

**SCHEDA ILLUSTRATIVA**

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA (DEF) 2011  
(19 APRILE 2011)**

## DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA (DEF) 2011

Approvata la Legge 7 aprile 2011, n. 39 (pubblicata sulla gazzetta del 12 aprile ed entrata in vigore il giorno successivo) di riforma del ciclo annuale di bilancio, al fine di adeguarlo alle scadenze comunitarie, il Governo ha presentato il DEF, composto di tre parti:

- 1) il Programma di Stabilità dell'Italia
- 2) le tendenze della finanza pubblica
- 3) il Programma nazionale di riforma (PNR)

E due allegati:

- 1) il rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità pubblica
- 2) le risorse del bilancio destinate alle regioni e alle province autonome.

Si rammenta che il Programma di stabilità ed il Programma nazionale di riforma devono essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile di ciascun anno. Dovrà quindi essere esaminato per tempo dalle Camere. In questa settimana le commissioni bilancio di Camera e Senato terranno un nutrito ciclo di audizioni.

Al DEF è allegato anche il Patto per l'euro, approvato il 24/25 marzo dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo. Un Trattato nel Trattato destinato a modificare radicalmente la struttura comunitaria, nel senso di modificare le politiche degli Stati in termini di maggior rigore finanziario.

Con il **Programma di stabilità** l'Italia si impegna ad introdurre in Costituzione un vincolo di disciplina del bilancio assai più stringente dell'attuale articolo 81 della Costituzione e si impegna a raggiungere nel 2014 il pareggio di bilancio, cioè a fermare la crescita dello stock del debito: in tal senso gli obiettivi programmati del rapporto deficit/PIL sono: 3,9% nel 2011, 2,7% nel 2012; 1,5% nel 2013 e 0,2% nel 2014).

Le modalità per raggiungere tali obiettivi sono contenute nel **Programma nazionale di riforma** (PNR). I suoi contenuti riguardano:

a) **la riforma fiscale** secondo i criteri di progressività, neutralità, solidarietà e semplicità. Saranno ridotti il numero delle leggi fiscali ed il peso della burocrazia fiscale; saranno ridotti gli attuali regimi di favore fiscale (circa 400) e il prelievo sarà spostato sulle imposte indirette; l'obiettivo è quello di intercettare l'evasione e ridurre le aliquote. La fiscalità generale dovrà finanziare l'assistenza sociale e non sostituirla.

b) **il Meridione**. Concentrazione delle risorse nazionali e comunitarie tramite una cabina di regia. Priorità alle infrastrutture ed alla fiscalità di vantaggio. Creazione di almeno 10 zone a burocrazia zero.

c) **il lavoro**. Creazione di un testo unico semplificatorio. Riforma dell'apprendistato. Allineamento dell'età pensionabile alla speranza di vita, collegamento delle retribuzioni alla produttività;

d) **le opere pubbliche**. Oltre alla prosecuzione del Piano infrastrutturale in corso saranno previste norme per impedire la lievitazione dei costi e delle opere compensative richieste in sede locale.

e) **l'edilizia privata**. Completamento del piano casa e introduzione del silenzio assenso ed della Segnalazione certificata dell'inizio attività (SCIA) per le ristrutturazioni che comportino un ampliamento di cubatura.

f) **ricerca e sviluppo.** Prima sperimentalmente poi a regime un credito d'imposta al 90% per le imprese che concordano ricerca e sviluppo con le università e gli istituti di ricerca accreditati. Il trattamento fiscale del *venture capital*, cioè l'apporto di capitale di rischio da parte di un investitore per finanziare l'avvio o la crescita di un'attività in settori ad elevato potenziale di sviluppo, e dello *spin off* - applicazione di una nuova tecnologia per generare un nuovo prodotto -, sarà portato a livelli migliori della media europea. Ciò favorisce anche l'afflusso di capitali esteri.

g) **l'istruzione.** Il piano prevede di favorire l'eccellenza degli studenti (ad esempio con la creazione di un fondo per il merito, che conceda prestiti ai meritevoli) e dei docenti, nonché di avviare un programma di infrastrutture scolastiche nel Mezzogiorno. Da qui al 2020 sarà ridotto dal 18 al 15% il tasso di abbandono scolastico.

h) **il turismo.** Creazione dei distretti turistico-balneari, ridefinizione del demanio marittimo, creazione di zone a burocrazia zero.

