

**Documento di Economia e Finanza 2014 (Programma di stabilità, Analisi e tendenze della finanza pubblica, Piano nazionale delle riforme) - Sintesi dei contenuti e delle principali misure di carattere fiscale, finanziario e previdenziale \***

Il Documento di Economia e Finanza 2014 offre interessanti segnali di cambiamento della politica economica che si inseriscono in uno scenario caratterizzato, finalmente, dall'interruzione della fase recessiva, pure in un quadro economico e sociale che permane fortemente critico, a causa dell'elevato livello della disoccupazione, della stagnazione della domanda interna per consumi ed investimenti, della perdita di capacità competitiva del nostro sistema produttivo.

	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Livello (1)		Variazioni %				
PIL reale	1.365.227	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
PIL nominale	1.560.024	-0,4	1,7	2,5	3,1	3,2	3,3
<b>COMPONENTI DEL PIL REALE</b>							
Consumi privati	797.276	-2,6	0,2	0,9	1,2	1,6	1,7
Spesa della P.A. e I.S.P. (2)	288.423	-0,8	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2
Investimenti fissi lordi	232.101	-4,7	2,0	3,0	3,6	3,8	3,8
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	415.164	0,1	4,0	4,4	4,2	4,1	4,1
Importazioni di beni e servizi	364.642	-2,8	2,8	4,4	4,1	4,2	4,2
<b>CONTIRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE</b>							
Domanda interna	-	-2,6	0,5	1,1	1,3	1,6	1,7
Variazione delle scorte	-	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette	-	0,8	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1

(1) Milioni di euro.

(2) P.A.= Pubblica Amministrazione; I.S.P.= Istituzioni Private Sociali.

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

In questo quadro l'annuncio del Governo di procedere ad un intervento di natura fiscale pari a 10 miliardi di euro dal 2015 a beneficio dei redditi da lavoro dipendente ed assimilato va accolto positivamente perché accompagna gli interventi necessari a garantire la stabilità dei conti pubblici con una politica orientata alla crescita, condizione indispensabile nel medio periodo per assicurare il raggiungimento del

\* A cura di Stefano COLOTTO, Angelo MARINELLI, Valeria PICCHIO, Paola SERRA

pareggio strutturale di bilancio, mantenendo gli impegni assunti in sede europea sul percorso di rientro del debito.

La svolta viene realizzata all'interno del limite del 3% del rapporto Deficit/Pil e alla vigilia dell'inizio del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea, consentendo di rafforzare la credibilità sullo scenario europeo ed internazionale del nostro Paese.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>QUADRO TENDENZIALE</b>							
Indebitamento netto	-3,0	-3,0	-2,6	-2,0	-1,5	-0,9	-0,3
Variazione cumulata del saldo primario 2015-2018			0,0	0,3	0,6	0,6	0,6
<b>QUADRO PROGRAMMATICO</b>							
Indebitamento netto	-3,0	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Saldo primario	2,5	2,2	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
Interessi	5,5	5,3	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
Indebitamento netto strutturale (1)	-1,4	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
Variazione strutturale	-2,2	-0,6	-0,2	-0,5	-0,1	0,0	0,0
Debito Pubblico (lordo sostegni) (2)	127,0	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Debito Pubblico (netto sostegni) (2)	124,2	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9

Da questo punto di vista la valutazione generale resta condizionata all'impegno e alla capacità del Governo di ottenere spazi di maggiore agibilità e flessibilità indispensabili ad accelerare il percorso di ripresa della nostra economia.

