

I

l Centro Europa Ricerche è una società di ricerca che elabora studi nel campo dell'economia applicata. Le analisi del Cer comprendono previsioni di breve e medio periodo sulle tendenze dell'economia italiana, valutazioni quantitative su provvedimenti di politica economica, studi monografici di finanza pubblica, politica tributaria, politica monetaria e politica industriale.

Il Cer è tra gli istituti chiamati con regolarità, anche nella forma delle audizioni parlamentari, a fornire valutazioni e commenti sulle prospettive economiche e, in particolare, sulle tendenze della finanza pubblica.

Per le previsioni, le analisi e le simulazioni di politica economica il Cer utilizza i suoi modelli econometrici, macroeconomici e di microsimulazione, che sono continuamente aggiornati e migliorati. Il modello macroeconomico, oltre a consentire la previsione delle principali grandezze economiche e degli andamenti della finanza pubblica permette di sottoporre a verifica l'impatto sull'economia delle manovre governative.

Il modello di microsimulazione rende possibili le valutazioni dell'impatto distributivo sulle famiglie di provvedimenti di natura fiscale e tariffaria, integrando informazioni sui redditi e sui consumi.

I rapporti Cer sono riservati ai sottoscrittori di un abbonamento. Per la presentazione dei rapporti il Cer organizza incontri-dibattito riservati agli abbonati.

Centro Europa Ricerche S.r.l.
Via G. Zanardelli 34, 00186 Roma
Tel. (0039) 06 8081304
E-mail: info@centroeuroparicerche.it
www.cer-online.it

Presidente: Giorgio Ruffolo

Amministratore delegato: Andrea Melito

Comitato scientifico: Giorgio Ruffolo (presidente), Vincenzo Atella, Manin Carabba, Stefan Collignon, Luca De Benedictis, Claudio De Vincenti, Antonio Di Majo, Maurizio Di Palma, Enrico Flaccadoro, Sergio Ginebri, Pier Carlo Padoan, Maurizio Pala, Giovanni Battista Pittaluga, Giorgio Rodano, Nicola Scalzini, Salvatore Tutino

Rapporto CER: pubblicazione periodica a carattere economico. Anno XXVIII
Direttore responsabile: Anna Maria Lombroso

Iscrizione n. 177 del 6 maggio 1998 del Registro della Stampa del Tribunale di Roma
Proprietario della testata: Centro Europa Ricerche S.r.l.
C.C.I.A.A. Roma: R.E.A. 480286

Progetto grafico: Gruppo GASS
Edizione: Centro Europa Ricerche S.r.l.



Associato all'USPI
Unione Stampa
Periodica Italiana

Finito di stampare nel mese di dicembre 2010 presso la sede del Cer

5

SOMMARIO E CONCLUSIONI

9

L'ECONOMIA INTERNAZIONALE

Andamenti generali - Il rallentamento americano - Il QE2 - Gli andamenti valutari
Le esogene della previsione

19

EUROPA FUORI ROTTA

La crisi in Europa - Le proposte per una nuova *governance*

29

IL QUADRO MACROECONOMICO

L'andamento dell'economia italiana nel 2010: la riproposizione del vincolo estero
La previsione - Economia in affanno
Riquadro: Cassa integrazione: ancora in aumento

47

LA PREVISIONE DI FINANZA PUBBLICA

La Legge di stabilità per il 2011 - Le previsioni per il 2010-2013

57

UN FISCO IN ATTESA DI RIFORMA

I problemi: dalla realtà dei dati alla percezione dei cittadini - Le soluzioni e i progetti della politica
I vincoli e le incertezze
Riquadro: Federalismo, addizionale regionale e livello del prelievo

69

LA RIFORMA DEL FISCO E IL SOSTEGNO

ALLE RESPONSABILITÀ FAMILIARI

La criticità dell'attuale sistema di sostegno alle famiglie in Italia - L'assetto normativo e le ragioni di intervento - La Dote Fiscale - Il Quoziente Familiare - Il Fattore Famiglia - Considerazioni conclusive



Hanno collaborato alla redazione del rapporto: Alessandro Caretoni, Felice Cincotti, Stefan Collignon, Laura Dragosei, Stefano Fantacone, Antonio Forte, Carlotta Greci, Rosanna Gualotto, Christian Mongeau Ospina, Corrado Pollastri, Salvatore Tutino.



1 Il 2010 si chiude con un rallentamento dell'economia mondiale. Per l'Italia stimiamo per l'ultimo trimestre una variazione congiunturale nulla del Pil e un dimezzamento del saggio di crescita della produzione industriale (dall'otto al quattro per cento). Le attese di irrobustimento della congiuntura, espresse anche nel nostro precedente Rapporto, non si sono dunque materializzate e il risultato medio annuo (uno per cento secondo il nostro pre-consuntivo) torna in linea con le previsioni formulate nella Ruef (Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica) dello scorso aprile. In deterioramento sono le prospettive per gli anni a venire, con saggi di crescita del Pil che il nostro esercizio di previsione colloca allo 0,7 per cento nel 2011, allo 0,9 nel 2012 e all'1,2 nel 2013. Non ci sembrano, al momento, conseguibili gli obiettivi di crescita del 2 per cento assunti, fin dal 2012, dai documenti programmatici del governo.

