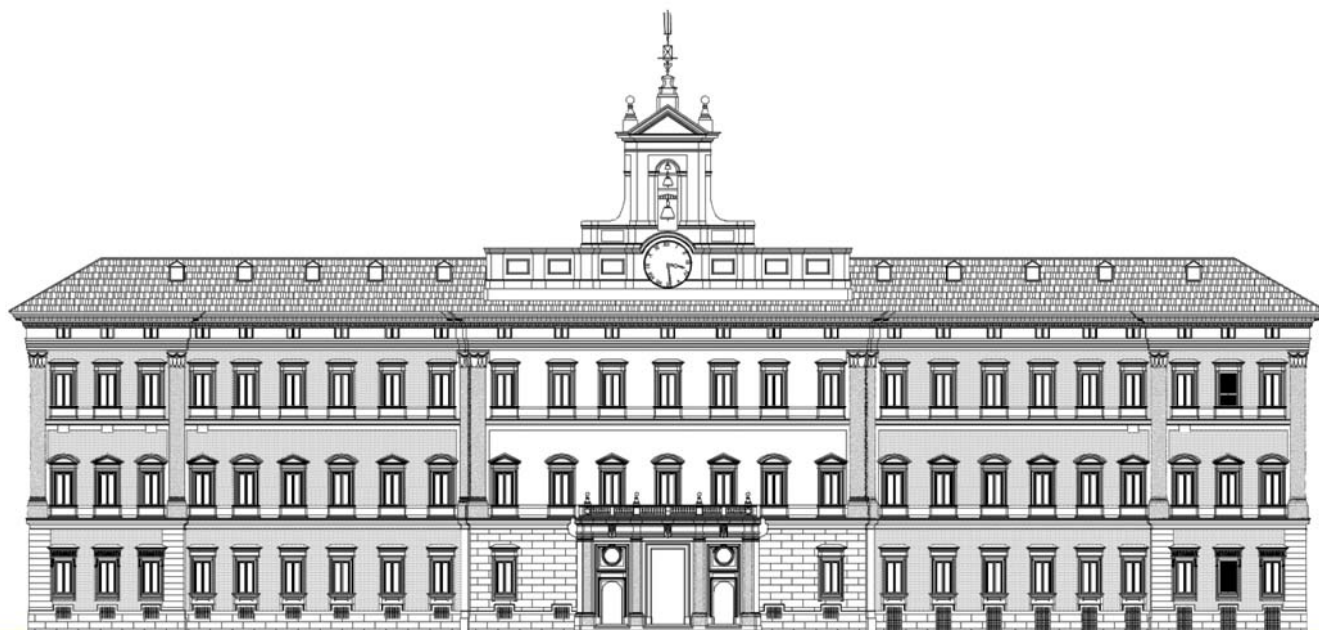




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 2679-bis

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e
pluriennale dello Stato
(Legge di stabilità 2015)

EMENDAMENTO 1.4 Governo

N. 153 – 13 novembre 2014



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

A.C. 2679-bis

Disposizioni per la formazione del bilancio
annuale e pluriennale dello Stato
(Legge di stabilità 2015)

EMENDAMENTO 1.4 Governo

N. 153 – 13 novembre 2014

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio
Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

INDICE

EFFETTI FINANZIARI QUANTIFICATI DALLA RELAZIONE TECNICA ALLEGATA ALL'EMENDAMENTO.....	4
MODIFICHE ALL'ARTICOLO 1 E ALL'ALLEGATO 1 – RISULTATI DIFFERENZIALI PER IL 2015.....	5
MODIFICHE ALL'ARTICOLO 16 – CESSIONE DI FREQUENZE E PATTO DI STABILITÀ DELLE REGIONI	6
SOPPRESSIONE DELL'ARTICOLO 17, COMMA 19 – FONDO PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE.....	6
MODIFICHE ALL'ARTICOLO 18, COMMA 1 – PARZIALE STERILIZZAZIONE DELLA CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA DI CUI ALLA LEGGE 147/2003	7
SOPPRESSIONE DELL'ARTICOLO 36, COMMA 6, NUMERO 4) – PATTO DI STABILITÀ DELLE REGIONI E COFINANZIAMENTO NAZIONALE DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI.....	8
MODIFICHE ALL'ARTICOLO 44, COMMA 7 – ESTENSIONE DELL'AMBITO APPLICATIVO DEL MECCANISMO DELL'INVERSIONE CONTABILE AI FINI IVA	9
MODIFICHE ALL'ARTICOLO 44, COMMA 9 – ESTENSIONE DELLA CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA AGLI EFFETTI DEL MECCANISMO DELL'INVERSIONE CONTABILE.....	9

PREMESSA

L'emendamento 1.4 del Governo è stato presentato a seguito dell'approvazione – con risoluzioni parlamentari¹ - della “Relazione al Parlamento recante la variazione alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014”. Con tale documento (predisposto a seguito delle osservazioni formulate dalla Commissione europea nell'ambito del processo di valutazione dei documenti programmatici di bilancio per il 2015) sono stati aggiornati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nella Nota di aggiornamento del DEF 2014², prevedendo un miglioramento complessivo del deficit programmato per il 2015 pari a circa 4,5 miliardi rispetto a quello già indicato nella predetta Nota di aggiornamento³.

