inizialmente esentate dagli obiettivi del Patto di stabilità interno (0,5 miliardi).

corrente risente della stabilizzazione dell'assegno di 80 euro in favore dei lavoratori dipendenti (9,5 miliardi annui) che secondo i criteri della contabilità nazionale è registrata tra le prestazioni sociali in denaro. In assenza di tale intervento la spesa corrente registrerebbe una riduzione netta di 5,6 miliardi nel 2015, 5,9 miliardi nel 2016 e 7 miliardi nel 2017.

Tav. 2 – Effetti della LS 2015 (contributo all'indebitamento netto PA; milioni di euro)

N.B.: Il segno (+) o (-) indica il contributo all'indebitamento netto: il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento

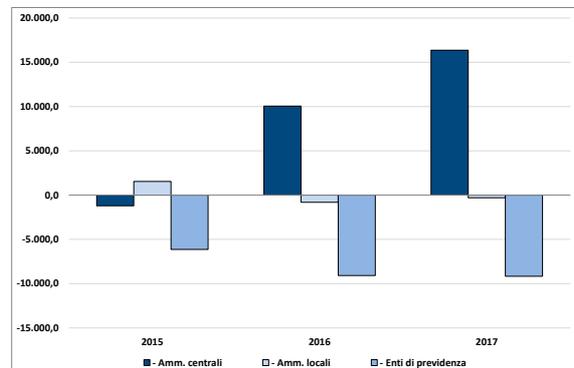
	2015	2016	2017
Reperimento risorse	24.455	38.716	45.771
Entrate	8.081	19.718	26.305
Spese	16.374	18.999	19.466
- spese correnti	13.476	16.352	16.832
- spese conto capitale	2.898	2.646	2.634
Utilizzo risorse	-30.273	-38.569	-38.880
Entrate	-8.205	-12.733	-12.799
Spese	-22.068	-25.836	-26.081
- spese correnti	-17.406	-19.966	-19.325
- spese conto capitale	-4.662	-5.870	-6.756
Effetti indebitamento netto	-5.818	148	6.891
- entrate	-124	6.985	13.506
- spese	-5.694	-6.838	-6.615
spese correnti	-3.931	-3.613	-2.493
spese conto capitale	-1.763	-3.224	-4.122

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Tra i sottosettori della PA, concorrono alla formazione del disavanzo per l'anno 2015 gli enti di previdenza (-6,1 miliardi) e le amministrazioni centrali (-1,2 miliardi) mentre positivo è il contributo delle amministrazioni locali (+1,5 miliardi). Negli anni successivi il miglioramento del saldo è operato sul bilancio delle amministrazioni centrali (+10 miliardi nel 2016 e +16,4 miliardi nel 2017) che compensano l'impatto delle misure con effetti negativi sui conti degli altri sottosettori (Tav.3 e Fig. 2).

Fig. 2 - Effetti della LS 2015 per sottosettori della PA sull'indebitamento netto (contributo all'indebitamento netto PA; milioni di euro)

N.B.: Il segno (+) o (-) indica il contributo all'indebitamento netto: il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento



Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Sul disavanzo degli enti di previdenza influiscono principalmente, dal lato delle entrate, le disposizioni in materia di TFR e le misure agevolative in favore delle imprese per le assunzioni a tempo indeterminato, nonché, dal lato della spesa, il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, la riforma degli ammortizzatori sociali e l'attuazione di provvedimenti inerenti i servizi per il lavoro e le politiche attive (Tav. 3) Per le amministrazioni centrali, il contributo positivo alla manovra è assicurato dal lato delle entrate dalle norme che prevedono per alcune attività economiche e per gli acquisti effettuati dalle PA nuove modalità di riscossione dell'IVA, dalle disposizioni in materia di giochi e, a partire dal 2016, dagli effetti della clausola di salvaguardia a garanzia del rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Sulle maggiori uscite delle amministrazioni centrali influiscono le misure per la stabilizzazione dell'assegno di 80 euro in favore dei lavoratori dipendenti e l'attuazione del piano "La buona scuola", che assorbono interamente il concorso alla manovra attraverso la riduzione delle spese dei Ministeri (Tav. 3) Per gli anni 2016-2017 il disavanzo delle amministrazioni locali è ascrivibile agli effetti in termini di minori entrate delle misure per la riduzione del cuneo fiscale che annullano le misure di minore spesa assicurate dal sottosettore (Tav. 3).

