

Maria Flavia  
Ambrosanio \*

## Conti pubblici: la manovra invertirà la rotta?

La grave recessione economica ha prodotto, nel 2009 e nel 2010, effetti negativi sui conti pubblici, deprimendo il gettito tributario e sostenendo la dinamica della spesa; tuttavia, come è stato più volte sottolineato dal Governo, **i conti pubblici italiani sono stati in un certo senso «tenuti sotto controllo»**. Resta però il problema del rapporto debito/PIL (Prodotto interno lordo), il più alto fra i Paesi dell'Unione monetaria e vero tallone di Achille della finanza pubblica italiana. In questo quadro la politica di bilancio non è stata orientata in senso espansivo, il che avrebbe comportato interventi di sostegno dell'economia, e, considerando anche la procedura per i disavanzi eccessivi<sup>1</sup> avviata dall'Unione Europea nei confronti dell'Italia lo scorso mese di gennaio<sup>2</sup>, il Governo ha anticipato al mese di maggio la manovra correttiva per il triennio 2011-2013, con l'obiettivo di **riportare il rapporto deficit/PIL al di sotto del 3%** entro il 2012. Alcune stime indicano in circa mezzo punto percentuale l'effetto depressivo di tale manovra sulla crescita del biennio 2011-2012. Non per eccesso di critica, ma per chiarezza dei fatti, occorre ricordare che l'attuale necessità di manovre correttive della finanza pubblica è anche conseguenza delle politiche di bilancio attuate nella prima metà degli anni 2000<sup>3</sup>, che hanno prodotto una riduzione dell'avanzo primario dal 3,7% allo 0,3% del PIL, con sostanziale invarianza della pressione tributaria. La crisi economica si è pertanto innestata in un quadro di finanza pubblica già in deterioramento.

\* Professore di Scienza delle finanze nell'Università Cattolica di Milano, <maria.ambrosanio@unicatt.it>.

<sup>1</sup> Si tratta della procedura prevista dall'art. 126 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, che fa obbligo agli Stati membri di evitare disavanzi eccessivi nei bilanci nazionali. Sulla base della valutazione della Commissione europea, il Consiglio europeo decide se uno Stato si trova in situazione di disavanzo eccessivo e gli invia raccomandazioni, intimando un termine per il rientro. Qualora lo Stato non ottemperi, si può arrivare fino all'applicazione di sanzioni o ammende; cfr <[http://europa.eu/scadplus/glossary/excessive\\_deficit\\_procedure\\_it.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/excessive_deficit_procedure_it.htm)>

<sup>2</sup> Cfr *Decisione del Consiglio del 19 gennaio 2010 sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia (2010/286/UE)*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:125:0040:0041:IT:PDF>>.

<sup>3</sup> Cfr AMBROSANIO M. F., «La finanza pubblica tra il 2000 e il 2005», in *Aggiornamenti Sociali*, 3 (2006) 211-222.

**Tabella 1**

	2008	2009	2010
Saldo primario	2,5	-0,6	-0,3
Risparmio pubblico	0,8	-2,0	-1,7
Indebitamento netto	2,7	5,3	5,0
Debito pubblico	106,1	115,8	118,4

Indicatori di finanza pubblica  
2008-2010 (in % del PIL).

Le pagine che seguono illustrano innanzitutto l'evoluzione dei principali aggregati di finanza pubblica nel 2009 e nel 2010<sup>4</sup> alla luce delle manovre attuate dal Governo e discutono le misure correttive per il triennio 2011-2013, approvate in Parlamento alla fine del mese di luglio.

## 1. La finanza pubblica nel 2009 e 2010

Come mostra la Tab. 1, nel 2009 e nel 2010 si osserva un **sensibile peggioramento dei conti pubblici** rispetto al 2008, le cui ragioni risiedono nella riduzione delle entrate tributarie tra il 2008 e il 2009, nella bassa crescita del gettito prevista per il 2010 e nella dinamica sostenuta di tutte le voci di spesa nei due anni considerati.

