

Com'è cambiata la manovra: legge di stabilità 2013¹

Rispetto al testo del disegno di legge di stabilità 2013 presentato alla Camera dal Governo, il confronto parlamentare ha condotto all'introduzione di una serie di rilevanti **modifiche** che, pur lasciando **invariati i saldi di finanza pubblica**, hanno profondamente **innovato** l'impianto della manovra secondo una impostazione che ha tentato di **coniugare assieme il rigore, lo sviluppo e l'equità**.

La scelta del Governo di ridurre la pressione fiscale, seppur condivisibile, era **sbagliata nella sua realizzazione**. Infatti, il Governo **aveva pensato di spalmare il beneficio su tutta la platea dei contribuenti attraverso la riduzione delle due aliquote IRPEF più basse, ma annullava questo vantaggio attraverso un aumento su tutta l'IVA e l'inasprimento dei tetti e delle franchigie**.

La **questione di fondo**, ossia la scelta di come ripartire le risorse disponibili tra riduzione delle imposte dirette e indirette è stata risolta nel senso di **azzerare completamente la manovra sul versante della riduzione delle aliquote IRPEF** - che abbassava di un punto percentuale le aliquote applicabili ai primi due «scaglioni» di reddito (del 23 e del 27 per cento) e i cui benefici si sarebbero polverizzati su una ampia platea di contribuenti, ivi compresi quelli rientranti nelle classi di reddito elevate - e di **utilizzare le risorse così liberate per interventi mirati in favore delle famiglie e della competitività delle imprese, attraverso la riduzione del cuneo fiscale**.

Nel dettaglio, le principali innovazioni dell'impianto della manovra dal punto di vista fiscale e redistributivo

→ Cosa cambia per le famiglie

- **IVA:** scongiurato l'aumento dell'aliquota ridotta dal 10 all'11 per cento, cioè quella che comprende beni di prima necessità come farina, carne e zucchero e interessa maggiormente i consumi delle famiglie con redditi medio-bassi. Aumenta, invece, l'aliquota ordinaria dell'Iva dal 21 al 22 per cento.
- **Aliquote IRPEF:** salta il taglio di un punto percentuale delle aliquote IRPEF applicabili ai primi due "scaglioni" di reddito (del 23 e del 27 per cento), le cui misure dunque restano immutate.
- **Irpef e detrazioni e deduzioni:** il Governo aveva stabilito un taglio retroattivo di deduzioni e detrazioni. A seguito delle modifiche introdotte **sono state eliminate le limitazioni alla deducibilità e alla detraibilità a fini IRPEF delle spese con**

¹ A cura dell'Ufficio Documentazione e Studi

particolare riferimento alla **franchigia** di **250** euro ivi disposta per i contribuenti con reddito superiore a euro 15.000 e al «tetto» di **3000** euro alle spese detraibili.

- **Detrazioni figli a carico:** si **eleva** da 800 a **950** euro la **detrazione IRPEF per figli a carico** di età pari o superiore a tre anni, nonché da 900 a **1.220 euro** quella prevista per ciascun figlio di **età inferiore a tre anni**, nonché dal 220 a **400** quella per ciascun **figlio portatore di handicap**.
- **Soppressione dell'incremento di tassazione previsto per il TFR.** Viene ripristinata la cd. "clausola di salvaguardia" relativa alla tassazione delle indennità di fine rapporto, alle quali verrà dunque applicata la curva delle aliquote vigenti al 31 dicembre 2006, se più favorevoli, in luogo di quelle vigenti nell'anno di insorgenza del diritto a percepire le indennità medesime.