i) **l'agricoltura.** Realizzazione di opere irrigue soprattutto nel Mezzogiorno

l) **la riforma della P.A.** drastica riduzione della sua pervasività; ampliamento dell'uso delle tecnologie digitali; gli oneri amministrativi per le imprese si ridurranno nel triennio del 25%, con un risparmio di 11,6 miliardi a vantaggio delle imprese.

m) **la logistica.** Il PNR sottolinea la necessità di una chiara strategia di lungo periodo sui trasporti. Per il 2011 sono stanziati 300 milioni, che dovrebbero arrivare a 400. Le risorse consentiranno di sostenere politiche industriali attraverso otto azioni: sportello unico doganale, decreto sui tempi di attesa al carico e scarico merci (già bocciato dalla committenza), riforma delle autorità portuali, disincentivi per ridurre i viaggi a vuoto dei Tir, premialità all'outsourcing logistico, distribuzione urbana merci, intermodalità, sistemi intelligenti di trasporto.

l) **il processo civile.** Deflazione e accelerazione dei processi (le liti pendenti sono 5,6 milioni) a partire dai settori dove (liti INPS) è più alto il costo di soccombenza per la P.A.

## IL QUADRO MACROECONOMICO

Il Piano del Governo si inquadra nell'obiettivo comunitario di ridurre, negli Stati dell'Unione, il rapporto deficit/PIL entro il limite del 60% entro il 2020. A medio termine questo impegno si esplica per l'Italia nel traguardo intermedio del pareggio di bilancio al 2014, "al netto delle condizioni cicliche e delle misure una tantum". E fatte salve le incertezze che "insistono sul contesto geopolitico globale".

Il ministro dell'Economia ha deciso di fissare gli interventi più corposi di riduzione del deficit nel 2013-2014 (35 miliardi, circa 2 punti di PIL). Si opererà dunque attraverso l'aggiornamento delle misure già introdotte con la manovra triennale dello scorso anno, che ha operato una riduzione netta della spesa primaria di circa 42,2 miliardi nel triennio, prevedendo al tempo stesso maggiori entrate nette per 20,1 miliardi.

L'agenda del Governo prevede per maggio un decreto per sostenere la crescita economica e le PMI (provvedimento richiesto da ampi settori della Maggioranza) e a giugno un decreto di 3 o 3,5 miliardi di euro necessario per la "manutenzione" dei conti. Quota di queste risorse aggiuntive sarà destinata al finanziamento delle missioni internazionali e delle spese per l'emergenza libica.

Come avvenuto lo scorso anno, in ottobre la nuova legge di stabilità si limiterà sostanzialmente a recepire nei saldi di finanza pubblica gli effetti contabili delle manovre già poste in essere.

Il DEF conferma gli **obiettivi di contenimento del deficit** previsti dagli ultimi documenti programmatici: 3,9% nel 2011, 2,7% nel 2012, 1,5% nel 2013. E infine 0,2% nel 2014. Il debito

pubblico toccherà quota 120% del Pil nel 2011, per poi scendere nel 2012 al 119,4%, al 116,9% nel 2013 al 112,8% del 2014.

L'**avanzo primario** (il saldo di bilancio al netto degli interessi) è indicato allo 0,9% del Pil nel 2011, al 2,4% nello 2012, al 2,7% nel 2013 e attorno al 3% nel 2014.

L'intero quadro programmatico poggia su una previsione d'**incremento del Pil** dell'1,1% nell'anno in corso, dell'1,3% nel 2012 e dell'1,5% nel 2013.

Quanto alla **spesa per interessi**, si prevede il **4,8% del Pil nel 2011, il 5,1% nel 2012, il 5,4% nel 2013, il 5,6% nel 2014.**

La **pressione fiscale** si muove solo per decimi: 42,5% del Pil nel 2011, 42,7% nel 2012, 42,6% nel 2013.

