

Manovra finanziaria 2011-2012

di Francesca Balzani

Premessa

Che in Europa, come anche negli USA, si fosse arrivati alla fine delle politiche di espansione fiscale degli ultimi diciotto mesi era previsto. Per molti mesi, il richiamo alla necessità di avviare una “exit strategy” ha sempre fatto capolino nei documenti ufficiali di politica economica, senza che tuttavia vi fosse dato alcun seguito sul piano operativo. Ancora nella riunione del G20 di fine aprile scorso i rappresentanti delle maggiori economie mondiali erano convinti che si dovesse continuare con l’azione di stimolo fiscale alla crescita, rinviando al 2011 il consolidamento dei conti pubblici. L’impostazione è rapidamente mutata nelle ultime settimane: nel comunicato finale della riunione del G20 dello scorso 5 giugno si riconosce, a differenza del passato, che “gli eventi recenti sottolineano l’importanza di finanza pubbliche sostenibili”.

Disavanzi e debiti pubblici sono aumentati vistosamente nell’ultimo anno¹. E’ quindi subentrata nei mercati finanziari internazionali la preoccupazione per la sostenibilità dei debiti sovrani. Le vendite hanno colpito titoli di Stati che hanno ampi deficit di bilancio o alti livelli di debito pubblico; soprattutto, quelli di paesi dove queste due caratteristiche si combinano con una bassa crescita economica. Per questi paesi non c’è alternativa al fissare rapidamente un itinerario di riequilibrio del bilancio, con una ricomposizione della spesa corrente e con riforme strutturali che favoriscano l’innalzamento del potenziale produttivo e la competitività (Draghi, Considerazioni finali, 31 maggio 2010).

La crisi finanziaria che ha investito i debiti sovrani e la Grecia in primis ha dunque accelerato i tempi per il risanamento delle finanze pubbliche di tutti i maggiori paesi. A quel punto, è diventato urgente riportare i bilanci pubblici verso una situazione di normalità fiscale – con bassi deficit e rapporti debito-Pil in discesa – uscendo dall’emergenza in cui la crisi 2008-09 li ha fatti entrare.

È in questo quadro che è maturata la manovra finanziaria del Governo italiano (D.L. 31 maggio 2010, n. 78) che, attraverso riduzioni di spesa e aumento delle entrate, opera una correzione dei conti pubblici tendenziali nella misura di 25 miliardi di euro nel prossimo biennio. La correzione del bilancio, se attuata nell’entità annunciata, dovrebbe ridurre il deficit pubblico al 3,9 per cento nel 2011 e al 2,7 per cento nel 2012.

La correzione in Italia è quantitativamente inferiore a quella programmata in quei paesi, tra cui Francia e Germania, che hanno usato di più nell’ultimo biennio il bilancio pubblico in chiave antirecessiva.

¹ Nel 2009 sono stati dodici gli Stati della UE con un debito pubblico che ha sfiorato la soglia del 60% del Pil; tra questi la Francia (77,6%), la Germania (73,2%) e il Regno Unito (68,1%). I deficit più elevati si sono registrati in Irlanda (-14,3%), Grecia (-13,6%), Regno Unito (-11,5%), Spagna (-11,2%) e Portogallo (-7,1%), Francia (-7,5%). Il deficit complessivo nella zona euro nel 2009 è salito al 6,3% (6,8% nell’intera Ue). Il debito pubblico è aumentato al 78,7% (73,6% per l’Ue-27) dal 69,4% dell’anno precedente.

Macroeconomia della manovra

In Italia il 2009 ha registrato un deciso deterioramento dei conti pubblici. Il deficit pubblico è pressoché raddoppiato rispetto al 2008; il debito pubblico è aumentato di quasi dieci punti percentuali sul PIL.

