Scuola Superiore di Studi dell'Università di Torino*

Le inefficienze dello Stato in Italia. Come rimuoverle?

Dispense a.a. 2009-2010

di Franco Reviglio

*** Queste dispense seguono la trattazione delle inefficienze del mercato e dello stato in generale (Franco Reviglio, *La spesa pubblica*, Marsilio, Torino 2007, cap. 1).**

Torino, 8 aprile 2010

Indice

1. **Lo stato della finanza pubblica in Italia e in Europa 1**
2. **L'andamento crescente della spesa pubblica e della pressione fiscale 9**
3. **L'elevato e crescente debito pubblico 13**
4. **Le inefficienze della spesa pubblica 17**
5. **Le inefficienze del fisco: l'evasione e l'elusione 21**
6. **L'azione contro l'evasione 29**
7. **Il contrasto all'evasione con gli studi di settore 32**
8. **La manovra della Finanziaria 2009 ..... 35**
9. **La spesa e le entrate degli Enti Locali 40**
10. **Il federalismo fiscale 43**
11. **Le riforme della spesa pubblica 47**
12. **Il controllo della spesa pubblica dipende dal modello di sistema politico 51**
13. **Le riforme fiscali 55**
14. **Le privatizzazioni e il ritorno dello Stato nelle imprese 58**

1. Lo stato della finanza pubblica in Italia e in Europa

1. In un periodo di crisi finanziaria e reale come questo risulta sempre più importante, allo stesso momento, arduo tenere sotto controllo la finanza pubblica e i principali indicatori del benessere finanziario di un Paese.

Nel corso dell'ultimo decennio l'Italia è stata incapace di far crescere la produttività per rimanere al passo delle altre economie avanzate dell'Unione Europea: il fitto tessuto di piccole-medie imprese, infatti, pur rappresentando senza dubbio un fattore competitivo dell'economia italiana, non ha contribuito alla diffusione di innovazioni di prodotto e di processo generalmente intraprese dalle aziende di più grandi dimensioni.

Nel 2008 la minor crescita relativa ha dato luogo ad una riduzione del prodotto interno lordo di 1 punto percentuale (equivalente a circa 15 miliardi di euro). Nel 2009 la caduta si è accentuata al 4,8% del Pil (equivalente a circa 77 miliardi di euro).

In base alle previsioni del Fondo Monetario Internazionale nel 2010 e nel 2011 è attesa, rispettivamente, una crescita dello 0,8 e dell'1,1% del Pil. In passato il Pil italiano aveva subito una riduzione solo nel 1975, quando il calo fu del 2,1% a causa della crisi petrolifera internazionale.

Per effetto della crisi finanziaria e reale che ha caratterizzato i paesi industriali dal 2008 e nello stesso tempo allo scopo di contrastarla è in corso un netto peggioramento del disavanzo (indebitamento) e un aumento dei debiti pubblici. Nel 2009 nell'area euro l'indebitamento ha superato il 6% del Pil, oltre il doppio del livello stabilito dai trattati europei.

Tuttavia nel nostro paese il peggioramento dei conti pubblici è stato inferiore a quello degli altri principali paesi grazie alle prudenti politiche perseguite per non aggravare la delicata situazione dei nostri conti pubblici.

Nel 2009 nel nostro Paese l'indebitamento ha raggiunto il 5,3% del Pil (Tabella 1), a fronte di indebitamenti del 12,7% in Grecia, dell'11,2% in Spagna, del 12,5% in Irlanda, del 12,1% nel Regno Unito, dell'8,3% in Francia, dell'8% in Portogallo, del 3,4% in Germania e del 9,9% negli Stati Uniti. Nel 2010 si prevede che il nostro indebitamento dovrebbe collocarsi intorno al 5% del Pil.

Tabella 1: I principali aggregati di finanza pubblica nel 2009 (in % del Pil)

Debito pubblico	Spesa pubblica	Pressione fiscale	Indebitamento netto	Saldo primario	Saldo corrente	Fabbisogno PA	Fabbisogno Settore statale	Saldo primario	Saldo di parte corrente
115,8	**52,5**	**43,2**	**-5,3**	**-0,6**	**-1,4**	**5,9**	**5,6**	**-0,6**	**-1,4**

Note: Il prodotto interno lordo è pari a 1.530 miliardi di euro.

Fonte: Ministero dell'Economia, Nota di aggiornamento 2010-2012, 28 gennaio 2010; Istat, Conti economici nazionali, anni 2007-09, marzo 2010.

Nei confronti dei paesi che hanno registrato nel 2009 un disavanzo (indebitamento netto) superiore al 3% del Pil, tra cui l'Italia, l'Ue ha avviato una procedura di disavanzo eccessivo. La procedura non ha interessato la Germania che, come abbiamo visto sopra, ha registrato nel 2009 un indebitamento solo del 3,4%.

Un secondo indicatore dei conti pubblici rilevante è il fabbisogno calcolato, a differenza dell'indebitamento netto, nel rispetto del criterio di cassa e non di quello di competenza. Questo indicatore indica la variazione annua dello *stock* nominale del debito pubblico.

Per il secondo vincolo del patto europeo di stabilità e sviluppo, il debito pubblico dei paesi membri non deve superare il 60% del Pil e ove venga superato, come avviene nel caso dell'Italia, dovrebbe indicare un andamento tendenzialmente riflessivo.

Il saldo di competenza (l'indebitamento netto) e il fabbisogno di cassa sono diversi tra loro. Nel 2009 essi sono stati, rispettivamente, il 5,3 e il 5,8% del Pil.

2. Il debito pubblico è la sommatoria dei fabbisogni annuali avvenuti in passato. Il suo volume ha raggiunto a fine 2009 l'ammontare di 1.761 miliardi, pari a quasi 30.000 euro per ogni italiano, 100 miliardi in più del 2008.

Rispetto al livello del debito pubblico l'Italia è posizionata ai primi posti tra i paesi industriali: nel 2009 il nostro debito pubblico è stato pari al 115,8% del Pil, a fronte del 125% della Grecia, dell'82,5% della Francia, dell'80,3% del Regno Unito e fuori dall'Europa del 227% del Giappone e del 94% degli Stati Uniti. Nel 2010 il nostro debito pubblico è previsto aumentare ulteriormente al 117,3% del Pil.

L'elevato debito pubblico italiano è peraltro in parte compensato da un debito delle famiglie relativamente inferiore, pari al 39,3% del Pil, a fronte del 49,7% della Francia, del 61% della Germania, del 100,2% del Regno Unito, del 62,5% del Giappone e del 95,5% degli Stati Uniti.

Se si guarda al debito aggregato (debito pubblico, debito delle famiglie, debito delle imprese) nel 2010 l'Italia e la Germania si trovano in una situazione relativamente migliore degli Stati Uniti e del Regno Unito, con debiti aggregati pari, rispettivamente, al 223 e al 205% del Pil, contro debiti aggregati del 275 e del 291% del Pil degli Stati Uniti e del Regno Unito.

Pur trovandosi al di sotto del suo massimo storico (121% del Pil nel 1996), l'Italia si trova in una fase di netto peggioramento del rapporto debito-Pil a causa degli effetti automatici della crisi economica e dei provvedimenti discrezionali diretti a contrastarla. Dopo un periodo di otto anni di graduali riduzioni del rapporto, dal 121% del Pil nel 1996 al 103,8% nel 2004, il rapporto debito/Pil ha ripreso a crescere (salvo una riduzione passeggera di 3 punti di Pil nel 2007), sino a raggiungere il 115% nel 2009 e il 117% previsto nel 2010.

3. Gli effetti automatici consistono nelle maggiori spese indotte dalla crisi, quali l'utilizzo in larga scala degli ammortizzatori sociali (come la cassa integrazione) e le minori entrate derivanti dalla riduzione della base imponibile causata dai minori redditi conseguiti per la crisi dai lavoratori e dalle imprese.

Gli effetti discrezionali sono quelli prodotti dai provvedimenti assunti dai governi per contrastare la crisi, quali, dal lato della maggiore spesa, gli aiuti a settori industriali specifici (come quello dell'auto) e i nuovi investimenti pubblici e, dal lato delle minori entrate, le riduzioni fiscali, quali la concessione di maggiori detrazioni.

La dimensione delle manovre discrezionali dipende dai margini esistenti rispetto ai vincoli europei, che sono diversi a seconda dei paesi. Le manovre discrezionali sono sostenibili soltanto nei Paesi con un rapporto debito/Pil contenuto (come in Francia e in Germania), mentre possono rivelarsi pericolose per la finanza pubblica nei Paesi altamente indebitati come l'Italia, non solo perché implicano maggiori interessi sul debito, ma anche, e soprattutto, perché incrementano il rischio di *default* del Paese che deve reperire sui mercati internazionali finanziamenti crescenti in una situazione di elevato debito.

4. Nel breve periodo peraltro può avvenire che anche un paese con elevato debito pubblico come l'Italia possa finanziare facilmente l'aumento del proprio debito. L'Italia si trova oggi in un momento straordinariamente favorevole poiché gode di un'elevata domanda di titoli pubblici da parte dei risparmiatori ad un tasso di interesse eccezionalmente basso (circa l'1%).

Nell'attuale congiuntura internazionale in cui la mancata trasparenza dei mercati produce una diffusa incertezza sul futuro degli impieghi, l'Italia può trarre profitto

dall'ampia disponibilità di risparmio che cerca un investimento sicuro dai rischi, come avviene nel caso del debito di un paese sovrano (che non può fallire).

Il Governo deve comunque prestare molta attenzione all'andamento del debito perché l'Italia deve gestire il terzo debito pubblico al mondo (1.761 miliardi). Ogni anno il Tesoro non deve solo trovare finanziamenti per il nuovo debito, ma deve anche rifinanziare il debito passato giunto a scadenza.

In totale nel 2010 l'Italia deve collocare 480 miliardi di euro (di cui 310 per il rinnovo dei titoli in scadenza). Sinora il collocamento non ha incontrato difficoltà grazie alla grande liquidità esistente per effetto degli interventi delle autorità dei diversi paesi attuati per contrastare la crisi finanziaria, ma in futuro, a mano a mano che la cosiddetta *exit strategy* determinerà aumenti dei tassi e restrizioni monetarie e che si presenteranno sui mercati le richieste di rinnovo degli ingenti debiti in scadenza emessi per arginare la crisi, la situazione di facile collocamento potrebbe cambiare.

Quando ciò avverrà, potrebbe essere difficile trovare compratori al debito pubblico e in ogni caso si produrrà un immediato innalzamento della spesa per interessi. Il problema della sostenibilità finanziaria non è quindi mai da sottovalutare.

Per questi motivi nelle manovre finanziarie il governo ha cercato di mantenere un effetto neutro sui saldi finanziari, cioè di compensare le maggiori spese previste per incentivare effetti espansivi dell'economia, con un equivalente ammontare di maggiori entrate. Ma, come abbiamo visto sopra, nel 2009 e nel 2010 l'indebitamento aumenta in misura consistente, sia per l'impatto automatico, consistente e crescente, indotto dal peggioramento della situazione economica, sia perché l'effetto neutro dei provvedimenti discrezionali non pare assicurato, alla luce dei nuovi provvedimenti di intervento richiesti dall'aggravamento della situazione economica.

5. Per sapere se un'economia è in buona salute si può fare riferimento a due diversi indicatori, al prezzo dei *Credit Default Swaps* (CDS) sul debito pubblico italiano e allo spread tra bond decennali italiani e bond decennali tedeschi.

I CDS sono un derivato, vale a dire strumenti assicurativi acquistabili da chi possiede un certo titolo al fine di proteggersi dal rischio di *default* dello stesso. Nel 2010 i CDS del Tesoro italiano sono stimati pari a 235 miliardi di dollari se si misurano

nel loro ammontare lordo e pari a 25 miliardi se si valuta il loro ammontare netto, una volta cioè che si sono regolati gli eventuali pagamenti fra controparti.

Al volume dei derivati del Tesoro si deve aggiungere quello consistente degli Enti Locali assunti principalmente per coprire il rischio tassi, con un valore di mercato negativo stimato all'inizio del 2010 dalla Banca d'Italia di ben 53 miliardi di Euro.

L'esposizione lorda in derivati della Repubblica Italiana raggiunge un volume più elevato di quello degli altri maggiori paesi. In altre parole il debito pubblico italiano ha il *record* mondiale dei derivati e quindi dei rischi coperti. I derivati possono costituire un problema di trasparenza dei conti pubblici se sono utilizzati per trasformare il debito pubblico in poste fuori bilancio, come è avvenuto recentemente in Grecia.

Il rischio paese è indirettamente valutato dal mercato da due indicatori, il prezzo dei CDS che sono il premio di assicurazione richiesto dal mercato per garantirsi a fronte del rischio di *default* e il differenziale dei tassi dei titoli pubblici decennali rispetto ai bond tedeschi.

6. All'inizio di marzo 2010 il prezzo dei CDS sul titolo pubblico decennale italiano ha raggiunto 101 punti base, mentre lo *spread* del rendimento rispetto ai *bond* tedeschi ha toccato 84 punti base. Il prezzo del nostro CDS per il titolo decennale era più elevato di quello richiesto per l'equivalente tedesco (34 punti base), britannico (78) e francese (45), ma più basso di quello spagnolo (103), portoghese (127), irlandese (124) e greco (306).

Questi indicatori devono essere valutati con prudenza e non solo perché il loro valore dipende dalle dimensioni della domanda e dell'offerta sui mercati, che almeno nel caso dei CDS appare contenuta e facilmente manovrabile dalla speculazione ribassista. Per accertare lo stato di salute della finanza pubblica del nostro Paese si devono certo tenere in considerazione tutti questi indicatori nel loro complesso, ma in aggiunta, è necessario guardare anche, e forse soprattutto, al livello del debito complessivo (della somma del debito delle famiglie, delle imprese e della PA).

L'Italia, grazie all'elevato risparmio delle famiglie e delle imprese, si trova in una posizione migliore rispetto ad altri Paesi europei e, soprattutto, rispetto agli Stati Uniti e al Regno Unito. Il nostro debito complessivo è relativamente più basso, anche se il debito pubblico è invece più elevato.

Per misurare l'impatto dei conti pubblici sul debito, si utilizza il saldo primario, dato dalla differenza tra la spesa pubblica e le entrate tributarie e contributive al netto della spesa per gli interessi sul debito pubblico. Questo saldo è una determinante importante per apprezzare gli effetti del bilancio pubblico sul rapporto debito/Pil (Riquadro 1).

Per fare diminuire il rapporto debito/Pil, questo saldo, denominato avanzo primario, deve essere positivo e raggiungere un valore determinato da tre grandezze, il volume del debito pubblico e il tasso medio di interesse sul debito in base a una relazione diretta e il tasso di aumento del Pil in base a una relazione inversa.

Non è quindi sufficiente registrare un qualsiasi avanzo primario per fare diminuire il rapporto debito pubblico/Pil. Esso deve raggiungere il valore positivo determinato dal tasso di interesse, dal volume del debito e dal tasso di crescita del Pil come risulta dall'equazione (3) che illustra il modello di evoluzione del debito pubblico.

7. Per aumentare l'avanzo primario sino al livello che stabilizza e riduce il rapporto tra il debito pubblico e il Pil è necessario rilanciare la crescita economica mediante le riforme necessarie per accrescere la competitività, in primo luogo quelle che producono una riduzione del disavanzo (indebitamento) mediante il controllo della spesa pubblica e la riduzione dell'evasione.

Purtroppo queste riforme sono di difficile attuazione per gli ampi interessi sezionali coinvolti che ad esse si oppongono.

Attualmente (2010) il saldo primario è previsto in pareggio e pertanto registra un valore insufficiente a ridurre il rapporto debito/Pil. In base alle previsioni ufficiali nel 2012 l'avanzo primario dovrebbe raggiungere il 2,8% del Pil, sufficiente a fare diminuire di due punti il rapporto debito/Pil dal 117,3% del Pil registrato nel 2010 al 115,1%.

La riduzione prevista è positiva, anche se lontana da quella che sarebbe necessaria per portare il nostro debito pubblico sui livelli degli altri grandi paesi europei.

Per raggiungere questo desiderabile obbiettivo sembra necessario riprendere, per quanto possibile, la via delle operazioni straordinarie che nel periodo 1997-2005 ha consentito di ridurre il debito pubblico in media di 1,2 punti di Pil l'anno (rinviamo per queste misure al capitolo 1, paragrafi 10 e 11, del libro *Per restare in Europa*).

Riquadro 1: Il modello di evoluzione del debito pubblico

Per meglio comprendere la dinamica che sta alla base dell'evoluzione dei conti pubblici è necessario richiamare il quadro di riferimento che esemplifica le relazioni tra le grandezze coinvolte.

Il modello di evoluzione del debito pubblico è descritto dalla seguente relazione:

(1)

$ID_t = B_t - B_{t-1}$	iB_{t-1}	$G_t - T_t$
incremento del debito	*spesa per interessi sul debito*	*disavanzo primario*

dove ID_t indica l'incremento del debito nell'anno t, B_t indica lo stock di debito nell'anno t e B_{t-1} indica lo stock di debito nell'anno precedente. Dalla (1) si può derivare l'espressione che segue, in modo da descrivere la dinamica dello stock di debito B_t in funzione dell'incremento del debito ID_t:

(2) $B_t = B_{t-1} + ID_t$

Quindi in ciascun anno il debito B è il risultato della somma del debito esistente nell'anno precedente e del flusso di debito che si crea ogni anno.

La differenza del livello del debito tra un anno e l'altro dipende, perciò, dagli interessi i che devono essere pagati sul totale del debito esistente nell'anno precedente (il cosiddetto servizio del debito) e dalla differenza tra le uscite G (la spesa pubblica) e le entrate T (le entrate) dell'anno t.

La differenza tra la spesa pubblica G e le entrate T rappresenta il disavanzo primario, se tale differenza è positiva, oppure l'avanzo primario, se essa è negativa. Nel primo caso è, perciò, una componente che aumenta lo stock del debito, mentre nel secondo lo riduce.