Tav. 3 – Effetti della LS 2015 sull’indebitamento netto della PA per sottosettore (contributo all’indebitamento netto PA; milioni di euro)

N.B.: Il segno (+) o (-) indica il contributo all’indebitamento netto: il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento.

	2015	2016	2017
- Amm. centrali	-1.214	10.050	16.360
entrate	7.095	19.934	26.468
spese	-8.310	-9.885	-10.108
- Amm. locali	1.536	-819	-302
entrate	-2.622	-5.437	-5.499
spese	4.158	4.619	5.198
- Enti di previdenza	-6.140	-9.083	-9.167
entrate	-4.598	-7.512	-7.463
spese	-1.542	-1.572	-1.704
TOTALE	-5.818	148	6.891

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari del provvedimento.

3. Le principali misure della Legge di Stabilità

La legge di stabilità prevede una serie di interventi destinati al rilancio della crescita economica attraverso disposizioni in favore delle imprese, misure di sostegno al reddito delle famiglie, provvedimenti in materia di lavoro, interventi in ambito sociale, della sanità e dell’istruzione. La manovra, inoltre, contrariamente a quanto accaduto in precedenti esercizi, dispone il finanziamento di alcune delle c.d. “politiche invariate” per l’intero triennio di programmazione (vedasi box riportato a pagina 8)

3.1 Utilizzo risorse

A favore delle imprese è disposta la riduzione del cuneo fiscale mediante la deducibilità integrale, ai fini IRAP, del costo del lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato (circa 11,2 miliardi di euro nel triennio) in sostituzione della riduzione del 10 per cento delle aliquote IRAP precedentemente disposta dal D.L. 66/2014. Sempre in materia di IRAP la legge di stabilità prevede il riconoscimento di un credito di imposta a favore di soggetti che non occupano lavoratori dipendenti (circa 0,32 miliardi nel triennio).

Sono previsti sgravi contributivi, per un periodo massimo di tre anni, per i datori di lavoro, ad eccezione di quelli che operano nel settore agricolo, che assumono lavoratori a tempo indeterminato nel 2015 ad esclusione dei contratti di apprendistato e di lavoro domestico (circa 9,5 miliardi nel triennio di riferimento).

Si introduce, inoltre, un regime fiscale agevolato per imprese e professionisti che esercitano un’attività in forma individuale, con la previsione di un’imposta sostitutiva IRPEF, delle relative addizionali e dell’IRAP, pari al 15 per cento del reddito determinato in modo forfettario (circa 2,4 miliardi nel triennio). Infine, sono prorogate al 2015 le detrazioni per spese relative ad interventi di ristrutturazione edilizia e per l’acquisto di

mobili e di grandi elettrodomestici (circa 0,9 miliardi nel periodo 2015-2017).

A sostegno della competitività e dell’innovazione è previsto un credito d’imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo (circa 1 miliardo nel triennio) con la previsione di una maggiorazione premiale per le spese relative alla ricerca “extra muros” e per quelle relative al personale altamente qualificato. Ulteriori benefici a favore delle imprese derivano dall’introduzione di un’agevolazione fiscale, in forma opzionale, per i redditi derivanti dall’utilizzo di beni immateriali (c.d. *patent box*) con un effetto di 0,28 miliardi nel triennio.

Vengono ripristinate (al 100 per cento) le agevolazioni fiscali, sotto forma di credito d’imposta, sul gasolio impiegato dagli autotrasportatori (0,8 miliardi nel triennio) che invece, per effetto della legge di stabilità 2014 si sarebbero ridotte del 15 per cento a partire dall’anno 2015. Contestualmente, il medesimo beneficio è abolito per gli autotrasportatori che utilizzano veicoli di categoria euro zero (con un effetto migliorativo in termini di indebitamento netto di circa 1,6 miliardi nel triennio) ed è rifinanziato il fondo per l’autotrasporto (0,75 miliardi nel triennio).

Nell’ambito delle politiche per la famiglia la legge di stabilità 2015 prevede la stabilizzazione dell’assegno di 80 euro mensili in favore dei lavoratori dipendenti con reddito annuo fino a 26.000 euro (28,5 miliardi nel triennio). Un’ulteriore misura riguarda la possibilità per i lavoratori dipendenti del settore privato, con esclusione di quelli domestici e del settore agricolo, di chiedere al datore di lavoro l’erogazione in busta paga della quota maturanda del TFR, che viene però assoggettata a tassazione ordinaria (0,7 miliardi nel triennio).