### a) L'evoluzione delle entrate

La Tab. 2 illustra la dinamica delle entrate delle Amministrazioni pubbliche nel periodo 2008-2010 (per il 2010 si tratta ovviamente di stime previsionali).

Per quanto riguarda il **2009**, si è registrato un **aumento della pressione fiscale** dal 42,9% al 43,2% del PIL, dal momento che la riduzione delle entrate complessive (-1,9%) è risultata inferiore a quella del PIL nominale, pari a circa il 3%. La flessione del gettito ha riguardato soprattutto le imposte dirette, la cui incidenza sul PIL è scesa dal 15,3% al 14,6%, e solo in misura minore quelle indirette, scese dal 13,8% al 13,6% del PIL. I contributi sociali sono invece rimasti stabili intorno al 14% del PIL. Nel corso del 2009, però, si è registrato un forte aumento delle cosiddette imposte in conto capitale, che sono voci di natura temporanea (*una tantum*), ammontate a circa 12 miliardi di euro, pari allo 0,8% del PIL<sup>5</sup>. In relazione al **2010**, si prevede invece una **riduzione della**

<sup>4</sup> Cfr MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013* (29 settembre 2010); Id., *Relazione generale sulla situazione economica del Paese - 2009* (13 maggio 2010); entrambi disponibili, come tutti i documenti di finanza pubblica, in <www.tesoro.it>.

<sup>5</sup> Nel caso specifico, si tratta del gettito generato dalla tassazione del riallineamento dei valori di bilancio delle società che hanno deciso di adottare i nuovi principi contabili internazionali (IAS, International Accounting Standards, ora rinominati IFRS, International Financial Reporting Standards), pari a circa 6,6 miliardi di euro, e di quello derivante dal cosiddetto «scudo fiscale ter» (prelievo straordinario sulle attività patrimoniali e finanziarie detenute all'estero in violazione della disciplina sul monitoraggio valutario) per circa 5 miliardi di euro.

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (in miliardi di euro)

	<b>2008 cons.</b>	<b>2009 cons.</b>	<b>2010 stime</b>
Entrate tributarie	456,2	441,9	447,1
di cui imposte in conto capitale	0,5	12,2	2,2
Contributi sociali	215,9	215,0	217,2
Altre entrate	60,0	61,1	66,2
Entrate totali	732,1	718,0	730,5

**pressione fiscale** al 42,8% del PIL, conseguente soprattutto al venire meno del gettito delle imposte *una tantum*. Le imposte dirette dovrebbero restare al 14,6% del PIL, mentre quelle indirette dovrebbero salire al 14,1%.

L'andamento delle entrate nel corso del 2010 sconta anche gli **effetti del cosiddetto decreto legge «anticrisi»<sup>6</sup> e della Legge finanziaria per il 2010<sup>7</sup>**, illustrati nella Tab. 3. L'insieme dei due provvedimenti produce un maggiore gettito di circa 4,8 miliardi di euro.

Le **maggiori entrate** derivano per lo più (3,7 miliardi di euro) dal recupero della riduzione temporanea dell'acconto dell'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) dovuto nel novembre del 2009. Poco più di 2 miliardi di euro sono attesi dal contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale, con l'inasprimento delle sanzioni sulle attività di natura finanziaria detenute nei paradisi fiscali, e di compensazione dei crediti IVA (Imposta sul valore aggiunto) inesistenti. Ulteriori risorse discendono dal potenziamento dell'attività di riscossione, dalle disposizioni in materia di giochi, dal pagamento del contributo forfettario di 500 euro per la regolarizzazione di lavoratori adibiti alle funzioni di badanti o colf, dal recupero di aiuti di Stato a favore di imprese di servizi pubblici e dall'imposta sostitutiva sulla rivalutazione delle partecipazioni e dei terreni.