Riordinando i termini della (1), infatti, si ottiene l'espressione del debito pubblico alla fine dell'anno t come segue:

(3) $B_t = (1 + i)B_{t-1} + (G_t - T_t)$

che può essere riscritta dividendo entrambi i lati dell'equazione per la misura della produzione descritta dal Pil (o dal reddito nazionale) e indicata con Y. Si ottiene così l'espressione che sta alla base dell'andamento del rapporto debito/Pil, la variabile che più spesso viene citata al fine di descrivere lo stato della finanza pubblica di un paese:

$$(4)\quad \frac{B_t}{Y_t} = (1 + i)\frac{B_{t-1}}{Y_t} + \frac{(G_t - T_t)}{Y_t}$$

Dallo sviluppo della (4) si nota che il rapporto debito/Pil dipende, a parità delle altre condizioni:

- secondo una relazione diretta dal tasso di interesse: se i aumenta, il rapporto debito/Pil aumenta;
- secondo una relazione inversa dalla crescita del Pil: se Y_t aumenta, il rapporto debito/Pil diminuisce;
- secondo una relazione diretta dallo stock di debito dell'anno precedente: se B_{t-1} aumenta, il rapporto debito/Pil aumenta;
- secondo una relazione diretta dal rapporto tra il disavanzo primario e il Pil: se $(G_t - T_t)$ aumenta perché le spese aumentano o le entrate diminuiscono, il rapporto debito/Pil aumenta.

2. L’andamento crescente della spesa pubblica e della pressione fiscale

1. La spesa pubblica è il consolidato della spesa nei consuntivi di competenza degli enti della Pubblica Amministrazione (Stato, Enti locali e di previdenza). Per misurarla nel tempo e per compararla con quella degli altri paesi la si confronta con il Pil. Nel 2010 la spesa pubblica italiana dovrebbe situarsi intorno al 51% del Pil (dopo il 52,5 del 2009 e il 48,8% del 2008).

Per studiarne la composizione la spesa è distinta secondo la classificazione economica a seconda che sia di parte corrente o in conto capitale oppure è disaggregata secondo la classificazione funzionale. Al netto degli interessi la spesa pubblica corrente è denominata primaria corrente.

Nel 1990, otto anni prima dell’ingresso nell’unione monetaria (1997), l’Italia spendeva il 53,3% del Pil, 3 punti percentuali in più di Pil rispetto al 1997 (Tabella 2). Negli anni successivi all’ingresso nell’Ue (1998) la spesa pubblica si è gradualmente ridotta sino al 46,2% del Pil nel 2000, ma nei primi anni del nuovo millennio, spinta dalle crescenti difficoltà economiche, essa ha ripreso a crescere (dal 46,2 al 49,3 nel 2008.

Nel 2009 per effetto della crisi la spesa pubblica ha raggiunto il 52,5% del Pil, un livello che nel 2010 è previsto ridursi di poco al 51,5% del Pil.

2. Nel 2009 la spesa pubblica corrente rappresenta oltre il 91% della spesa pubblica, pari al 47,7% del Pil, mentre la spesa in conto capitale l’8,6%, pari al 4,5% del Pil.

In base alla classificazione economica le principali componenti della spesa pubblica corrente sono le prestazioni sociali (19% del Pil), le retribuzioni dei dipendenti pubblici (11,4% del Pil), i consumi intermedi (8,7% del Pil) e gli interessi sul debito pubblico (4,8% del Pil). La spesa in conto capitale è costituita dagli investimenti diretti (2,6% del Pil) e dai trasferimenti in conto capitale (2,2% del Pil).

In base alla classificazione funzionale la spesa pubblica è composta da 10 componenti. In ordine di dimensione, nel 2008 la funzione più importante è la protezione sociale (previdenza e assistenza) che ha assorbito il 18,8% del Pil, pari al 38% della spesa.

Tabella 2: La spesa pubblica per funzioni in Italia nel periodo 1990-2008

	1990	1996	1997	2000	2004	2005	2006	2008
Servizi generali	**13,1**	**14,2**	**12,6**	**9,8**	**8,9**	**9,1**	**8,8**	**9,0**
Difesa	**1,5**	**1,2**	**1,1**	**1,2**	**1,5**	**1,4**	**1,4**	**1,5**
Ordine pubblico	**2,0**	**2,1**	**2,1**	**2,0**	**2,0**	**2,0**	**1,9**	**1,9**
Affari economici	**6,3**	**5,1**	**4,1**	**3,1**	**4,3**	**4,3**	**5,3**	**4,2**
Ambiente	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,6**	**0,6**	**0,6**	**0,6**
Abitazioni e infrastrutture	**1,4**	**1,0**	**0,9**	**0,9**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**
Sanità	**6,2**	**5,4**	**5,5**	**6,0**	**6,7**	**6,9**	**7,0**	**7,1**
Cultura	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**
Istruzione	**5,5**	**4,8**	**4,8**	**4,6**	**4,5**	**4,6**	**4,6**	**4,7**
Protezione sociale	**16,1**	**17,6**	**18,0**	**17,4**	**17,9**	**18,0**	**18,1**	**18,8**
Totale	**53,3**	**52,6**	**50,3**	**46,2**	**48,0**	**48,5**	**49,3**	**49,3**

Note: Valori espressi in percentuale del Pil.

Fonte: ISTAT, 2009.

Seguono per ordine di importanza la spesa per i servizi generali (9% del Pil, oltre 4 punti in meno del 1990), la spesa per la sanità (7,1% del Pil, quasi un punto in più del 1990), la spesa per l'istruzione (4,7% del Pil, 0,8 punti di Pil in meno rispetto al 1990), la spesa per gli affari economici (4,2% del Pil, quasi un punto in meno del 1990), la spesa per le abitazioni e le infrastrutture (0,8% del Pil, 0,6 punti in meno del 1990), la spesa per la difesa e l'ordine pubblico (rispettivamente, 1,5 e 1,9% del Pil), sostanzialmente invariate rispetto al 1990 e infine la spesa per l'ambiente (0,6% del Pil, 0,2 punti in più del 1990).

3. La maggior parte della spesa pubblica è finanziata dalle entrate tributarie e contributive, che misurate rispetto al Pil rappresentano la pressione fiscale. La pressione fiscale ha raggiunto il 43,7% del Pil nel 1997 per poi ridursi di tre punti al 40,6% nel 2005. Nel triennio successivo la pressione fiscale è aumentata di oltre due punti sino al 42,9 nel 2009 (Tabella 3).

Poiché nel 1990 la pressione fiscale e contributiva era pari al 38,8% del Pil, nel periodo 1990-2009 essa è aumentata di 4,3 punti, poco più della spesa pubblica (4 punti di Pil). Nel triennio 2010-2012 le previsioni ufficiali indicano una graduale e limitata riduzione di circa un punto sino al 42,1% del Pil nel 2012.

Nella composizione della pressione fiscale sulla base della classificazione economica, nel 2009 la componente maggiore è data dalle imposte dirette (14,5% del Pil), seguita dalle indirette (13,9% del Pil) e dai contributi sociali (13,5% del Pil).

Tabella 3: La pressione fiscale nel periodo 1990-2010

	1990	1996	1997	2000	2004	2005	2006	2009
Imposte dirette	**14,3**	**15,4**	**16,5**	**14,5**	**13,9**	**13,5**	**14,5**	**15,3**
Imposte indirette	**11,4**	**12,2**	**12,7**	**15,2**	**14,3**	**14,5**	**15,1**	**13,9**
Contributi sociali	**12,9**	**14,3**	**14,6**	**12,1**	**12,4**	**12,6**	**12,7**	**13,6**
Pressione fiscale	**38,6**	**41,8**	**43,7**	**41,8**	**40,6**	**40,6**	**42,3**	**42,9**

Note: Valori espressi in percentuale del Pil. *Previsioni.

Fonte: Commissione Europea 2008 per il periodo 1990-2006; ISTAT 2009 e Ministero dell'Economia 2010 successivamente.

La pressione fiscale può anche essere analizzata sulla base della classificazione funzionale, a seconda che colpisca il consumo, il capitale o il lavoro. Nella Tabella 4 è rappresentato l'andamento della pressione fiscale nel periodo 1995-2006 in base alla classificazione funzionale. Da questo andamento si evince che nel periodo la tassazione sul lavoro è aumentata di 2,5 punti, mentre invece quella sul consumo e sul capitale è lievemente diminuita.

Tabella 4: La pressione fiscale in Italia secondo la classificazione funzionale

	1995	1996	1997	2000	2004	2005	2006
Consumo	**10,4**	**10,1**	**10,3**	**10,9**	**10,0**	**10,0**	**10,3**
Capitale	**11,6**	**12,0**	**12,7**	**11,1**	**10,7**	**10,3**	**11,4**
Lavoro	**18,1**	**19,7**	**20,7**	**19,7**	**19,9**	**20,3**	**20,6**
Totale	**40,1**	**41,8**	**43,7**	**41,8**	**40,6**	**40,6**	**42,3**

Note: Valori espressi in percentuale del Pil.

Fonte: Commissione Europea, 2008.

Nel 2006 l'imposizione sul lavoro rappresenta quasi il doppio di quella sul consumo e sul capitale, rispettivamente, il 20,6% del Pil, rispetto al 10,3 e all'11,4% sul consumo e sul capitale. Il lavoro è tassato con quasi un quarto della pressione fiscale totale, il capitale e il consumo con poco più di un quinto. Il capitale è relativamente avvantaggiato grazie alla più bassa tassazione delle rendite finanziarie, che avviene con una imposta sostitutiva alla fonte (imposta secca invece di progressiva).

4. Se si guarda alle principali imposte di cui è composta la pressione fiscale (Tabella 5), risulta che la più importante per gettito è l'imposta sul reddito delle persone fisiche: l'Irpef. Questa voce rappresenta il 10,6% del Pil, pari al 35,4% delle entrate tributarie correnti.

Tabella 5: La composizione delle entrate tributarie correnti nel 2007

Imposta	Comp. %
Imposta sul reddito delle persone fisiche	**35,4**
Imposta sul reddito delle società	**11,0**
Imposta regionale sulle attività produttive	**8,6**
Imposte sostitutive su redditi da attività finanziarie	**3,0**
Imposta comunale sugli immobili	**2,6**
Imposta sul valore aggiunto	**25,9**
Imposte di fabbricazione sugli oli minerali	**4,4**
Lotto e lotterie	**2,6**
Imposta sul consumo di tabacco	**2,1**
Registro e bollo	**2,5**
Totale delle dieci principali imposte	**98,1**
Totale entrate tributarie correnti	**100,0**

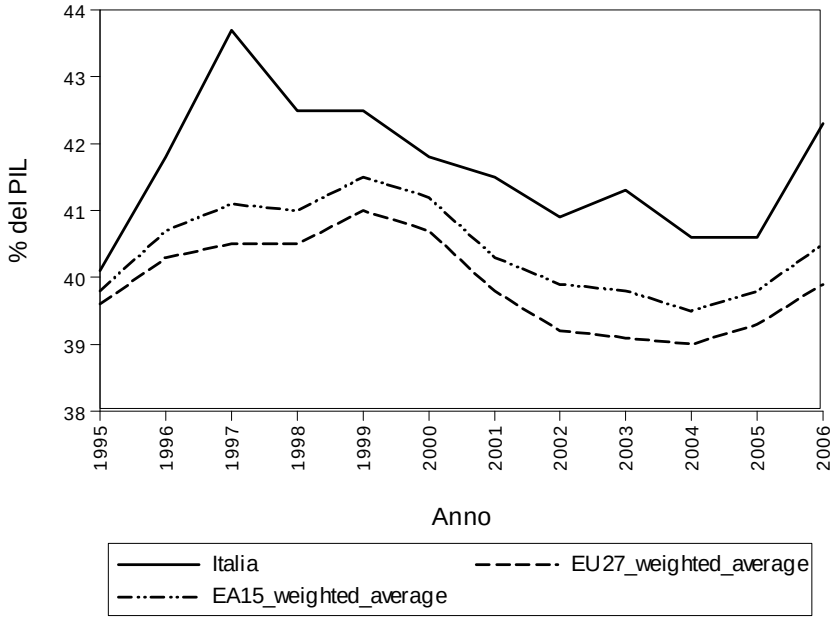
Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia e ISTAT, 2008.

La seconda voce, per ordine di importanza, è l'Iva con il 7,8% del Pil, pari al 25,9% delle entrate tributarie correnti, nonché al 75% circa dell'Irpef. Seguono l'imposta sul reddito delle società che fornisce il 3,3% del Pil (poco meno di un terzo delle entrate Irpef), l'imposta di fabbricazione degli oli minerali che è pari all'1,3% del Pil, l'Irap (Imposta regionale sulle attività produttive) con il 2,6% del Pil, l'Ici, il Lotto e le lotterie con lo 0,8% del Pil, le imposte sostitutive su redditi da attività finanziarie con lo 0,9%, l'imposta di registro e bollo con lo 0,7% e l'imposta sul consumo di tabacco con lo 0,6%.

Le dieci principali imposte forniscono il 29,4% del Pil, ben il 98% del totale delle entrate tributarie correnti e circa il 68% della pressione fiscale complessiva.

5. Come la nostra pressione fiscale si confronta con quella degli altri Paesi europei? Dal Grafico 1, che rappresenta l'andamento della pressione fiscale in Italia e in Europa nel periodo 1995-2006, risulta che la nostra pressione è sempre stata più alta rispetto agli altri paesi Ue (nel 2006 di circa 2 punti di Pil).

Grafico 1: La pressione fiscale in Italia e in Europa



Questo differenziale in termini di pressione fiscale rappresenta un ostacolo alla competitività se si considera che i paesi Ue sono nostri diretti concorrenti sui mercati internazionali.

La ragione di questo *gap* sono da ricondursi ancora una volta all'elevato debito pubblico che genera ogni anno interessi pari a circa il 5% del Pil. La distanza fra l'andamento della pressione italiana ed europea di circa 2 punti percentuali corrisponde al maggior costo del servizio per il nostro debito.

3. L'elevato e crescente debito pubblico

1. Nello scenario di recessione nel biennio 2009-10 tutti i paesi europei hanno visto aumentare i rispettivi debiti pubblici soprattutto per gli interventi necessari a correggere gli effetti recessivi della crisi economico-finanziaria. Nel 2009 il nostro debito pubblico è aumentato di oltre 8 punti di Pil. Nel 2010 il debito dovrebbe aumentare ulteriormente di circa 2 punti di Pil.

In questo contesto, a causa dell'elevato debito rispetto al Pil, il nostro paese ha avuto margini di manovra assai ristretti, anche se, come abbiamo visto sopra, il rischio paese prodotto dall'elevato debito pubblico è in parte compensato ad un relativamente minore debito delle famiglie e delle imprese. Mentre la Francia e la Germania – partendo da debiti sul Pil di rispettivamente 66 e 65 punti percentuali – hanno potuto disegnare manovre espansive che determinano un aumento del livello del debito, l'Italia non lo ha potuto farlo.

Ma l'apprezzamento dei mercati per il rischio paese dell'Italia risente anche negativamente, oltre che dell'elevato debito pubblico, della tendenza di bassa crescita economica che caratterizza l'andamento della nostra crescita nell'ultimo decennio. Questo rischio alimenta le aspettative negative che il mercato finanziario nutre sull'Italia e produce la speculazione al ribasso sui mercati finanziari.

Per suffragare la tesi del rischio di *default* dell'Italia é utilizzato, oltre all'elevato e crescente debito pubblico, il costo (elevato e crescente anch'esso) dei CDS, il premio dell'assicurazione che si paga contro il rischio di *default* sugli investimenti in titoli italiani. Nel mercato per i CDS si paga un premio, pari nel marzo 2009 a circa 1,3 punti percentuali. Questo elevato costo della polizza assicurativa é usato da una parte dei *media* per legittimare l'aspettativa dei mercati di un possibile *default* della Repubblica italiana.

Questa aspettativa tuttavia appare artificiosa, perché il mercato dei CDS è per dimensioni molto ristretto, sicché a fronte di oscillazioni di modesta entità della domanda, il prezzo può risentirne in maniera consistente. Non si può quindi escludere che l'elevato costo dell'assicurazione almeno in parte discenda non dalla dimensione del rischio, ma piuttosto da manovre speculative delle correnti ribassiste.

Inoltre non si deve dimenticare che accanto a un debito pubblico elevato abbiamo debiti delle famiglie e delle imprese significativamente più bassi. L'Italia si distingue per un'elevata propensione al risparmio; aspetto questo importante se si considera il ricorso all'indebitamento che ha invece caratterizzato negli ultimi anni le famiglie americane con debiti sul Pil superiori a quelli italiani. Lo stesso vale per il Regno Unito.

In definitiva, analizzando il "rischio paese" attraverso il debito complessivo – ovvero quello derivante dalla somma del debito pubblico della PA con quello delle

imprese e delle famiglie – emerge una situazione in cui l'Italia ha meno debito complessivo, dunque è "meno rischiosa", dei paesi anglosassoni.

Non si deve tuttavia dimenticare che il *default* degli Stati Uniti è praticamente impossibile, poiché essi sono in grado di ripagare i propri debiti attraverso l'emissione di nuova moneta, leva questa che invece non è disponibile a un paese come l'Italia perché la Banca Centrale Europea per statuto non può effettuare tali operazioni.

2. Come abbiamo visto sopra, gli argomenti a favore del rischio di fallimento del nostro paese utilizzano anche le statistiche della bassa crescita che ci contraddistinguono. Ma l'Italia è composta da un tessuto di piccole e medie imprese che dimostra di essere vitale, competitiva e flessibile. A differenza dei paesi anglosassoni, l'Italia si caratterizza per un sistema di imprese molto competitivo che rappresenta un punto di forza capace di rispondere tempestivamente ai mutamenti del mercato.

Per queste caratteristiche strutturali e per la prudenza mantenuta nelle politiche di bilancio le eventuali manovre speculative contro il rischio Italia non sembrano destinate ad avere successo.

Al di là della fondatezza o meno dei timori derivanti dall'elevato costo dei CDS, resta tuttavia il fatto che l'Italia fa molta fatica a mantenere il proprio debito sotto controllo. Come accennato sopra, nel 2010 dovranno essere reperiti sul mercato attraverso l'emissione di titoli pubblici oltre 400 miliardi di euro necessari per rinnovare il debito in scadenza e per coprire il nuovo fabbisogno. Sul mercato si affacciano molti altri paesi che, anche se caratterizzati da debiti meno elevati (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna), devono rifinanziare i propri debiti in scadenza e gli ingenti interventi di sostegno per fronteggiare la crisi.