2 L'appiattimento delle dinamiche di crescita interessa l'intera area industrializzata del mondo, con la notevole eccezione della Germania. Negli Stati Uniti il recupero della perdita di prodotto subita nel corso della recessione resta molto al di sotto delle aspettative, mentre le misure anti-inflazionistiche annunciate dalla Cina segnalano come il traino dell'area asiatica sia destinato a perdere di intensità. È d'altronde prematuro ritenere che le condizioni internazionali si siano normalizzate. Non ci troviamo infatti di fronte a una fisiologica oscillazione del ciclo, ma a un vero e proprio rallentamento del potenziale di crescita, ieri spinto e oggi frenato dalla componente finanziaria.

3 Superata l'immediata emergenza del dopo crisi, le politiche economiche cominciano a differenziarsi. Come di consueto, negli Stati Uniti gli strumenti della politica economica sono orientati con piena coerenza alla stabilizzazione delle condizioni cicliche. All'espansione del bilancio pubblico si accompagna una seconda manovra di allentamento monetario, con operazioni di mercato aperto per 600 miliardi di dollari annunciati dalla banca centrale. La percentuale di titoli pubblici detenuta nel bilancio della Federal Reserve è così destinata a superare il 17 per cento dell'attivo; prima della crisi finanziaria, questa percentuale era inferiore al 6 per cento.

4 La nuova immissione di liquidità nell'economia statunitense non è gradita a tutti i paesi. La creazione di moneta non alimenta infatti il mercato creditizio interno, ma, principalmente, i mercati valutari. Consistenti rivalutazioni del cambio, accompagnate da rapidi aumenti dei prezzi delle azioni e degli immobili, si registrano in Brasile, Corea, Thailandia e in altre economie minori. La Cina resiste alle pressioni rialziste con continui aumenti delle riserve valutarie. In aumento sono anche le quotazioni dello yen giapponese. Manca un'azione comune volta a guidare un'ordinata svalutazione del dollaro, la cui necessità è suggerita dal persistere di ampi squilibri nel flusso dei pagamenti internazionali.

5 Del tutto particolare è la situazione europea. Radicali mutamenti sono intervenuti nella composizione della crescita all'interno dell'area. Prima della crisi, prevaleva una situazione in cui i

paesi periferici e di minori dimensioni registravano tassi di crescita superiori alla media; al di sotto dei valori medi era la Germania. Nelle condizioni correnti, è la principale economia dell'area a conseguire incrementi di prodotto al di sopra della media, mentre nei paesi periferici si osservano differenziali di crescita negativi. Ciò influisce sulla valutazione del rischio di credito da parte dei mercati finanziari, che torna a essere riferita ai singoli paesi e non più limitata all'area della moneta unica nel suo insieme.

6

Dalla scorsa primavera il mercato dei titoli di debito sovrano dei paesi europei è oggetto di forti turbolenze. Dopo l'iniziale coinvolgimento della Grecia, le tensioni sono tornate a manifestarsi all'inizio di ottobre, concentrandosi sull'Irlanda. Consistenti rialzi dei rendimenti interessano inoltre i titoli di Portogallo e Spagna. Le quotazioni della moneta unica risentono della diffidenza dei mercati verso il debito pubblico europeo.

7

Se uguale è la penalizzazione inflitta dai mercati sotto forma di rialzo dei rendimenti, diversa è l'origine degli squilibri nei singoli paesi. Grecia e Portogallo possono essere effettivamente imputati di una condotta troppo lasca nella politica di bilancio (e la Grecia anche per aver manipolato le statistiche) ma Irlanda e Grecia presentavano, prima della crisi, conti in ordine, mediamente migliori di quelli tedeschi. Comune a tutti i paesi colpiti dal rialzo dei rendimenti è invece il saldo negativo nella parte corrente della bilancia dei pagamenti, in particolare nella voce dei redditi da capitale. La Germania registra invece crescenti attivi.

8

Lo squilibrio dei saldi di parte corrente all'interno dell'Europa è determinato dallo stesso processo di integrazione. Il problema dovrebbe dunque essere affrontato con un'azione coordinata, impostata nella consapevolezza degli effetti sistemici che possono essere provocati dal *default* di un solo paese. Su questo terreno l'azione europea procede con troppe esitazioni. Le proposte di riforma avanzate dalla Commissione si sono rivolte a rafforzare il coordinamento delle politiche fra paesi membri. Non altrettanto può dirsi in merito alla posizione tedesca, influenzata dal timore che un eccessivo impegno finanziario possa essere richiesto, nel caso di eventuali procedure di salvataggio, ai paesi più virtuosi.