Le **minori entrate** discendono invece dalla detassazione degli investimenti delle imprese (1,8 miliardi di euro), dalla proroga della detassazione dei contratti di produttività, dalla riduzione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro che assumono disoccupati ultracinquantenni e dalla proroga della sospensione dei versamenti tributari e contributivi a causa del terremoto in Abruzzo.

<sup>6</sup> D.L. 1 luglio 2009, n. 78, *Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini*, successivamente convertito, con modificazioni, nella L. 3 agosto 2009, n. 102.

<sup>7</sup> Legge 23 dicembre 2009, n. 191, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*.

**Tabella 3**

La manovra sulle entrate per il 2010 (milioni di euro)

<b>D.L. 78/2009</b>		<b>Legge finanziaria per il 2010</b>	
<b>Maggiori entrate</b>	<b>3.443</b>	<b>Maggiori entrate</b>	<b>4.521</b>
Paradisi fiscali	1.021	Saldo IRPEF	3.716
Compensazione crediti fiscali	1.000	Altre	805
Altre	1.422		
<b>Minori entrate</b>	<b>2.006</b>	<b>Minori entrate</b>	<b>1.200</b>
Detassazione investimenti	1.861	Detassazione contratti di produttività	800
Altre	145	Altre	400
<b>Maggiori entrate nette</b>	<b>1.437</b>	<b>Maggiori entrate nette</b>	<b>3.321</b>
<b>Totale maggiori entrate nette 4.758</b>			

## b) L'evoluzione delle spese

Come si è accennato, nel biennio in esame si osserva la **crescita di tutte le componenti della spesa primaria**, che nel 2009 ha registrato una crescita del 4,9%, con un aumento dell'incidenza sul PIL al 47,8%, dal 44,2% nel 2008. Nel dettaglio, la spesa corrente al netto degli interessi è aumentata del 4,2%, raggiungendo il 43,5% del PIL, soprattutto per la dinamica dei consumi intermedi (+6,3%) e delle prestazioni sociali (+5%). Sui primi hanno inciso le spese del Ministero della Difesa e i costi di intermediazione finanziaria. Le seconde hanno risentito sia dell'aumento della spesa pensionistica, sia della notevole crescita della spesa per gli ammortizzatori sociali (6,4 miliardi di euro nel 2008 e circa 10 miliardi nel 2009). Alla crescita della spesa primaria si è contrapposta la **riduzione degli oneri per interessi passivi** (-12,2%), dovuta al calo dei tassi di interesse. Per quanto riguarda le spese in conto capitale, l'aumento dell'incidenza sul PIL (dal 3,7% al 4,3%) non riflette una maggiore realizzazione di investimenti, ma deriva soprattutto dal riacquisto degli immobili degli Enti di previdenza non ancora venduti nell'ambito dell'operazione SCIP 2<sup>8</sup> (circa 900 milioni di euro) e dai rimborsi fiscali di carattere straordinario alle imprese. La Tab. 4 fornisce il dettaglio dell'andamento delle principali componenti della spesa pubblica nel biennio 2008-2010.

<sup>8</sup> Operazione di cartolarizzazione effettuata nel 2002, che prevedeva il collocamento sul mercato di titoli per 6,637 miliardi di euro, da rimborsare grazie alla vendita di immobili di proprietà di Enti previdenziali per un valore stimato di 7,797 miliardi. Per una definizione, cfr PELLEGRINI L., «Cartolarizzazione», <[www.aggiornamentisociali.it/0601lessico.html](http://www.aggiornamentisociali.it/0601lessico.html)>.