Si ricorda che per conseguire tale risultato la Relazione al Parlamento ha previsto le seguenti misure da introdurre nel disegno di legge di stabilità 2015:

- taglio del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (con effetti di minore spesa pari a 3,3 miliardi nel 2015);
- estensione del meccanismo dell'inversione contabile per l'IVA al settore della grande distribuzione (con effetti di maggiore entrata pari a circa 730 milioni dal 2015);
- riduzione delle risorse per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei esentate dagli obiettivi di spesa delle regioni ai fini del patto di stabilità interno (con effetti di minore spesa pari a 500 milioni di euro per il 2015).

L'emendamento 1.4 del Governo è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano, di seguito, i profili finanziari dell'emendamento, alla luce dei dati e degli elementi forniti dalla relazione tecnica.

¹ In data 30 ottobre 2014.

² Approvata, con risoluzioni parlamentari, in data 14 ottobre 2014.

³ Ed un miglioramento dell'indebitamento netto strutturale nel 2015 in misura pari a circa 0,3 punti percentuali di PIL.

**Effetti finanziari quantificati dalla relazione tecnica allegata
all'emendamento**

Tabella elaborata sulla base dei dati forniti dalla relazione tecnica allegata all'emendamento 1.4 del Governo, nonché dalla relazione tecnica e dal prospetto riepilogativo allegati al ddl iniziale (C. 2679).

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Modifiche all'art. 16 co. 2 Patto stabilità regioni e cofinanziamento fondi strutturali comunitari									
Effetti finanziari nulli									
Soppressione art. 17 co. 19 Fondo riduzione pressione fiscale									
Maggiori entrate tributarie				3.300			3.300		
Minori spese correnti	3.300								
Modifiche all'art. 18 co. 1 Sterilizzazione clausola di salvaguardia									
Minori entrate tributarie		728	728		728	728		728	728
Soppressione art. 36 co. 6 n. 4) Patto stabilità regioni									
Minori spese In conto capitale				500			500		
Modifiche all'art. 44 co. 7 e all'art. 44 co. 9 IVA - Estensione inversione contabile alla grande distribuzione									
Maggiori entrate tributarie	728	728	728	728	728	728	728	728	728
Totale effetti positivi lordi	4.028	728	728	4.528	728	728	4.528	728	728
Totale effetti negativi lordi		728	728		728	728		728	728
TOTALE effetti (=miglioramento dei saldi)	4.028			4.528			4.528		

Modifiche all'articolo 1 e all'allegato 1 – Risultati differenziali per il 2015

L'articolo 1 del ddl in esame individua il livello massimo dei saldi finanziari che la legge di contabilità e finanza pubblica dispone debbano essere annualmente fissati nella legge di stabilità: si tratta del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario. Come esposto nell'allegato 1 al disegno di legge, il saldo netto da finanziare per il 2015 è previsto nel limite massimo di 58 miliardi in termini di competenza, al netto delle regolazioni contabili e debitorie. Il livello massimo del ricorso al mercato finanziario è fissato, in termini di competenza e per il medesimo anno 2015, a 327 miliardi⁴.

L'emendamento modifica i limiti massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato indicati dall'allegato 1 con riferimento all'anno 2015.

Non vengono modificati, invece, i valori - indicati dal medesimo allegato - relativi al successivo biennio 2016-2017. In particolare, per il 2016 il livello massimo del SNF resta fissato in misura pari a 27 miliardi, mentre il livello massimo del ricorso al mercato resta determinato in 275 miliardi; per il 2017, il livello massimo del SNF rimane confermato a 15 miliardi di euro, mentre il livello massimo del ricorso al mercato resta determinato in 300 miliardi.

In particolare, i valori indicati nell'allegato 1 vengono modificati prevedendo un miglioramento dei saldi pari a 4 miliardi di euro per il 2015: in tale esercizio, infatti, il livello massimo del SNF passa da 58 miliardi (testo del ddl) a 54 miliardi (emendamento 1.4), mentre il livello massimo del ricorso al mercato finanziario passa da 327 miliardi (testo del ddl) a 323 miliardi (emendamento 1.4).