Deficit e debito pubblico tendenziale e programmatico

	2008	2009	2010	2011	2012
Tendenziale a legislazione vigente	-2,7	-5,3	-5	-4,7	-4,3
Manovra finanziaria 2011-2012				0,8	1,6
Quadro programmatico	-2,7		-5	-3,9	-2,7
Indebitamento netto strutturale (1)	-3,4	-3,8	-3,3	-2,5	-2
Debito pubblico	106,1	115,8	118,4	118,7	117,2

(1) Al netto di una tantum e della componente del ciclo economico

Fonte: MEF, *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica, maggio 2010*

La manovra, attraverso interventi per complessivi 24,9 miliardi di euro, spalmati su due anni (2011-2012), opera una correzione di 0,8 punti nel 2011 e di 1,6 punti nel 2012, portando il deficit pubblico programmatico al di sotto del 3% al termine del 2012.

In un primo momento la manovra era stata presentata come incentrata prevalentemente sulla riduzione della spesa pubblica, in tre principali comparti:

- pubblico impiego: circa 5,3 miliardi di euro
- previdenza: circa 5,2 miliardi
- amministrazioni locali (regioni ed enti locali): 13 miliardi, 10 dei quali a carico delle regioni

Questa impostazione della manovra era stata oggetto di commenti, osservazioni e giudizi, prevalentemente positivi, specie da parte degli organismi internazionali (OCSE, Fondo monetario internazionale) e della Banca d'Italia (Draghi, Considerazioni finali, maggio 2010).

In realtà, dopo che è stato pubblicato il provvedimento (D.L. 31 maggio 2010, n. 78) e diffusa la Relazione tecnica di accompagnamento, la manovra, confermata nella sua vera dimensione complessiva (circa 24,9 miliardi spalmati su due anni), presenta una composizione molto diversa dall'impostazione iniziale:

- per il 40% è composta da maggiori entrate
- per il restante 60% è fondata su riduzioni della spesa pubblica.

La Tabella seguente sintetizza la composizione della manovra (Fonte: elaborazioni basate sulla Relazione tecnica di accompagnamento).

	2010	2011	2012
Totale contributo spese	-686	7941	14874
(in % alla manovra)		66%	60%

di cui			
Tagli ministeri e PCM	45	1415	2050
Costi politica		0	0
Soppressione enti	0	2	2
Congelamento contratti PI	5	7	312
Blocco assunzioni e turnover AC	0	59	85
Personale sanità	0	246	628
Blocco carriere (scuola e PS)	0	644	417
Tagli spesa farmaceutica	0	580	580
Pensioni e TFR	0	760	2841
Regioni	0	4000	4500
Comuni	0	1500	2500
Province	0	300	500
Regioni SS	0	500	1000
Spese aggiuntive	-736	-2072	-541
Totale contributo entrate	693	4095	10091
(in % alla manovra)		34%	40%
di cui			
Lotta all'evasione	415	5325	7781
Pedaggi e altre entrate non fiscali	141	1288	912
Altre entrate	137	-2518	1399
Totale manovra	7	12036	24965

L'incremento delle entrate è dovuto in gran parte ai nuovi provvedimenti anti-evasione, da cui il governo si aspetta di ottenere fino a 8 miliardi di euro, in aggiunta a quanto già stimato nella Relazione previsionale e programmatica. Sono previste anche maggiori entrate pubbliche fra pedaggi stradali ed altre entrate non fiscali per circa 1 miliardo di euro.

Per più del 70 per cento, i tagli sono rappresentati da riduzioni lineari nelle spese dei ministeri o da semplici riduzioni dei trasferimenti a regioni ed enti locali. I tagli agli enti inutili e ai costi della politica hanno invece un'incidenza pressoché nulla in termini di riduzione della spesa. Il congelamento dei contratti nel pubblico impiego comporta risparmi dell'ordine di 1,5 miliardi (2012), molto inferiori di quanto anticipato originariamente.

Più rilevante è l'impatto degli interventi su scuola e sanità. La chiusura di alcune finestre per pensioni di vecchiaia e anzianità comporta risparmi per quasi 3 miliardi di euro nel 2012.