Spese delle Amministrazioni  
pubbliche (miliardi di euro)

<b>Tabella 4</b>			
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
	<b>cons.</b>	<b>cons.</b>	<b>stime</b>
Spese correnti netto interessi	635,1	661,8	676,1
di cui personale	169,8	171,6	175,0
di cui consumi intermedi	129,0	137,2	139,5
di cui prestazioni sociali	277,3	291,3	298,1
di cui altre	59,0	61,7	63,5
Interessi passivi	81,2	71,3	72,1
Spese correnti totali	716,3	733,1	748,2
Spese in conto capitale	58,4	65,8	59,4
Spese totali netto interessi	693,5	727,6	735,6
Spese totali	774,6	798,8	807,7
di cui spesa sanitaria	108,5	110,6	114,9

Nel **2010** si prevede una **sensibile riduzione del tasso di crescita della spesa corrente** al netto degli interessi (dal 4,2% del 2009 al 2%), per effetto soprattutto della minore crescita dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali, mentre si stima in aumento la crescita della spesa sanitaria (dall'1,9% al 3,7%). Gli interessi passivi dovrebbero rimanere più o meno stabili e la spesa in conto capitale ritornare ai livelli del 2008, per il venire meno delle componenti di natura straordinaria. La spesa pubblica complessiva si attesterebbe al 51,9% del PIL. Anche l'evoluzione delle spese incorpora gli effetti della manovra per il 2010 (D.L. «anticrisi» e Legge finanziaria per il 2010), come mostra la Tab. 5.

L'insieme delle misure adottate dovrebbe produrre **risparmi di spesa** per 2,9 miliardi di euro, che provengono: dalla riduzione del tetto della spesa farmaceutica territoriale; dall'aumento dell'età pensionabile (progressivo allineamento dell'età pensionabile delle donne al requisito dei 65 anni); dalla revisione dell'ordinamento finanziario delle Province autonome di Trento e di Bolzano; dalla semplificazione delle modalità di alienazione di immobili di proprietà statale; dalla riduzione del Fondo per l'occupazione e la formazione, del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, del Fondo per le aree sottoutilizzate, del Fondo di stabilizzazione della finanza pubblica, del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale.

Ai risparmi si contrappongono **maggiori spese** per un totale di circa 7,5 miliardi di euro, che derivano da interventi in diversi settori: aumento delle risorse per il settore sanitario; incentivi alle imprese per il rientro anticipato dei lavoratori in cassa integrazione impiegati in progetti di formazione; misure di tutela dei piccoli risparmiatori che hanno investito in titoli Alitalia, in materia di microcredito e contenimento dei costi delle commissioni bancarie; proroga

**Tabella 5**

La manovra sulle spese per il 2010 (milioni di euro)

<b>D.L. 78/2009</b>		<b>Legge finanziaria per il 2010</b>	
<b>Minori spese</b>	<b>1.317</b>	<b>Minori spese</b>	<b>1.583</b>
Spesa sanitaria	850	Province Trento e Bolzano	500
Pensioni e occupazione	350	Fondo politica economica e aree sottoutilizzate	405
Altre	117	Dismissione beni demaniali	250
		Altre	428
<b>Maggiori spese</b>	<b>2.662</b>	<b>Maggiori spese</b>	<b>4.855</b>
Fondo settore sanitario	800	Sanità	984
Famiglie e lavoro	438	Nuove leggi di spesa	780
Interventi politica economica	203	5 per mille IRPEF	400
Banche, fondi e Alitalia	514	Università	240
Altro	707	Autotrasporto	400
		Lavoratori socialmente utili	370
		Spese in conto capitale	705
		Altre	976
<b>Maggiori spese nette</b>	<b>1.345</b>	<b>Maggiori spese nette</b>	<b>3.272</b>
<b>Totale maggiori spese nette 4.617</b>			

della devoluzione del 5 per mille dell'IRPEF a organizzazioni di volontariato ed enti di ricerca; aumento delle risorse per le università e le scuole non statali; stabilizzazione dell'occupazione dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili; sostegno al settore dell'autotrasporto; proroga delle agevolazioni contributive nel settore agricolo; sblocco delle assunzioni nei comparti della Polizia e dei Vigili del fuoco; aumento dell'indennità per i collaboratori a progetto che perdono il lavoro; incentivi alle agenzie di lavoro che collocano lavoratori disoccupati; crediti d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo; finanziamento di nuove leggi di spesa.