9

I contrasti tra le posizioni dei paesi membri hanno pregiudicato le conclusioni del Consiglio europeo di metà dicembre. È stata comunque decisa la costituzione, a partire dal 2013, di un nuovo meccanismo permanente di stabilità finanziaria, soggetto a condizioni fortemente restrittive. Si tratta di uno strumento di *governance* innovativo in linea di principio, ma di cui restano interamente da stabilire poteri e dimensioni finanziarie. Apparentemente innovativo è anche l'avvio di una procedura di sorveglianza macroeconomica, volta a identificare per tempo l'accumulo di squilibri nell'ambito dei precorsi di crescita dei singoli paesi. Non si capisce, tuttavia, quanto questa procedura possa essere cogente per la definizione delle politiche economiche nazionali o per l'individuazione di comuni obiettivi europei.

10

Le turbolenze europee coinvolgono per ora marginalmente l'Italia. Anche perché nel nostro paese non si verifica l'inversione delle condizioni di sviluppo osservato altrove: in Italia, i risultati di crescita sono inferiori alla media europea prima, durante e dopo la crisi finanziaria. E l'incremento di prodotto da noi previsto per il prossimo triennio è già in linea con la media pre-recessiva. A fronte di un tasso di disoccupazione che stimiamo, però, stabilizzarsi all'8,7 per cento, contro il 6,1 per cento a cui si era scesi nel 2007.

11

Il marcato differenziale esistente fra le variazioni della domanda interna (uno per cento nella media del quadriennio 2010-2013) e del commercio mondiale (7,5 per cento nello stesso periodo) non si traduce in un consistente contributo delle esportazioni nette alla crescita del prodotto, come ad esempio avviene in Germania. Nella nostra valutazione, il contributo estero è positivo solo nel 2012, negativo nel 2010 e negli altri anni della previsione. E' ormai dal 2003 che si osserva un persistente distacco fra il grado di penetrazione delle importazioni e la capacità di espandere la quota di esportazioni sul Pil.

12

Le prospettive del prossimo triennio sono indebolite anche dalla manovra restrittiva di finanza pubblica, varata con il decreto legge 78/2010, con cui si opera una correzione strutturale dell'indebitamento netto per 25 miliardi di euro. La Legge di stabilità, approvata nel corso di dicembre, muove risorse complessive per circa 9 miliardi nel triennio 2011-2013, ma è formalmente priva di effetti sui saldi. Anche per una meno ottimistica valutazione sull'andamento del prodotto, riteniamo che la manovra correttiva non realizzi appieno gli obiettivi di indebitamento che nella nostra previsione si abbassa al 4,5 per cento del prodotto nel 2012 a scende al 2,8 per cento nel 2013.

13

L'intervento di finanza pubblica induce comunque un sensibile ridimensionamento della spesa corrente primaria in quota di Pil (dal 43,6 per cento del 2010 al 42,9 del 2011 fino al 41,5 del 2013). Ulteriori riduzioni sono attese per la spesa in conto capitale (3,1 per cento nel 2013 contro il 3,9 del 2010). La pressione fiscale si stabilizza, infine, al di sotto del 43 per cento del Pil, in linea con il dato di pre-consuntivo del 2010.

14

Il controllo dei saldi di finanza pubblica è tanto più necessario nelle attuali condizioni di nervosismo dei mercati. In una prospettiva di più ampio respiro, il passaggio fondamentale consiste nel trasformare il percorso virtuoso di riduzione della spesa corrente in una promessa di riduzione del livello di tassazione. Dal 2005, la pressione fiscale italiana si è allontanata da quella media europea, accumulando un differenziale positivo di oltre 3 punti in quota di Pil. Le istanze di riforma del sistema tributario muovono inoltre dalle esigenze di correggere una distribuzione concentrata sui fattori della produzione, in controtendenza rispetto alla realtà europea, e dalla necessità di un'azione semplificatrice su un insieme di quasi 1.800 leggi e di circa 250 imposte.

15

Il cantiere della riforma fiscale è stato riaperto alla fine dell'estate, prima con lo spazio dedicato ai temi fiscali nei cinque punti programmatici illustrati in Parlamento dal Presidente del Consiglio, poi con l'apertura del confronto con le parti sociali, infine con la costituzione di apposite Commissioni presso il ministero dell'Economia. Numerosi sono i problemi che si presentano, sia per i vincoli posti dalla disponibilità di risorse, sia per il sovrapporsi con la riforma federalista, che interviene anch'essa sulla materia fiscale. A questi temi sono dedicati gli ultimi due capitoli del Rapporto. Il quarto capitolo offre una sintesi del dibattito corrente ed evidenzia i fattori critici con cui sarà necessario confrontarsi. Il quinto capitolo si concentra sul più specifico tema del trattamento della famiglia nel sistema impositivo italiano, sottolineando la necessità di separare lo strumento fiscale propriamente detto da quello assistenziale.