La parte più consistente dei tagli è comunque subita da Regioni ed enti locali, chiamati a contribuire a regime per 8,5 miliardi di euro, oltre il 60 per cento della riduzione prevista nella spesa.

Una sintesi delle principali misure

Pubblico impiego

Nel comparto del pubblico impiego sono introdotte misure di contenimento della spesa:

- la misura principale è il congelamento degli scatti d'anzianità fino al 2013 e il congelamento dei rinnovi dei contratti triennali 2010-2012
- turn over: è prorogata per un triennio la regola del 20% (1 nuovo assunto ogni 5 cessati), estesa a quasi tutti i comparti delle pubbliche amministrazioni (escluse forse armate e di polizia) (33 milioni di minore spesa nel 2012). Per il 2014, tale limite è aumentato del 50% e a decorrere dal 2015, al fine di rendere strutturali le economie conseguite, è prevista la sola possibilità di reintegro del turn over
- nel comparto sanitario il contenimento della spesa per il pubblico impiego comporta una riduzione del finanziamento del SSN in misura pari ad oltre 600 milioni nel 2012
- spese per il personale a tempo determinato: riduzione al 50% della spesa sostenuta nel 2009
- stipendi dei dirigenti pubblici: si applica una diminuzione del 5% per la parte eccedente i 90mila euro e del 10% per quella eccedente i 130mila euro (risparmio annuo atteso: 29 milioni)

Le misure dovrebbero portare risparmi complessivi per 1 miliardo nel 2011, 1,5 miliardi nel 2012 e 1,8 miliardi nel 2013.

Pensioni

La manovra non prevede interventi strutturali sul sistema pensionistico, che riguardino requisiti e età pensionabile. Sono previsti:

- una diversa decorrenza delle prestazioni, una volta maturato il diritto secondo i requisiti vigenti. In luogo delle attuali “finestre” fisse, è introdotta una c.d. “finestra mobile” o a scorrimento, che fissa la decorrenza del pensionamento di anzianità o vecchiaia dopo 12 mesi per i dipendenti pubblici e 18 mesi per quelli privati².
- per le donne impiegate nel settore pubblico viene velocizzata l’equiparazione con gli uomini dell’età pensionabile (65 anni), che scatterà dal 2016 anziché dal 2018
- in materia di TFR le regole di calcolo sono equiparate a quelle del settore privato; inoltre è diluito il pagamento delle liquidazioni (da 90 a 180 giorni).

Le misure, insieme a quelle sul TFR, dovrebbero portare risparmi per 2,84 miliardi nel 2012 e 3,5 miliardi nel 2013.

² La normativa vigente prevedeva delle finestre di uscita “fisse”, quattro per vecchiaia e due per anzianità, a partire dalla data di maturazione del diritto. Ad esempio, un dipendente privato che avesse maturato il diritto alla vecchiaia nel gennaio 2011 sarebbe uscito nel luglio 2011, mentre ora deve aspettare il febbraio 2012; se avesse maturato il diritto nel febbraio 2011, deve aspettare il marzo 2012 invece del luglio 2011. Lo scorrimento della finestra comporta **mesi di attesa** aggiuntivi per vecchiaia, per i dipendenti, che variano dai sette ai nove mesi (per gli autonomi dai dieci ai dodici mesi). In media quindi ritardi di sei-sette mesi per i dipendenti, ritardi più lunghi per gli autonomi. Per quel che riguarda l’**anzianità**, gli effetti sono meno marcati in quanto l’attesa era comunque di circa sei mesi: un dipendente che avesse maturato il diritto tra il gennaio 2011 e il giugno 2011 poteva uscire solo nel gennaio 2012, mentre ora uscirà in uno dei mesi compresi tra il febbraio 2012 e il giugno 2012. L’attesa media è prolungata di circa tre mesi.