### Pressione fiscale

Valori in milioni di euro

ENTRATE	2010*	2011	2012	2013	2014
<b>Tributarie</b>	<b>445.416</b>	<b>457.066</b>	<b>476.544</b>	<b>492.008</b>	<b>507.935</b>
<i>Imposte dirette</i>	225.494	230.221	242.320	250.379	257.940
<i>Imposte indirette</i>	216.530	226.272	233.645	241.043	249.401
<i>Imposte in conto capitale</i>	3.392	573	579	586	594
<b>Contributi sociali</b>	<b>214.508</b>	<b>219.820</b>	<b>225.447</b>	<b>230.813</b>	<b>237.360</b>
<i>Contributi sociali effettivi</i>	210.460	215.701	221.267	226.574	233.060
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.048	4.119	4.180	4.239	4.300
<b>Altre entrate correnti</b>	<b>58.583</b>	<b>58.472</b>	<b>60.513</b>	<b>61.948</b>	<b>63.536</b>
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>715.115</b>	<b>734.785</b>	<b>761.925</b>	<b>784.183</b>	<b>808.237</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	3.795	4.608	5.678	5.998	6.069
<b>Totale entrate finali</b>	<b>722.302</b>	<b>739.966</b>	<b>768.182</b>	<b>790.767</b>	<b>814.900</b>
<i>Pressione fiscale in % del Pil</i>	42,6	42,5	42,7	42,6	42,5

(\*) dati provvisori Istat

Fonte: Documento di Economia e Finanza

### L'IMPATTO DELLE MISURE DEF E PNR

Il Governo ha provveduto a valutare l'effetto di tutte le misure del DEF e del PNR nel quadriennio 2011-2014 calcolando impatto positivo di 0,4 punti percentuali l'anno, rispetto allo scenario base. Nel quadriennio, quindi, si stima una crescita dell'1,6% in più.

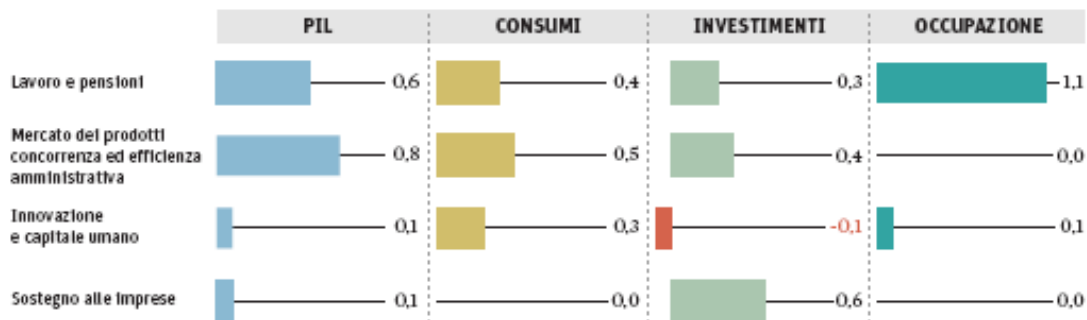
La simulazione si spinge anche agli anni successivi: per il 2015-2017 si stima un contributo annuo alla crescita dello 0,3%. Nel triennio successivo (2018-2020) dello 0,2%.

La simulazione sull'impatto delle riforme è divisa in sottosectori. L'area "lavoro e pensioni" (che registra sia gli effetti dell'incremento dell'occupazione, sia quelli del contenimento della spesa pensionistica) dovrebbe contribuire alla crescita con lo 0,6% del Pil nel 2014, l'1,2% nel 2017 e l'1,6% nel 2020. Nell'area "mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa", la stima in termini di maggiore crescita è dello 0,8% nel 2014, dell'1% nel 2017 e nel 2020. L'area "innovazione e capitale umano", con un contributo al Pil dello 0,1% nel 2014, dello 0,2% nel 2017 e dello 0,4% nel 2020. Infine l'area "sostegno alle imprese", in cui vengono compresi i progetti "strategici e gli interventi di sostegno alle attività di produzione e ricerca": la previsione per l'incremento del Pil è pari allo 0,1% nel 2014, allo 0,2% dal 2017 al 2020.

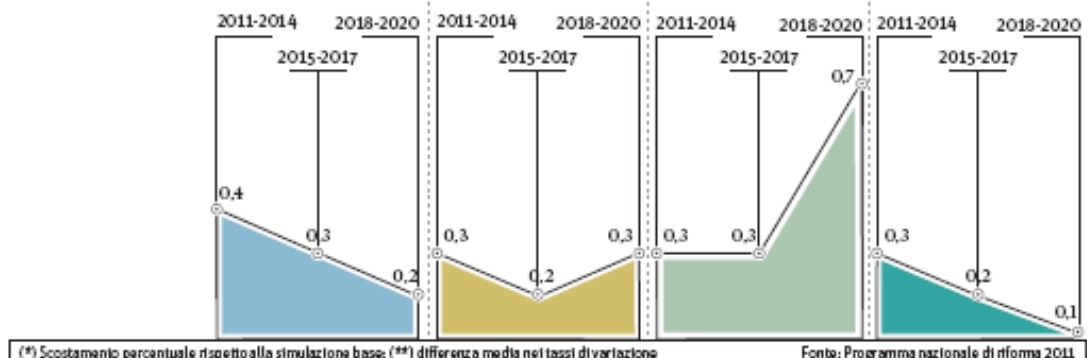
Quanto alle opere in infrastrutture, per le misure incluse nel Piano si stima un effetto positivo sul Pil nel medio periodo dello 0,4.