Andamenti generali

1

N

ella seconda parte dell'anno, il quadro internazionale si è complicato e nel complesso è peggiorato. I fattori di deterioramento sono diversi: l'economia statunitense non ha conservato il passo sostenuto con il quale aveva cominciato il 2010; si sono acuite e diffuse le tensioni finanziarie all'interno dell'area dell'euro, inizialmente circoscritte alla sola Grecia; si è aperta una nuova fase critica nella gestione delle relazioni economiche internazionali, prima tra tutte la delicata questione dei rapporti di cambio. A fronte di questi elementi, la tenuta del ciclo internazionale poggia sulle dinamiche di crescita dei paesi asiatici emergenti, che registrano tassi di incremento del Pil compresi fra il 5 e il 10 per cento (tavola 1). Anche in quest'area, tuttavia, sono di recente emersi segni di indebolimento.

2

Le peggiori condizioni del ciclo internazionale non modificano lo scenario di riferimento assunto a base dell'esercizio di previsione, ma aumentano sensibilmente l'esposizione al rischio di nuovi *shock* recessivi, con conseguenti avvitamenti su scala globale. Come avevamo avuto modo di sottolineare nello scorso Rapporto, le debolezze dello scenario riflettono l'incompleto assorbimento degli squilibri all'origine della crisi finanziaria e la fragilità strutturale che da ciò deriva. Problemi specifici riguardano poi l'area europea, a cui si dedica un'apposita analisi nel secondo capitolo del Rapporto.

Il rallentamento americano

3

Dopo un primo trimestre brillante, la congiuntura statunitense ha sensibilmente decelerato, rinviando ancora il completo recupero dei livelli di produzione registrati prima dello scoppio dell'affaire *sub-prime* a fine 2007. Obiettivo che le previsioni di consenso di qualche mese indicavano come conseguibile già nell'anno in corso (grafico 1). Rileva non tanto l'intensità del rallentamento - l'economia americana cresce comunque al 2,5 per cento su base congiunturale annualizzata - quanto il fatto che esso si verifichi prima di aver potuto registrare un allentamento delle tensioni sul mercato del lavoro o una correzione significativa degli squilibri con l'estero e di bilancio.

4

Relativamente al mercato del lavoro è sufficiente ricordare che il tasso di disoccupazione è appena sotto al 10 per cento, bloccato in prossimità dei massimi degli ultimi trent'anni. Mentre le domanda di nuovi sussidi stentano a ritornare su livelli fisiologici: sebbene ci sia stato un relativo miglioramento nelle ultime rilevazioni, le richieste sono ancora al di sopra di quelle che si registravano nel pieno della bolla *dot-com*.

5

In merito agli squilibri strutturali, va osservato innanzitutto come l'indebolimento della crescita sia riconducibile alla componente estera della domanda. Il contributo delle esportazioni nette, dopo una fase di recupero, è tornato negativo, in presenza di un disavanzo delle partite correnti al 3 per cento (grafico 2). Mentre le importazioni nette dalla Cina hanno raggiunto un nuovo massimo storico, superiore al precedente picco di fine 2008.

ANDAMENTO DEL PIL NEI PRINCIPALI PAESI ASIATICI

Tavola 1

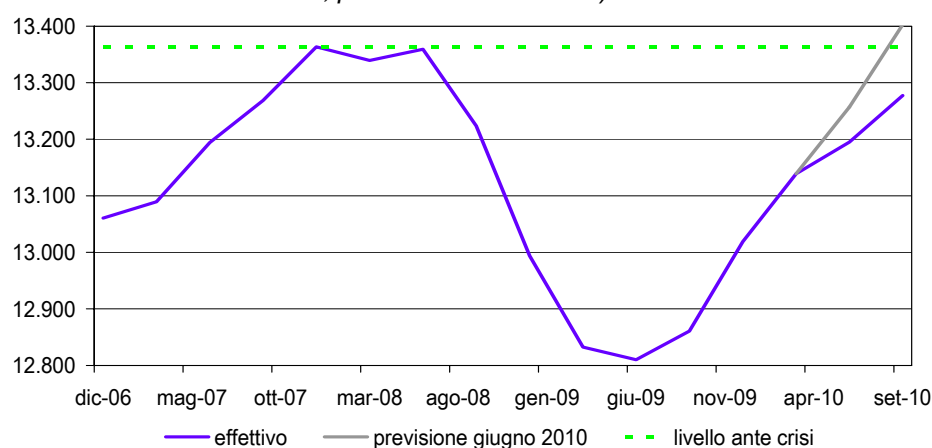
(tassi di variazione tendenziali)