Come si è osservato in apertura, la politica di bilancio per il 2010 è stata rivolta più al contenimento del disavanzo pubblico che al rilancio dell'economia. Infatti l'**effetto complessivo della manovra** — maggiori entrate nette per 4,758 miliardi di euro e maggiori spese nette per 4,617 miliardi di euro — produce una **riduzione del disavanzo pari a 141 milioni di euro**. Non sono state immesse risorse aggiuntive nel sistema economico, ma, come già era avvenuto per il 2009, si è trattato di una redistribuzione di risorse tra i diversi settori dell'intervento pubblico.

La manovra per il 2011-2013  
(milioni di euro)

<b>Tabella 6</b>			
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Maggiori entrate</b>	<b>6.919</b>	<b>10.495</b>	<b>8.408</b>
Contrasto all'evasione	5.831	8.184	7.205
Recupero acconti IRPEF	–	1.676	568
Altre misure	1.088	635	635
<b>Minori spese</b>	<b>10.205</b>	<b>16.231</b>	<b>18.440</b>
Riduzione costi PA	1.370	2.007	2.747
Pubblico impiego	1.696	2.683	3.286
Protezione sociale	1.390	3.591	4.457
Patto di stabilità interno	5.750	7.950	7.950
<b>Sviluppo, infrastrutture e altre misure</b>	<b>-4.993</b>	<b>-1.656</b>	<b>-1.816</b>
Riduzione acconto IRPEF	-2.318	–	–
<b>Riduzione del disavanzo</b>	<b>12.130</b>	<b>25.069</b>	<b>25.032</b>

## 2. La manovra per il 2011-2013

La manovra per il triennio 2011-2013 è contenuta nella *Legge 30 luglio 2010, n. 122, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*. L'obiettivo è la riduzione del rapporto *deficit*/PIL al di sotto del 3%. Secondo le stime ufficiali, tale manovra, di cui la Tab. 6 fornisce il dettaglio delle principali voci, comporterebbe una **riduzione dell'indebitamento netto** pari a circa 12 miliardi di euro nel 2011 e a circa 25 miliardi per ciascuno degli anni 2012 e 2013.

Una parte cospicua della manovra si basa sull'**aumento delle entrate** (circa 7 miliardi di euro nel 2011, 10,5 nel 2012 e 8,5 nel 2013), derivanti per oltre l'80% dal potenziamento dell'attività di accertamento e riscossione dei tributi e dal contrasto a evasione ed elusione fiscale. Sono previste, in particolare, modifiche alla disciplina dell'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche<sup>9</sup>; la riduzione del tempo che intercorre tra la notifica dell'avviso di accertamento e l'esecuzione forzata, in modo da accelerare la riscossione delle somme dovute; la semplificazione del recupero dei crediti contributivi dell'INPS (Istituto nazionale previdenza sociale); limitazioni alla possibilità di compensare crediti e debiti d'imposta.

Numerose sono anche le disposizioni per la **lotta all'evasione fiscale**, tra le quali: l'obbligo di comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini

<sup>9</sup> Si tratta dell'aggiornamento del cosiddetto «redditometro», che prevede la possibilità di presumere l'evasione fiscale del contribuente con un tenore di vita (livelli di spesa) eccessivo rispetto al reddito dichiarato.