## L'impatto del piano Tremonti

### EFFETTI PER AREE DI INTERVENTO NEL 2014\*



### VARIAZIONI MACROECONOMICHE\*\*



### I TAGLI ALLE SPESE

Il taglio delle **spese in conto capitale** nel quadriennio supera i 2,5 miliardi: si passa dai 48,6 previsti nel 2011 ai 45,9 del 2014. In termini di percentuale di PIL si passa dal 4,4% del 2009 al 3,1 del 2010, al 2,8% nel 2011 sino al 2,6% previsto nel 2014. L'impatto va depurato da una serie di oneri straordinari che hanno caratterizzato l'anno più duro della recessione, si ridimensiona a un -1,4%, Regioni e gli enti locali hanno già stretto la cinghia delle spese per investimenti, com'è avvenuto nel 2010, con un calo di spesa per altri 2,9 miliardi.

In calo le **spese correnti** (dal 4,1% al 3,5% del Pil nel periodo 2011-2014). La spesa per il personale, per fare un esempio positivo, passerà dall'11,3% del Pil del 2009 al 9,8% del 2014, anno che dovrebbe essere contrassegnato dalla trattativa per il primo rinnovo del contratto del pubblico impiego (di durata triennale) sulla base dei quattro nuovi comparti disegnati dalla riforma Brunetta. Un calo significativo è indicato per le spese per i consumi intermedi, che si riducono dal 9% del Pil del 2009 all'8,4% del 2014.

I **trasferimenti alle Regioni e gli enti locali** nel prossimo biennio sono destinati a ridursi per 14,8 miliardi. Il taglio è disposto dal nuovo Patto di stabilità interno e resta al centro della trattativa tra Stato, Regioni ed enti locali in vista dell'entrata in vigore dei decreti attuativi del federalismo fiscale.

A restare sostanzialmente in linea nei prossimi anni saranno le **prestazioni sociali in denaro** (valgono il 19,2% del Pil) grazie alle ulteriori stabilizzazioni introdotte sul fronte previdenziale e nell'ipotesi di un minor intervento previsto per finanziare gli ammortizzatori sociali, costati nel 2009-2010 circa 5,3 miliardi.

Nel 2009 le **maggiori spese straordinarie** sostenute hanno raggiunto i 5 miliardi e hanno pesato per circa lo 0,4% del Pil. Le casse dello Stato hanno dovuto fronteggiare maggiori rimborsi pregressi Irpef ed Ires per la deducibilità parziale dell'Irap, cui si sono sommate partite come il riacquisto degli immobili Scip2 degli enti previdenziali rimasti invenduti o il parziale rimborso agli ex azionisti e

obbligazionisti Alitalia (in tutto 4 miliardi) cui si sono aggiunte le spese in conto capitale (992 milioni) per la ricostruzione in Abruzzo.

### **FOCUS: LA RIFORMA FISCALE**

Due ostacoli si trovano di fronte all'attuazione di questo elemento basilare del programma di Governo: da un lato l'elevata pressione fiscale, dall'altro la riduzione del gettito prevista per il 2012-2014 (dal 42,7 al 42,5% del Pil) dall'avvio della riforma medesima.

Da inizio d'anno si riunisce presso il Ministero dell'economia una apposita commissione che sta setacciando i 400 regimi fiscali agevolati presenti nell'ordinamento, che valgono oltre 120 miliardi. L'operazione è quella di accorparli e codificarli, razionalizzando in tal modo l'intera panoramica degli sconti fiscali (*tax expenditures*), lasciando in piedi solo poche detrazioni mirate: lavoro, natalità e ricerca. Tutte le altre agevolazioni verranno cancellate. Si lasceranno più soldi in tasca ai contribuenti e il fisco tornerà ad essere "neutrale" rispetto alle loro scelte di consumo o di investimento.

Nel frattempo, si legge nel PNR, ci sarà un graduale spostamento dell'asse del prelievo fiscale dalle imposte dirette (Irpef, Ires, Irap, Ici) a quelle indirette (Iva, imposte di registro, di bollo, ipotecarie, catastali, accise).