Ulteriori misure annunciate nel Def di impatto macroeconomico quantificato e misure programmate per il rafforzamento della competitività delle imprese:

- *Viene accelerato il programma di privatizzazione del patrimonio mobiliare ed immobiliare pubblico (utilizzando una clausola sanzionatoria che consente al Governo nazionale di sostituirsi agli Enti regionali e locali nel caso di mancato utilizzo dei beni immobili assegnati tramite il processo di federalismo Demaniale).  
La misura secondo il Def comporterà entrate pari a 0,7% del Pil all'anno dal 2014 e per i tre successivi, interamente destinate alla riduzione del Debito;*
- *Viene completato il pagamento dei debiti commerciali arretrati delle Pubbliche amministrazioni, anche attraverso l'entrata a regime di un nuovo sistema di regolazione e monitoraggio per allineare i tempi di pagamento a quelli previsti dalle norme comunitarie;*
- *Viene ribadito l'impegno ad adottare norme di riforma dirette all'attuazione di alcune misure previste nel programma "Destinazione Italia", volte al miglioramento delle possibilità di accesso al credito e di capitalizzazione delle imprese, agevolando l'attrazione di capitali esteri anche attraverso la semplificazione del rapporto fra le imprese e le P.A. (autorità amministrative,*

### **Politiche fiscali**

Sul merito delle misure fiscali annunciate dal Governo a favore del lavoro e dell'impresa, che trovano conferma nel Def, occorre sottolineare l'importanza dell'intervento di 10 miliardi di euro dal 2015 sulla riduzione dell'Irpef che grava sul lavoro dipendente ed assimilato e del taglio del 10% dell'Irap, misure che insieme possono contribuire a sostenere il reddito disponibile delle famiglie e a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro che grava sulle imprese, con un impatto positivo sulla domanda interna e sul recupero di capacità produttiva. La riduzione dell'Irpef sul lavoro dipendente ed assimilato si realizza già nel 2014. Il Def annuncia, infatti, un esborso pari a 80 euro per coloro che guadagnano retribuzioni nette fino a 1500 euro mensili. Nelle previsioni macroeconomiche trova conferma anche l'attuazione dell'annunciata revisione della tassazione delle rendite finanziarie.

Impatto macroeconomico delle principali misure di natura fiscale inserite nel Def

Riduzione Irpef tramite aumento detrazioni lavoro dipendente e assimilato

	2014	2015	2016	2017	2018
Pil	0.1	0.3	0.4	0.6	0.8
Consumi privati	0.1	0.4	0.6	0.7	0.9
Investimenti fissi lordi	0.1	0.6	1.1	1.4	1.4
Occupazione	0	0.1	0.2	0.4	0.6
Deficit/Pil	0.4	0.6	0.5	0.5	0.4
Debito/Pil	0.1	0.3	0.6	0.9	1.2

Riduzione Irap per le imprese

	2014	2015	2016	2017	2018
Pil	0	0.1	0.1	0.1	0.1
Consumi privati	0	0.1	0.1	0.2	0.2

Investimenti fissi lordi	0	0.1	0.1	0.2	0.2
Occupazione	0	0	0.1	0.1	0.1
Deficit/Pil	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Debito/Pil	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2

#### Revisione tassazione rendite finanziarie

	2014	2015	2016	2017	2018
Pil	0	0	-0.1	-0.1	-0.1
Consumi privati	0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2
Investimenti fissi lordi	0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2
Occupazione	0	0	0	0	0
Deficit/Pil	0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Debito/Pil	0	0	-0.1	-0.1	-0.1

#### Spending Review

	2014	2015	2016	2017	2018
Pil	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2
Consumi privati	0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2
Investimenti fissi lordi	-0.2	-0.6	-0.9	-1	-1
Occupazione	0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2
Deficit/Pil	-0.3	-0.4	-0.4	-0.3	-0.3
Debito/Pil	0	-0.2	-0.3	-0.4	-0.6

#### Pagamento debiti della P.A. alle imprese creditrici

	2014	2015	2016	2017	2018
Pil	0	0.3	0.3	0.3	0.2
Consumi privati	0	0.2	0.3	0.3	0.2
Investimenti fissi lordi	0.2	1.1	1.5	1.7	1.6
Occupazione	0	0.1	0.1	0.2	0.1
Deficit/Pil	0.8	0.7	0.6	0.4	0.2
Debito/Pil	0	0	-0.1	-0.3	-0.5