	Cina	India	Hong Kong	Thailandia	Indonesia	Singapore	Taiwan
2006	12,7	9,7	7,0	5,1	5,5	8,6	5,4
2007	14,2	9,9	6,4	4,9	6,3	8,5	6,0
2008	9,6	6,4	2,2	2,5	6,0	1,8	0,7
2009	9,1	5,7	-2,8	-2,2	4,5	-1,3	-1,9
2010.1	11,9	8,6	8,0	12,0	5,7	17,4	13,7
2010.2	10,3	8,9	6,5	9,1	6,2	19,5	12,9
2010.3	9,6	8,9	6,8	6,6	5,8	10,5	9,8

IL MANCATO RECUPERO DEL PIL AMERICANO

Grafico 1

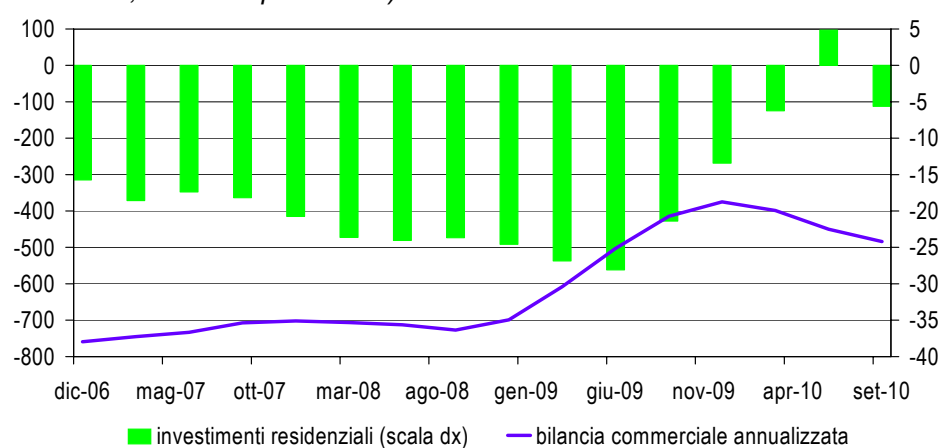
(livelli in miliardi di dollari del 2000, previsioni di Consenso)



SQUILIBRI PERSISTENTI

Grafico 2

(miliardi di dollari, variazioni percentuali)



Continua inoltre la contrazione degli investimenti residenziali, accompagnata dall'ulteriore calo dei prezzi delle case. Il che lascia intendere come le ricadute dello «sgonfiamento» immobiliare, iniziato più di tre anni fa, non possano essere date per esaurite. In sintesi: gli Stati Uniti continuano a consumare più di quanto non producano; soffrono del protrarsi dell'assestamento del mercato immobiliare, con conseguenti perdite patrimoniali per le famiglie, già colpite dall'aumento della disoccupazione.

6

Attorno alla flessione ciclica e alle difficoltà occupazionali non hanno perciò tardato a coagularsi le paure di una nuova recessione (il cosiddetto *double dip*) e le critiche per l'apparente inefficacia del massiccio stimolo fiscale varato dall'Amministrazione Obama (nel 2010 il rapporto deficit/Pil supera l'11 per cento). Sono d'altronde significativi i risultati delle elezioni di Mid-Term, che hanno premiato l'opposizione Repubblicana, in presenza di un clima di fiducia delle famiglie appena migliore rispetto a inizio 2009, il momento più buio della crisi (grafico 3) in presenza di un).

II QE2

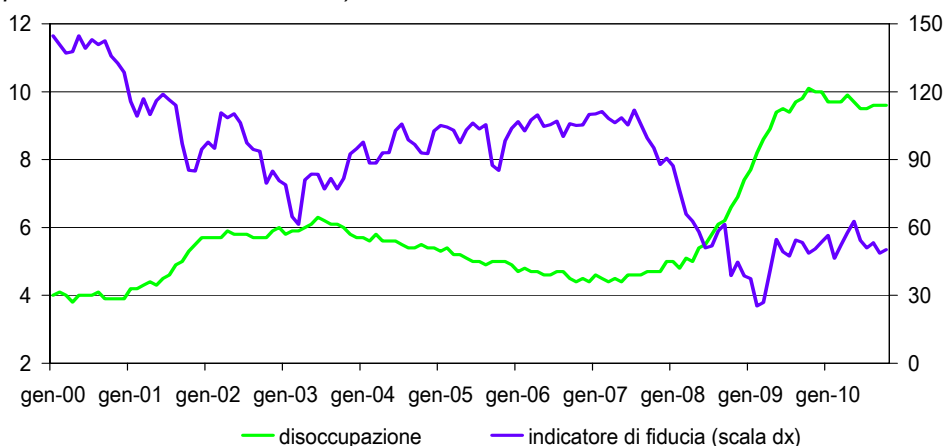
7

Per scongiurare un nuovo scivolamento recessivo, l'autorità monetaria statunitense ha varato a inizio novembre il secondo *quantitative easing* (QE2) dopo quello effettuato nel corso del 2009. Il programma prevede l'acquisto progressivo da parte della banca centrale di titoli di stato per un importo complessivo di 600 miliardi di dollari che si sommano quindi ai 1800 dell'operazione precedente. Non potendo agire sui tassi nominali di interesse (da tempo praticamente a zero), si attua una manovra monetaria espansiva «ampliando» lo Stato Patrimoniale del bilancio della Federal Reserve che nel corso del 2011 dovrebbe arrivare ad essere circa tre volte quello che era prima della crisi (tavola 2).