L'altro tassello della riforma fiscale sarà la separazione tra l'assistenza sociale e le forme surrettizie di sostegno offerte dalla fiscalità generale che deve finanziare l'assistenza sociale e non sostituirla attraverso irrazionali e spesso regressive forme di sovrapposizione.

Complessivamente le previsioni scontano un ampliamento delle basi imponibili delle imposte, ripartendo il peso del prelievo su un maggior numero di contribuenti e riducendo la possibilità di ricorso a comportamenti elusivi o evasivi, motivati dall'eccessivo carico fiscale. Secondo Tremonti: " ...il problema da noi non è il livello complessivo della pressione fiscale, quanto la sua distribuzione che appare decisamente sperequata per effetto di un'evasione che, nonostante i risultati conseguiti negli ultimi anni, resta altissima. Stando ai dati più recenti, il peso reale del fisco sui contribuenti che assolvono regolarmente agli obblighi fiscali e contribuiti è pari al 51,4 per cento. Per le imprese, *il tax rate* si attesta attorno al 68,6%, contro il 48% della Germania e il 37% del Regno Unito...".

Sullo sfondo resta l'impegno più volte annunciato, ma poi rapidamente riposto nel cassetto a causa dell'esiguità delle risorse a disposizione, di ridurre a due le attuali cinque aliquote Irpef.

La conclusione è che non sembrano sussistere al momento le condizioni per una robusta riduzione del carico fiscale, a meno che ovviamente i tassi di crescita dell'economia si attestino a livelli decisamente più consistenti di quelli previsti nel documento.

Né è pensabile di attuarla attraverso l'uso delle minori spese o delle maggiori entrate: la legge di riforma della contabilità pubblica appena approvata fissa con precisione alcuni paletti invalicabili, circa l'uso delle eccedenze di gettito, che dovranno essere indirizzate a ridurre il deficit. E lo stesso Tremonti assicura che è finito il tempo del *deficit spending*.

### **FOCUS: IL DEBITO PUBBLICO**

E' arrivato al 120% del PIL. La spesa per gli interessi sul debito è destinata a salire parecchio passando dai 70,1 miliardi del 2010 (4,5% del PIL, in calo rispetto ai 72 stimati) a oltre 97 miliardi (5,6% del PIL), nel 2014. Nel 2011, gli interessi passivi sono stati stimati a quota 73,459 miliardi. Secondo il DEF, la vita media ponderata dei titoli di Stato, che ha registrato nel 2010 un incremento rispetto all'anno precedente, è stata pari a 86,43 mesi toccando un massimo storico. Il dato è importante e positivo per la gestione del debito pubblico, nel contesto della crisi del debito sovrano europeo: gli investitori misurano la vita media dei titoli di Stato, nel confronto tra Stati. I Btp rappresentano quasi il 60% sul totale della consistenza del debito (contro il 51% del 2007) e questo attenua il *roll-over*, cioè l'entità dei titoli in scadenza annualmente. La solidità dei titoli italiani (e di conseguenza dell'affidabilità del sistema Paese) è stata confermata dall'asta del 13 aprile: nonostante le voci di una possibile ristrutturazione del debito greco, i Btp quinquennali sono stati agevolmente collocati con rendimento del 3,83% in calo di 7 centesimi rispetto all'ultima asta, mentre i rendimenti dei titoli greci a breve sono arrivati sino al 18%. Altro segnale di affidabilità è dato dallo *spread* (o differenziale di rendimento, che è tanto più alto



quanto meno è affidabile un Paese) tra titoli tedeschi (i più sicuri) e quelli italiani, che si è ridotto di circa un terzo nelle ultime settimane, dal 1,7% all'1,2. È opportuno infine rammentare che il debito pubblico tedesco ha superato quello italiano, almeno in termini di *stock* (grandezza), segno che la ripresa tedesca è fortemente finanziata dallo Stato.

Rafforza il sistema della garanzie sul debito italiano lo stato di salute delle banche nazionali, detentrici di una parte rilevante dei titoli di Stato. Un recente rapporto del FMI considera le banche italiane tra le più solide al mondo, avendo provveduto per tempo ad effettuare la ricapitalizzazione necessaria ad affrontare Basilea III e i rischi connessi all'insolvenza degli Stati. Nei prossimi due anni le banche mondiali dovranno rifinanziare 3.600 miliardi di dollari di debiti in scadenza; il 40% di questa cifra è di competenza europea; le banche più esposte in Eurolandia sono quelle irlandesi e tedesche.