## Liberalizzazioni e semplificazioni

	2014	2015	2016	2017	2018
Pil	0.1	0.2	0.4	0.6	0.8
Consumi privati	-0.1	-0.1	0	0.1	0.2
Investimenti fissi lordi	0.7	1.0	1.2	1.5	1.8
Occupazione	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Deficit/Pil	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
Debito/Pil	-0.2	-0.4	-0.5	-0.7	-0.8

Resta indispensabile chiarire come verranno articolate, nello specifico, le misure di riduzione dell'Irpef e come verrà attuata la revisione della spesa pubblica necessaria per coprire l'intervento.

Nel Def, infatti, il Governo non ha chiarito i criteri con i quali intende procedere alla riduzione dell'Irpef sul lavoro dipendente ed assimilato. L'ipotesi più accreditata è quella di un intervento tramite l'aumento delle attuali detrazioni da lavoro dipendente e assimilato.

Per rendere, però, questo intervento coerente con l'obiettivo di migliorare effettivamente il reddito disponibile del lavoro dipendente ed assimilato, collocato nella fascia di reddito medio - bassa, i benefici dovrebbero riguardare anche i soggetti fiscalmente incapienti.

L'aumento delle detrazioni Irpef oggi concesse rischierebbe, infatti, di aumentare l'area dell'incapienza, ovvero il fenomeno in base al quale chi ha redditi troppo bassi non riesce a usufruire completamente delle detrazioni concesse, a causa del fatto che queste risultano di importo complessivamente maggiore dell'imposta da pagare.

Per ovviare a questo rischio l'ipotesi che sta trapelando in questi giorni è che il Governo intenda concedere il beneficio anche agli "incapienti", ricorrendo alla collaborazione del sostituto d'imposta (il datore di lavoro), che una volta concesso il "bonus" in busta paga potrebbe poi rivalersi sull'erario.

Il Governo ha indicato chiaramente nel Def che intende coprire la riduzione del cuneo fiscale per il prossimo triennio prevalentemente attraverso la riduzione della spesa pubblica, il cui taglio è programmato nel triennio in misura pari a:

- 6 miliardi nel 2014 (di cui 4,5 miliardi necessari a coprire il taglio del cuneo fiscale);
- 17 miliardi nel 2015 (di cui 10 miliardi necessari a coprire il taglio del cuneo fiscale);

- 32 miliardi dal 2016, rispetto all'obiettivo tendenziale (di cui 10 miliardi necessari a coprire il taglio del cuneo fiscale)

Ulteriori interventi strutturali da realizzare nel corso dei prossimi mesi porteranno i risparmi totali fino a 6 miliardi nel 2014, 17 miliardi nel 2015 e 32 miliardi nel 2016 in termini cumulati.

Nel Documento di Economia e Finanza vengono valorizzati i contenuti della legge delega fiscale, soprattutto con riferimento alla riforma del Catasto, mentre sembra non esserci adeguata attenzione per una più incisiva azione di contrasto all'evasione fiscale. E' opportuno segnalare che le ulteriori risorse rinvenienti dalla lotta all'evasione fiscale, al netto di quelle necessarie al raggiungimento degli obiettivi di bilancio nel caso in cui non si riescano a realizzare gli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica, potranno essere iscritte al Fondo per la riduzione della pressione fiscale., secondo quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2014, per il 50% per ridurre ulteriormente il carico fiscale che grava sul lavoro dipendente (e sui pensionati a partire dal 2015) tramite l'aumento delle detrazioni Irpef, e per il 50% per ridurre le imposte che gravano sul lavoro autonomo (mediante aumento delle detrazioni Irpef) e sull'impresa (mediante le deduzioni irap).

La legge di Stabilità 2014 stabilisce che il Def contenga la valutazione delle entrate strutturali relative al contrasto dell'evasione fiscale. Le maggiori entrate sono destinate ad un Fondo per la riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese qualora siano rispettati i vincoli di bilancio e quelli relativi alla riduzione del rapporto debito/pil.