IVA di importo pari o superiore a 3.000 euro, per prevenire le frodi «carosello» e le false fatturazioni; controlli sistematici per le cosiddette imprese «apri e chiudi» e per quelle in perdita per più di un esercizio (perdita «sistemica»); l'introduzione di una ritenuta d'acconto sui compensi per lavori di ristrutturazione per i quali spetta la detrazione d'imposta del 36%; l'incentivo all'incrocio tra le basi dati dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate, per contrastare i fenomeni di microevasione, in particolare dell'evasione dell'imposta sui redditi da parte di soggetti che fruiscono abitualmente di servizi e prestazioni sociali; l'aggiornamento del catasto; il disincentivo a utilizzare *bonus* (premi per il raggiungimento di determinati risultati) e *stock option*<sup>10</sup> nella retribuzione di *manager* e amministratori di banche e istituti finanziari; l'obbligo per i non residenti di indicare il codice fiscale per l'apertura di rapporti con operatori finanziari; il contrasto al ricorso ai paradisi fiscali<sup>11</sup>.

Dal lato delle **spese**, dalla manovra si attende una **riduzione di circa 44,8 miliardi di euro tra il 2011 e il 2013**. Il contributo maggiore è richiesto agli enti territoriali attraverso l'inasprimento del Patto di stabilità interno, con una riduzione della spesa per 5,75 miliardi di euro nel 2011 e per 7,95 miliardi nel 2012 e nel 2013 (oltre 21 miliardi di euro nel triennio)<sup>12</sup>. Risparmi rilevanti (circa 9,5 miliardi nel triennio) sono poi associati alle disposizioni in materia previdenziale e sanitaria; in particolare, gli interventi riguardano: la modifica del termine di decorrenza dei trattamenti pensionistici che maturano dopo il 31 dicembre 2010, con un intervallo di 12 e 18 mesi, rispettivamente per i lavoratori dipendenti e per gli autonomi, tra la data di maturazione dei requisiti e l'erogazione del primo assegno; la rateizzazione delle indennità di buonuscita superiori ai 90mila euro per i lavoratori del pubblico impiego; il rafforzamento dell'attività di controllo dell'INPS in materia di invalidità civile e l'inasprimento dei requisiti per l'ottenimento del relativo trattamento assistenziale. Ulteriori risparmi (circa 7,7 miliardi nel triennio) sono attesi dagli interventi nel comparto del pubblico impiego, in particolare dal congelamento dei trattamenti economici al livello del 2010 (fatta salva la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale), dall'estensione al biennio 2012-2013 del limite del 20% al *turn over* (sostituzione del personale che va in pensione) nelle amministrazioni centrali (esclusi i corpi di Polizia, i Vigili del fuoco e le università, per cui sono previsti limiti meno stringenti), dal rinvio al 2011 degli effetti dei provvedimenti di riordino delle carriere nel comparto della sicurezza e delle Forze armate.

<sup>10</sup> Diritto ad acquistare azioni di una società quotata a un prezzo predeterminato. Se esso è inferiore alla quotazione di Borsa, chi lo esercita può realizzare una plusvalenza patrimoniale.

<sup>11</sup> Paesi o giurisdizioni con una legislazione di forte tutela del segreto bancario e non disponibili a un adeguato scambio di informazioni in materia fiscale e finanziaria, utilizzati per movimenti internazionali di capitali a scopo di evasione, riciclaggio e finanziamento di attività illecite. Per una definizione, cfr ADAMOLI S., «Paradisi fiscali», <[www.aggiornamentisociali.it/0206lessico.html](http://www.aggiornamentisociali.it/0206lessico.html)>.

<sup>12</sup> Per il 2011, 4 miliardi di euro sarebbero a carico delle Regioni a statuto ordinario, 500 milioni a carico di quelle a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, 300 milioni a carico delle Province e 1,5 miliardi a carico dei Comuni soggetti al Patto di stabilità interno.

Infine, minori spese correnti e, soprattutto, in conto capitale (poco più di 6 miliardi, nel triennio) dovrebbero derivare dal **taglio lineare del 10% delle dotazioni dei Ministeri**. Più in dettaglio, sulla spesa corrente dei Ministeri dovrebbero manifestarsi gli effetti di una molteplicità di misure per contenere il costo degli apparati amministrativi e politici, quali: la riduzione di indennità e compensi dei componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali; il contenimento della spesa per studi e incarichi di consulenza e per relazioni pubbliche e di rappresentanza; il divieto di offrire sponsorizzazioni; il contenimento delle spese per missioni all'estero; la riduzione delle spese per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture e per acquisto di buoni taxi; la soppressione e incorporazione di enti pubblici; la riduzione dei contributi a favore di enti, istituti, fondazioni e altri organismi.