La competizione che ne consegue sul mercato dei capitali pone l'Italia in una situazione delicata. Si giustifica di conseguenza la grande prudenza seguita nel nostro paese nell'azione discrezionale diretta a contrastare la crisi economica. Fino ad oggi non si sono presentati particolari problemi nell'allocazione del debito (puntando peraltro su emissioni di titoli a breve scadenza: 3, 6 o 12 mesi) principalmente grazie ai bassi tassi di interesse derivanti dalla corsa dei risparmiatori verso impieghi meno rischiosi.

Questa condizione contingente tuttavia potrebbe cambiare in futuro, sicché appare pienamente giustificato l'orientamento sinora seguito di rispettare gli stringenti vincoli

di bilancio imposti dai trattati europei. Per questi motivi la manovra varata in Italia con la legge finanziaria che ha previsto un saldo negativo di entità quasi trascurabile (intorno allo 0,2% del Pil) risulta ampiamente giustificata.

3. Perché allora nei prossimi due anni il nostro debito sul Pil è previsto aumentare? La risposta discende dall'impatto automatico negativo prodotto dalla recessione sui conti pubblici attraverso le minori entrate fiscali e contributive e le maggiori uscite per gli ammortizzatori sociali indotte dalla recessione, ma anche, in misura peraltro difficile da determinare a priori, dall'aumento del fabbisogno determinato dalla decisione di affrontare la crisi recessiva con maggiori pagamenti accelerando sia il pagamento dei debiti verso i fornitori della PA, sia le erogazioni in conto capitale.

In tempi di crisi si produce tanto l'aumento del fabbisogno (del denaro che è necessario reperire entro l'anno), quanto la diminuzione del Pil, condizioni entrambe che producono un incremento del rapporto debito/Pil senza che nessun altro intervento discrezionale venga posto in essere. Di conseguenza, nonostante la manovra dispiegata sia stata caratterizzata da un equilibrio di entrate e uscite, il rapporto debito/Pil è aumentato.

Di fronte all'andamento espansivo del debito pare urgente attivare politiche di riequilibrio dei conti attraverso riduzioni di spesa e aumenti di entrata. L'attuazione di queste politiche incontra tuttavia enormi ostacoli, legati da un lato al dissenso diffuso che esse provocano nell'opinione pubblica (si pensi, per tutte, alle proposte di riforma previdenziale), dall'altro alla necessità di favorire lo sviluppo economico, perché un innalzamento della pressione fiscale durante la crisi potrebbe aggravarne e comunque prolungarne nel tempo gli effetti.

L'unica strada percorribile sarebbe una ripresa delle operazioni straordinarie di valorizzazione e di cessione del patrimonio disponibile, un percorso, come abbiamo visto, già sperimentato nel periodo 1997-2005. In questo arco di tempo tutti i governi che si sono succeduti hanno posto in essere operazioni straordinarie per ridurre il debito per un importo che nel periodo si aggira intorno ai 186 miliardi di euro (pari a 1,5-1,8

punti di Pil all'anno). Senza tali operazioni il nostro debito pubblico sarebbe oggi più alto, oltre il 120% del Pil[1].

4. La crescita del debito pubblico nei prossimi cinque anni caratterizza la generalità dei paesi industriali. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale il debito salirà in media dal 75% alla fine del 2007 al 110% alla fine del 2014. In tutti i maggiori paesi, ad eccezione della Germania, il debito pubblico supererà il 100% del Pil.

Questa crescita avrà un costo in termini di minore crescita economica, si stima di oltre un punto percentuale[2]. Essa quindi ostacolerà la ripresa e il riavvio di una crescita economica soddisfacente relativamente ai paesi di nuova industrializzazione, quali la Cina e l'India.

Si impone quindi la necessità di contrastare la crescita del debito pubblico mediante le riforme, una strada peraltro difficile da percorrere perché l'*exit strategy* dalle misure che contrastano la crisi economico-finanziaria pone a rischio una ripresa che è ancora asfittica. Una strada che peraltro nei paesi a debito pubblico elevato, già oggi superiore al 100% del Pil, quali l'Italia, appare ineludibile.

4. Le inefficienze della spesa pubblica

1. Si può ritenere che la grande crescita della spesa pubblica abbia accresciuto in misura corrispondente il soddisfacimento dei bisogni collettivi? La risposta a questa importante domanda sembra prevalentemente negativa. Alla grande crescita della spesa pubblica e del debito pubblico, soprattutto a partire dai primi anni '90, si imputa la responsabilità di avere prodotto instabilità e soprattutto di avere contribuito a far cadere il tasso di crescita dell'economia.

Inoltre, all'aumento della spesa pubblica non sembra avere corrisposto un equivalente aumento dei benefici, perché la spesa pubblica sembra essere caratterizzata da rendimenti fortemente decrescenti.

[1] Si veda in proposito il capitolo 1 del libro "*Per restare in Europa*".
[2] Reinhart e Rogoff (2010) stimano che i paesi con un elevato rapporto debito pubblico/pil registrano un tasso di crescita relativamente più basso. Nel caso di un rapporto debito/pil superiore al 100% il minor tasso di crescita sarebbe superiore all'1%.

Anche se su un piano generale non è vero che un elevato aumento della spesa pubblica rappresenti la manifestazione di una inefficienza delle scelte collettive, se è la conseguenza di scelte politiche democraticamente assunte che consapevolmente hanno richiesto un maggiore intervento pubblico, in alcune circostanze l'aumento della spesa pubblica può essere considerato una disfunzione:

- se l'aumento è il risultato di una discrasia congenita tra scelte collettive e scelte individuali, perché discende da scelte politiche che contrastano con le scelte dei cittadini sul mercato dei beni privati;
- se l'aumento della spesa pubblica corrente consegue a un finanziamento strutturalmente in disavanzo che produce effetti di distorsione (il cosiddetto "effetto di spiazzamento" della spesa privata e degli investimenti;
- se esso è generato da rilevanti sprechi nell'impiego delle risorse e da diffuse iniquità distributive.

2. Con l'aumento della spesa pubblica sono divenute sempre più palesi le inefficienze in termini di sprechi, di insufficiente provvista e di cattiva qualità dei servizi da essa finanziati. Esse hanno alimentato una diffusa insoddisfazione negli utenti che hanno espresso crescenti critiche di arretratezza, di poca trasparenza, di eccesso di burocrazia dei servizi pubblici, nonché sempre più diffuse proteste per la qualità e la quantità dei servizi, in particolare per i servizi delle prestazioni sanitarie e dell'istruzione e di pubblica utilità e l'insufficienza dei trasferimenti per la previdenza.

L'insoddisfazione ha raggiunto livelli particolarmente alti in alcuni paesi, spingendo molti cittadini a sostituire ai servizi pubblici prestazioni offerte da imprese private, realizzando il cosiddetto "opting out" dai servizi pubblici, un fenomeno che si è esteso ai servizi pubblici di trasporto, sanitari, postali e scolastici.

Anche se le lamentele in qualche caso non sembrano giustificate, in particolare nei paesi in cui l'efficienza della macchina pubblica si mostra all'altezza dei problemi affrontati (si pensi, ad esempio, al caso dell'efficiente servizio postale inglese), si deve riconoscere che esse trovano fondamento, oltre che nell'inefficienza delle organizzazioni pubbliche rispetto a quelle private, nella grande e rapida crescita tanto della spesa pubblica, in primo luogo di quella sociale, quanto, di conseguenza, della pressione fiscale.

3. Pare confermato che il rendimento della spesa pubblica sia progressivamente decrescente. Questa conclusione trova fondamento in diverse circostanze, in primo luogo nella minore attenzione che si pone all'esercizio delle nuove attività e alla riduzione di quella che in passato era dedicata alle attività più tradizionali. I rendimenti decrescenti della spesa peggiorano l'offerta di sicurezza e di pulizia delle città e delle strade, l'efficienza dell'azione burocratica diretta a far rispettare le regole e i contratti, quali la qualità dei servizi del catasto e delle conservatorie dei libri delle proprietà.

La provvista di servizi tradizionali meno efficienti conduce al diffondersi di un atteggiamento di disaffezione nei confronti dell'intervento pubblico e alla crescente domanda di privatizzazione dei servizi.

Ai benefici dello Stato sociale si imputa altresì di contribuire a irrigidire il mercato del lavoro e ai suoi costi elevati di gravare sul costo del lavoro. Per questi due effetti lo Stato sociale sarebbe la causa principale dell'elevata disoccupazione. Questa critica è avanzata soprattutto nei confronti dello Stato sociale nei paesi dell'Europa continentale in cui l'intervento sociale è diffuso e costoso.

È stato altresì rilevato che i paesi caratterizzati da spesa pubblica, pressione fiscale e disavanzo più elevati non offrono maggiore soddisfazione, quale può essere misurata da un insieme di indicatori socio-economici di benessere e d'altra parte sono spesso caratterizzati, oltre che da una più marcata inefficienza dell'intervento pubblico, anche da più diffusi fenomeni di corruzione.

4. Le spese per i consumi pubblici e per il personale rappresentano il costo dei servizi pubblici. La ricerca dell'efficienza nella produzione di questi servizi richiede che, accanto alla riorganizzazione dell'amministrazione, si controllino gli acquisti (i contratti di fornitura) per ridurre gli sprechi e per contenere i prezzi gonfiati.

Nelle grandi aziende private i rapporti con i fornitori sono uno degli elementi fondamentali delle strategie di controllo dei costi e della qualità dei prodotti. Le imprese più innovatrici, spesso integrate in progetti di innovazione tecnologica, hanno saputo costruire una lista qualificata di pochi fornitori in forte competizione tra loro, capaci di alimentare i loro bisogni *just in time*. Esse sottopongono i prezzi delle forniture a revisione continua alla luce delle spinte della concorrenza internazionale.

Nei rapporti della Pubblica Amministrazione con i fornitori sorgono molteplici e complessi problemi, in parte diversi o più difficili, da quelli che caratterizzano gli acquisti delle imprese private. Tra questi problemi si possono ricordare:

- ❖ l'asimmetria informativa tra i contraenti (il contraente pubblico di regola è meno informato ed è quindi debole nel rapporto di scambio);
- ❖ i costi elevati della progettazione, della contrattazione e del controllo della fornitura;
- ❖ i rischi di disincentivare la ricerca se la concorrenza tra i fornitori è troppo elevata;
- ❖ la difficile definizione della durata dei contratti e dei termini della rinegoziazione.

5. È possibile misurare i risultati conseguiti con la spesa pubblica nei diversi paesi e quindi valutare il costo degli sprechi di risorse utilizzate per raggiungere gli obiettivi desiderati? Un recente tentativo in questa direzione[3], elaborato da Afonso, Schuknecht e Tanzi, si è posto l'obiettivo di misurare e comparare l'efficienza della spesa pubblica di ventitré paesi aderenti all'Oecd (l'Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo).

I tre autori hanno costruito indicatori riassuntivi dei risultati ottenuti nei settori dell'amministrazione, dell'istruzione, della sanità e delle infrastrutture, nonché di quelli delle politiche di stabilizzazione, distribuzione e allocazione delle risorse.

Calcolando per ciascun paese lo scostamento del gruppo considerato dal valore medio, si sono ordinati i diversi paesi in una classifica dell'efficienza della Pubblica Amministrazione. Mediante lo scostamento esistente tra il livello della spesa pubblica e quello che sarebbe stato necessario per raggiungere i risultati di efficienza conseguiti, il confronto ha così potuto misurare lo "spreco" di risorse impiegate dalla spesa pubblica dei diversi paesi.

Dagli indicatori così costruiti risulta che i paesi con livelli di spesa relativamente bassi (meno del 40% del Pil) conseguirebbero un'efficienza superiore rispetto a quelli con una spesa più elevata, sia dei paesi con una spesa pubblica tra il 40 e il 50% del Pil, sia di quelli con una spesa pubblica superiore al 50% del Pil.

[3] *Public Sector Efficiency: An International Comparison*, in «ECB Working Paper», n. 242, 2003; successivamente pubblicato in "Public Choice", giugno 2005.

Nella classifica di efficienza costruita in base all'indicatore dei risultati conseguiti mediante la spesa pubblica dei paesi industriali troviamo ai primi posti il Lussemburgo, il Giappone e la Norvegia e agli ultimi posti l'Italia, il Portogallo e la Grecia. I grandi paesi europei sono collocati nella parte medio-bassa della classifica.

Per l'Italia risulta uno scostamento molto elevato, pari al 15% rispetto alla media. Lo scostamento sale al 14% se si guarda solo alla Germania che dei tre grandi paesi è il paese relativamente più "virtuoso".

Nei confronti della Germania e della Francia lo scostamento raggiunge in media l'11%, rispetto al Regno Unito il 9%. Uno scostamento dell'11% significa concretamente che rispetto ai due grandi paesi europei, Germania e Francia, in Italia si "sprecano" in media risorse pari a oltre 80 miliardi (circa 5 punti di Pil).

L'area dello spreco è dunque ampia e lo spazio disponibile da recuperare per accrescere la produttività e l'efficacia dell'intervento pubblico lo è altrettanto.

Per una analisi delle inefficienze della spesa pubblica nelle sue principali funzioni (la previdenza, la sanità, l'assistenza e i servizi pubblici), rinviamo al capitolo 2 di *Per restare in Europa*.

5. Le inefficienze del fisco: l'evasione e l'elusione

1. Con il termine evasione fiscale si fa riferimento alla sottrazione fraudolenta di base imponibile. Di particolare gravità è l'evasione che si attua con l'utilizzo dei cosiddetti "paradisi fiscali". Attualmente il segreto bancario che caratterizza questi Paesi a bassa tassazione è oggetto di critiche e proposte di revisione, dati gli ingenti flussi finanziari che attirano trasferimenti di capitali da ogni parte del mondo.

L'evasione non deve esser confusa con l'erosione fiscale (la perdita di gettito prodotta dai trattamenti agevolativi concessi dal legislatore) o con l'elusione fiscale (la sottrazione di base imponibile in coerenza con le leggi esistenti che non rappresenta un fatto illecito).

L'erosione fiscale è prodotta dalla riduzione di base imponibile derivante da leggi che perseguono determinati obiettivi economico-sociali. Un esempio di erosione fiscale

per fini economici è rappresentato dalla bassa tassazione sostitutiva delle rendite finanziarie (12,5%) concessa per stimolare l'afflusso di capitali finanziari sociali.

Un secondo esempio è la tassazione dei redditi agricoli per favorire un settore storicamente in difficoltà. Occorre tuttavia osservare che accanto ai molti piccoli coltivatori diretti sussistono anche realtà imprenditoriali di grandi dimensioni molto redditizie.

Esempi di erosione per fini sociali sono quelli delle detrazioni per i carichi familiari e della tassazione sulla prima casa che attualmente la esenta dall'*Ici* e dall'*Irpef*.

L'ampio e variegato spettro di leggi che regolamentano le agevolazioni fiscali vuole conseguire fini di natura economica o sociale. Talvolta però si manifesta un abuso di tali strumenti da parte dei soggetti al fine di eludere le imposte.

Un esempio di elusione è rappresentato dalle agevolazioni fiscali concesse negli anni passati in caso di fusione fra imprese per favorire una maggiore concentrazione industriale. Di esse è stato fatto un uso distorto con l'acquisizione delle cosiddette "bare fiscali": le società con attivi di bilancio acquistavano imprese in forte perdita al fine di abbattere la propria base imponibile e dunque travisando l'obiettivo del legislatore. La normativa è stata successivamente resa più rigida e questa pratica elusiva oggi risulta non più percorribile.

Oltre alle operazioni di fusione e scissione d'impresa, i principali ambiti di elusione sono quelli dell'usufrutto e della locazione di azioni, della cessione di imposte, delle partecipazioni disegnate per non pagare l'imposta sui *capital gains* ed infine in generale i *transfer prices*[4].

2. Come si calcola la dimensione dell'evasione fiscale? Una metodologia di computo dell'evasione fiscale consiste nel confronto fra i gettiti ottenuti e quelli che sarebbero dovuto essere ottenuti sulla base dei conti di contabilità nazionale. In questo caso si

[4] I prezzi di trasferimento sono quelli praticati fra imprese sussidiarie di diversi Paesi per fare risultare la creazione di valore aggiunto nei paesi in cui è praticato un regime fiscale più favorevole. Ad esempio, nel caso di imprese produttrici di petrolio quelli che consentono di fare risultare i profitti nei Paesi caratterizzati da basse imposte. In questi casi il fisco deve appurare se il *transfer price* non sia stato gonfiato artificiosamente.

confrontano le varie componenti dei redditi dichiarati e tassati con gli equivalenti redditi di contabilità nazionale.

Questo è il metodo principale tuttavia non è facile da realizzarsi. Una cosa è infatti la valutazione statistica della base imponibile, un'altra cosa è la valutazione sulla base delle leggi di imposta: non sempre sono a disposizione tutte le informazioni necessarie per fare il confronto. Inoltre, i redditi non sono sempre calcolati col metodo effettivo ma talvolta sono calcolati con il metodo del reddito normale (dei catasti). Si pensi ad esempio ai redditi delle piccole imprese ed agli studi di settore.

Sarebbe preferibile seguire un altro metodo, dato dal confronto dei redditi degli accertamenti divenuti definitivi con il reddito dichiarato. Il raffronto del reddito dichiarato andrebbe fatto con la quantificazione del reddito espressa dalle autorità di controllo che, se diversa da quanto dichiarato, farebbe così emergere l'ammontare preciso di evasione. Semplificando, se un soggetto dichiara 10.000 euro e gli viene contestato successivamente un reddito di 30.000 euro, l'evasione sarebbe di 20.000 euro, un valore che diviene definitivo nel momento in cui il contribuente accetta l'accertamento o si conclude il processo di contenzioso con la vittoria del fisco.

3. L'imposta sul reddito delle persone fisiche, che interessa oltre 41 milioni di soggetti (il 70% circa della popolazione), produce un gettito che supera il 10% del Pil, è pari ai due terzi delle imposte dirette e ad un quarto della pressione fiscale[5]. Questa imposta è estesamente evasa, così come avviene per le altre imposta, in particolare per l'*Iva*.