→ *Cosa cambia per le imprese*

- **Cuneo fiscale:** si interviene sul cd. "cuneo fiscale", **elevando** da 4.600 a **7.500 euro** l'importo **deducibile dall'IRAP** per ciascun lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nel periodo di imposta, e da 10.600 a **13.500 euro** quello relativo ai lavoratori di sesso femminile e a quelli di età inferiore ai 35 anni. Tali disposizioni si applicano a decorrere dal periodo d'imposta **successivo** a quello in corso **al 31 dicembre 2013**;
- **Deducibilità IRAP:** si **eleva** da 9.200 a **15.000 euro** l'importo massimo deducibile dall'IRAP per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nelle regioni **Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia**, innalzando altresì da 15.200 a **21.000 euro** l'importo massimo deducibile se tali lavoratori sono di sesso femminile e per quelli di età inferiore ai 35 anni;
- **Esenzioni IRAP per attività commerciali, arti e professioni:** è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un **Fondo** con dotazione di **248 milioni di euro nel 2014** e di **292 milioni di euro** a decorrere **dal 2015**, per **esentare dall'IRAP**, a decorrere dal 2014, le **persone fisiche** esercenti attività **commerciali, arti e professioni**, che non si avvalgono di lavoratori dipendenti o assimilati e che impiegano anche in locazione beni strumentali limitati da determinare con decreto del MEF.
- **Fondo "Giavazzi":** è istituito un **Fondo finalizzato all'introduzione di un credito per la ricerca e lo sviluppo, destinato in particolare alle piccole e medie imprese e alle reti impresa, nonché alla riduzione del cuneo fiscale**, il quale sarà finanziato mediante la progressiva **riduzione** degli stanziamenti di bilancio destinati ai trasferimenti e ai contributi alle imprese.
- **Fondo per la riduzione della pressione fiscale:** sono state previste norme che anticipano al 2013 (in luogo del 2014) e rivisitano quelle che prevedono la **destinazione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale delle maggiori entrate strutturali derivanti dalla lotta all'evasione fiscale e contributiva nonché delle maggiori risorse derivanti dal risparmio della spesa effettiva per interessi sul debito**. Grazie alle modifiche **si specifica in modo inequivocabile che in futuro tali risorse saranno destinate esclusivamente al contenimento degli oneri fiscali gravanti su famiglie e imprese**, secondo le modalità di destinazione e di impiego che dovranno essere indicate nel DEF.
- **Gli sgravi per la produttività:** si prevede che nel caso di **mancata tempestiva emanazione** delle opportune **norme attuative** (entro il 15 gennaio 2013), il **Governo**

promuova un'apposita iniziativa legislativa per **destinare** le risorse stanziata a **politiche per l'incremento della produttività**; nella formulazione antecedente della norma, tali risorse sarebbero state destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, ove le norme attuative non fossero state emanate in tempo ed il governo non avesse intrapreso un'apposita iniziativa legislativa volta a destinare le risorse ad altra finalità. Si **prorogano al 2014** le misure di **detassazione dei contratti di produttività** nel limite massimo di spesa di **800 milioni di euro** (con onere massimo di 600 milioni di euro per il 2014 e di 200 milioni per il 2015) e fissa al 15 gennaio 2014 il termine per emanare tempestivamente la relativa disciplina attuativa.

Nel dettaglio, le principali innovazioni dell'impianto della manovra dal punto di vista delle questioni di grande impatto sociale

- **Esodati:** Si salvaguardano altri **10.130 lavoratori**. Per il finanziamento degli interventi si prevedono **risorse per un totale di 554 milioni nel periodo 2013-2020**, da reperire attraverso gli eventuali risparmi accertati da precedenti interventi normativi per la tutela dei salvaguardati. **Nel caso in cui tali economie non siano sufficienti** a coprire gli oneri programmati, scatta la **clausola di salvaguardia** attraverso il **blocco nel 2014 della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici** (inclusi i **vitalizi** percepiti da coloro che hanno ricoperto o ricoprono cariche elettive nazionali e regionali) **superiori a sei volte il minimo Inps**. In partenza, il **ddl presentato dal Governo** aveva previsto **uno stanziamento di 100 milioni** di euro per il **2013** per finanziare interventi di natura assistenziale per i salvaguardati.
- **Orario insegnanti:** è **soppressa la disposizione che aumentava**, dal 1° settembre 2013, l'**orario di insegnamento** del personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado da 18 a 24 ore settimanali. La norma avrebbe prodotto risparmi e una stretta sui precari. **Non abbiamo potuto condividere un simile intervento di natura autoritativa** sul personale della scuola ritenendo indispensabile la necessità di adottare procedure di concertazione adeguate. Ai fini della copertura, sono state conseguentemente introdotte disposizioni che prevedono: la dismissione di una delle sedi del Ministero dell'istruzione a Roma; la riduzione della dotazione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST); la riduzione delle risorse disponibili per le competenze accessorie del personale del comparto scuola, per la quota parte attinente al Fondo delle istituzioni scolastiche; la riduzione del Fondo da ripartire per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; tagli lineari alle spese rimodulabili del MIUR; riduzioni del Fondo per le agevolazioni alla ricerca.
- **Fondi sociali:** tra gli interventi di maggior rilievo sociale, vanno richiamati **l'incremento di 300 milioni di euro per il 2013 del Fondo nazionale per le politiche sociali**, di **200 milioni**, sempre per il 2013, degli interventi di pertinenza del Fondo per le non autosufficienti, ivi inclusi quelli a sostegno delle persone affette da **sclerosi laterale amiotrofica**, nonché l'incremento di **50 milioni di euro** per il medesimo anno del **Fondo integrativo per la concessione di borse di studio**.
- **Aiuti per i territori colpiti dalle calamità naturali:** stanziati **40 milioni** di euro per il 2013 destinati al Fondo per la protezione civile per interventi da realizzare in determinati territori colpiti da **eventi atmosferici ed alluvionali** (Liguria e Toscana; Veneto; provincia di Messina; Marche ed Emilia Romagna; Calabria e Basilicata); **250 milioni nel 2013** per il Fondo per la protezione civile per la realizzazione di interventi

in conto capitale nelle regioni e nei comuni colpiti dagli **eventi alluvionali verificatisi nel mese di novembre 2012**; **35 milioni** quale contributo straordinario al **Comune dell'Aquila** e agli altri comuni colpiti dal sisma del 6 aprile 2009; 10 milioni di euro ai comuni colpiti dal terremoto del Belice, anche al fine di definire i contenziosi in atto.