A favore delle politiche della famiglia è previsto un assegno di 960 euro l’anno (c.d. *bonus bebè*) per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017. L’assegno è erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita fino al compimento del terzo anno d’età ovvero per tre anni dall’ingresso nel nucleo familiare nel caso di adozione, a condizione che il nucleo familiare di appartenenza dei genitori presenti un valore dell’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 25.000 euro annui. L’importo dell’assegno raddoppia, invece, nei casi di nuclei familiari con ISEE non superiore a 7.000 euro annui (complessivamente la misura vale circa 1,8 miliardi nel triennio). Ulteriori risorse a sostegno delle famiglie sono stanziare in un apposito fondo per il rilancio di un piano di sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e per il finanziamento dei programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti (0,11 miliardi di euro nel 2015).

In materia di lavoro viene istituito un apposito fondo destinato a far fronte agli oneri derivanti dall’attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali e al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché a finanziare l’attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti (4,9 miliardi di euro).

Nel settore dell'istruzione si prevede l'istituzione di un fondo, denominato "La buona scuola", per finanziare un piano straordinario di reclutamento e formazione del personale docente, il rafforzamento dell'offerta formativa e la realizzazione di progetti di alternanza scuola lavoro (3,6 miliardi nel triennio). Vengono stanziati maggiori risorse destinate ad incrementare il Fondo ordinario delle università (0,45 miliardi nel triennio), a finanziare le scuole paritarie (0,6 miliardi nel triennio) e a garantire il decoro e la funzionalità degli istituti scolastici (0,13 miliardi nel 2015). A queste si aggiungono le disposizioni dirette ad escludere dai vincoli del Patto di stabilità interno le spese per interventi di edilizia scolastica effettuati dalle Province e città metropolitane (0,1 miliardi nel biennio 2015-2016).

Rientrano tra le misure in ambito sociale quelle che prevedono l'incremento delle risorse destinate al cinque per mille (1,5 miliardi nel triennio), al Fondo per i ceti meno abbienti (0,75 miliardi nel triennio), al Fondo per le politiche sociali (0,9 miliardi nel triennio) e al Fondo per le non autosufficienze (0,9 miliardi nel periodo di programmazione). Inoltre la legge di stabilità stanziava 0,34 miliardi nel triennio per finanziare l'attuazione del disegno di legge di delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e la disciplina del servizio civile universale.

In materia di politiche migratorie sono previste maggiori risorse per un ammontare di 0,57 miliardi nel triennio destinate a fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

In ambito sanitario sono stanziati 1,8 miliardi nel triennio (con un effetto in termini di indebitamento netto pari a 0,55 miliardi) per il finanziamento di interventi di edilizia sanitaria pubblica, si prevede altresì un contributo in favore delle Regioni per l'erogazione di indennizzi in favore di soggetti danneggiati da emorragie (circa 0,59 miliardi nel triennio) e si stanziava un apposito fondo per il rimborso delle spese sostenute dalle Regioni per l'acquisto di farmaci innovativi (0,1 miliardi nell'anno 2015).

Vengono autorizzati 0,6 miliardi nel triennio per l'acquisto di veicoli adibiti al miglioramento dei servizi del trasporto pubblico locale.

Sono rifinanziate le missioni di pace per il biennio 2015-2016 (1,4 miliardi di euro) e vengono assegnate nuove risorse per il funzionamento degli uffici giudiziari e per il finanziamento di interventi strategici finalizzati al recupero di efficienza del sistema giudiziario (0,67 miliardi nel triennio).

Ulteriori interventi previsti per il triennio 2015-2017 dalla manovra riguardano la ricostruzione e il rilancio socio-economico dei territori della regione Abruzzo colpiti dal sisma del 2009 (circa 1,6 miliardi), l'erogazione a favore della società Ferrovie dello Stato di circa 1,4 miliardi, destinati alla manutenzione straordinaria dell'infrastruttura ferroviaria e dei contratti di programma, 0,19 miliardi assegnati alla società Anas per la manutenzione e l'ammodernamento dei tratti stradali di propria competenza e la rimodulazione del Fondo sviluppo e coesione con effetto di 0,2 miliardi.