L'Agenzia delle entrate ha stimato che l'evasione sottragga all'erario circa 100 miliardi di euro di gettito. Se si aggiungono circa 50 miliardi di contributi sociali evasi l'evasione complessiva può essere stimata in circa 150 miliardi, pari a circa 10 punti del Pil, un importo elevato, tuttavia probabilmente sottovalutato perché non include l'evasione delle altre imposte (*Ici*, *Irap*, *imposte di registro*).

Peraltro la stima dell'Agenzia dell'evasione delle principali imposte è di per sé probabilmente sottostimata. Se si valuta che la somma dell'evasione delle principali imposte raggiunga il 12% del Pil (5% le *imposte sui redditi*, 4% l'*Iva* e 3% i *contributi*

[5] Per memoria: la pressione fiscale è il rapporto tra, al numeratore, la somma di imposte dirette, indirette e contributi sociali e, al denominatore, il valore del prodotto.

sociali), la perdita di gettito raggiungerebbe quasi 200 miliardi. Oltre un quarto del prelievo (il 28%) sarebbe perduto a causa dell'evasione.

La perdita di gettito per l'evasione corrisponde a una base imponibile che dovrebbe aggirarsi intorno a 350 miliardi, pari al 23% del Pil; essa è superiore al cosiddetto "lavoro nero" o sommerso, che l'Istat stima intorno al 18-19% del Pil.

Questa valutazione della base imponibile evasa, pur se ingente, è peraltro inferiore a quelle offerta da centri di studi privati. L'*Eurispes*, ad esempio, stima la base evasa nel 2007 a ben 549 miliardi, pari al 33% del Pil, cui corrisponderebbe una perdita di gettito evaso di 200 miliardi, vicina alla stima vista sopra.

Un ulteriore indicatore indiretto, ma di minore importanza esplicativa, consiste nella quantità di moneta presente in un Paese: l'evasione fiscale è infatti tanto maggiore quanto più consistente è l'ammontare di moneta in circolazione (le transazioni in nero vengono eseguite in contanti).

Si può concludere che le stime esistenti indicano un livello di evasione fiscale in Italia di ben tre volte superiore agli altri Paesi europei e che se non ci fosse l'evasione le imposte potrebbero essere diminuite di un quarto-un terzo! Ciò significa anche che se il livello di pressione fiscale – attualmente stimato in circa 43 punti percentuali del Pil – tenesse conto di questa elevata evasione, la pressione reale su chi paga realmente i tributi salirebbe al 52-57%[6].

4. Il quadro che emerge dalle dichiarazioni dei redditi 2009 sul periodo d'imposta 2008 (divulgate a febbraio 2010) illustra in modo indiretto la scarsa credibilità dei redditi dichiarati e quindi l'ampia e diffusa evasione.

Il numero totale di dichiarazioni dei redditi raggiunge circa 41 milioni. I redditi dichiarati sono molto bassi e una parte consistente (più del 50%) del gettito è ottenuto dai redditi elevati (dal 10% più ricco).

Occorre peraltro ricordare che l'imposta sul reddito delle persone fisiche dovrebbe colpire il coacervo dei redditi facendo riferimento alla nozione di reddito entrata. Di

[6] Anche se la pressione fiscale italiana è in linea con quella degli altri paesi, la distribuzione effettiva del carico tributario è molto differente. Le stime ISTAT del prodotto interno lordo comprendono infatti il valore dell'economia sommersa. La pressione fiscale, invece, è un indicatore che al numeratore considera il gettito complessivo di imposte e contributi effettivamente pagati dai contribuenti sul prodotto regolare e al denominatore il valore del PIL, che comprende sia il prodotto regolare, sia quello irregolare.

fatto, invece, il reddito tassato in sede *Irpef* è più vicino alla nozione di reddito prodotto perché alcuni redditi, in primo luogo i redditi finanziari, sono tassati separatamente.

Dunque il fatto che un ricco azionista dichiari relativamente poco in sede di dichiarazione dei redditi non significa di per sé che egli sia un evasore: i redditi finanziari infatti sono tassati attraverso la cosiddetta "cedolare secca" (attualmente al 12,5%, fatta eccezione per i dividendi in caso di partecipazione qualificata) e non figurano nell'imponibile dell'imposta sui redditi progressiva, così come il TFR (il trattamento di fine rapporto).

Per i soggetti in possesso di tali redditi questa fiscalità separata può consentire un tenore di vita non coerente con quanto inserito nella dichiarazione dei redditi senza per questo configurare necessariamente la presenza di evasione.

Nel caso dei redditi finanziari la ragione del trattamento fiscale di favore risiede nella concorrenza fiscale fra sistemi-paese, spinta dalla globalizzazione, e nel tentativo quindi di evitare la fuga verso l'estero delle rendite finanziarie.

5. Lo scenario dei redditi dichiarati è sconfortante:

- ❖ il reddito totale dichiarato raggiunge 784 miliardi, pari a circa il 50% del Pil[7];
- ❖ il reddito lordo medio annuo dichiarato raggiunge poco più di 19.000 euro (1.580 euro al mese);
- ❖ il 27% dei dichiaranti (11 milioni) non versa nulla all'erario in quanto dichiara un reddito basso rientrante nell'area esclusa dalla tassazione grazie alle detrazioni e alle deduzioni;
- ❖ un italiano su 3 dichiara meno di 10 mila euro lordi, pari a meno di 8.000 euro netti, 650 euro al mese;
- ❖ oltre la metà degli italiani (circa 21 milioni di dichiarazioni su 41) dichiara meno di 15 mila euro lordi (circa 1.000 euro netti al mese);
- ❖ solo il 2% (600 mila) dichiara più di 70 mila euro, soglia di inizio dello scaglione di imposizione più elevata;

[7] Anche se sarebbe scorretto dedurre che la metà del reddito è evasa, perché si deve escludere dal conteggio della base imponibile le deduzioni dal reddito complessivo stabilite per motivi di carattere sociale e di politica economica, le poste di reddito tassato in via sostitutiva, quali i dividendi e gli interessi, nonché l'ammontare dei consumi e degli investimenti pubblici, risulta comunque che si sottrae illegalmente a tassazione un ammontare cospicuo del reddito.

- ❖ meno di un italiano su cento (395.000 su 41 milioni) dichiara più di 100 mila euro lordi. Gli acquisti nell'anno di automobili che costano più di 100.000 euro risultano più numerosi dei contribuenti che dichiarano 100.000 euro di reddito;
- ❖ poco più di 100 mila contribuenti (0,3%, pari a 149.000 persone, ovvero a tre italiani su 1.000) dichiarano più di 150 mila euro. Per la maggior parte si tratta di lavoratori dipendenti e pensionati.

6. Da questi dati emerge un Paese di gente povera. Ben 26 milioni di italiani vivrebbero con circa mille euro al mese, uno scenario palesemente lontano dalla realtà. Dalle dichiarazioni emerge un quadro dei redditi inverosimile in cui:

- ❖ sussisterebbe un diffuso livello di povertà dato che quasi la metà degli italiani dichiara meno di 15.000 euro lordi ed un terzo meno di 10.000 euro lordi;
- ❖ relativamente pochi contribuenti guadagnano più di 70, 100 e 150 mila euro;
- ❖ all'interno della fascia dei benestanti e dei ricchi si trova una forte prevalenza dei redditi da lavoro dipendente e da pensioni;
- ❖ sussiste un'evidente sperequazione all'interno del Paese fra lavoratori dipendenti, impossibilitati ad evadere (salvo i casi di lavoro nero) per via della ritenuta alla fonte, e le altre tipologie di lavoratori.
- ❖ il tasso di *tax compliance* (la disponibilità del contribuente a pagare le imposte in modo corretto) è estremamente basso.

7. I capitali rientrati nel 2009 con lo scudo fiscale (95 miliardi, pari al 6% del Pil) e le estese manifestazioni di consumi opulenti confermano ulteriormente l'estensione dell'evasione.

Analizzando più nel dettaglio la dimensione dei redditi dichiarati più elevati, sorprende l'esigua fascia di persone che dichiara più di 100 mila euro all'anno, una fascia tra l'altro che prevalentemente è composta da lavoratori dipendenti e pensionati che sono soggetti al prelievo alla fonte e che pertanto non possono sottrarsi al pagamento delle imposte dovute.

Il fatto che solo lo 0,9% degli italiani dichiari più di 100 mila euro dovrebbe fare di essi i "grandi ricchi". In realtà un reddito netto di 70 mila euro non consente un tenore di vita tale da permettersi auto di lusso, case in posti alla moda o panfili. In

definitiva il concetto stesso di ricchezza che emerge dalle dichiarazioni non è coerente con quanto si realizza nella società.

8. Un ulteriore indicatore indiretto di evasione è offerto dal reddito dichiarato procapite, diviso per tipologia di lavoratore. Risulta che:

- ❖ i lavoratori dipendenti sono poco più di 21 milioni, con un reddito medio lordo di 21.660 euro (1.805 euro al mese), i pensionati circa 15 milioni, con redditi medi annui di 17.070 euro (1.422 al mese);
- ❖ gli artigiani e i commercianti denunciano un reddito medio di 18.000 euro (1.498 euro al mese), appena sopra quello dei pensionati;
- ❖ i liberi professionisti dichiarano 36.390 euro lordi (circa il doppio dei lavoratori dipendenti);
- ❖ le piccole imprese dichiarano 16.130 euro lordi (meno dei lavoratori dipendenti).

Dal quadro che emerge dalle dichiarazioni, risulta che una quota molto elevata dell'evasione fiscale si annida all'interno del cosiddetto "popolo delle partite *Iva*".

9. Quale è la situazione di *tax compliance* dell'imposta sulle società (la cosiddetta *Ires*)? I dichiaranti dell'*Ires* sono 961.000, di cui l'85% società a responsabilità limitata, il 5% società per azioni, l'8% cooperative, il restante 2,4% varie altre forme societarie. Il 29% del reddito delle società è nelle attività immobiliari e professionali, il 25% nel commercio e il 16% nelle costruzioni e nel settore industriale.

Il 66% delle società dichiara meno di 500 mila euro e solo l'1% (9.600 società circa) dichiara più di 50 milioni di Euro.

Le società in utile sono poco più della metà: un bilancio ogni due in perdita appare sintomo di scarsa affidabilità delle dichiarazioni (si noti che in questi casi si ha un'imposta nulla o addirittura un credito di imposta per gli anni a venire). Dalla distribuzione geografica delle distribuzioni emerge che circa due terzi delle imprese (67%) si trova nel Nord. Questo è un altro elemento di evidente discrepanza.

L'imposta è concentrata sulle imprese maggiori: il 54% dichiara solo il 5% del reddito, lo 0,8% dichiara il 60% del reddito. Pochissime grandi imprese pagano la

grande maggioranza dell'imposta. Le categorie che contribuiscono di più al gettito sono il credito e l'industria.

Le dichiarazioni *Ires* possono essere raggruppate a seconda che sia stato richiesto o meno il consolidato fiscale: il 48% del reddito e il 38% dell'imposta è dichiarato da gruppi che hanno optato per il consolidato fiscale, sfruttando così i vantaggi derivanti da un bilanciamento degli attivi e dei passivi dei vari membri. Si tratta di 400 mila imprese circa.

10. Anche dalle dichiarazioni *Iva* emerge un quadro indiretto di diffusa evasione: il dichiarato e l'imposta pagata sono palesemente inferiori alla realtà L'imposta sul valore aggiunto è la seconda imposta per numero di contribuenti (i contribuenti sono 5,8 milioni), un numero estremamente elevato di piccole imprese.

L'*Iva* produce il 25% delle entrate erariali. I soggetti *Iva* si suddividono in persone fisiche (65%) e società (35%). Se si osservano i volumi di affari, appare tuttavia chiaro che le società di capitali sono quelle caratterizzate da maggiori scambi (in valore) e quindi soggette a maggiori imposte.

Fra le società, 979.000 dichiaranti hanno dichiarato un volume d'affari pari a 2,6 milioni con un'*Iva* di 56.000 euro. Le persone fisiche contribuenti *Iva* sono invece 3,7 milioni. Il "popolo delle partite *Iva*" ha dichiarato 75.000 euro di volume di affari pagando solamente 200 euro di imposta.

L'*Iva* é molto concentrata sulle imprese di grandi dimensioni; le società di persone e le persone fisiche contribuiscono in misura limitata in termini di gettito. Oltre la metà dei contribuenti *Iva* si concentra tra i 10.000 e i 186.000 euro di giro d'affari.

Solo il 5% dichiara più di un milione di euro. I contribuenti con più di 5 milioni producono due terzi del gettito totale. Tra i piccoli contribuenti prevalgono quelli con *Iva* a credito (elemento sospetto, indice di una elevata evasione).

Nel settore dei servizi è compreso il 73% dei contribuenti. Esso produce il 72% dell'imposta. L'industria occupa solo il 10% dei contribuenti e fornisce il 29% del gettito.

6. L'azione contro l'evasione

1. Negli ultimi anni si è sviluppata l'azione contro l'evasione senza tuttavia ottenere risultati adeguati. Nel periodo 2005-07 un discreto miglioramento è stato ottenuto grazie all'azione del ministro Visco (governo Prodi) mediante l'introduzione di alcune misure quali:

- la tracciabilità dei pagamenti mediante il divieto di utilizzo dei contanti per i lavoratori autonomi (solo assegni consentiti). Ma questo vincolo è stato rimosso dal nuovo Governo;
- la semplificazione degli accertamenti sui conti correnti, anch'essi resi più difficili dal nuovo governo (è necessario essere in possesso di elementi tali da suggerire una frode fiscale);
- l'utilizzo a fini accertativi dell'elenco clienti Iva a fine anno (anche questo è stato rimosso dal nuovo governo).

2. Nel dibattito politico, al Governo è mossa l'accusa di avere allentato l'attenzione sulla lotta all'evasione fiscale. L'accusa si fonda su alcuni cambiamenti introdotti, quali l'abbandono del controllo dei piccoli e medi contribuenti, il rinvio dell'aggiustamento degli studi di settore, l'introduzione del concordato preventivo triennale in favore dei distretti industriali e il dimezzamento delle sanzioni.

La strategia disegnata dal Ministro Tremonti si è concentrata sulla lotta ai paradisi fiscali e sui residenti all'estero e sulla concentrazione dei controlli sulle imprese di grandi dimensioni che, come visto in precedenza, producono la maggior parte del gettito. In altre parole si è deciso di controllare da vicino i soggetti economici di grandi dimensione, affidando agli studi di settore quelli di piccole e medie dimensioni. Si controllano tutte le imprese con più di 100 milioni di euro di fatturato e quelle comprese fra 25 e 100 milioni solo se non sono state già controllate negli ultimi 5 anni.

Inoltre l'azione contro l'evasione si è sviluppata lungo nuove direttive attraverso la concessione dello scudo fiscale che ha permesso di fare rientrare in Italia 95 miliardi di capitali con un prelievo di 4,5 miliardi, il miglioramento del numero e della qualità degli accertamenti, la diffusione degli accertamenti con adesione e degli accertamenti

induttivi sulla base di indicatori del tenore di vita e una maggiore efficacia nella riscossione.

3. In Italia si svolgono circa 600 mila accertamenti a fronte di oltre 40 milioni di dichiarazioni. È' evidente una discrepanza tra il numero dei controlli e quello dei contribuenti. Questa discrepanza è peraltro naturale e pertanto non è qui il problema. Il problema che l'inadeguato esito dei controlli.

L'indice di litigiosità, misurato dalla percentuale degli atti di accertamento che sono impugnati, è nettamente superiore rispetto a quello degli altri paesi. È quindi fondamentale che l'Amministrazione produca accertamenti difficili da impugnare in sede di ricorso, capaci di disincentivare agli occhi dei contribuenti le pratiche evasive.

Il dichiarante che si trova di fronte alla scelta di evadere o meno, confronta i vantaggi in caso di evasione con il rischio di esser scoperto e quindi di dover pagare i tributi per intero più gli interessi e le sanzioni amministrative. Il premio derivante dall'evasione è molto alto. Perciò altrettanto forte deve essere il potere disincentivante dei controlli. In definitiva i controlli devono essere scelti e fatti bene.

Il numero di controlli può non essere estremamente ampio, ma se ciò accade, deve necessariamente esserci un sistema di individuazione dei contribuenti che consenta di controllare i soggetti potenzialmente evasori e quindi la ricerca del sommerso deve essere efficace.

4. Un accertamento diviene definitivo quando è accettato dal contribuente (attualmente oltre il 50% dei casi) e quando il contenzioso, cioè la contestazione dell'accertamento da parte del contribuente, si conclude con un giudizio che conferma o riduce l'ammontare evaso, rendendolo definitivo.

Ad oggi il numero di accertamenti definitivi non è sufficiente per dar seguito alla seconda tipologia di confronto con i redditi dichiarati al fine di quantificare l'evasione fiscale. Per questo motivo continua ad essere utilizzato esclusivamente il confronto dei dati delle dichiarazioni con quelli ottenuti dai conti nazionali.

Attualmente il 57% delle richieste di pagamento viene accettata senza ricorso. Questo dato sconta l'introduzione di una legge che da alcuni anni obbliga, in caso di ricorso, al pagamento delle spese processuali il soggetto che risulta perdente. Ciò

disincentiva l'ampio ricorso alle vie legali riscontrato prima dell'introduzione della nuova normativa, quando cioè il rischio connesso al ricorso era nullo e quindi in molti contestavano l'accertamento.

Solamente il 10% dell'ammontare contestato in sede di accertamento è riscosso dal fisco. L'accettazione del pagamento da parte dell'evasore rappresenta un elemento cruciale in quanto l'*iter* di ricorso è molto lungo: sono previsti fino a tre gradi di giudizio e il fisco in media riesce a vincere solo nel 32% dei casi. I tempi del procedimento sono molto dilatati e la probabilità di sentenza favorevole al fisco è di circa un terzo.

Le imposte iscritte a ruolo sono riscosse solo per il 2,38%, un tasso bassissimo, tuttavia in miglioramento (era l'1,31 nel 2005). Spiega questo grave indicatore di inefficienza l'irreperibilità dell'evasore, nonché dei beni in suo possesso attraverso cui l'Agenzia delle Entrate cerca di soddisfare i crediti vantati.