- **Patronati: saltano i tagli di 30 milioni di euro annui** a decorrere dal 2014 per il finanziamento degli istituti di patronato e assistenza sociale sostituiti dal taglio lineare di pari importo delle spese rimodulabili del Ministero del lavoro. Tale riduzione lineare opera fino alla riforma degli istituti di patronato. La riforma, inserita nel testo della legge di stabilità, prevede una modifica della L. 152/2001 con l'obiettivo di consolidare l'attività degli istituti di patronato e assistenza sociale e garantire un più efficace utilizzo delle risorse pubbliche.
- **Sblocco del turn-over nel comparto sicurezza-VVF:** è stata prevista la possibilità, a determinate condizioni, di **assumere personale** nel comparto sicurezza-difesa e vigili del fuoco. In particolare, le amministrazioni potranno **utilizzare le economie di bilancio** eccedenti gli obiettivi della spending review per l'assunzione degli idonei nelle procedure concorsuali già espletate, nonché attingere ad un **apposito fondo**, con una dotazione iniziale di 30 milioni di euro nel triennio, per procedere ad assunzioni nell'ambito del medesimo personale.
- **Cooperative sociali:** soppressa la norma che aumentava l'Iva per le cooperative sociali dal 4 al 10 per cento.
- **Pensioni di guerra: reintrodotta l'esenzione IRPEF** per le somme erogate a titolo di pensioni di guerra e assimilate, purché **diverse** da quelle **percepite** a titolo di **reversibilità** da soggetti con reddito complessivo superiore a 15.000 euro (queste ultime sono dunque assoggettate a imposta).
- **Verifiche falsi invalidi: l'INPS, per il periodo 2013-2015, deve realizzare un piano di 150.000 verifiche straordinarie annue**, aggiuntivo rispetto all'ordinaria attività di accertamento **della permanenza dei requisiti sanitari e reddituali**, nei confronti dei titolari di benefici di **invalidità civile, cecità civile, sordità, handicap e disabilità**.
- **Scuole non statali. Il finanziamento di 223 milioni di euro alle scuole non statali non sono computate** ai fini del conseguimento degli obiettivi previsti dal **patto di stabilità interno**.
- **Fondo per le esigenze indifferibili.** E' stato istituito un nuovo **Fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili**, dotato di **315 milioni di euro** per l'anno **2013**. Tale Fondo è ripartito per le finalità le seguenti **finalità**: Fondo per il finanziamento ordinario delle università, i Collegi universitari legalmente riconosciuti, i Policlinici universitari non statali, il Fondo nazionale per il servizio civile, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il Fondo per il finanziamento delle missioni di pace, il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, il Fondo per lo sviluppo della pratica sportiva, il Comitato italiano paralimpico, le misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti e la giustizia digitale.
- **Sanità: al fine di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza** con specifico riferimento alle esigenze di inclusione sociale, le **regioni e le province autonome di Trento e Bolzano** possono conseguire l'obiettivo economico attraverso **l'adozione di misure alternative alla riduzione del 10% degli importi e delle prestazioni** dei contratti di appalto di servizi e fornitura di beni e di servizi sanitari.
- **"Cieli bui":** sopresse le norme dell'operazione che prevedevano di conseguire risparmi mediante le fonti di illuminazioni pubbliche.

Nel dettaglio, le principali innovazioni dell'impianto della manovra sulle infrastrutture

- **Trasporto pubblico locale:** istituito il **Fondo nazionale** per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, alimentato da una **compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina**.
- **Venezia:** gli interventi in favore della città di Venezia e dell'area circostante sono stati finanziati attraverso l'utilizzo di una quota limitata delle risorse destinate al MOSE e all'individuazione di nuove risorse finalizzate ad interventi infrastrutturali;
- **Ponte sullo Stretto:** è stata ridotta **di 40 milioni** di euro la dotazione finanziaria aggiuntiva per il 2013 del **Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)**, originariamente pari a 300 milioni di euro. E' stato inoltre specificato che il finanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione è destinato all'attuazione delle misure urgenti per la **ridefinizione dei rapporti contrattuali** con la **Società Stretto di Messina S.p.A.**