A favore degli Enti locali si prevede l'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno per un importo pari a circa 8,7 miliardi nel triennio. Da ultimo, viene prevista la sterilizzazione – per un importo di 3 miliardi nel 2015 e di 3,7 miliardi a decorrere dal 2016 – della clausola di salvaguardia contenuta nella legge di stabilità 2014. La disposizione prevedeva che qualora non fossero state disposte entro il 1° gennaio 2015 misure per la riduzione della spesa o provvedimenti tali da assicurare maggiori entrate, con un Decreto del Presidente del Consiglio si sarebbero dovute indicare, entro il 15 gennaio 2015, le variazioni delle aliquote di imposta e le riduzioni delle agevolazioni fiscali, tali da realizzare risparmi pari a 3 miliardi nel 2015, 7 miliardi nel 2016 e 10 miliardi nel 2017.

3.2 Reperimento risorse

Le risorse reperite dalla legge di stabilità sul versante delle entrate sono garantite attraverso interventi che rivedono per determinate attività economiche e per gli acquisti effettuati dalle PA le modalità di riscossione dell'IVA, disposizioni in materia di giochi e di tassazione di valori mobiliari. Nello specifico, si introduce nell'ordinamento nazionale il sistema dell'inversione contabile (*c.d. reverse charge*) per le operazioni relative al settore energetico e del gas, per le prestazioni di servizi di pulizia e per gli acquisti effettuati dalla grande distribuzione. In base a tale sistema l'obbligo del versamento dell'IVA sarà trasferito al destinatario della cessione di beni o della prestazione di servizi, con un maggior gettito stimato di circa 4,9 miliardi nel triennio. Una misura analoga (*c.d. split payment*)⁶ prevede che l'IVA sugli acquisti effettuati dalle pubbliche amministrazioni non venga pagata ai fornitori bensì versata direttamente all'Erario (circa 3 miliardi nel triennio)⁷. Una serie di disposizioni sono indirizzate a migliorare la cooperazione tra cittadino e contribuente e mirano ad incentivare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari (circa 2,5 miliardi nel triennio).

Dagli interventi nel settore dei giochi sono attese maggiori entrate per circa 5 miliardi nel triennio. Si tratta, in particolare, di misure che prevedono l'affidamento del servizio di raccolta del gioco del lotto e degli altri giochi a quota fissa a concessionari individuati mediante procedure ad evidenza pubblica (0,7 miliardi nel triennio), la riduzione dei compensi e degli aggi per gli operatori che agiscono nel settore della raccolta del gioco, mediante apparecchi AWP e VLT, per conto dello Stato (1,5 miliardi nel triennio) e

⁶ Le modalità attuative della disposizione sono disciplinate dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2015, pubblicato sulla G.U.n. 27 del 3 febbraio 2015.

⁷ Le disposizioni relative al *reverse charge* nel settore della grande distribuzione e allo *split payment* sono subordinate al rilascio, ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE, della relativa misura di deroga da parte del Consiglio dell'Unione europea. In ogni caso, a garanzia delle maggiori entrate attese è prevista un'apposita clausola di salvaguardia che opera in caso di mancato rilascio della deroga. In tale ipotesi è disposto, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, da adottarsi entro il 30 giugno 2015, un aumento delle aliquote dell'accisa sui carburanti tale da determinare il gettito previsto.

disposizioni volte a favorire la regolarizzazione dei soggetti che operano senza concessione e non sono collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia dogane e monopoli (2,8 miliardi).

La legge di stabilità prevede l'innalzamento dell'aliquota di tassazione sui fondi pensione dall'11 al 22 per cento e l'incremento della tassazione della rivalutazione del TFR dall'11 al 17 per cento (circa 1,4 miliardi nel periodo 2015-2017) e introduce la tassazione dei rendimenti delle polizze vita che contemplano tra le cause che danno diritto all'indennizzo anche il caso morte (0,44 miliardi nel triennio).