IL DISAGIO DELLE FAMIGLIE AMERICANE

(valori percentuali e livello indicatore)

Grafico 3



8

Tre sono gli effetti attesi dal QE2. Il primo è un sostegno al consumo delle famiglie, attraverso un abbassamento dei tassi di interesse reali a lungo termine, che si trasformi in

**IL BILANCIO DELLA FEDERAL RESERVE E DELLA BCE
PRIMA E DOPO LA CRISI**
(in % del Pil)

Tavola 2

	Totale attivo		di cui : Titoli pubblici	
	Ecb	Fed	Ecb (a)	Fed (b)
Prima della crisi (giugno 2007)	13,0	6,2	0,4	5,6
Oggi (novembre 2010)	20,9	16,1	1,8	14,3
Dopo il QE2 (giugno 2011)		19,2		17,4
Memo: Debito pubblico nel 2010				
- Area euro		84,1		
- Stati Uniti		92,7		

(a) Include i titoli pubblici detenuti dalle banche centrali e i titoli acquistati nell'ambito dei piani di intervento speciali recentemente varati dalla Bce.
(b) Titoli del Tesoro e delle Federal Agencies.

un effetto ricchezza determinato da un rialzo dei corsi di borsa. In questa direzione, un movimento c'è stato anche se per ora di dimensione decisamente contenuta. A contare da fine agosto, quando il Presidente della Federal Reserve ha cominciato a ventilare l'intervento (Conferenza di Jackson Hole), l'andamento dell'indice di borsa americano ha recuperato il calo registrato in primavera, in concomitanza con il rallentamento della congiuntura reale. Il livello delle quotazioni resta però di circa il 25 per cento più basso rispetto al periodo pre-crisi. Anche il *price/earning ratio* rimane su livelli storicamente bassi. Parallelamente, il rendimento sui titoli pubblici a dieci anni indicizzati all'inflazione (TIPS) si è inizialmente ridotto di oltre mezzo punto salvo poi recuperare in parte quando i dettagli e la reale dimensione dell'azione espansiva sono stati resi noti a novembre (grafico 4).

9

In secondo luogo, il QE2 dovrebbe favorire un incremento delle aspettative di inflazione. Nell'immediato tale esigenza risponde al timore che a fronte di un rallentamento persistente l'economia americana ritrovarsi in deflazione. Sebbene l'indice complessivo dei prezzi sia ancora sopra all'1 per cento, quello calcolato al netto della componente energetico-alimentare è al minimo storico e ampiamente al di sotto del livello raggiunto nel 2009 durante la fase recessiva (siamo allo 0,6 per cento). Sembra peraltro ragionevole che, in considerazione dell'elevato debito accumulato durante la crisi, il livello di riferimento per l'inflazione americana si collochi nei prossimi anni nella parte «alta» del *range* considerato accettabile dalla banca centrale. In proposito, è utile ricordare che negli ultimi venticinque anni l'inflazione è stata in media del 3 per cento e caratterizzata da fasi prolungate oltre il 4 per cento.

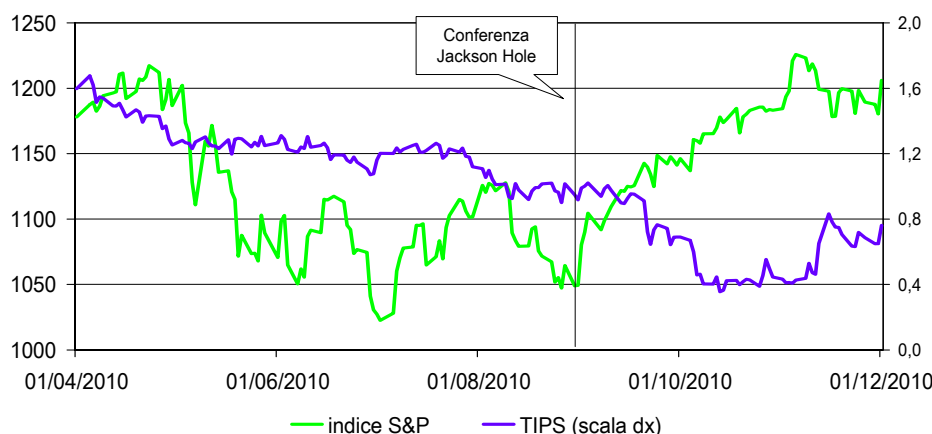
10

Anche in questa direzione, l'impatto è stato per ora limitato. Lo *spread* fra i rendimenti nominali a dieci anni e quelli reali sui TIPS, fornisce una misura dell'inflazione media attesa dai mercati. Come illustra il grafico 5, fino all'esplosione del caso Lehman, le aspettative di inflazione si collocavano intorno al 2,5 per cento, non distanti dal livello medio storico.