Comparto delle Amministrazioni locali

Regioni e enti locali sono tenute a partecipare al risanamento finanziario in proporzione alla loro incidenza sul bilancio complessivo del settore pubblico.

La norma prevede che le autonomie locali partecipino alla manovra per 6,3 miliardi per il 2011. Il concorso sale nel 2012 e nel 2013 a 8,5 miliardi l'anno.

Riduzione del perimetro e dei costi della pubblica amministrazione e della politica

In tale ambito rientrano le seguenti misure:

- riduzione lineare del 10% delle dotazioni finanziarie di tutti i comparti di spesa dello Stato iscritte a legislazione vigente.
- riduzioni di spesa negli organi costituzionali, deliberate secondo i rispettivi ordinamenti e, pertanto, ancora non quantificabili; i risparmi andranno interamente a riduzione del debito pubblico
- riduzione dei costi della politica: riduzione del 10% del trattamento economico dei Ministri e sottosegretari non parlamentari; riduzione dei rimborsi a favore dei partiti politici a partire dalle prossime elezioni
- riduzione dei costi degli apparati amministrativi (studi, consulenze, convegni, formazione, autovetture di servizio, etc.)
- soppressione e incorporazione di enti e organismi pubblici (enti previdenziali, ISAE, etc.) e riduzione del finanziamento pubblico a enti vari
- spesa in materia di invalidità: è elevata dal 74% all'85% la percentuale minima di invalidità come requisito per l'accesso alle prestazioni; risparmio previsto a regime: 30 milioni. Inoltre è previsto un programma straordinario di controlli da parte dell'INPS sulle prestazioni in essere (130 milioni di minor spesa nel 2012)
- controllo della spesa sanitaria: sono previsti risparmi (nell'ordine di 600 milioni di euro) attraverso procedure di acquisto centralizzato e tagli al prezzo dei farmaci. Tali risparmi si traducono in pari riduzione degli stanziamenti del FSN

Misure in materia di entrata

L'incremento delle entrate è dovuto in gran parte ai nuovi provvedimenti anti-evasione, da cui il Governo si aspetta di ottenere fino a 8 miliardi di euro, in aggiunta a quanto già stimato nella Relazione previsionale e programmatica. Sono previste inoltre maggiori entrate non fiscali per 1,3 miliardi nel 2011 e 900 milioni nel 2012.

In materia di altre entrate, non fiscali, sono previsti

- l'introduzione di un nuovo pedaggio su raccordi e autostrade gestiti direttamente da ANAS: dal 2012 il sistema provvisorio prevede un sovrapprezzo di 1 euro (auto) o 2 euro (camion) da pagare ai caselli delle autostrade in concessione che si interconnettono con le autostrade e i raccordi ANAS. Il sovrapprezzo, però, non potrà superare il 25% del pedaggio pagato per il resto del percorso
- incremento del canone pagato dalle società concessionarie ad ANAS: l'aumento decorre già dall'anno in corso. Si traduce in maggiori entrate per ANAS di 45 milioni nel 2010 e 320 milioni dal 2011 in avanti. Il risparmio per lo Stato è pari agli stanziamenti a favore di ANAS previsti a legislazione vigente (308 milioni l'anno a regime).

Tali misure si tradurranno in pari aumenti delle relative tariffe, considerato che le convenzioni con le società concessionarie prevedono la possibilità di trasferire sugli utenti gli incrementi degli oneri concessori imposti per legge

Infine in materia fiscale, sono previsti nuovi incentivi a favore delle regioni del Sud Italia e incentivi per i contratti di produttività:

- fiscalità di vantaggio per il Sud: per le regioni del Sud è prevista la possibilità di modificare l'aliquota o esentare dall'IRAP le nuove iniziative produttive (comprese quelle avviate nelle regioni del Sud da imprese già esistenti e ubicate altrove)
- regime fiscale di attrazione europea: le imprese residenti in uno stato membro dell'UE che intendano svolgere nuove attività sul territorio italiano possono chiedere – tramite interpello - l'applicazione delle regole fiscali proprie del paese di residenza o di un paese terzo dell'UE
- contratti di produttività: per l'anno 2011 la quota di retribuzione erogata in attuazione di contratti collettivi (anche aziendali o territoriali) e correlata a incrementi della produttività, di redditività ed efficienza organizzativa, all'andamento economico e agli utili d'impresa, è sottoposta a una tassazione sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali.