Essa dispone, inoltre, la possibilità di rideterminare il valore di acquisto delle partecipazioni non negoziate e dei terreni edificabili posseduti alla data del 1° gennaio 2015, dietro pagamento di un'imposta sostitutiva con un maggior gettito atteso di 0,7 miliardi nel triennio. Si prevede l'innalzamento dal 4 all'8 per cento della ritenuta d'acconto dell'imposta sul reddito, operata dagli intermediari finanziari, relativa a spese per interventi di riqualificazione edilizia ed efficientamento energetico (0,9 miliardi nel solo anno 2015). Inoltre, viene ridotta la quota di esenzione ai fini fiscali dei dividendi percepiti dagli Enti non commerciali (0,96 miliardi nel triennio). Maggiori entrate derivano dalla soppressione, per il datore di lavoro, del beneficio della contribuzione ridotta nel caso di assunzioni con contratto a tempo indeterminato di lavoratori disoccupati da almeno ventiquattro mesi o sospesi dal lavoro e beneficiari di trattamento straordinario di integrazione salariale da un periodo uguale (1,2 miliardi nel triennio).

Infine, per assicurare il pieno rispetto degli obiettivi di finanza pubblica viene prevista una clausola di salvaguardia attraverso l'incremento delle aliquote IVA del 10 per cento e del 22 per cento di due punti percentuali nel 2016 e di un ulteriore punto percentuale nel 2017. La misura dovrebbe garantire maggiori entrate pari a 12,8 miliardi nel 2016 e 19,2 miliardi dal 2017. Tali incrementi non saranno adottati qualora vengano intraprese misure di razionalizzazione della spesa o interventi sul versante delle entrate, tali da assicurare un miglioramento dell'indebitamento netto della stessa entità.

Dal lato della spesa maggiori risorse sono assicurate dagli interventi disposti dai Ministeri, nell'ambito di un processo condiviso di ottimizzazione delle risorse gestite da ciascuna Amministrazione, per un importo di 2,3 miliardi nel 2015, 2,5 miliardi nel 2016 e 2,6 miliardi nel 2017. A carico delle Amministrazioni centrali operano altresì le misure di riduzione delle risorse da destinare ai trasferimenti alle imprese e alla razionalizzazione dei crediti d'imposta per 0,4 miliardi nel triennio, la riduzione del fondo per l'accertamento straordinario dei residui passivi (0,8 miliardi nel 2015-2017) e la riduzione per 0,4 miliardi nel 2015 dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato.

Le Regioni a statuto ordinario assicurano un contributo migliorativo alla finanza pubblica per un importo complessivo di circa 10,3 miliardi nel triennio. Inoltre, per tali Enti vengono riviste le regole del Patto di stabilità interno, passando dal sistema previgente basato sul tetto di spesa a un vincolo definito in termini di pareggio di bilancio. Il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è

di 1,4 miliardi nel periodo 2015-2017 (tenendo conto della rimodulazione del contributo alla manovra della regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano per un importo di 81 milioni annui).

A carico degli Enti locali è prevista una correzione di circa 15,3 miliardi nel triennio, ottenuta attraverso la riduzione del fondo di solidarietà comunale per 3,6 miliardi, una riduzione della spesa corrente delle Province e delle città metropolitane di 6 miliardi e la rilevanza, ai fini del conseguimento dell'obiettivo del saldo di competenza mista del Patto di stabilità interno, degli stanziamenti di competenza del fondo crediti di dubbia esigibilità per circa 5,6 miliardi. Al netto del corrispondente allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno per circa 8,7 miliardi, il contributo degli Enti locali alla manovra di finanza pubblica ammonta a 6,6 miliardi nel triennio.

Ulteriori risorse derivano dalla riduzione del fondo cuneo fiscale (11,5 miliardi nel triennio), istituito dal D.L. 66/2014 e destinato a rendere permanente l'assegno di 80 euro che inizialmente era previsto per il solo anno 2014 e dalla riprogrammazione degli stanziamenti non ancora impegnati del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (3 miliardi nel periodo 2015-2017).

Tav. 4 - Effetti della LS 2015 (contributo all'indebitamento netto; milioni di euro)

N.B.: Il segno (+) o (-) indica il contributo all'indebitamento netto: il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento

	2015	2016	2017
Reperimento risorse	24.455	38.716	45.771
Reverse charge	1.638	1.638	1.638
Split payment generalizzato	988	988	988
Adempimento volontario	700	918	918
Giochi - Versamenti aggi e compensi dai concessionari giochi mediante apparecchi AWP e VLT	500	500	500
Affidamento servizio di raccolta del gioco del lotto mediante gara	350	260	120
Tassazione in materia di giochi - operatori privi di concessione statale	937	937	937
Rivalutazione dei valori di partecipazione non negoziata, dei terreni edificabili o con destinazione agricola	150	75	75
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	200	100	100
Tassazione rendimenti polizze vita causa morte	138	150	150
Fondi pensione e rivalutazione TFR - incremento tassazione	450	480	480
Modifica quota imponibile dividendi enti non commerciali	447	256	256
Incremento aliquota ritenuta d'acconto contrasto di interessi spese di ristrutturazione	920	0	0
Assunzione con contratto tempo indet. di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni- soppressione beneficio della contribuzione ridotta	155	380	690
Clausola di salvaguardia-incremento aliquote IVA del 10% e del 22% di due punti percentuali e incremento accise di 10 centesimi	0	12.814	19.221
Concorso al contenimento della spesa pubblica - Comuni - riduzione fondo di solidarietà comunale	1.200	1.200	1.200
Concorso al contenimento della spesa pubblica - province e città metropolitane	1.000	2.000	3.000
Concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica - Regioni a statuto ordinario	3.452	3.452	3.452
Concorso delle Regioni a statuto speciale e Province autonome al contenimento della spesa pubblica	548	548	548
Fondo per i crediti di dubbia esigibilità - Comuni	1.750	1.750	1.750
Fondo per i crediti di dubbia esigibilità - Province	139	139	139
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-entrate	410	77	102
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-misure in articolato ed elenco 2 DLS 2015	1.569	2.093	2.235
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-riduzione spese tabelle DLS 2015	308	377	297
Concorso Ministeri: riduzione trasferimenti imprese, crediti d'imposta, enti pubblici	102	128	124
Ferrovie dello Stato manutenzione e contratti di programma	400	0	0
Utilizzo Fondo accertamento straordinario residui	281	237	308
Eliminazione credito di imposta per autotrazione autotrasportatori veicoli di categoria 0 o inferiore	612	542	472
Piano azione coesione - riprogrammazione risorse	1.000	1.000	1.000
Riduzione fondo cuneo fiscale	2.685	4.680	4.135
Riduzione fondo lavori usuranti	150	150	150
Riduzione fondo per la riduzione della pressione fiscale	332	19	19
Altro	945	829	769
Utilizzo risorse	-30.273	-38.569	-38.880
Deduzione del costo del lavoro da imponibile IRAP	-2.713	-4.574	-3.904
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	-1.886	-3.691	-3.908
Credito di imposta per i contribuenti IRAP senza lavoratori dipendenti	0	-163	-163
Regime fiscale agevolato per autonomi	-847	-760	-762
Patent box	0	-148	-134
Ecobonus e ristrutturazioni	18	-334	-593
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	-219	-392	-483
Fondo autotrasportatori	-250	-250	-250
Ripristino al 100% delle agevolazioni sulle accise per autotrasportatori	-270	-270	-270
Conferma a regime 80 euro	-9.503	-9.503	-9.503
Tfr in busta paga	-143	-258	-291
Misure per la famiglia (bonus bebè)	-202	-607	-1.012
Fondo per interventi a favore della famiglia	-112	0	0
Disposizioni in materia di rifinanziamento degli ammortizzatori sociali	-1.700	-1.700	-1.500
Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola	-515	-1.545	-1.545
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)	-150	-150	-150
Scuole non statali	-200	-200	-200
Manutenzione ordinaria scuole	-130	0	0
Esclusione spese edilizia scolastica dal Patto di Stabilità Province e Città metropolitane	-50	-50	0
Cinque per mille	-500	-500	-500
Fondo ceti meno abbienti	-250	-250	-250
Fondo per le non autosufficienze	-400	-250	-250
Fondo per le politiche sociali	-300	-300	-300
Delega terzo settore (senza 5 per mille)	-10	-140	-190
Immigrazione- Accordo Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati	-188	-188	-188
Edilizia sanitaria pubblica	-50	-200	-300
Fondo per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto di medicinali innovativi- epatite C	-100	0	0
Indennizzi per soggetti danneggiati da emotrasiusioni	-100	-200	-289
Trasporto pubblico locale	-175	-225	-200
Fondo efficientamento sistema giudiziario	-50	-90	-120
Funzionamento uffici giudiziari	0	-200	-200
Missioni di Pace	-700	-700	0
Sisma Abruzzo	-171	-600	-800
Ferrovie dello Stato manutenzione e contratti di programma	-210	-480	-700
Anas	0	-85	-110
Fondo sviluppo e coesione	0	-50	-150
Riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno - Comuni	-2.650	-2.650	-2.650
Riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno - Province	-239	-239	-239
Superamento clausola di salvaguardia-Legge di stabilità 2014	-3.000	-3.728	-3.728
Contributo a Roma Capitale	-110	-110	-110
Contributo alle spese di funzionamento Agenzia delle Entrate	-100	-100	-100
Contributo in conto interessi mutui RSO su operazioni di indebitamento attivate nell'anno 2015	0	-100	-100
Fondo per il finanziamento delle esigenze urgenti e indifferibili	-110	-110	-110
Fondo interventi strutturali di politica economica	-145	-354	-256
Incremento fondo per la riduzione della pressione fiscale	-150	-150	-150
Altro	-1.693	-1.975	-2.224
Effetti indebitamento netto	-5.818	148	6.891