La relazione tecnica allegata all'emendamento precisa che le modifiche in esame, indicate nell'allegato 1 modificato, determinano per il 2015 un effetto migliorativo di 4 miliardi di euro per il bilancio dello Stato. In termini di indebitamento netto e di fabbisogno, tale effetto migliorativo è pari invece a 4,5 miliardi di euro, in quanto la soppressione dell'articolo 36, comma 6, punto 4) [(riduzione, per 500 milioni nel 2015, delle risorse per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei esentate dagli obiettivi di spesa delle regioni ai fini del patto di stabilità interno) v. *infra*] non ha effetti sul saldo netto da finanziare.

In merito ai profili di quantificazione non si formulano osservazioni, preso atto che l'aggiornamento per l'anno 2015 dei risultati differenziali in esame è volto a recepire – con riferimento al bilancio dello Stato - le modifiche introdotte dall'emendamento 1.4 del Governo, alle quali si rinvia per l'analisi di dettaglio dei profili finanziari dell'emendamento (v. la tabella precedente e le schede successive).

⁴ Comprendenti l'indebitamento all'estero, per un importo complessivo di 4 miliardi, per interventi non considerati nel bilancio di previsione.

Modifiche all'articolo 16 – Cessione di frequenze e patto di stabilità delle regioni

L'articolo 16 del ddl in esame dispone che siano avviate le procedure per l'assegnazione di diritti d'uso di frequenze radioelettriche, con l'emanazione del regolamento di gara entro il 15 marzo 2015. Il Ministero dello sviluppo economico avvia le procedure selettive per l'assegnazione delle predette frequenze entro i successivi trenta giorni, concludendole entro il 31 ottobre 2015. La liberazione delle frequenze, per la loro destinazione ai servizi di comunicazione elettronica mobili, deve avere luogo entro il 30 giugno 2015 (comma 1). I proventi derivanti dall'attuazione del comma 1, fino all'importo massimo di 700 milioni di euro, sono destinati per le finalità di cui all'articolo 36, comma 6, numero 4), del ddl in esame, ossia per escludere dal patto di stabilità delle regioni le spese effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari (comma 2).

L'emendamento modifica l'articolo 16, comma 2, del ddl. La modifica risponde ad un'esigenza di coordinamento, in quanto - come sopra detto - il comma 2 contiene un riferimento ad una norma [articolo 36, comma 6, numero 4)] che è oggetto di soppressione in altra parte dello stesso emendamento

Si ricorda che l'articolo 36, comma 6, numero 4), oggetto di soppressione, esclude dal patto di stabilità delle regioni le spese effettuate a valere sui cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari.

Il nuovo testo dell'articolo 16, comma 2, non richiama più articolo 36, comma 6, numero 4), bensì prevede che, per l'anno 2015, le spese relative al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali comunitari non rilevino, ai fini del patto di stabilità delle regioni, per un importo pari ai proventi derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, comma 1, del ddl (cessione di radiofrequenze), entro il limite massimo di 700 milioni di euro.

La relazione tecnica allegata all'emendamento non considera la norma.

In merito ai profili di quantificazione, premesso che all'articolo 16, nel testo iniziale del ddl, non sono stati ascritti effetti finanziari, andrebbe confermato che tale assenza di effetti è estesa anche al nuovo testo dell'articolo, come risultante dall'emendamento in esame.

In proposito si ricorda che la RT allegata al ddl iniziale afferma, con riferimento all'articolo 16, che ove fosse prevista una diluizione del pagamento nel bando di gara, fermo l'impatto in termini di indebitamento netto per l'anno 2015, gli effetti sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno sarebbero corrispondenti alle rate di incasso del credito verso gli aggiudicatari.

Soppressione dell'articolo 17, comma 19 – Fondo per la riduzione della pressione fiscale

L'emendamento sopprime l'articolo 17, comma 19, con il quale il testo iniziale del ddl ha disposto un incremento dell'autorizzazione di spesa recante il

Fondo per la riduzione della pressione fiscale (articolo 1, comma 431, della legge 147/2013), pari a 3,3 miliardi di euro nel 2015.

La relazione tecnica allegata all'emendamento precisa che le risorse derivanti dalla soppressione dell'articolo 17, comma 19 (3,3 miliardi di euro nel 2015), sono destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Si ricorda che il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al testo iniziale del ddl (allegato 3) ascrive all'articolo 17, comma 19 – oggetto di soppressione con l'emendamento in esame – effetti di maggiore spesa corrente pari a 3,3 mld. di euro nel 2015 ai fini del saldo netto da finanziare ed effetti di minore entrata tributaria (di pari importo e di eguale proiezione temporale) ai fini del fabbisogno e dell'indebitamento netto.