In definitiva, oltre all'ampia quota di processi in cui il fisco soccombe, si manifesta un'incapacità cronica di riscuotere le somme accertate e divenute esigibili. Per questo il fisco viene definito una "tigre dai denti di carta".

Occorre infine ricordare che a fronte di 900 mila giudizi pendenti nel 2009, la capacità annua di produrre sentenze in materia fiscale è di circa 150 mila all'anno. Risulta evidente un ritardo sistematico che non facilita un rapido raggiungimento delle sentenze: ciò contribuisce alla bassa tax compliance in quanto l'allungamento dei tempi potrebbe consentire a chi evade di beneficiare di possibili successivi condoni, già sperimentati nel nostro Paese.

5. Quale è stato sinora il recupero dell'evasione? Secondo le stime dell'Agenzia delle Entrate nei quadriennio 2006-2009 sarebbero stati recuperati 26,8 miliardi, di cui 10,8 nel biennio 2006-07 e 16 miliardi nel biennio 2008-09, circa 1,8 punti di Pil nel quadriennio. Questo apprezzabile risultato sarebbe stato possibile nella misura di un quarto grazie al maggior numero di controlli, mentre il 75% del recupero sarebbe da ascriversi nello spontaneo incremento della *tax compliance*, in altre parole alle riscossioni mediante versamenti diretti.

Nel periodo sono aumentati i controlli di verifica e gli accertamenti, questi ultimi passati da 420.000 nel 2007 a 720.000 nel 2009 e sono anche aumentate le riscossioni

mediante i ruoli e i versamenti diretti, grazie all'efficacia dell'azione di contrasto dell'evasione, particolarmente delle ampie frodi *Iva*.

Alla base dei risultati ottenuti è il miglioramento delle strutture e dell'efficienza dissuasiva dei controlli, il consolidamento delle entrate da accertamento, grazie alla loro migliore qualità, al concordato, vale a dire all'accertamento con adesione a seguito del patteggiamento con il contribuente e al rafforzamento degli istituti dissuasivi del contenzioso.

Ulteriori progressi nella lotta all'evasione dovrebbero essere conseguiti grazie ai programmi che estendono i controlli alle imprese con ricavi superiori a 200.000 Euro, al potenziamento dei controlli sulle medie imprese sulla base del rischio di evasione, all'estensione dei controlli a tutte le partite *Iva*, al potenziamento del redditometro e dell'accertamento sintetico, al contrasto delle finte residenza estere delle persone fisiche, alla lotta ai paradisi fiscali e alle frodi internazionali dell'*Iva*.

7. Il contrasto all'evasione con gli studi di settore

1. Uno strumento efficace della lotta all'evasione fiscale è rappresentato dagli studi di settore. Essi rispondono all'esigenza di riforma delle dichiarazioni analitiche che venivano redatte fino ai primi anni 2000. Il regime di contabilità analitica infatti prevedeva che qualora il contribuente avesse tenuto tutte le scritture contabili correttamente, il fisco non poteva contestargli i redditi dichiarati a meno che non riscontrasse e provasse la falsità di uno o più dati. In sede di accertamento e di contenzioso la tenuta corretta della contabilità analitica costituiva prova contro il fisco. La contabilità analitica era obbligatoria ed erano previste sanzioni severe di carattere formale.

Tuttavia la composizione del tessuto industriale non ha consentito a questo regime di avere successo, sicché si sono dovuti introdurre criteri nuovi per definire in modo sintetico il reddito dei soggetti di piccole dimensioni. Il tessuto produttivo italiano è caratterizzato da imprese di piccolissime dimensioni: ben il 90% delle imprese infatti ha meno di 10 dipendenti.

I contribuenti rientranti nella fascia di ricavo degli studi di settore sono 5,1 milioni. Questi soggetti erano caratterizzati da dichiarazione di contabilità analitica mediamente molto basse: il reddito dei lavoratori autonomi era del 15% inferiore a quello dei lavoratori dipendenti.

Questo tipo di contabilità doveva esser riformato al fine di favorire livelli di dichiarazioni maggiormente realistiche rispetto alla grande quantità di lavoratori autonomi e piccolissime imprese che costituiscono il tessuto produttivo italiano. Sono quindi stati utilizzati gli studi di settore che individuano una procedura di calcolo e di ausilio all'accertamento: sono pertanto un mezzo *ex ante* teso ad indurre i contribuenti a dichiarare un reddito congruo.

2. Gli studi di settore sono uno strumento efficace per fare pagare le imposte ai piccoli contribuenti in modo veloce, consentendo così all'Amministrazione tributaria di concentrarsi sui soggetti con più di 7,5 milioni di fatturato. Attualmente tutte le imprese con meno di 7,5 milioni di euro di fatturato sono tassate attraverso gli studi di settore. Gli studi di settore sono circa 200.

Nella creazione di questi studi di settore sono stati suddivisi i lavori in gruppi omogenei di attività, aree geografiche (zone ricche/centrali o povere/periferiche) e dimensioni (numero addetti, fatturato) e caratteristiche strutturali.

Per ogni gruppo omogeneo sono state definite, mediante dati economico-statistici, fasce di valori di ricavi e di costi congrui sulla base degli studi di riferimento, con un indice di rotazione delle scorte di magazzino adeguato ed uno scostamento rispetto alla media ritenuto accettabile.

È stato redatto un modello per ciascuna categoria legato a parametri quali il numero di addetti impiegati, la metratura degli edifici, le utenze di elettricità e gas, i beni strumentali utilizzati, le modalità di lavoro, la clientela, gli ammortamenti, il magazzino. Ne sono risultati una serie di indicatori di contabilità dell'impresa vagliati dalle autorità fiscali ed approvati anche attraverso il confronto con questionari somministrati ai contribuenti. La congruità del risultato finale dipendeva quindi dalla veridicità dei dati forniti da un lato e dall'efficacia dei controlli dall'altro.

3. Il dichiarante cerca di aderire, con il sussidio di un commercialista, al profilo reddituale a lui più congeniale e paga l'ammontare di imposte ad esso riferito: in questo modo adempie ai suoi obblighi fiscali e si assicura contro il rischio di alcun ulteriore controllo.

Se invece il dichiarante sostiene di collocarsi al di sotto del reddito risultante dallo studio di settore, è libero di discostarsi ma in questo caso si accolla l'onere di dimostrare l'effettivo minor reddito, nonché l'assenza di pratiche evasive, in sede di accertamento.

Al fine di dimostrare la correttezza della dichiarazione occorre essere in possesso di tutte le ricevute fiscali relative agli acquisti ed alle vendite effettuati. Dunque al fine di provare un minor reddito è necessario il rispetto di *standard* contabili piuttosto elevati, cui non sono obbligati i soggetti in regime di contabilità semplificata.

Attraverso gli studi di settore si ottiene un reddito "normale", ovvero il reddito che si suppone un soggetto produca sulla base del tipo di attività svolta, della zona di attività, del giro d'affari e di altri indici di dimensione (ad esempio, le bollette). I criteri utilizzati necessitano evidentemente di frequenti aggiornamenti al fine di impedire che essi diventino obsoleti, come invece è successo con riferimento al registro del catasto per quanto concerne gli immobili.

È attualmente disponibile un *software* chiamato *Gerico* che assiste i dichiaranti nella gestione dei ricavi e dei compensi e dunque nell'individuazione del profilo reddituale che più si avvicina alle caratteristiche del contribuente. Questo programma informatico evidenzia gli indici di coerenza che i tecnici tributari hanno elaborato: ad esempio, la congruità delle scorte di magazzino relativamente alla fornitura di una determinata quantità di prodotto.

Come accennato in precedenza, a fronte di 5,1 milioni di soggetti rientranti nella fascia di reddito degli studi di settore (quelli con meno di 7,5 milioni di euro di fatturato), vi sono 4,4 milioni di contribuenti già coperti mentre 700 mila sono ancora in attesa di vedere regolamentato il proprio profilo reddituale.

Nel 2008 i contribuenti soggetti agli studi sono stati 3,7 milioni. Il programma Gerico ha consentito di segnalare 325.000 potenziali evasori.

4. Per legge gli studi di settore dovrebbero essere aggiornati ogni 4 anni: dovrebbero essere rivisti gli indici di normalità e la congruità e occorrerebbe verificare se l'andamento dei ricavi segue gli andamenti evidenziati dall'*Istat*.

Nel 2008 si è previsto di aggiornare tutti gli studi di settore entro il 2010 per tenere conto degli effetti della crisi. Di questo si deve occupare la *Sose S.p.A.* che attraverso la collaborazione di un gruppo di esperti modifica i criteri degli studi di settore in coerenza con gli sviluppi macroeconomici.

A 1,1 milioni di contribuenti sono stati applicati correttivi sui costi e sui ricavi, facendo diventare congrui 0,4 milioni di contribuenti, grazie soprattutto a una riduzione di ricavi per 0,7 milioni di contribuenti. L'aggiornamento di questi studi mediante adeguati correttivi per tenere conto del peggioramento congiunturale tuttavia si è dimostrato essere un'operazione non semplice.

Gli studi di settore sono uno strumento efficace di contrasto dell'evasione. Nel 2008 l'applicazione degli studi di settore ha fatto emergere 890.000 contribuenti che non si sono adeguati agli studi. Di questi circa 325.000 sono i potenziali evasori su cui si potrà concentrare l'azione del fisco.

8. La manovra della Finanziaria 2009

1. Con la legge finanziaria per il 2009 e i decreti collegati il Governo ha attuato una manovra a saldo quasi nullo, limitato allo 0,2% del Pil, per non peggiorare l'indebitamento netto del Paese e lo *stock* del debito. A questo proposito sono riportate nella Tabella 6 le valutazioni ufficiali degli effetti sui conti pubblici del decreto legge 29 novembre 2008 n. 185, noto come *decreto anticrisi*.

Attraverso riduzioni di spese e aumenti di entrate il provvedimento si è proposto di destinare risorse utili alle famiglie e alle imprese e di rilanciare gli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche. Tra le principali misure si possono ricordare:

- un trasferimento monetario *una tantum* ai nuclei familiari a basso reddito;
- l'alleggerimento delle rate dei mutui a tasso variabile mediante un sostegno da parte dello Stato degli interessi eccedenti un livello predefinito;

- ❖ un'integrazione al reddito in caso di disoccupazione per alcune categorie di lavoratori;
- ❖ la proroga al 2009 della detassazione dei premi di produttività;
- ❖ la possibilità per le imprese di abbattere permanentemente il prelievo *Ires* grazie alla parziale deducibilità dell'*Irap* dall'*Ires*;
- ❖ la possibilità per le imprese con modesto fatturato, di versare l'*Iva* al momento dell'effettiva riscossione del corrispettivo del bene o del servizio anziché al momento della fatturazione.

Tabella 6: Gli effetti del decreto anticrisi

Effetti degli interventi sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche derivanti dal DL 29.11.2008, n. 185 (1)
(milioni di euro)

VOCI	2009	2010	2011
ENTRATE			
Maggiori entrate	**4.976**	**2.357**	**2.360**
Imposte sostitutive per riallineamenti e rivalutazioni dei valori contabili	2.757	123	80
Potenziamento attività di accertamento e riscossione	851	1.568	1.457
Recupero crediti delle Amministrazioni pubbliche	750	100	100
IVA su servizi televisivi	214	270	270
Addizionale su materiale pornografico	254	147	154
Altro	150	150	300
Minori entrate	**-1.827**	**-1.302**	**-1.762**
Interventi sulle imprese	-1.278	-1.151	-1.722
Deducibilità IRAP	*-1.090*	*-657*	*-642*
IVA di cassa	*-188*	*-31*	*-31*
Minore Ires e IRAP connessa con imposte sostitutive su riallineamenti e rivalutazioni	*0*	*-463*	*-1.049*
Interventi sulle famiglie	-549	-151	-39
Detassazione premi di produttività	*-460*	*-128*	*0*
Tariffe e altro	*-89*	*-23*	*-39*
AUMENTO NETTO ENTRATE	**3.149**	**1.055**	**599**
SPESE			
Maggiori spese	**3.765**	**1.935**	**2.065**
Interventi su famiglie	2.950	250	250
Bonus famiglie	*2.400*	*0*	*0*
Mutui	*350*	*0*	*0*
Ammortizzatori sociali	*200*	*250*	*250*
Rimborsi alle imprese per deducibilità IRAP	100	500	400
Finanziamento legge obiettivo	60	400	150
Trasferimenti alle Ferrovie	480	720	1.200
Spese connesse con la privatizzazione delle società gruppo Tirrenia	65	65	65
Altro	110	0	0
Minori spese	**-645**	**-1.000**	**-1.545**
Riduzione spese formazione professionale a copertura ammortizzatori sociali	-100	-150	-150
Riduzione stanziamenti a copertura trasferimenti Ferrovie	-480	-720	-1.200
Riduzione stanziamenti a copertura spese delle società gruppo Tirrenia	-65	-130	-195
AUMENTO NETTO SPESE	**3.120**	**935**	**520**
RIDUZIONE INDEBITAMENTO NETTO	**29**	**120**	**79**

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali (Atto Parlamentare n. 1972 della Camera dei deputati).

La copertura finanziaria del provvedimento è stata realizzata tramite la riduzione degli stanziamenti al Fondo aree sottoutilizzate (*Fas*), con alcune imposte sostitutive sulle rivalutazioni volontarie di valori contabili nei bilanci delle imprese, tramite il potenziamento dell'attività di accertamento e di riscossione, con l'accelerazione del recupero di crediti delle Amministrazioni pubbliche e con l'aumento dell'aliquota *Iva* sui servizi televisivi. L'aumento netto delle entrate ha sostanzialmente coperto quello delle spese.

2. La manovra finanziaria per il 2009 è stata disegnata nel mese di giugno 2008, anziché a settembre come accadeva negli anni precedenti. Questa innovazione è da valutare positivamente, perché in passato si era assistito ad iter di approvazione della *Finanziaria* lungo e complesso in cui le parti dibattevano, mobilitando per mesi il parlamento, finché le forze (e i ricatti) in gioco non trovavano un equilibrio. Il processo poteva protrarsi fino anche a gennaio dell'anno successivo e di solito comportava aggravi di spesa a mano a mano che la legge prendeva forma.

Con la nuova impostazione il governo ha disegnato la manovra (nel complesso di 36 miliardi, ma con effetti quasi nulli sui saldi) evitando le lungaggini del processo di discussione e approvazione e quindi anche il moltiplicarsi delle voci di spesa.

La manovra finanziaria è stata successivamente completata da alcuni decreti che hanno dato sostanza agli interventi. Nella Tabella 7 è indicato l'effetto aggregato sul conto economico della PA del decreto legge 185/2008 e del decreto legge 5/2009, cioè dei provvedimenti di sostegno all'economia, e a sinistra l'effetto aggregato del decreto legge 112/2008 e della legge finanziaria 2009, provvedimenti considerati "di stabilizzazione".

3. Analogamente la Tabella 8 confronta l'effetto dei singoli provvedimenti sull'indebitamento netto e l'entità di ciascuna voce sul totale degli interventi. Nello specifico, il decreto legge 112/2008 reperisce risorse tramite maggiori entrate e minori spese: le prime derivano da misure fiscali che interessano il comparto energetico e il comparto bancario e assicurativo (la cosiddetta "Robin Hood Tax") e dal potenziamento della lotta all'evasione fiscale, mentre le seconde derivano dalla riduzione della dotazione di spesa concessa ai Ministeri, dalla revisione del *Patto di stabilità interno*

con relativo rafforzamento del sistema sanzionatorio, dalla razionalizzazione del personale delle amministrazioni pubbliche, dalla sanità e dall'istruzione (ad esempio con la riduzione del rapporto medio alunni/docente).

Tabella 7: Gli effetti degli interventi di stabilizzazione e di sostegno all'economia

Effetti degli interventi di stabilizzazione della finanza pubblica e di sostegno all'economia sul conto economico della PA *(milioni di euro)*

	Interventi di stabilizzazione			Interventi di sostegno		
	2009	**2010**	**2011**	**2009**	**2010**	**2011**
Maggiori entrate	**6.056**	**5.725**	**6.303**	**5.875**	**2.582**	**2.684**
Minori entrate	**2.027**	**1.086**	**977**	**2.185**	**1.828**	**2.483**
Maggiori spese	**6.440**	**5.575**	**5.512**	**5.242**	**2.388**	**2.682**
Corrente	5.602	5.439	5.371	3.677	1.213	1.058
Capitale	838	136	142	1.565	1.175	1.624
Minori spese	**12.305**	**18.073**	**31.111**	**1.587**	**1.831**	**2.679**
Corrente	9.996	14.437	22.537	108	144	146
Capitale	2.310	3.636	8.574	1.479	1.686	2.532
Riduzione indebitamento netto	**9.893**	**17.137**	**30.925**	**35**	**196**	**198**
Maggiori risorse	18.361	23.798	37.414	7.462	4.412	5.363
Utilizzo risorse	8.467	6.661	6.489	7.427	4.216	5.165

Nota: Gli interventi di stabilizzazione sono costituiti dal DL 112/2008 e dalla legge finanziaria 2009; gli interventi di sostegno dai DL 185/2008 e DL5/2009.

Le maggiori spese sono indirizzate al finanziamento dei contratti per il pubblico impiego (2008-2009), al finanziamento delle spese per Roma Capitale, all'abolizione definitiva del *ticket* sanitario sull'assistenza specialistica, allo stanziamento di risorse per la tutela della sicurezza pubblica, all'inserimento del divieto di cumulo fra pensioni e redditi da lavoro e alla creazione del fondo per la promozione e il sostegno del trasporto pubblico locale.