Le manovre finanziarie negli altri maggiori paesi europei

La maggior parte dei paesi europei ha già annunciato un totale provvisorio di 120 miliardi di tagli ai bilanci pubblici per far fronte al rapido accumulo di debito. Secondo altre stime le manovre sui bilanci in Europa per i prossimi due anni saranno sull'ordine dei 300 miliardi di euro.

In molti paesi, i tagli di spesa hanno riguardato soprattutto gli stipendi del pubblico impiego e il mancato rinnovo dei contratti, come anche la non riassunzione dei lavoratori a tempo determinato. La principale ragione addotta è che i dipendenti pubblici hanno goduto di un trattamento privilegiato durante la crisi, sia in termini di aumenti salariali sia data la relativa sicurezza del loro posto di lavoro rispetto ai dipendenti del settore privato.

La maggior parte degli interventi che sono stati messi in cantiere fino a questo momento riguardano i prossimi due anni (2011-12).

- Spagna: le riduzioni di spesa annunciate solo dell'ordine di 15 miliardi di euro, che si aggiungono a un impegno ancora più oneroso per altri 50 miliardi di correzione del bilancio preso solo nel febbraio 2010
- Grecia: le riduzioni di spesa solo dell'ordine di 30 miliardi, che si aggiungono ad altri cinque piani analoghi intrapresi negli ultimi cinque mesi
- Inghilterra: è stata approvata una prima riduzione della spesa pubblica di 7 miliardi di euro solo per il 2011
- Francia: sono state approvate riduzioni di spesa per 5 miliardi, con misure per altri 95 miliardi da discutere nelle prossime settimane
- Germania: è stato varato un programma di austerità che implicherà tagli di spesa per 10 miliardi di euro l'anno fino al 2016. Il progetto è stato legato a un disegno di vincolare il deficit strutturale a non superare lo 0,35 per cento del Pil dal 2016 in avanti.

La manovra finanziaria nel suo insieme

La manovra del Governo italiano, in analogia con le analoghe manovre dei maggiori paesi europei, è stata dettata dall'urgenza della crisi finanziaria che ha investito l'area dell'euro. Ne ha risentito la qualità dei provvedimenti adottati, ispirati più dalla necessità e urgenza di fare cassa e dare un segnale credibile ai mercati finanziari, che dall'obiettivo di operare interventi strutturali di correzione dei conti pubblici accompagnati da misure di sostegno alla crescita economica:

- gli interventi privilegiano la logica dei tagli lineari indifferenziati, anziché quella dell'analisi delle determinanti strutturali della spesa pubblica, secondo l'approccio "spending review"
- nella manovra non trovano spazio interventi incisivi a favore della crescita. Quelli previsti (incentivi fiscali per il Sud e per gli investimenti esteri) si sono già rivelati inefficaci in passato
- equità: mancano nella manovra interventi redistributivi efficaci (quali il riequilibrio della tassazione dal lavoro alle cose), che attraverso lo sgravio fiscale dei redditi più bassi avrebbero potuto anche creare stimoli alla crescita. Le misure di contrasto all'evasione fiscale vanno nella direzione di una maggiore equità distributiva, ma occorrono interventi più incisivi considerata la dimensione del fenomeno nel nostro paese. I prevedibili aumenti tariffari, a livello regionale e locale, conseguenti ai tagli ai trasferimenti alle autonomie locali, penalizzeranno maggiormente i ceti più deboli.