Il Fondo per la riduzione della pressione fiscale verrà finanziato anche con i risparmi derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica eventualmente eccedenti quelli già contabilizzati nel bilancio pubblico e con le maggiori entrate rispetto all'anno precedente rinvenienti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero delle regioni, delle province e dei comuni. In occasione della presentazione della nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (che va presentata – lo ricordiamo - entro il 20 settembre), il Governo effettuerà una valutazione circa l'andamento della spesa primaria (spesa pubblica al netto degli interessi sul debito) e degli incassi derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, rispetto alle relative previsioni di bilancio riferite all'anno in corso. Le eventuali maggiori risorse che si rendessero disponibili verranno iscritte al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. La legge di stabilità, sentite le Parti sociali, individuerà gli eventuali interventi di miglioramento dei meccanismi di contrasto all'evasione fiscale e di razionalizzazione della spesa e i nuovi importi delle deduzioni Irap.

Il gettito complessivo da accertamento e controllo per il 2013 è stimato in circa 13,1 miliardi di euro (in aumento del 5% rispetto all'anno precedente); di questi, circa 10,7 miliardi si riferiscono a tributi erariali.

Il Documento di Economia e Finanza stima in circa 4,3-4,7 miliardi di euro la componente strutturale di tali entrate e per il 2014 sono previste incassi da accertamento con adesione e a mezzo ruolo per 9,5 miliardi di euro.

Punti critici:

- *Il Governo ha preannunciato nel futuro “l’intenzione di ridurre in maniera sostanziale la tassazione del lavoro dal lato delle imprese mentre non ha indicato nel Def un ulteriore miglioramento dell’intervento fiscale sull’Irpef, ad esempio a beneficio dei pensionati che oggi risultano esclusi;*
- *Perché i benefici siano effettivamente consistenti per il mondo del lavoro dipendente ed assimilato è necessario che il Governo chiarisca presto come intende conseguire i risparmi previsti dal processo di riduzione della spesa pubblica. E’ evidente, infatti, che un conto è aggredire la spesa produttiva e l’area dello spreco, un conto è razionalizzare la spesa pubblica riducendo le agevolazioni e le tutele sociali che oggi insistono sul mondo del lavoro e dell’impresa;*
- *Gli obiettivi di risparmio della spesa pubblica necessari a coprire l’attuale intervento fiscale (ricorrendo nel 2014 ad ulteriori coperture strutturali ed una tantum) e a creare per i prossimi due anni i margini sufficienti ad un ulteriore riduzione del cuneo fiscale sul lavoro che grava sull’impresa (essenzialmente tramite la riduzione degli oneri sociali), sembrano quantitativamente adeguati allo scopo ma essi si aggiungono agli altri obiettivi di risparmio già individuati con la legge di stabilità per il 2014. Ricordiamo, infatti, che la legge di stabilità e il successivo decreto milleproroghe hanno previsto il concorso della riduzione della spesa pubblica al raggiungimento degli obiettivi di risparmi pari, a regime, a 3,6 miliardi per il 2015, 8,3 miliardi nel 2016 e 11,3 miliardi nel 2017, in mancanza dei quali sono scatteranno i tagli al “sistema delle tax expenditures”. Questo percorso deve essere attentamente valutato dal sindacato perché il risultato complessivo della riduzione delle tasse e del taglio alle agevolazioni fiscali e sociali non sia a “somma negativa” per il mondo del lavoro e dei pensionati.*

### **Politiche previdenziali**

Il Def conferma anche la sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica nel medio - lungo periodo a condizione che il tasso di crescita reale del Pil tenda a raggiungere l’1,5% nei prossimi anni, stabilizzandosi e che il tasso di occupazione aumenti di 9 – 10 punti percentuali nella fascia di età 15 – 64 anni, rispetto al valore del 2010.