Tabella 8: La composizione della manovra per il 2009

Composizione della manovra per il 2009

	Effetti su indebitamento netto *(milioni di euro)*				Composizione % sul totale degli interventi			
	DL 112/08	LF 2009	DL 185/08	DL 5/09	DL 112/08	LF 2009	DL 185/08	DL 5/09
Maggiori entrate	**5.765**	**291**	**5.163**	**712**	**48,3**	**2,4**	**43,3**	**6,0**
Minori entrate	**1.103**	**925**	**2.175**	**10**	**26,2**	**21,9**	**51,6**	**0,2**
Maggiori spese	**6.101**	**339**	**4.179**	**1.063**	**52,2**	**2,9**	**35,8**	**9,1**
Corrente	5.301	302	3.677	0	57,1	3,3	39,6	0,0
Capitale	800	38	502	1.063	33,3	1,6	20,9	44,2
Minori spese	**11.332**	**973**	**1.223**	**364**	**81,6**	**7,0**	**8,8**	**2,6**
Corrente	9.042	953	108	0	89,5	9,4	1,1	0,0
Capitale	2.290	20	1.114	364	60,4	0,5	29,4	9,6
Riduzione indebitamento netto	**9.893**	**0**	**32**	**3**	**99,6**	**0,0**	**0,3**	**0,0**
Maggiori risorse	17.097	1.264	6.386	1.076	66,2	4,9	24,7	4,2
Utilizzo risorse	7.204	1.264	6.354	1.073	45,3	8,0	40,0	6,7

4. La maggior parte degli oneri derivanti dalla legge finanziaria trovano copertura, appunto, dalle risorse rese disponibili con il decreto legge 112/2008. In questo modo il saldo del provvedimento è pari a zero e l'effetto sull'indebitamento netto è nullo. Per quanto riguarda gli specifici interventi, la legge finanziaria ha prorogato alcune agevolazioni di natura fiscale nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'autotrasporto, riconosce ai docenti di ogni ordine e grado una detrazione di imposta a fini Irpef per le spese sostenute per l'autoformazione.

Inoltre essa ha introdotto un'ulteriore detrazione per il pagamento delle rette per gli asili nido e rende permanenti le agevolazioni fiscali relative all'impiego di gasolio e Gpl per riscaldamento nelle zone montane. Dispone inoltre, in materia di pubblico impiego, l'utilizzo delle risorse stanziate dal decreto legge 112/2008 per il rinnovo dei contratti.

Infine il decreto legge 5/2009 (incluso tra gli interventi di sostegno all'economia), ha varato alcune misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi. Tramite questo decreto sono stati introdotti, ad esempio, incentivi al rinnovo del parco auto circolante,

incentivi all'acquisto di veicoli ecologici e detrazioni per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici. Anche in questo caso i provvedimenti non determinano un effetto peggiorativo dell'indebitamento netto.

9. La spesa e le entrate degli Enti Locali

1. Quale è la spesa degli Enti Locali (Regioni, Provincie e Comuni) e come si finanzia? È importante rispondere a questa domanda per poter inquadrare i problemi posti dal progetto di federalismo fiscale delineato dalla legge delega sul federalismo n.42 del 5 maggio 2009 che ha disegnato la riforma federalista prevista dall'art. 119 della Costituzione e dall'assetto federale stabilito dal Titolo V della Costituzione. su cui torneremo più avanti.

La spesa degli Enti Locali (15,5% del Pil) rappresenta poco meno di un terzo della spesa pubblica. Di essa il 4,7% del Pil è assorbito dalle retribuzioni dei dipendenti, il 2,9% dalle prestazioni sociali e il 3,5% dai consumi intermedi.

La componente per la spesa in conto capitale pesa per il 2,8% del Pil, circa 2/3 dell'intera spesa in conto capitale della PA. Gli investimenti pubblici sono per la maggior parte di competenza degli Enti Locali, soprattutto dei Comuni.

L'onere per interessi assorbe solo lo 0,3% del Pil grazie al relativamente basso livello del debito pubblico.

Le entrate proprie e derivate degli Enti locali coprono la maggior parte della loro spesa, mentre il disavanzo (l'indebitamento netto) è di poco inferiore all'1% del Pil.

La finanza degli Enti Locali è ancora in gran parte una finanza derivata, quindi con un basso livello di responsabilità. Le entrate proprie per imposte dirette e indirette finanziano, rispettivamente, il 2 e il 4,6% del Pil, vale a dire solo il 43% della loro spesa, mentre le entrate derivate dallo Stato e dagli altri Enti pubblici il 5,1% del Pil, vale a dire circa un terzo della loro spesa.

2. La caratteristica di poggiare principalmente su una finanza derivata dallo Stato potrebbe scomparire con l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. Principi fondamentali del federalismo fiscale sono - da una parte - il coordinamento dei centri di

spesa con i centri di prelievo, che comporterà automaticamente maggiore responsabilità da parte degli enti nel gestire le risorse, dall'altra parte, la sostituzione della spesa storica, basata sulla continuità dei livelli di spesa raggiunti l'anno precedente, con la spesa *standard*.

Per diventare operativo il federalismo fiscale necessita di una serie di provvedimenti che si snodano nell'arco di 7 anni: 2 anni per l'attuazione e 5 di regime transitorio. La legge prevede innanzitutto l'istituzione di una commissione paritetica propedeutica per definire i contenuti dei decreti attuativi che dovranno essere predisposti entro 2 anni dall'entrata in vigore della legge.

È prevista anche una commissione per il coordinamento della finanza pubblica da istituire con uno di questi decreti. La commissione avrà carattere permanente e opererà in seno alla conferenza unificata.

Il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, attraverso l'attuazione del federalismo fiscale, comporterà ovviamente la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato.

A favore delle regioni con minore capacità fiscale - così come prevede l'art.119 della Costituzione - interverrà un fondo perequativo, assegnato senza vincolo di destinazione.

3. Le Regioni e i Comuni svolgeranno le funzioni ad essi attribuite distinte in fondamentali e non fondamentali. Alle Regioni spetteranno le funzioni fondamentali della sanità e dell'assistenza, nonché quelle amministrative legate all'istruzione e le spese in conto capitale dei trasporti locali.

I trasferimenti statali che ancora oggi coprono gran parte della spesa delle Regioni saranno aboliti. Per la parte essenziale dei servizi fondamentali i cui livelli saranno stabiliti per legge, dovrà essere previsto un finanziamento integrale al 100% con tributi propri mediante l'attribuzione del gettito dell'*Irap* e di una quota dell'*Iva* (ma non più dell'addizionale all'*Irpef*). Il finanziamento dei servizi avverrà sulla base dei cosiddetti *costi standard*, e non più della spesa storica che è abbandonato. I *costi standard* sono quelli della Regione più efficiente.

Nell'individuazione dei livelli dei servizi si terrà anche conto di predeterminati obbiettivi di servizio. Sarà anche attribuito un trasferimento statale perequativo rivolto a

compensare le differenze per le Regioni più povere. Invece le funzioni non fondamentali saranno finanziate mediante risorse parametrate alla capacità fiscale per abitante.

Alle Provincie invece saranno attribuite come entrate proprie una compartecipazione e i tributi sul parco automobilistico e ai Comuni le imposte immobiliari, oltre che compartecipazioni a tributi erariali (*Iva* e *Irpef*).

La transizione verso il modello federalista richiederà un periodo di almeno 6 anni. Essa sarà complessa per il contenuto ancora da attribuire ai decreti delegati e perché il costo della riforma non è stato ancora determinato. Esso tuttavia non dovrebbe produrre un aumento dell'imposizione come è stato stabilito da un'apposita clausola di salvaguardia.

4. Il federalismo fiscale introduce un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti. Viceversa, nei confronti degli enti meno virtuosi è previsto un sistema sanzionatorio che consiste nel divieto di fare assunzioni e di procedere a spese per attività discrezionali.

Contestualmente questi enti devono risanare il proprio bilancio anche attraverso l'alienazione di parte del patrimonio mobiliare ed immobiliare, nonché con l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva.

Sono previsti anche meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli Enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario.

L'attuazione del federalismo fiscale deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il *patto di stabilità e crescita*. Il nuovo assetto federale dovrebbe entrare in funzione nel 2016, grazie all'approvazione dei necessari decreti delegati.

Sino ad oggi (marzo 2009) è stato definito un solo decreto delegato, quello che trasferisce agli Enti locali il demanio immobiliare, ad esclusione dei beni culturali e degli immobili della Difesa. Il decreto è all'esame della Commissione bicamerale per l'attuazione per il prescritto parere obbligatorio.

10. Il federalismo fiscale

1. Vediamo ora più da vicino il contenuto della legge delega sul federalismo fiscale. Nella *Relazione unificata sull'economia e sulla finanza pubblica* pubblicata nell'aprile 2009 il Governo ha analizzato sinteticamente il contenuto della delega e il procedimento che porterà all'attuazione effettiva del federalismo fiscale.

Come abbiamo già detto, il processo di attuazione della legge durerà ben sette anni, due dei quali saranno necessari per l'emanazione dei decreti delegati attuativi e cinque anni per la definizione dei *costi standard* di riferimento dei servizi e per la quantificazione dei fabbisogni di spesa degli Enti decentrati (Regioni, Provincie, Città metropolitane e Comuni).

L'obiettivo della legge delega è di attuare l'articolo 119 della Costituzione, approvato nel 2001, ma rimasto da allora disatteso.

Art. 119 *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti."

2. La delega sul federalismo prevede che le spese regionali derivanti dal soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni (*standard minimi di servizio*) nei settori della sanità, istruzione e assistenza e le spese relative alle funzioni fondamentali svolte dagli enti locali devono essere finanziate integralmente. Le spese derivanti dalle

altre funzioni regionali e degli enti locali (relative, ad esempio, all'ambiente o allo sviluppo industriale) devono invece essere finanziate attraverso entrate proprie integrate da un fondo di perequazione nel caso di Regioni con base imponibile non sufficientemente ampia (con capacità fiscale ridotta).

Per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni (*Lep*) il calcolo del fabbisogno finanziario si basa sui *costi standard*. La loro determinazione deve avvenire tenendo come riferimento la spesa sostenuta dalla Regione italiana più efficiente (la cosiddetta regione "benchmark"). Il finanziamento di tali spese essenziali e garantite deve essere coperto da tributi propri derivati, dall'addizionale regionale all'*Irpef* e dalla compartecipazione regionale all'*Iva*, considerata una fonte di finanziamento adeguata poiché i consumi sono ben distribuiti sul territorio nazionale.

Nel caso in cui il rimborso alle Regioni dei *costi standard* non sia sufficiente a coprire le spese dei *Lep* è previsto che la differenza venga colmata attraverso il *fondo perequativo*.

La delega prevede, inoltre, la soppressione dei trasferimenti erariali esistenti (ad eccezione dei tributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui) e la loro sostituzione con compartecipazioni o tributi propri. Un decreto attuativo dovrà stabilirne i dettagli.

I principi contenuti nella delega sono molto generali e rappresentano soltanto una "cornice istituzionale" al processo che dovrà portare, nei prossimi sette anni, all'attuazione del federalismo fiscale. Restano infatti da definire molti dettagli relativi a tre questioni fondamentali: la responsabilità, la perequazione e i livelli essenziali dei servizi.

D'altronde nella stessa Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica è sottolineato che "il processo di quantificazione finanziaria degli aspetti connessi all'attuazione del federalismo fiscale, in relazione al testo della legge delega si presenta come un'operazione oggettivamente molto complessa e ciò anche in considerazione dell'incertezza del relativo quadro di riferimento.

Ne deriva che non è possibile determinare *ex ante* le conseguenze finanziarie dell'intero processo, a causa dell'elevato numero di variabili che dovranno essere definite in sede di redazione dei decreti legislativi di attuazione".

3. L'approvazione della legge delega ha rappresentato il punto di partenza per il lungo processo verso il federalismo fiscale: essa ha esteso l'autonomia degli enti territoriali e ha attribuito loro maggiori risorse senza aumentare la pressione fiscale.

In particolare, oltre agli aspetti già accennati, ha previsto:

- la necessità di un parere bicamerale sui decreti delegati da approvare e sull'attuazione della stessa riforma (attraverso l'eventuale proposta di correttivi);
- una maggior trasparenza dei meccanismi di finanziamento;
- l'istituzione di 10 Città Metropolitane in sostituzione di altrettante province;
- l'istituzione di Roma Capitale, un nuovo ente autonomo con una speciale amministrazione, un patrimonio proprio e particolari competenze, tra le quali la valorizzazione dei beni storico-artistici, l'ambiente, la tutela fluviale, il turismo, la mobilità, i trasporti, la protezione civile, l'edilizia pubblica e privata;
- nuovi vincoli per i cattivi amministratori pubblici, mediante strette ai trasferimenti, divieti di assunzione, ineleggibilità automatica;
- nuovi criteri per il dissesto degli Enti locali;
- la sostituzione a partire dal 2016 del criterio della *spesa storica* con il criterio dei *costi standard*;
- la possibilità di procedere ad interventi speciali a favore degli Enti locali per sopperire ai loro deficit strutturali, per lo sviluppo economico e in relazione alla loro collocazione geografica e ai diritti alla persona;
- la possibilità di trasferire a titolo gratuito immobili da parte dello Stato agli Enti locali;
- l'istituzione di un meccanismo di perequazione relativo alla rete infrastrutturale territoriale;
- il completamento del nuovo "codice delle autonomie";
- una maggiore collaborazione tra enti territoriali e Agenzia delle Entrate nella lotta al contrasto dell'evasione (non sono però stati definiti i rispettivi ruoli e compiti) e l'istituzione di premi per gli enti collaboranti.

4. Il progetto del federalismo fiscale è considerato generico, indeterminato e insufficiente. La legge che lo introduce è sconnessa e lascia vuoti di sostanza che dovranno essere colmati attraverso diversi decreti delegati. Proprio in quanto poco

specifica, ha ricevuto un ampio consenso politico anche da partiti dell'opposizione ed è stata facilmente approvata.

Quali sono in particolare i temi ancora aperti che dovranno essere definiti per l'attuazione del federalismo fiscale? Un tema fondamentale riguarda l'individuazione e la quantificazione dei *costi standard* e dei *Lep*, i livelli essenziali dei servizi che sono indeterminati pur rappresentando il fulcro della riforma.

Rimangono anche da definire le funzioni fondamentali dei Comuni e il relativo ammontare di costi da coprire, stimato in circa l'80% della spesa totale dei Comuni. A tal fine è necessario raccogliere tutti i dati della spesa storica procedendo prima ad un'armonizzazione dei bilanci. Devono anche essere calcolati i costi delle spese non fondamentali, a livello regionale e comunale, tenuto anche conto di quelli relativi alle aziende municipalizzate che erogano servizi pubblici.

Sul lato del finanziamento la delega non garantisce un'adeguata autonomia tributaria alle Regioni e neppure stabilisce come si dovrà calcolare l'ammontare del fondo perequativo al fine di garantire la copertura totale delle funzioni essenziali delle Regioni e di quelle fondamentali dei Comuni e delle Provincie.

Come vedremo tra poco, una questione complessa ancora parzialmente irrisolta è rappresentata dalla situazione debitoria attuale di Regioni, quali la Campania, la Sicilia, la Calabria, la Puglia e l'Abruzzo che presentano una spesa sanitaria maggiore delle risorse a loro destinate.

Manca la previsione di una seconda Camera nazionale con il compito di occuparsi di questioni territoriali, analoga alla Camera dei Länder tedeschi, e di un Codice delle Autonomie con il compito di fissare principi e regole per le entrate fiscali locali.

Non sono previste norme per associazioni tra piccoli Comuni. La disciplina riguardante le Aree Metropolitane è carente e non è stato ben definito il potere dei vari soggetti istituzionali che su esse operano.

Nella delega non compare alcun riferimento relativo alle cinque Regioni a Statuto Speciale. Sarà pertanto necessario confrontare caso per caso, i singoli Statuti e la loro compatibilità con la nuova disciplina del federalismo fiscale.

11. Le riforme della spesa pubblica

1. Le riforme della spesa pubblica sono necessarie perché il controllo del livello e della qualità della spesa pubblica accresce la competitività al sistema economico e crea le condizioni per ridurre il cuneo fiscale contributivo. Ma le riforme della spesa pubblica necessarie per rimuovere le inefficienze della spesa pubblica (per queste si rinvia al capitolo 3 del libro *Per restare in Europa*) sono in parte ancora incompiute, anche se negli ultimi anni alcuni passi importanti sono avvenuti con riforme della previdenza, della sanità, dell'istruzione e dell'amministrazione pubblica, riforme che sono in corso di attuazione.

Negli ultimi anni si è cercato di contrastare l'andamento crescente della spesa pubblica attraverso la riduzione delle richieste di stanziamenti previsti e autorizzati nei bilanci dello Stato e degli Enti locali, per questi ultimi stabilendo un rigido e vincolante patto di stabilità interno. Nonostante questi interventi la spesa pubblica corrente è continuata ad aumentare rispetto al Pil, in gran parte perché nel biennio 2009-10 si è ridotto il Pil che rappresenta il denominatore della frazione con cui misuriamo e confrontiamo la spesa nel tempo e nello spazio.

Sono peraltro rimaste immutate alcune inefficienze che ne mantengono elevato il livello e la dinamica, anche se si deve riconoscere che alcune inefficienze sono state almeno in parte rimosse o sono in via di rimozione.

Rimane ancora incompiuta la riforma del federalismo che secondo i suoi sostenitori dovrebbe consentire un migliore controllo della spesa pubblica, anche se permangono rischi che possa avvenire il contrario.

Passi avanti nella razionalizzazione della spesa si sono avuti con la riforma della contabilità e finanza pubblica del 2008 che ha introdotto la possibilità di rimodulare la spesa delle diverse Amministrazioni, valutata l'efficienza e l'efficacia dei singoli programmi sulla base dei risultati ottenuti rispetto agli obbiettivi.

2. Tra le riforme in corso di attuazione se ne possono ricordare alcune approvate nel 2009 particolarmente rilevanti, quali le disposizioni cosiddetti "antifannulloni" del ministro Brunetta dirette ad accrescere la produttività dei dipendenti pubblici e a rimuovere gli sprechi della macchina burocratica, la prima applicazione nel 2.010 dei

coefficienti di trasformazione nelle pensioni per rendere la previdenza sostenibile nel tempo, gli interventi diretti ad arrestare la formazione dei disavanzi sanitari attraverso meccanismi di responsabilità politica.

La riforma Brunetta contiene norme di incentivazione della produttività dei dipendenti pubblici attraverso premi, salari più elevati, soggiorni formativi all'estero dei dirigenti, la permanenza in sede per cinque anni dei dirigenti vincitori dei concorsi, disposizioni per ridurre l'assenteismo anche attraverso l'obbligo del riconoscimento con il cartellino, la creazione di autorità per garantire la trasparenza e l'applicazione di nuove metodologie per valutare le amministrazioni.