La manovra contiene anche alcune **misure di spesa per sviluppo e infrastrutture**: la fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno, con la possibilità per le Regioni del Sud di modificare con proprie leggi le aliquote dell'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) fino ad azzerarle (purché la perdita di gettito sia in qualche modo recuperata) e di introdurre eventuali esenzioni, detrazioni e deduzioni a favore delle nuove iniziative produttive; il «regime di attrazione europeo», che consentirebbe, alle imprese residenti in uno Stato dell'UE che intendono svolgere una nuova attività economica in Italia, di chiedere l'applicazione delle regole fiscali del Paese di residenza o di un terzo Stato UE in alternativa alla normativa fiscale italiana; la creazione di zone a «burocrazia zero» per favorire le nuove iniziative produttive nel Mezzogiorno; gli incentivi fiscali per agevolare il rientro in Italia di docenti e ricercatori trasferitisi all'estero.

Infine, sono state introdotte alcune **disposizioni di riduzione delle entrate e aumento delle spese**. Le prime riguardano soprattutto la riduzione dell'acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (con un minor gettito stimato in circa 2,3 miliardi di euro nel 2011), mentre le seconde concernono prevalentemente l'attribuzione di risorse al Fondo per interventi strutturali di politica economica, la costituzione di un fondo per Roma capitale e le spese per i prossimi censimenti che saranno realizzati dall'ISTAT (Istituto nazionale di statistica). Occorre poi tenere conto degli effetti indotti dall'attuazione della manovra, vale a dire delle minori entrate connesse per lo più ai provvedimenti restrittivi nel settore del pubblico impiego.

### 3. Una valutazione complessiva

Un aspetto positivo della manovra per il triennio 2011-2013 è senza dubbio l'enfasi posta sul **contrasto a evasione ed elusione fiscale**, dal quale dovrebbe derivare la parte più consistente delle maggiori entrate. Non può che essere accolto con favore il cambiamento di rotta del Governo, ovvero il passaggio dai condoni, che incentivano l'evasione, alle misure che la combattono. Sorge tutta-

via qualche perplessità sulla quantificazione del maggior gettito che dovrebbe derivarne, stante la difficoltà di fornire stime precise *ex ante*. Se le previsioni ufficiali non si dovessero realizzare pienamente, si avrebbero effetti negativi sul disavanzo pubblico.

Qualche dubbio sorge anche in relazione alle **misure di contenimento della spesa**, soprattutto a quelle che dovrebbero produrre una riduzione degli esborsi dei Ministeri, più volte sperimentate in passato con effetti poco soddisfacenti, e a quelle che non incidono sulla dinamica strutturale della spesa, ad esempio il blocco delle retribuzioni dei dipendenti pubblici.

Un punto fortemente critico della manovra concerne il **contributo richiesto agli enti territoriali**, che ha infatti scatenato le proteste di sindaci e presidenti regionali. In particolare, per quanto riguarda i Comuni, non è improbabile che si assista a una riduzione dei servizi offerti ai cittadini o a un aumento delle tariffe e dei tributi che questi enti possono gestire in autonomia.

Un altro elemento di grande criticità riguarda le cosiddette **misure per lo sviluppo e le infrastrutture**. La fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno si scontra con la mancanza delle risorse necessarie, soprattutto alla luce del taglio dei trasferimenti statali e dell'attuazione dei piani di risanamento della sanità. Il regime di attrazione europeo implica una serie di problemi pratici di accertamento dei redditi, dovendosi fare riferimento ad apparati normativi diversi da quello italiano, e, inoltre, fornirebbe un vantaggio competitivo alle nuove imprese straniere rispetto a quelle nazionali o già operanti in Italia. Non sembra probabile che queste misure possano avere effetti di qualche rilievo sul processo di sviluppo.