L'IMPATTO DEL QE2 SUI MERCATI

(indice di borsa S&P, tasso di interesse a 10 anni reale)

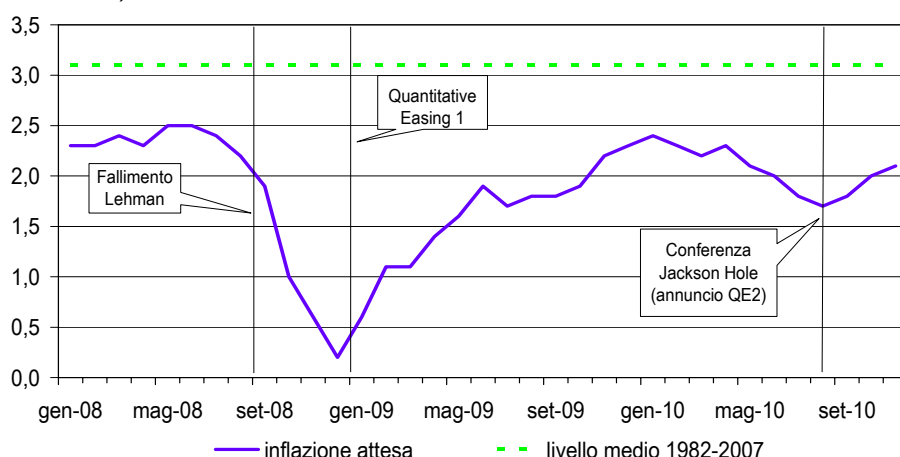
Grafico 4



L'INFLAZIONE AMERICANA ATTESA

(Break even rate)

Grafico 5



Con l'avvitamento della situazione finanziaria, le aspettative sono scese a zero, per risalire nel 2009 in concomitanza con il dispiegarsi della prima azione di *quantitative easing*. Dall'inizio della primavera, le aspettative sono tornate in flessione, fino all'intervento del QE2.

Gli andamenti valutari

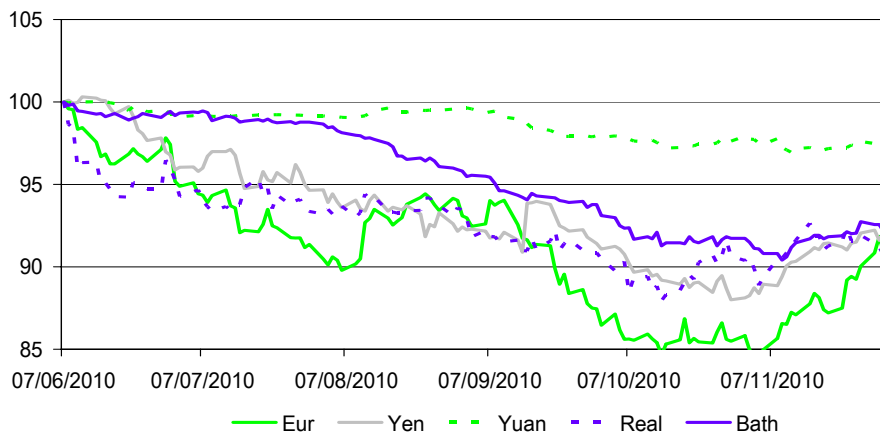
11

L'espansione monetaria negli Stati Uniti accentua le già forti tensioni sul mercato dei cambi. Il QE2 è vissuto dagli altri paesi come una contromisura «non-cooperativa» al persistente disavanzo delle partite correnti americane; più nello specifico, alla resistenza all'apprezzamento dello yuan nei confronti del dollaro. Al punto che le Autorità cinesi, più o meno esplicitamente, hanno ritorto contro l'Amministrazione americana l'accusa di «manipolare il cambio». Il grafico 6 riporta la dinamica dei cambi bilaterali del dollaro negli ultimi mesi, a fronte della flessione ciclica americana e del nuovo allentamento monetario da parte della banca centrale statunitense. Da inizio giugno, per un apprezzamento cine-

IL RECENTE DEPREZZAMENTO DEL DOLLARO

Grafico 6

(inizio giugno 2010=100; un calo dell'indice rappresenta deprezzamento)



se pilotato di meno di tre punti percentuali, le altre principali valute - sia delle economie avanzate che emergenti - si sono rafforzate tra le tre e le quattro volte tanto.