La fretta con cui il Governo ha predisposto e approvato il provvedimento lascia presagire in sede parlamentare modifiche anche di rilievo, se non nella dimensione della manovra, nella sua composizione. E' facile prevedere che i tagli lineari previsti nel provvedimento del Governo potranno essere attenuati, lasciando spazio a misure anche straordinarie compensative di incremento delle entrate, tra cui possibili condoni immobiliari.

La manovra poteva essere più tempestiva? La tesi dominante nelle sedi internazionali fino all'aprile scorso era che si dovesse continuare ad accompagnare la timida ripresa economica con stimoli pubblici, rinviando al 2011 l'avvio delle *exit strategy* e quindi delle politiche di risanamento dei bilanci pubblici. La crisi finanziaria dell'area euro ha reso urgente anteporre il risanamento delle finanze pubbliche al sostegno della ripresa economica.

Le manovre dei singoli Stati europei e del nostro paese per stabilizzare i rispettivi debiti erano dunque necessarie, ma il loro effetto complessivo non potrà che essere depressivo.

Non possono essere trascurati i rischi di esecuzione dei provvedimenti della manovra, tanto sul lato delle entrate che su quello delle spese:

- i tagli lineari di spesa pubblica, per esperienza passata, spesso non producono i risultati attesi, in considerazione del fatto che non incidono sulle determinanti strutturali della spesa pubblica (*spending review*)
- il congelamento delle retribuzioni e dei rinnovi contrattuali nel settore pubblico costituisce un rinvio nel tempo di spese, che per esperienza passata può comportare a regime incrementi di spesa più che compensativi
- nel settore previdenziale le misure adottate scontano il rischio dell'"effetto annuncio" che tende a vanificare buona parte dei risparmi, come già avvenuto nel 1992 e nel 1995
- in tema di evasione fiscale è impossibile stimare con precisione il valore delle misure di contrasto, tant'è che nella passata legislatura il Governo aveva seguito la prassi di non inserire le stime nella manovra, considerandole semmai, a consuntivo, come entrate aggiuntive.

Il controllo della spesa corrente primaria

L'esigenza di contenere la crescita della spesa corrente primaria è condivisa in modo pressoché unanime. In Italia negli ultimi dieci anni la spesa corrente è cresciuta in media del 4,6 per cento l'anno, aumentando di quasi 6 punti in rapporto al PIL. La manovra del Governo mira a portare la crescita della spesa primaria corrente al di sotto dell'1 per cento annuo nel biennio 2011-12, determinando una riduzione della sua incidenza sul PIL di oltre due punti.

La dinamica delle retribuzioni del pubblico impiego è tra le principali determinanti della crescita della spesa corrente.

Tuttavia, le misure previste nella manovra in materia di pubblico impiego presentano aspetti molto discutibili:

- trattandosi di misure lineari, anziché strutturali, possono produrre risparmi, ma solo nel breve periodo, con il rischio, come ricordato sopra, che i risparmi siano più che compensati da incrementi di spesa nel medio periodo
- per come sono state congegnate finiscono per gravare prevalentemente sui giovani, colpiti dal taglio dei contratti a tempo determinato e dal blocco delle assunzioni e delle carriere nel pubblico impiego (che penalizza soprattutto chi è entrato con salari molto bassi contando sugli scatti di anzianità)
- le misure di congelamento delle retribuzioni pubbliche interagiranno con le riforme della Pubblica amministrazione appena avviate, compromettendone gli effetti
- nel settore previdenziale che un aumento dell'età pensionabile fosse necessario è stato sostenuto da più parti e in più occasioni. Tuttavia è da chiedersi perché si debba operare in "regime di emergenza" con provvedimenti *ad hoc*, che normalmente sono iniqui perché toccano solo i pensionati di alcune coorti (dal 2011 in poi).