Le riforme della previdenza sono state completate, come vedremo sotto, con la prima applicazione dei coefficienti di trasformazione. In Europa il nostro sistema previdenziale si caratterizza per un'età effettiva di pensionamento relativamente bassa (60,8 anni rispetto a 63,3 anni della media europea. Rimane quindi un problema aperto portare la nostra età media al livello europeo che, inoltre, tende a crescere per contrastare gli effetti sui conti previdenziali dell'allungamento della vita media. In Germania e in Spagna l'età per la pensione è già stata aumentata a 67 anni.

In Italia, diversamente da quanto avviene negli altri stati europei, è in vigore un'età di pensionamento per le donne inferiore di cinque anni di quella degli uomini e un'età di pensionamento ulteriormente meno elevata per le dipendenti pubbliche, che peraltro, per effetto delle censure Ue, è previsto debba gradualmente aumentare per rimuovere del tutto la discriminazione con gli uomini nel 2018.

3. Il problema di non accrescere l'onere dello Stato per il finanziamento delle pensioni e rendere quindi il sistema previdenziale sostenibile nel tempo è stato affrontato dalla riforma Dini del 1995 che aveva previsto allo scopo un aggiornamento periodico decennale del *coefficiente di trasformazione* utilizzato per determinare la pensione sulla base del montante contributivo in relazione alla durata della vita media della popolazione italiana.

Nel sistema contributivo la pensione è calcolata il base all'ammontare dei contributi versati da ciascun lavoratore, rivalutati in base al Pil (il cosiddetto *montante contributivo*) moltiplicato per un coefficiente di trasformazione stabilito dalla legge in

base all'età del lavoratore al momento del pensionamento, calcolato avendo come riferimento la durata della vita media riferita all'intera. popolazione italiana.

Le opposizioni all'aggiornamento, giustificate dal desiderio di evitare la riduzione delle pensioni in liquidazione che ne sarebbe derivato, sono riuscite a bloccarne l'aggiornamento sino al 2.010, quando finalmente l'aggiornamento è avvenuto. L'applicazione dei nuovi coefficienti di trasformazione ha prodotto un abbattimento delle pensioni tra il 6,38% per chi abbia 57 anni, il 7,07% per chi ne abbia 60 e l'8,41% per chi ne abbia 65.

In futuro sarà quindi applicato un meccanismo di indicizzazione dell'età pensionabile in rapporto all'innalzamento della vita attesa. L'aggiustamento ulteriore dei coefficienti di trasformazione non è tuttavia di per sé sufficiente a mantenere la sostenibilità del sistema previdenziale.

Si stima che il nostro sistema previdenziale sia sostenibile nel tempo, non richiedendo un ulteriore apporto da parte dello Stato (che oggi ammonta a circa 4 punti di Pil), solo in uno scenario di crescita media almeno pari all'1,8% l'anno. La ricorrente tesi secondo cui in Italia non sarebbe richiesta un'ulteriore riforma delle pensioni poggia sulla constatazione di questo tasso di crescita economica, relativamente basso rispetto all'equivalente valore richiesto negli altri paesi europei. Ma negli ultimi 10 anni un tasso di crescita dell'1,8% è stato raggiunto solo in quattro anni.

4. Come abbiamo visto, il nostro sistema previdenziale si caratterizza anche per la possibilità di andare in pensione per anzianità ad una età inferiore a quella stabilita per la pensione di vecchiaia. Questa possibilità non è stata rimossa, ma si è stabilito un aumento progressivo del requisito anagrafico che ha ridotto l'età prevista per la pensione di anzianità.

Fermo restando il requisito dell'anzianità contributiva minima di 35 anni, è divenuto possibile accedere alla pensione in base ad una quota determinata progressivamente dalla somma del'anzianità contributiva con l'età anagrafica, da un valore che salirà da 95 nel 2.010 a 97 dal 2.013.

In base al previsto meccanismo l'età prevista per il pensionamento di anzianità è destinata gradualmente a crescere: dai 59 anni di età che nel 2009 consentivano di accedere alla pensione di anzianità si è passati a 60 anni nel 2011 e a 61 nel 2013.

Ai lavoratori con 40 anni di contribuzione la pensione di anzianità è concessa a qualunque età.

5. Nel biennio 2009-10 sono stati realizzati alcuni passi avanti per combattere la formazione dei disavanzi e dei debiti sanitari, applicando il criterio di responsabilità politica.

Secondo la Corte dei Conti a fine 2006 i debiti delle Asl e degli ospedali ammontavano a 51,4 miliardi, di cui 33,7 per debiti verso i fornitori e 17,7 miliardi per indebitamento acceso per mutui e debiti accesi verso gli enti di previdenza. I debiti più elevati sono quelli della Regione Lazio (oltre 10 miliardi).

La formazione di disavanzi sanitari in alcune Regioni è continuata anche nel triennio successivo. Nel solo 2009 il disavanzo ha raggiunto 4,1 miliardi, compresi 0,8 miliardi ripianati dalle Regioni, di cui la maggior parte (l'80%) a carico di sette Regioni: del Lazio (per ben 1,3 miliardi), di cinque Regioni del Sud (Abruzzi, Molise, Campania, Calabria, Sicilia) per 2,5 miliardi e della Liguria per 0,2 miliardi.

Nel 2009 le Regioni in regola sono state otto, di cui tre (Lombardia, Piemonte e Emilia-Romagna) hanno attinto a proprie risorse per coprire il disavanzo.

Per fronteggiare i debiti regionali nella sanità, particolarmente ingenti nel Lazio e nelle cinque regioni del Mezzogiorno viste sopra, si sono definiti piani di rientro basati su diverse leve. Lo Stato è intervenuto con assegnazioni specifiche di risorse (3 miliardi) e con prestiti (9 miliardi), ma ha preteso che in tempi certi fossero azzerati i disavanzi mediante una ristrutturazione della rete dei servizi e altresì mediante un sistema automatico di imposizione aggiuntiva a carico dei cittadini delle Regioni interessate attraverso aumenti delle addizionali all'*Irpef* e all'*Irap*, dell'*imposta di bollo* sugli autoveicoli e dei *tickets sanitari*.

Come ultima spiaggia si è previsto il ricorso al *commissariamento ad acta*, che in alcune Regioni è avvenuto affidando il ruolo di commissario al governatore della Regione, invece di un terzo non responsabile della formazione de disavanzi.

Purtroppo i piani di rientro sono stati utili solo parzialmente, perché non sono riusciti a rimuovere la formazione di nuovi disavanzi e neppure a fare emergere la veridicità della contabilità e dei bilanci.

12. Il controllo della spesa pubblica dipende dal modello di sistema politico

1. La correzione delle inefficienze è affidata alle scelte politiche. Nel breve periodo essa è politicamente costosa, perché pone a dura prova la maggioranza per il rischio di perdere elettori. Spesso i sistemi politici democratici non riescono a superare la discrasia tra le scelte di breve e di medio-lungo periodo.

Come è possibile rimuovere questa discrasia? Un'ampia letteratura economica ha studiato gli effetti dei sistemi politici sul livello della spesa pubblica e del disavanzo concludendo che i sistemi maggioritari e l'organizzazione federalista dei livelli di governo avrebbero una migliore capacità di controllo dei conti pubblici dei sistemi politici proporzionali.

Basandosi su un'analisi di un campione di cinquanta democrazie lungo un arco di dieci anni, 1990-1998, la superiorità del sistema maggioritario sarebbe confermata dalla constatazione che i paesi governati con questo sistema sono caratterizzati da una spesa pubblica e un disavanzo rispettivamente inferiori del 10 e dell'1% del Pil a quelli dei paesi con sistemi proporzionali.

Nei confronti di questa conclusione si può peraltro osservare che i sistemi politici maggioritari e quelli proporzionali sono spesso molto diversi tra loro e che le scelte politico-finanziarie possono divergere a seconda delle regole che li governano. Livelli di spesa pubblica relativamente elevati caratterizzano anche paesi governati con sistemi politici maggioritari.

D'altra parte livelli più elevati della spesa pubblica e del disavanzo non segnalano necessariamente un'inefficienza se discendono da scelte politiche che privilegiano l'intervento dello Stato rispetto al mercato. Indicano invece un'inefficienza se sono il risultato di scelte politiche che producono uno spreco di risorse.

I risultati della spesa pubblica non sono direttamente legati al modello maggioritario o proporzionale del sistema politico, ma piuttosto alla *frammentazione* delle forze politiche e all'applicazione di federalismi fiscali non pienamente responsabili.

La *frammentazione* impedisce che un governo efficiente dei conti pubblici realizzi le riforme necessarie perché gli interessi sezionali danneggiati dispongono di un potere

di veto. Un federalismo fiscale non pienamente responsabile conduce a eccessi di spesa e a sprechi di risorse, come è illustrato chiaramente dal caso di federalismo fiscale parzialmente irresponsabile che governa la sanità del nostro paese.

2. In Italia il proporzionale ha prodotto un'estesa *frammentazione* in tutti gli anni Ottanta sino al 1994, quando è stato sostituito con un maggioritario spurio, in cui il maggioritario uninominale e il proporzionale erano applicati rispettivamente per il 75 e il 25% dei seggi con soglie del 4% alla rappresentanza parlamentare per il maggioritario.

Con questo sistema la dispersione è diminuita, anche se ancora in misura insufficiente per assicurare un'adeguata governabilità. Nel 2005 il sistema politico è stato cambiato ritornando al proporzionale con regole elettorali diverse per i due rami del parlamento e un dimezzamento della soglia per la rappresentanza parlamentare che hanno reso molto difficile la governabilità.

Di conseguenza il numero dei partiti è aumentato a 23 formazioni, di cui 11 nella maggioranza di governo. Esse hanno prodotto ben 14 gruppi parlamentari alla Camera e 11 al Senato.

A causa della *frammentazione* il sistema politico non appare in grado di adottare misure politicamente costose nel breve periodo, perché le maggioranze che si formano non sono certe di poter governare per il medio periodo, compensando i costi di breve con i benefici di medio-lungo periodo in termini di maggiore crescita economica e di stabilità della moneta prodotti dalle misure di risanamento finanziario.

La *frammentazione* delle forze politiche conduce a continue mediazioni in cui ogni partito cerca di acquisire i massimi vantaggi di breve periodo.

L'inefficienza della spesa non è tanto riconducibile al modello di sistema politico di per sé, quanto piuttosto alla sua *frammentazione* e quindi alla conseguente miopia delle scelte finanziarie che da esso conseguono. All'interno della stessa maggioranza vi sono forze che perseguono nel breve periodo obiettivi di competizione elettorale contrastanti con le esigenze della politica finanziaria di aggiustamento.

Esse possono valersi del diritto di veto, condizionando la coalizione e la vita stessa del governo. Si scaricano allora sui governi futuri le responsabilità delle correzioni finanziarie che richiedono politiche impopolari ma necessarie.

3. Anche se la riforma del nostro sistema politico è un'esigenza ampiamente condivisa, sui modi di realizzarla le opinioni non convergono, perché la superiorità teorica del sistema maggioritario su quello proporzionale non appare sicura alla luce delle esperienze dei maggiori paesi europei e perché la scelta del sistema politico è influenzata dagli interessi di rappresentanza e di condizionamento delle scelte collettive delle diverse componenti sezionali della società e più in generale dalla storia e cultura del paese.

Nei tre maggiori paesi europei i sistemi politici e la distribuzione dei livelli di governo sono diversi, ma i risultati delle scelte finanziarie non confermano di per sé la superiorità del modello maggioritario. Nei tre paesi i livelli della spesa pubblica non presentano grandi differenze. Essi erano in passato più bassi nel Regno Unito, ma nel nuovo secolo i livelli inglesi si sono avvicinati a quelli degli altri due paesi. L'esperienza dei tre grandi paesi europei non offre un modello politico univoco da imitare, ma in tutte e tre le esperienze una frammentazione delle forze politiche assai minore della nostra.

La Francia e il Regno Unito hanno adottato sistemi maggioritari. In entrambi i paesi l'organizzazione dei livelli di governo è centralista. La Germania invece applica per l'elezione della Camera un sistema proporzionale misto, corretto con un'elevata soglia di sbarramento (il 5%) e integrato da una quota eletta a maggioranza semplice nei collegi uninominali in cui è divisa la Repubblica.

Nella seconda Camera (il Senato) sono invece rappresentati i Länder che hanno così a disposizione una sede per definire concretamente un federalismo equo e fiscalmente responsabile.

4. Nei tre grandi paesi europei l'efficienza della spesa pubblica è relativamente più elevata che in Italia. Come abbiamo visto, si è stimato che lo scostamento negativo dei risultati conseguiti e quindi lo spreco di risorse nella spesa pubblica, sia in Italia superiore a quelli dei tre grandi paesi europei, dell'11% rispetto alla Francia e alla Germania e del 9% rispetto al Regno Unito. Lo spreco sale al 14% se si guarda solo alla Germania che dei tre grandi paesi è il paese relativamente più "virtuoso".

I peggiori risultati italiani sono in parte riconducibili alla *frammentazion*e de sistema politico e all'applicazione di un federalismo fiscale *non pienamente*

responsabile. Se si ritiene che i maggioritari alla francese o all'inglese siano lontani dall'esperienza storico-culturale del nostro paese, la frammentazione potrebbe essere abbattuta mediante un modello proporzionale del tipo di quello tedesco.

L'adozione del modello tedesco nella sua interezza richiederebbe una riforma costituzionale difficile da conseguire. Ma anche entro i limiti imposti dalla Costituzione esistente sussistono margini per ridurre drasticamente la frammentazione mediante un aumento della soglia di ingresso al 5%. D'altra parte l'eliminazione dell'irresponsabilità degli Enti locali potrebbe avvenire attribuendo agli stessi tributi propri adeguati per coprire interamente e obbligatoriamente gli eventuali disavanzi, sempre che si sia prima ridefinita la dimensione e la distribuzione dell'intervento perequativo a favore delle Regioni più povere.

5. Solo con l'alternanza della maggioranza la collettività può trovare il meccanismo di decisione necessario per correggere le disfunzioni dell'intervento pubblico, renderlo più snello, efficiente ed efficace, in generale capace di cercare le migliori soluzioni possibili al problema, non risolvibile teoricamente, dell'ottimo mix pubblico- privato.

Si possono così vincere gli interessi corporativi al cambiamento e rimuovere le cause che penalizzano la competitività delle economie e sono la ragione prima della perdita dei posti di lavoro. Il rischio che il mantenimento del sistema proporzionale possa condurre alla formazione di un centro perennemente al potere che di volta in volta si allea con le ali di destra e di sinistra, un modello di sistema politico responsabile nel passato dell'esplosione del nostro debito pubblico, sarebbe efficacemente combattuto dall'aumento della soglia di ingresso al 5%.

Di per sé la riduzione della *frammentazione* non garantisce necessariamente il mantenimento del sistema bipolare, ma il mantenimento del sistema bipolare è assicurato dalla scelta dei poli contrapposti prima delle elezioni del leader che si candida a guidare il nuovo governo, nonché dei programmi che le coalizioni intendono attuare.

Per superare le difficoltà politiche e porre un argine alla crescita della spesa pubblica e della pressione fiscale, del disavanzo e del debito pubblico, si è suggerito di introdurre nelle Costituzioni limiti espliciti ai livelli della spesa pubblica e della

pressione fiscale o regole monetarie-fiscali, quali il vincolo del pareggio del bilancio o del finanziamento con mezzi non-monetari del disavanzo.

Nelle Costituzioni della maggior parte dei paesi mancano norme che restringano la discrezionalità delle autorità, anche se nelle Costituzioni più recenti sembra manifestarsi una tendenza all'introduzione di vincoli di questo tipo. Vanno tuttavia nella direzione di porre vincoli sovranazionali il *trattato di Maastricht* e il *Patto europeo di stabilità e sviluppo*.

Pur non entrando nelle Costituzioni dei singoli Stati membri o trattati europee sono stati recepiti come norma preminente rispetto alle legislazioni nazionali, in quanto i vincoli finanziari che pongono derivano da un trattato internazionale ratificato dal parlamento e in alcuni paesi approvato anche da appositi referendum.

I vincoli finanziari devono essere rispettati se si vuole continuare a fare parte dell'Unione. Il rispetto dei vincoli deve permanere anche dopo l'ingresso nell'Unione monetaria, perché in caso di sfondamento del tetto posto al rapporto disavanzo/Pil è previsto un meccanismo di richiami e di sanzioni a carico del paese interessato.

13. Le riforme fiscali

1. Si discute di riforme fiscali, partendo dalla proposta Tremonti del 2001 che prevedeva di ridurre il numero delle imposte a cinque:

- ❖ l'imposta sul reddito delle persone fisiche (*Irpef*) con un'aliquota del 23% fino a 100 mila euro ed una del 33% per i redditi oltre i 100 mila euro. Erano previste inoltre consistenti deduzioni dall'imponibile;
- ❖ l'*Ires* con aliquota fissa al 33%;
- ❖ l'imposta sul valore aggiunto (*Iva*);
- ❖ l'imposta sui servizi comprendente l'*imposta di bollo e di registro*;
- ❖ le accise (le *imposte di fabbricazione e di consumo*).

Questa proposta tuttavia non è diventata legge.

Le finanziarie 2005 e 2007 hanno modificato le aliquote e gli scaglioni dell'Ire (Tabelle 9 e 10).

La *no tax area* è stata sostituita dalle detrazioni per tipo di reddito, una forma di detrazione progressiva che si annulla a 55.000 euro, e che rende di fatto esenti i lavoratori dipendenti fino a 8.000 euro, i pensionati fino a 7.500 euro e gli altri redditi fino a 4.800 euro.

Tabella 9: La scala delle aliquote in vigore dal 2005

Base imponibile (euro)				Aliquota (%)
		fino a	26.000	23
da	26.000	fino a	33.500	33
da	33.500	fino a	100.000	39
oltre	100.000			43

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2007.

Tabella 10: La scala delle aliquote in vigore dal 2007

Base imponibile (euro)				Aliquota (%)
		fino a	15.000	23
da	15.000	fino a	28.000	27
da	28.000	fino a	55.000	38
da	55.000	fino a	75.000	41
oltre	75.000			43

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2007.