### **FOCUS: IL LAVORO**

Secondo il DEF per il raggiungimento degli obiettivi "Europa 2020" per lavoro e occupazione occorreranno risorse comunitarie e nazionali per 3,5 miliardi di euro annui. La prima riforma che il Governo intende portare avanti è quella dell'apprendistato. Il ministro del Lavoro, Maurizio Sacconi, ha in mano un'apposita delega (appena rinnovata dal «collegato lavoro»; legge 183/2010) per il rilancio di questa forma contrattuale. A fine ottobre è stata siglata un'intesa fra governo, regioni e parti sociali (Cgil compresa) per una mappatura della normativa applicabile sui diversi territori e settori di attività. L'obiettivo è quello di superare gli ostacoli che tutt'ora frenano l'utilizzo di questo contratto, ancora caratterizzato da forte incertezza su aspetti operativi fondamentali come i titoli che consentono l'assunzione, l'espletamento degli obblighi formativi, le regole della formazione interna, la figura del tutor, la certificazione della formazione.

Sacconi punta sul nuovo apprendistato, soprattutto in questa fase di graduale uscita dalla crisi economica, per rendere più occupabili i lavoratori con basse qualifiche. Si punta in particolare sulla promozione dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, mentre per l'apprendistato «professionalizzante» – una delle quattro forme previste, la più diffusa nell'industria e nel terziario – si punterà ad ottenerne un'attuazione uniforme e immediata su tutto il territorio nazionale. L'altro obiettivo indicato nel PNR è il disegno di legge delega sullo Statuto dei lavori. Si intende arrivare a un nuovo Testo unico in materia di lavoro per semplificare il quadro attuale. Un set di norme capace di assicurare un nucleo di diritti universali e indisponibili per tutti i lavoratori dipendenti, compresi i lavoratori a progetto e le monocommittenze, mentre alla contrattazione collettiva sarebbero affidate le altre tutele che potranno essere definite nelle aziende e nei territori con intese anche in deroga alle leggi e valorizzando il ruolo degli organismi bilaterali.

Uno dei punti fermi del PNR in materia di lavoro è che per recuperare competitività a livello internazionale le riforme "...devono creare le condizioni per favorire sistemi di contrattazione salariale e sviluppi del costo del lavoro coerenti con la stabilità dei prezzi...". Un richiamo al recente contratto FIAT.

### **FOCUS: IL MEZZOGIORNO**

È alla stretta finale la trattativa con Bruxelles per le misure relative alla fiscalità di vantaggio nel Mezzogiorno. Il PNR per il Mezzogiorno prevede la fine degli aiuti a pioggia e più spazio a fiscalità di vantaggio, abbattimento della burocrazia, strumenti automatici. Il "sì" dell'Unione alla fiscalità di vantaggio, sembra ormai certo, mentre per il credito d'imposta, che nel documento conclusivo del vertice UE dell'11 marzo sembrava quasi un dato acquisito ("Per assicurare la diffusione di una crescita equilibrata in tutta la zona euro saranno previsti strumenti specifici e iniziative comuni ai fini della promozione della produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo"), ora è messo in discussione. La UE infatti appare perplessa su una applicazione generalizzata del credito d'imposta, mentre sarebbe favorevole su una proposta relativa a un credito d'imposta ad hoc, limitato al settore della ricerca e soggetto a criteri di controllo selettivi e rigorosi. Resterebbero di difficile applicazione sia il credito d'imposta per gli investimenti sia quello per l'occupazione, tradizionalmente più ambiti dalle imprese meridionali.

Va rilevato che, qualora la UE desse rapidamente il suo assenso, tali interventi che potrebbero trovare anch'essi posti nel decreto sviluppo di maggio, insieme all'altra misura indicata nel «Programma nazionale di riforme», relativa all'attuazione delle zone a «burocrazia zero» per le regioni del Sud. Di tali zone, annunciate come strumento sostitutivo delle zone franche urbane, il DEF prevede per ciascuna Regione meridionale almeno 10. Si tratta di aree strettamente controllate dal lato dell'ordine pubblico, ma a "burocrazia zero". Al loro interno i provvedimenti amministrativi dovranno essere conclusi entro tempi certi (normalmente entro 30 giorni), se necessario anche attraverso un commissario di governo. Il Ministro Tremonti ha infine precisato che la Banca per il Mezzogiorno dovrebbe essere pienamente operativa tra l'estate e l'autunno del 2011.