In conclusione, **la manovra presenta molti punti problematici**, per la quantificazione dei suoi effetti, per la ripartizione dell'onere tra amministrazioni centrali ed enti territoriali, per la capacità di incidere sulla dinamica strutturale della spesa. Non si può che auspicare, in relazione all'evoluzione dello scenario economico, che l'andamento dei conti pubblici non richieda ulteriori interventi correttivi ai fini della riduzione del rapporto *deficit*/PIL al di sotto della soglia del 3%.

## Lessico di finanza pubblica

Per agevolare la lettura dell'articolo, presentiamo un breve glossario dei termini tecnici ricorrenti nel testo.

**Amministrazioni pubbliche (PA):** ai fini statistici di finanza pubblica, il comparto delle PA risulta composto da amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti previdenziali.

**Avanzo primario:** differenza (positiva) fra entrate totali e spese totali delle PA, al netto degli interessi passivi. Se tale differenza è negativa, si definisce disavanzo o *deficit*.

**Contributi sociali:** versamenti obbligatori agli enti previdenziali ai fini dell'ottenimento della pensione (contributi previdenziali) o per la copertura dei rischi legati all'invalidità, alla malattia, agli infortuni (contributi assistenziali).

**Debito pubblico:** insieme delle passività finanziarie delle PA.

**Elusione fiscale:** aggiramento della normativa tributaria per ottenere un risparmio di imposta con modalità che non configurano evasione fiscale in senso stretto.

**Evasione fiscale:** occultamento parziale o totale della base imponibile, allo scopo di ridurre o annullare l'imposta dovuta, oppure omissione del versamento dell'imposta dichiarata e dovuta.

**Imposte dirette:** colpiscono le manifestazioni dirette della capacità contributiva, cioè il patrimonio o il reddito, a cui sono commisurate. Appartengono a questa categoria, ad esempio, l'IRES (Imposta sui redditi delle società), l'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive), l'ICI (Imposta comunale sugli immobili), l'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche).

**Imposte indirette:** colpiscono la manifestazione indiretta della capacità contributiva, ad esempio i consumi o i trasferimenti patrimoniali. Rientrano tra le imposte indirette: l'IVA (Imposta sul valore aggiunto), l'Imposta di registro, le Imposte di bollo, le Imposte ipotecarie e catastali, le accise.

**Imposte in conto capitale:** tributi prelevati a intervalli irregolari e poco frequenti sul valore di determinate attività o patrimoni, quali le imposte di successione o sulla rivalutazione di determinati cespiti delle imprese.

**Indebitamento netto:** differenza (negativa) tra entrate complessive e spese complessive delle PA; se positiva è detta accreditamento netto.

**Patto di stabilità interno:** insieme delle disposizioni con cui, a partire dal 1999, si definisce l'impegno degli enti decentrati alla realizzazione dell'obiettivo di indebitamento netto perseguito dal Governo centrale, nel rispetto del Patto di stabilità e crescita dell'UE.

**Pressione fiscale:** rapporto fra le risorse prelevate dalle PA (come imposte, tasse, tributi e contributi sociali) e il PIL. Rappresenta un indicatore sintetico della quota di reddito prelevata dalle PA.

**Pressione tributaria:** rapporto fra il gettito complessivo di imposte, tasse e tributi speciali, nazionali e locali, e il PIL. È una componente della pressione fiscale.

**Risparmio pubblico:** differenza fra entrate correnti e spese correnti delle PA.

**Spesa primaria:** spesa delle PA al netto degli interessi passivi.

**Spese in conto capitale delle PA:** investimenti diretti delle PA e trasferimenti in conto capitale, compresi i contributi a investimenti realizzati da soggetti a esse esterni.