Dopo l’incremento dovuto alla fase di recessione economica, la dinamica della spesa per pensioni in rapporto al Pil è prevista in diminuzione per effetto delle misure assunte a seguito della riforma pensioni introdotta dalla legge 214/2011 fino a raggiungere il 15,3% tra il 2025 e il 2030. Successivamente le previsioni indicano un nuovo innalzamento a causa del pensionamento delle generazioni del baby boom fino a raggiungere il 16,4% del Pil intorno al 2045 per successivamente ridiscendere al 14,6% intorno al 2060.

E' evidente che il permanere di una situazione occupazionale critica e il mancato raggiungimento dei livelli di crescita programmati di qui ai prossimi anni, oltre lo scenario previsionale triennale del Def attuale, può mettere a repentaglio la sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica. Questo significa anche che le risorse necessarie ad incrementare ulteriormente il numero dei lavoratori salvaguardati dall'incremento dei requisiti di accesso al pensionamento stabiliti con la riforma Monti - Fornero o a reintrodurre spazi di flessibilità in uscita dal lavoro (comunque necessari per consentire nei prossimi anni una gestione più favorevole delle crisi occupazionali ed un miglior turn – over sul mercato del lavoro) dovranno essere trovate attraverso nuove coperture rispetto a quelle già indicate nel Def.

Per quanto riguarda la governance dell'INPS e dell'INAIL, nel Def il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali afferma di voler accelerare il confronto con le parti sociali e le forze politiche in modo da poter presentare in tempi brevi il disegno di legge di riforma in tempi brevi.

### **Dismissioni e privatizzazioni**

Ai fini di un efficace controllo della spesa pubblica il Governo intende proseguire nel programma di lavoro fissato dal Comitato interministeriale per la revisione della spesa nel dicembre 2013.

Per quanto riguarda **la dismissione dei beni immobili**, facendo seguito alle cessioni effettuate nel 2013 per oltre 490 milioni, si prevede un programma straordinario, da definire entro 60 gg dall' entrata in vigore della Legge di Stabilità 2014, di dismissioni e valorizzazioni immobiliari imperniato sulla creazione di un sistema integrato di fondi immobiliari. Il Governo si propone di rendere pienamente efficace il federalismo demaniale potenziando il ruolo di INVIMIT, SGR immobiliare controllata dal Mef e dell' Agenzia del demanio e potenziando il processo di dismissioni a livello locale attraverso una normativa urbanistica ad hoc.

Per le **privatizzazioni** si prevede la dismissione di partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, attraverso piani di privatizzazione annuali nel periodo 2014-2017. Si prefigurano introiti per 0,7 punti di pil nel triennio 2014-2017, e la restituzione di maggiore efficienza e competitività al sistema produttivo, promuovendo lo sviluppo del mercato di capitali rafforzando i mercati azionari e l' internazionalizzazione delle imprese.

### **Riforme istituzionali**

Nella convinzione che gli interventi sulle finanze pubbliche e sull' economia siano efficaci solo se accompagnati da un processo di ammodernamento delle istituzioni, perseguendo il fine di contenere la spesa e di rilanciare la competitività del Paese, il Def illustra le riforme istituzionali proposte dal Governo e contenute nei disegni di legge ordinaria e costituzionale di iniziativa governativa già incardinati in Parlamento:

- la riforma della legge elettorale finalizzata alla formazione di maggioranze stabili e quindi di governi stabili, assicurando nel contempo rappresentatività e governabilità
- le riforme costituzionali quali la riforma del bicameralismo; la riduzione del numero dei parlamentari; la riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni, anche attraverso l'eliminazione delle province; la revisione del Titolo V della Costituzione.

Lo scopo di queste riforme è quello di garantire maggiore celerità nei tempi di approvazione delle leggi, riducendo l'incertezza politica e normativa che scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri; di ridurre i costi della politica; di riportare al governo centrale i temi di interesse strategico del Paese eliminando le paralisi e gli ostruzionismi locali.