Dal 2007 vi è stato un aumento dal 23% al 27% (+4%) per la fascia di reddito da 15.000 a 26.000 euro e una diminuzione dal 33% al 27% (-5%) per la fascia di reddito da 26.000 a 28.000 euro. Fra 28.000 e 33.500 euro l'aliquota è stata aumentata dal 33% al 38% (+5%), per la parte compresa fra 33.500 e 55.000 euro l'aliquota è diminuita dal 39% al 38% (-1%), mentre da 55.000 a 75.000 è aumentata dal 39% al 41% (+2%). Infine per la parte compresa fra 75.000 e 100.000 euro l'aliquota è aumentata dal 39% al 43%.

La "no tax area" è stata sostituita dalle detrazioni per tipo di reddito, una forma di detrazione progressiva che si annulla a 55.000 euro, e che rende di fatto esenti i lavoratori dipendenti fino a 8.000 euro, i pensionati fino a 7.500 euro e gli altri redditi fino a 4.800 euro.

2. Nel 2007 le deduzioni sono state trasformate in detrazioni di imposta e gli scaglioni sono stati nuovamente aumentati da 4 a 5. Questo cambiamento è importante e significativo in quanto la differenza fra le due tipologie di beneficio riguarda l'entità dello sconto accordato al dichiarante: nel caso delle deduzioni questo vantaggio fiscale è maggiore per i soggetti in possesso di redditi alti in conseguenza della maggiore aliquota con cui sono tassati.

A parità di deduzione, infatti, la riduzione delle imposte dovute alla Pubblica Amministrazione è maggiore se è maggiore il reddito su cui viene applicata la deduzione. Nel caso invece delle detrazioni, il valore del beneficio è assoluto e non relativo: ciò comporta un eguale vantaggio in termini monetari per tutti i dichiaranti.

Per questa ragione i governi di centro-destra sono più favorevoli all'impiego di deduzioni dal reddito complessivo, mentre quelli di centro-sinistra propendono per le detrazioni dall'imposta lorda.

3. Nel 2003 è stata anche riformata l'*Ires* attraverso l'eliminazione della "*Dit*" e l'abbassamento dell'aliquota che dal 2008 è pari al 27,5%. La riforma ha interessato anche l'*Irap*, la cui aliquota attualmente è il 3,9 per cento.

Si è peraltro discusso molto circa l'opportunità di modificare la tassazione delle rendite finanziarie; tuttavia, nessun Governo ha dato seguito a questa proposta ed ancora oggi la tassazione è consta di due aliquote: il 12,5% per i titoli di Stato e i titoli finanziari a lunga scadenza e 27 per cento per i titoli finanziari a breve scadenza.

In definitiva la più importante riforma fiscale sembra esser quella degli studi di settore e il tentativo di migliorare il contenzioso e la riscossione. Appare invece molto discutibile l'esenzione dell'*Ici* sulla prima casa a causa delle difficoltà che i comuni incontrano nel coprire il mancato gettito. Occorre ricordare che in tutti i Paesi del mondo il finanziamento dei Comuni deriva dalle abitazioni.

Con questa manovra il 37% delle abitazioni è stato esonerato da questo tributo.

4. Una riduzione della pressione fiscale è nelle intenzioni programmatiche del governo, che ha dichiarato di voler riprendere le indicazioni del *Libro Bianco* del 1994, attuando una semplificazione del fisco e decentrando la fiscalità dal centro alla periferia con il federalismo fiscale per giungere a un'imposizione sul reddito imperniata su due sole

aliquote (il 23 e il 33%), di voler abolire o ridurre l'*Irap*, di voler passare dalla tassazione delle persone alle cose, in altre parole di finanziare la riduzione dell'imposizione sul reddito con un aumento dell'imposizione indiretta.

Ma qualsiasi riduzione di aliquote deve trovare copertura finanziaria perché non si può aggravare ulteriormente il nostro debito pubblico. Qualsiasi riforma fiscale deve essere autofinanziata, deve cioè prevedere che non aumenti il disavanzo, vincolo che può essere rispettato riducendo la spesa pubblica o aumentando le entrate.

Una alternativa percorribile è di passare dalla tassazione delle persone alle cose, vale a dire di finanziare la perdita di prelievo della riduzione dell'imposizione sui redditi con un aumento dell'imposizione indiretta, dell'*Iva* e delle *accise sulla benzina*.

Una riduzione delle aliquote d'imposta dipende dalla capacità di ridurre la spesa pubblica e di accrescere le entrate mediante l'aumento della base imponibile, ovvero mediante il recupero della base imponibile evasa; queste due possibilità sono da tutti auspicate, ma difficilissime da attuare per gli ostacoli politici frapposti dagli interessi che difendono lo status quo. Un contributo all'aumento delle entrate può avvenire dalla ripresa della crescita economica che tuttavia non pare essere vicina.

14. Le privatizzazioni e il ritorno dello Stato nelle imprese

1. Le privatizzazioni in Italia sono iniziate durante il governo Amato nel 1992 sotto la spinta della crisi economico-finanziaria che ha investito in quegli anni il nostro Paese. Si avvertiva l'esigenza di ripristinare l'efficienza all'interno delle imprese pubbliche e di eliminare le commistioni gravissime esistenti fra politica ed affari economici. Effetti positivi erano anche previsti in termini di maggiore efficienza e competitività dei mercati finanziari.

In quegli anni importanti processi di privatizzazione erano stati portati avanti con successo anche in altri Paesi: si pensi all'operato di Margaret Thatcher nel Regno Unito. A ben vedere, dai primi anni '90 il processo di privatizzazione ha interessato tutti i Paesi del mondo e quanto successo in Italia non è che un capitolo di questo fenomeno globale che si è protratto sino al 2007.

Come spesso accade nella storia, in un certo momento si verifica per varie ragioni un mutamento profondo nelle valutazioni collettive che produce modifiche nelle politiche economiche. In Italia ad esempio sin dagli inizi degli anni '50 del secolo scorso era prevalsa un'impostazione che vedeva lo Stato imprenditore come soluzione ottimale in molti ambiti della vita economica del Paese. Si manifestava una fiducia quasi illuministica nella capacità dell'intervento diretto dello Stato, attraverso l'impresa pubblica, di correggere le inefficienze del mercato.

Diversi tipi di intervento pubblico hanno caratterizzato l'intervento dello Stato:

- i salvataggi di imprese private a rischio di fallimento attraverso le holding pubbliche Iri ed Eni nei settori nella cantieristica, nel comparto finanziario delle banche e delle assicurazioni e nel manifatturiero);
- gli investimenti da parte di imprese pubbliche nelle aree arretrate per favorire l'occupazione;
- la creazione di imprese pubbliche alla "Mattei" (idrocarburi e chimica di base) dirette a sviluppare settori considerati strategici per lo sviluppo. Oltre al settore dell'energia l'impresa pubblica è stata utilizzata per sviluppare altri settori di base fondamentali (acciaio, alluminio, metalli non ferrosi, chimica) ritenuti basilari ai fini della crescita economica;
- la fornitura mediante imprese pubbliche di servizi di pubblica utilità fra cui ricordiamo le ferrovie, le società per la produzione e la distribuzione di gas naturale ed elettricità, quelle per la costruzione di autostrade e le imprese di telecomunicazione.

2. Questa impostazione è cambiata radicalmente a partire dal 1992 quando ha avuto inizio la grande stagione delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni con l'obbiettivo primario di accrescere l'efficienza gestionale e di rimuovere le commistioni politica-affari e quello secondario di utilizzare i proventi per ridurre il debito pubblico e per ricapitalizzare imprese che si trovavano in difficoltà per la loro crescita.

Nel periodo 1990-2006 nel mondo sono state effettuate privatizzazioni cospicue, sia come numero, sia come dimensione, con ricavi pari a oltre un trilione di dollari. Limitando lo sguardo alla sola *Unione Europea*, in questi sedici anni sono state realizzate 1.111 operazioni di privatizzazione, con un provento di 600 miliardi di Euro.

In Italia nello stesso periodo si sono avute 139 operazioni (12,5% del totale) con ricavi pari a 137,9 miliardi (23% del totale), pari a circa un quarto del valore delle privatizzazioni europee.

In Italia le privatizzazioni possono essere analizzate seguendo due periodi, il periodo 1990-96 e il periodo 1997-2006. Nel primo periodo si sono registrate in media 7 operazioni di privatizzazione e ricavi di 3,2 miliardi di euro l'anno; nel secondo periodo 9 operazioni e ricavi per 11,5 miliardi l'anno.

Le privatizzazioni possono avvenire con due modalità, con il modello francese-italiano del *nocciolo duro* e con il modello inglese della *public company*. Con il primo si privatizza cercando di costituire un gruppo di azionisti di riferimento. L'obiettivo è quello di mantenere una stabilità strategica dell'impresa. Questo metodo è stato utilizzato in Italia soprattutto per le imprese di pubblica utilità.

Strumenti per questo modello possono essere trattative private e aste pubbliche con OPV (offerte pubbliche di vendita). Nel caso dei servizi di pubblica prima della privatizzazione, è necessario regolare adeguatamente il settore per assicurare la libertà di entrata e per controllare la formazione dei prezzi.

Con il modello della *public company* le azioni sono collocate sul mercato senza vincoli.

3. Dopo il 2006 il panorama è nuovamente cambiato e il processo di privatizzazione si è arrestato. Perché? Risponde solo in parte a questa domanda la constatazione che la maggior parte delle imprese privatizzabili è già stata privatizzata.

Responsabile dell'arresto è in primo luogo la crescente convinzione nell'opinione pubblica che certi settori, considerati strategici, quali quelli del petrolio, della produzione e distribuzione di energia elettrica e gas, del settore degli armamenti e degli aerei "non devono uscire" dal controllo diretto dello Stato, perché é necessario preservare alcuni "campioni nazionali", imprese pubbliche di grandi dimensioni capaci di imporsi in determinati settori strategici.

Questa corrente di pensiero ostile alle privatizzazioni ha trovato anche alimento dal giudizio negativo espresso su alcune operazioni di cartolarizzazione di beni pubblici quali gli immobili. La massiccia cessione di immobili e la loro successiva trasformazione in titoli quotati sul mercato, avvenuta fra la fine degli anni '90 e l'inizio

degli anni 2000, per le modalità con cui è stata eseguita è stata criticata come contraria all'interesse pubblico.

Nel 2006 con il Governo Prodi, questa metodologia di valorizzazione dei beni immobili pubblici mediante la cessione a soggetti privati è stata abbandonata.

Ma anche la privatizzazione delle aziende ex-municipalizzate ha incontrato ostacoli politici, per la pretesa di prevedere che nello statuto della nuova società "privatizzata" fosse espressamente previsto che il 51% doveva rimanere in mani pubbliche.

4. Le privatizzazioni in Italia potranno riprendere? Nel nostro paese vi sono ancora molte attività privatizzabili, quali le partecipazioni intorno al 30% dell'Enel, dell'Eni e di Finmeccanica, le Ferrovie dello Stato, le Poste, la Cassa Depositi e Prestiti e le aziende municipalizzate. In questi casi le leve decisionali sono ancora in mano al settore pubblico nonostante una partecipazione dello Stato non maggioritaria.

Questo avviene attraverso clausole statutarie che attribuiscono direttamente o indirettamente allo Stato i poteri di nomina del consiglio, dell'amministratore delegato e del presidente. In qualche caso lo Statuto attribuisce allo Stato la cosiddetta *golden share*, ovvero la facoltà di rigettare l'ipotesi di ingresso di nuovi soci nell'azionariato e di porre il veto in occasione di operazioni quali fusioni, scissioni, trasformazioni e trasferimenti all'estero.

Ovviamente la pretesa da parte della politica di decidere circa le operazioni societarie anche senza la maggioranza del capitale è estranea a qualsiasi principio economico e difficilmente sarà difendibile in futuro. Nei confronti della *golden share* in sede Ue è stato aperto un contenzioso con l'Italia.

È stato recentemente stimato che l'attivo patrimoniale della Pubblica Amministrazione ammonti al 138% del Pil, di cui 500 miliardi (circa il 33% del Pil) sarebbe costituito da beni pubblici ancora suscettibili di valorizzazione o privatizzazione. Una dismissione di questa entità potrebbe finanziare un forte abbattimento del debito pubblico italiano.

5. Questi sono i meriti delle privatizzazioni nel nostro paese:

- ❖ il Tesoro ha incassato fondi pari a circa il 9% del Pil, in parte spesi per la riduzione del debito ed in parte lasciati nelle aziende privatizzate.
- ❖ nel loro insieme le privatizzazioni hanno aumentato l'efficienza del sistema economico e finanziario, dunque del benessere collettivo. Si è accresciuta la concorrenzialità nel mercato dei capitali, incentivando la creazione di un azionariato diffuso e quindi lo sviluppo delle Borse che sono lo strumento fondamentale per raccogliere i capitali (si è dato stimolo all'innovazione finanziaria);
- ❖ in particolare una maggiore efficienza gestionale è stata realizzata nelle imprese di pubblica utilità con un miglioramento dei servizi offerti e una diminuzione delle tariffe (ad esempio, nella telefonia).
- ❖ il sistema del *price cap* utilizzato dalle imprese di servizi di pubblica utilità ha consentito di controllare la crescita delle tariffe, incentivando l'efficienza, la produttività e la competitività delle imprese.

6. D'altro canto, il mantenimento di una presenza dello Stato nell'azionariato può portare benefici. È stato dimostrato che quando lo Stato è presente nell'azionariato di un'impresa, il costo di accesso al denaro per quell'impresa scende notevolmente, aumentandone i rendimenti.

La presenza dello Stato costituisce una sorta di garanzia aggiuntiva circa le sorti di un'impresa. Per queste ragioni, quando viene fatta una privatizzazione, chi si oppone a mantenere almeno una partecipazione minoritaria dello Stato in modo da continuare a beneficiare del miglior trattamento creditizio.

Ma la presenza dello Stato nell'azionariato può produrre un conflitto di interessi tra lo Stato proprietario e quello regolatore. Nelle imprese di pubblica utilità lo Stato-regolatore può entrare in contrasto di interesse con lo Stato-azionista. Dunque lo Stato, incaricato di definire le concessioni, il price cap, le regole per la formazione del prezzo e le regole per garantire la libertà di ingresso, non dovrebbe allora detenere una partecipazione rilevante nella società.

7. Nella letteratura sono state avanzate critiche alle privatizzazioni, ma questi argomenti non sono facilmente generalizzabili all'intero panorama delle privatizzazioni. Nel caso delle privatizzazioni nel Regno Unito si è osservato che esse avrebbero agevolato i ceti medio-alti attraverso l'*underpricing* delle azioni.

Perché una privatizzazione abbia successo in qualche caso l'offerta è resa attraente e quindi il prezzo a cui "i ricchi" si aggiudicano le azioni societarie possono essere relativamente bassi. La necessità di risparmiare avrebbe poi comportato una riduzione della qualità dei servizi a danno dei ceti più poveri, i quali si sarebbero quindi fatti carico dei costi della privatizzazione anche per via dei bassi introiti statali (minor benessere per la collettività).

Questi proventi inoltre non sarebbero stati reinvestiti, né pienamente utilizzati per ridurre il debito. In effetti la riduzione degli investimenti ha provocato una minore affidabilità del servizio ferroviario inglese che negli ultimi anni ha registrato molti ritardi ed incidenti.

Un secondo ordine di critiche può esser mosso con riferimento alla commistione fra politica ed impresa che in alcuni casi è rimasta nonostante la privatizzazione, anche se per motivi di interesse nazionale. È questo il caso della società Autostrade: privatizzate già da molti anni, ma condizionate da veti politici nel momento in cui hanno deciso di fondersi con la società spagnola Abertis, giustificati dal mancato rispetto degli impegni presi in materia di legami fra l'andamento delle tariffe e degli investimenti.

8. Dal 2008 si assiste ad un vero e proprio rovesciamento delle politiche che si manifesta con un ricorso su scala globale a nazionalizzazioni di ammontare senza precedenti in particolare nei Paesi anglosassoni. Queste nazionalizzazioni non hanno l'obiettivo di ricostituire lo Stato imprenditore visto nei decenni precedenti gli anni '90, bensì quello di scongiurare il collasso degli istituti bancari ed assicurativi trovatisi in grave difficoltà a seguito della crisi per evitare di compromettere anche lo sviluppo dell'economia reale.

La maggior parte delle nazionalizzazioni è avvenuta negli Stati Uniti e nel Regno Unito, due Paesi in cui la presenza dello Stato all'interno delle imprese era ed è visto negativamente dall'opinione pubblica. L'impostazione liberista dei *policy maker* di

questi due Paesi non ha tuttavia impedito un ampio ricorso al denaro pubblico al fine di evitare una lunga serie di fallimenti bancari ed assicurativi. Questo processo non è ancora terminato: per gli anni a venire molto dipenderà dagli sviluppi futuri della crisi finanziaria in atto.

Si è calcolato che i costi totali delle nazionalizzazioni realizzate nel mondo nel 2008 ammontino ad un trilione e mezzo di dollari (1.500 miliardi), un importo allineato a quello dei ricavi delle. privatizzazioni del quindicennio precedente.

Le privatizzazioni hanno interessato soprattutto istituzioni finanziarie e assicurative e in parte minore anche imprese manifatturiere. Negli Stati Uniti, ad esempio, l'ingresso della mano nel capitale delle aziende ha interessato imprese automobilistiche. In Italia non vi sono state nazionalizzazioni di istituti finanziari, né assunzioni di partecipazioni in imprese manifatturiere.

Rimane aperto in molti paesi se e come lo "Stato-imprenditore" eserciterà i poteri conferiti dall'assunzione di partecipazioni sulla governance delle banche. Per evitare che questo intervento possa avvenire, in molti casi si sono emesse azioni privilegiate senza diritto di voto, ma non si può escludere che in un secondo momento queste azioni non siano trasformate in azioni ordinarie.

Gli scenari futuri possibili sono diversi: vanno da soluzioni di tipo neutrale con la rapida uscita del capitale pubblico ad altre in cui si potrebbe presentare una nuova stagione di governance pubblica delle imprese, con influenze politiche sulle scelte gestionali e di investimento che potrebbero riprodurre distorsioni avvenute nel passato.