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

BOX: Il finanziamento delle politiche invariate nella legge di stabilità 2015

Le previsioni tendenziali di entrata e di spesa relative al conto economico delle amministrazioni pubbliche possono essere effettuate sulla base di diversi criteri. Tra questi rientrano quello della legislazione vigente e quello delle c.d. politiche invariate. Nel primo caso, le previsioni considerano solo gli effetti finanziari derivanti dal quadro normativo vigente; nel secondo caso, le previsioni possono essere formulate tenendo conto anche degli effetti di interventi programmati che, sebbene non ancora formalizzati in norme giuridiche, sono definiti con elevato grado di dettaglio e rispetto ai quali è ragionevole ritenere che saranno oggetto di ulteriori rifinanziamenti. Si tratta di misure che, pur non essendo incluse nei tendenziali di spesa a legislazione vigente, sono state sistematicamente rifinanziate, anno per anno, con la legge di stabilità.

A livello comunitario, il Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita prevede che le previsioni di finanza pubblica inserite nei Programmi di stabilità dei singoli Stati membri siano effettuate "under unchanged policy", ossia a politiche invariate. Nello stesso senso si collocano le disposizioni del six pack (in particolare art. 9, comma 2, della direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri) e del two pack (in modo specifico art. 6, comma 3, del Regolamento UE n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nella zona euro).

Per quanto riguarda l'ordinamento interno, la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 prevede che il Documento di economia e finanza (DEF) fornisca un'indicazione delle previsioni a "politiche invariate" per i principali aggregati del conto economico della PA (art. 10, comma 3). Tuttavia, la stessa legge n. 196/2009 stabilisce con riferimento al disegno di legge di bilancio dello Stato che lo stesso sia costruito sulla base del criterio della legislazione vigente (art.21).

La manovra di finanza pubblica per il 2015, a differenza di quanto accaduto negli esercizi precedenti, ha disposto per alcune delle c.d. "politiche invariate" il finanziamento per l'intero triennio di programmazione.

L'ammontare complessivo degli interventi finanziati è pari a 4,1 miliardi nel 2015, 4,9 miliardi nel 2016 e 4,8 miliardi nel 2017. Si tratta delle spese per la ripartizione del cinque per mille, delle risorse per il finanziamento di interventi in campo sociale (per i ceti meno abbienti, per le non autosufficienze, per le politiche sociali), del finanziamento delle scuole non statali delle Università e dei contratti di programma di imprese pubbliche. A queste si aggiungono quelle destinate agli autotrasportatori e all'attuazione del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (cfr. tavola seguente).

Politiche invariate (Legge di Stabilità 2015)			
<i>milioni di euro</i>			
Misure	Indebitamento netto		
	2015	2016	2017
Cinque per mille	500	500	500
Fondo per i ceti meno abbienti	250	250	250
Fondo per le non autosufficienze	400	250	250
Fondo per le politiche sociali	300	300	300
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università	150	150	150
Scuole non statali	200	200	200
Fondo autotrasportatori	250	250	250
Fondo emergenze nazionali	131	89	70
Fondo per il finanziamento di lavori socialmente utili	100	100	100
Accordo Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e interventi per l'immigrazione	203	203	203
Missioni di Pace	700	700	0
Contratti di programma imprese pubbliche	385	790	1.010
Contributo alle spese di funzionamento Agenzia delle Entrate	100	100	100
Rifinanziamenti spese correnti	120	170	219
Rifinanziamenti spese in c/capitale	314	875	1.214
Totale complessivo	4.103	4.927	4.816

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