In merito ai profili di quantificazione, non si formulano osservazioni con riferimento alla modifica in esame.

Andrebbe peraltro chiarito il coordinamento con il successivo articolo 45, comma 2, il quale utilizza le risorse del Fondo in misura pari a 331,5 milioni nel 2015 e 18,5 milioni a decorrere dall'anno 2016, con effetti di minore spesa corrente iscritti sui saldi di finanza pubblica.

Si ricorda in proposito che - sulla base di quanto indicato nella Nota di aggiornamento al DEF 2014 - le risorse da iscrivere, limitatamente al primo anno del triennio 2015-2017, nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui alla legge 147/2013, risultano pari a 313 milioni di euro.

Modifiche all'articolo 18, comma 1 – Parziale sterilizzazione della clausola di salvaguardia di cui alla legge 147/2003

L'emendamento modifica l'articolo 18, comma 1, riducendo – per i soli anni 2016 e 2017 – gli importi relativi alla clausola di salvaguardia introdotta dall'articolo 1, comma 430, della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014), volta a diminuire le detrazioni e le agevolazioni vigenti qualora la revisione della spesa non realizzi i risparmi prospettati.

Si ricorda che il predetto comma 430 ha stabilito che con apposito DPCM siano disposte variazioni delle aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti al fine di assicurare maggiori entrate pari a 3 miliardi di euro per l'anno 2015, 7 miliardi per il 2016 e 10 miliardi a decorrere dal 2017. Il disegno di legge in esame - nel testo iniziale - ha ridotto tali importi per 3 miliardi di euro in ciascun anno, con l'effetto di posticipare dal 2015 al 2016 l'operatività della clausola e di ridurre la misura da 7 a 4 mld. nel 2016 e da 10 a 7 mld. dal 2017.

In particolare, l'emendamento riduce gli importi della clausola di salvaguardia nella misura di 728 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017. In tali esercizi, pertanto, gli importi della clausola vengono fissati in 3.272 milioni (anno 2016) e in 6.272 milioni (anni dal 2017).

La relazione tecnica afferma che il presente contributo aggiuntivo alla sterilizzazione della clausola di salvaguardia di cui alla legge 147/2003 è collegato agli effetti finanziari derivanti dalle modifiche introdotte, dall'emendamento in esame, all'articolo 44, commi 7 e 9 (maggiori entrate tributarie pari a 728 milioni all'anno dal 2015, derivanti dall'estensione dell'ambito applicativo del meccanismo dell'inversione contabile ai fini IVA). Tali maggiori entrate vengono utilizzate, negli esercizi 2016 e 2017, per ridurre gli importi della clausola di salvaguardia e, nell'esercizio 2015, per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

In merito ai profili di quantificazione non si formulano osservazioni.

Soppressione dell'articolo 36, comma 6, numero 4) – Patto di stabilità delle regioni e cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali comunitari

L'emendamento sopprime l'articolo 36, comma 6, numero 4). Tale norma prevede che, per l'anno 2015, nei saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno delle regioni⁵ non sono considerate, in competenza e in cassa, le spese effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari, nei limiti di 500 milioni. Tale ultima somma va ripartita tra le singole regioni con apposito DPCM sulla base della capacità di spesa dimostrata nel passato.

Si rammenta che l'articolo 36, comma 3 stabilisce che ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica le regioni a statuto ordinario devono conseguire, a decorrere dall'anno 2016 nella fase di previsione e a decorrere dal 2015 in sede di rendiconto:

- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti.

La relazione tecnica si limita a ribadire il contenuto dell'emendamento, sottolineando che la soppressione in esame ha effetti di minore spesa (pari a 500 mln. di euro nel 2015) sui saldi di fabbisogno e di indebitamento netto.

Si ricorda infatti che il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al testo iniziale del ddl (allegato 3) ascrive all'articolo 36, comma 6, numero 4) – oggetto di soppressione con l'emendamento in esame – effetti di maggiore spesa in conto capitale pari a 500 milioni di euro sui saldi di fabbisogno ed indebitamento, per il solo anno 2015.

In merito ai profili di quantificazione non si formulano osservazioni.

⁵ Individuati ai sensi dell'articolo 36, comma 3.

Modifiche all'articolo 44, comma 7 – Estensione dell'ambito applicativo del meccanismo dell'inversione contabile ai fini IVA

L'emendamento modifica l'articolo 44, comma 7, lettera a), estendendo il regime dell'inversione contabile (*reverse charge*) al settore della grande distribuzione (ipermercati, supermercati e discount alimentari).