Amministrazioni locali

Poco meno del 60% delle riduzioni di spesa sono poste a carico del comparto delle autonomie locali (regioni ed enti locali), alle quali contestualmente sono congelate le leve tributarie. Per le Regioni si tratta del sostanziale annullamento dei trasferimenti per il finanziamento delle funzioni devolute con le leggi Bassanini nel 1997; per comuni e province, di un taglio ai trasferimenti dell'ordine del 20 per cento del totale.

Come questi enti territoriali potranno gestire riduzioni così imponenti non è chiaro. Contenimenti della spesa pubblica, regionale e locale, improduttiva sono sempre possibili. Tuttavia, inevitabilmente la riduzione delle dotazioni finanziarie di regioni ed enti locali, da operarsi già dal 2011 e quindi senza un'adeguata programmazione, si tradurrà in aumenti delle tariffe e in riduzioni dell'offerta di servizi pubblici, specie nei settori del welfare (regionale e locale) e del trasporto pubblico locale.

Evasione fiscale

Circa un terzo della manovra di finanza pubblica si basa sulla lotta all'evasione. Obiettivo ambizioso, ma non irraggiungibile se si pensa che l'evasione stimata è di circa 120 miliardi.

Come ha ricordato il Governatore Mario Draghi nelle sue Considerazioni Finali all'Assemblea di Banca d'Italia (maggio 2010), l'illegalità e la corruzione sono tra i mali più gravi che affliggono il

nostro paese. L'evasione fiscale ne è un aspetto rilevante. Sconfiggere evasione e illegalità aiuterebbe anche la crescita. Non solo per la ragione ovvia che diventerebbe possibile abbattere le aliquote di tassazione sul lavoro e sulle imprese. Anche e forse soprattutto perché consentirebbe una migliore allocazione delle risorse nel sistema economico.

I provvedimenti previsti nella manovra per combattere l'evasione sono numerosi. Tuttavia, la dimensione del fenomeno nel nostro paese imporrebbe l'assunzione di provvedimenti più incisivi, secondo un programma di respiro pluriennale.

A questo obiettivo tendevano le misure antievasione introdotte durante l'ultimo governo Prodi: conto corrente dedicato per i professionisti e pagamenti in contanti limitati a importi minimi; elenco clienti e fornitori per la tracciabilità dei rapporti economici tra le imprese; trasmissione telematica dei corrispettivi (ricavi) dei commercianti; impossibilità di girare gli assegni; anagrafe dei conti correnti; fatture telematiche per i rapporti economici con la pubblica amministrazione senza soglie di importo. Si trattava di misure logicamente coerenti, di un sistema organico per cercare di ristabilire una certa parità di trattamento tra i contribuenti, nonché di misure facilmente attuabili e con bassissimi costi data l'evoluzione delle tecnologie informatiche.

Incentivi fiscali

Gli incentivi fiscali (fiscalità di vantaggio per il Sud Italia e regime fiscale di attrazione europea) perseguono l'obiettivo di attrarre investimenti produttivi e favorire la crescita. Tuttavia entrambe le misure presentano pesanti controindicazioni:

- fiscalità di vantaggio: affinché una regione del Sud Italia possa applicare aliquote ridotte o azzerare le aliquote IRAP deve sopportarne interamente il minor gettito, come peraltro esplicitamente previsto dalla relazione tecnica di accompagnamento (“l'esercizio della facoltà riconosciuta alle Regioni interessate è chiaramente subordinata all'individuazione di corrispondenti compensazioni nell'ambito dei propri bilanci”). Tuttavia è difficile pensare che le Regioni del Mezzogiorno, tanto più dopo i tagli previsti dalla manovra in discussione (e, per alcune di esse, l'obbligo di far ricorso alla leva fiscale per coprire i disavanzi sanitari) abbiano risorse per avviare una concorrenza fiscale nei confronti delle altre aree per attirare nuove iniziative. Inoltre, è improbabile che, data la situazione di arretratezza, carenza di infrastrutture e degrado istituzionale di molte aree del Sud Italia, sia sufficiente abolire l'Irap per compensare i maggiori costi che un investitore sostiene aprendo un'attività al Sud.
- Regime fiscale di attrazione europea: la norma, oltre a presentare ostacoli applicativi assai rilevanti (l'amministrazione finanziaria dovrebbe conoscere ventisette diverse normative tributarie, con la relativa regolamentazione secondaria), ha importanti implicazioni in termini di violazione della concorrenza. Le imprese italiane, o quelle non europee che operano sul territorio nazionale, sarebbero esposte alla concorrenza di altre aziende che potrebbero godere di un regime fiscale sensibilmente più vantaggioso, per quanto riguarda sia la tassazione dei loro utili sia il costo del lavoro. Si tratterebbe di una violazione delle regole che l'Unione Europea e l'Ocse si sono date per evitare la “competizione fiscale dannosa”.

Gli effetti macroeconomici della manovra

Sul piano macroeconomico la crescita dell'economia italiana ed europea nei prossimi mesi sarà influenzata da due principali determinanti, di segno opposto:

- per un verso la crisi finanziaria ha fortemente indebolito l'euro. Ciò, insieme a bassi tassi di interesse reale, sta producendo stimoli alla crescita dell'economia, anche se a rischio di inflazione
- per altro verso, le manovre restrittive intraprese in Europa – soprattutto perché incentrate sul congelamento delle retribuzioni pubbliche - sono destinate a produrre effetti recessivi.

Prometeia ha stimato per l'Italia che l'euro debole, insieme ai bassi tassi di interesse reali, genera una crescita aggiuntiva, sul 2011, dello 0,5%, determinando altresì un miglioramento automatico del deficit pubblico dello 0,6%. La manovra del Governo produrrebbe invece effetti recessivi, che Prometeia stima in 0,2 punti del PIL nel 2011.

Disciplina dei bilanci pubblici

La crisi dell'Euro ha fatto comprendere chiaramente che occorrono finanze pubbliche sostenibili.

La struttura dell'Unione economica e monetaria (Uem), da cui è nato l'euro, di fatto incoraggia i paesi membri ad accumulare forti deficit. Al contrario, un paese con una moneta propria, se vendesse grandi quantità di titoli di stato a investitori globali, vedrebbe deteriorarsi il valore della moneta e aumentare i tassi d'interesse.

Come porvi rimedio?

La Commissione europea ha proposto che i bilanci nazionali di ogni paese siano sottoposti al vaglio degli altri prima di essere approvati.

I maggiori paesi europei (Germania in primis) propendono per una soluzione differente, che consenta di prevenire deficit eccessivi lasciando però gli stati membri liberi di stabilire le proprie politiche di spesa e fiscali.

Come suggerito recentemente da Martin Feldstein della Harvard University ("For a solution to the euro crisis, look to the states", in The Washington Post, 18 maggio) si dovrebbe guardare alla lunga esperienza dei governi statali negli Usa. I 50 stati degli Stati Uniti hanno una moneta comune e ognuno stabilisce le proprie politiche di spesa e le proprie politiche fiscali, ma nonostante questo il disavanzo rimane su livelli molto bassi. La ragione di fondo di questi deficit contenuti è che in tutti gli stati Usa la Costituzione vieta di prendere denaro in prestito per coprire le spese d'esercizio.

L'emendamento costituzionale adottato recentemente in Germania dimostra che è possibile fare una cosa del genere anche all'interno della zona euro, con un target esplicito di riduzione del disavanzo entro il 2016 e regole per adeguare i bilanci dopo quella data in modo tale da impedire un incremento del deficit e del debito. Altri paesi membri dell'Uem stanno valutando di seguire l'esempio tedesco. Adottare queste regole vorrebbe dire poter contare su tassi d'interesse più bassi e quindi maggiore crescita economica nel medio e lungo termine.