La relazione tecnica, utilizzando la stessa procedura già applicata nella relazione tecnica allegata al ddl stabilità 2015, stima un recupero di base imponibile evasa pari a circa 4.856 milioni di euro.

In particolare, nella RT viene valutata - sulla base di un confronto tra i dati dello spesometro e i dati IRAP - la quota di fatturato non dichiarata ai fini tributari ed applicata ad essa l'aliquota media IVA per la valutazione del maggior gettito.

Il corrispondente recupero d'imposta è calcolato applicando a tale valore l'aliquota sulle operazioni occultate (15 per cento) con un effetto di maggiore entrata pari a 728 milioni annui a decorrere dal 2015.

In merito ai profili di quantificazione si richiamano le osservazioni già formulate con riferimento al testo iniziale dell'articolo 44, comma 7, lettera a)⁶. In particolare, si segnala che gli effetti positivi ascritti a tale norma sono riferiti esclusivamente ad un'emersione di base imponibile. Sul punto sono stati richiesti, quindi, maggiori approfondimenti in merito alla prudenzialità dei criteri valutativi adottati. Inoltre è stata rilevata l'opportunità di verificare se il maggior gettito ascritto abbia effettivamente carattere aggiuntivo rispetto a quello già scontato in relazione a provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale già adottati. Tali chiarimenti appaiono opportuni anche con riferimento alle modifiche in esame, in considerazione del fatto che con l'emendamento gli effetti positivi ascritti complessivamente dalla lettera a) del comma 7 in esame al regime del *reverse charge* sono incrementati da 900 milioni annui a 1.628 milioni annui.

Come in precedenza segnalato (v. art. 18, co. 1), tali maggiori entrate sono destinate:

- per l'anno 2015, al miglioramento dei saldi di finanza pubblica;
- dal 2016, alla compensazione delle minori entrate attese dal taglio delle agevolazioni ed esenzioni fiscali.

Modifiche all'articolo 44, comma 9 – Estensione della clausola di salvaguardia agli effetti del meccanismo dell'inversione contabile

L'emendamento modifica l'articolo 44, comma 9, intervenendo sulla clausola di salvaguardia prevista, nel testo originario, in relazione agli effetti finanziari recati dall'articolo 44, comma 7, lettera b) (*split payment*). La suddetta clausola

⁶ V. Dossier n. 233 "Legge di stabilità 2015 - A.C. 2679-Bis" - Parte II - Profili finanziari - 31 ottobre 2014.

stabilisce che l'efficacia delle disposizioni relative allo *split payment* è subordinata alla preventiva autorizzazione da parte dell'Unione europea e che, in caso di mancata autorizzazione, si debba provvedere ad incrementare l'aliquota delle accise sui carburanti in modo da assicurare maggiori entrate nette non inferiori a 988 milioni di euro a decorrere dal 2015 (maggior gettito ascritto alla disciplina dello *split payment*). Con la modifica in esame, si includono nella clausola di salvaguardia anche gli effetti dell'estensione del *reverse charge* introdotta dal presente emendamento.

Pertanto, in mancanza della predetta autorizzazione, le aliquote di accisa sui carburanti dovranno essere incrementate in misura tale da assicurare un ulteriore maggior gettito pari a 728 mln. di euro

La relazione tecnica afferma che, in base alla modifica in esame, la clausola di aumento delle aliquote di accisa sui carburanti dovrà essere attivata in caso di mancata autorizzazione dell'UE e dovrà assicurare un maggior gettito pari a 1.716 milioni di euro annui (988 mln + 728 mln).

In merito ai profili di quantificazione si osserva preliminarmente che, per effetto della modifica in esame, resta subordinata all'autorizzazione dell'Unione europea anche l'applicazione del *reverse charge* al settore della grande distribuzione, mentre le misure sul *reverse charge* inserite nel testo iniziale del disegno di legge (riguardanti i settori dell'edilizia specializzata, pulizie, energia e gas) appaiono sottratte da tale procedura autorizzativa e risultano, quindi, di diretta applicazione.

Ciò premesso, rinviando a quanto già segnalato nella scheda relativa all'articolo 44, comma 7, lettera b), si fa presente che, qualora dovessero essere adottate nel 2015 le misure previste dalla clausola di salvaguardia, il maggior gettito dovrebbe essere realizzato nell'arco di 6 mesi considerato che il termine per l'adozione del decreto è il 30 giugno 2015.

Su tale aspetto temporale appare opportuno acquisire l'avviso del Governo.