12

Le conseguenze di questi movimenti sono di diverso genere. Prendendo la prospettiva delle economie emergenti, il rischio è quello che un massiccio afflusso di capitali attratti da rendimenti relativamente più elevati determini un ulteriore rapido apprezzamento del cambio - con effetti negativi sulle esportazioni - coniugato ad un repentino rialzo delle quotazioni mobiliari/immobiliari - con eventuali bolle e successivi sgonfiamenti -. In proposito segnaliamo che diverse valute (ad esempio il real brasiliano, il bath thailandese, lo won coreano) sono già oggi tra il 30 e il 60 per cento più forti rispetto al picco raggiunto all'inizio di questo decennio e che i relativi indici di borsa hanno recuperato i livelli pre-crisi dell'estate 2007 mostrando quindi una reattività maggiore rispetto ai paesi avanzati. A fronte di un eventuale surriscaldamento di alcune economie emergenti, il QE2 potrebbe favorire l'introduzione di nuove misure per il controllo dei movimenti dei capitali, soprattutto per quelli a più breve termine (*hot money*). In questa direzione si stanno muovendo il Brasile e la stessa Cina, obbligata ad alzare i tassi di interesse ufficiali per contrastare sull'accelerazione dell'inflazione.

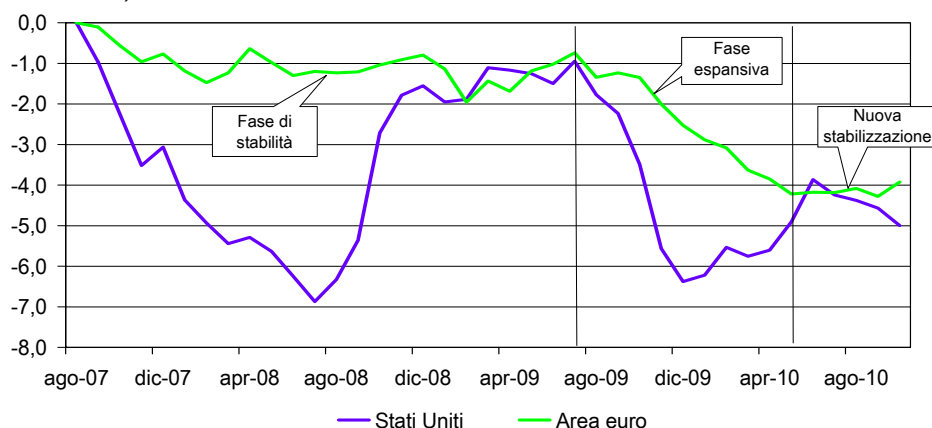
13

Considerato dalla prospettiva europea, l'apprezzamento valutario ha contribuito a interrompere il progressivo allentamento delle condizioni monetarie cominciato nell'estate 2009. Per rendere meglio l'idea degli sviluppi recenti, abbiamo costruito una misura sintetica che rappresenta il tono della politica monetaria europea durante tutta la crisi e lo confronta con quella americana (grafico 7). Scorrendo cronologicamente l'evidenza si possono distinguere chiaramente tre fasi. Diversamente dal caso americano, la *stance* monetaria europea è stata sostanzialmente stabile fino a metà dello scorso anno, quindi ben oltre l'esplosione del caso Lehman. Successivamente, è iniziata una graduale, ma sostanziosa fase espansiva, alla quale hanno contribuito sia un calo del tasso di interesse reale che un deprezzamento del cambio reale: il primo determinato soprattutto dal passaggio dell'inflazione dai valori negativi della recessione a livelli vicini al 2 per cento, il secondo

LE CONDIZIONI MONETARIE DURANTE LA CRISI

Grafico 7

(agosto 2007 = 0)



accentuato dalle turbolenze connesse al debito pubblico greco. Dopo l'estate, la stabilizzazione dei rendimenti reali e l'apprezzamento valutario, appunto connesso al QE2, hanno stabilizzato le condizioni monetarie in Europa.

14

A breve è tuttavia probabile che l'ICM europeo riprenda un andamento calante, a causa delle turbolenze che interessando i titoli di debito sovrano dell'area. Rinviamo al prossimo capitolo per un'analisi approfondita, segnaliamo sin da ora due fatti significativi. Da un lato, le pressioni dei mercati sulle economie più fragili dell'area si stanno accompagnando ad un nuovo deprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro (ben visibile anche nel grafico 6). Dall'altro, la stessa Bce, oltre a prorogare ancora le misure eccezionali di liquidità, ha annunciato a sua volta un nuovo round di acquisti di *bond* governativi: i margini di manovra in teoria sono ampi considerato che - a differenza della Federal Reserve - la Banca centrale europea è sinora ricorsa marginalmente a questo tipo di intervento.

15

Analisi e fatti sopra riportati danno conto delle principali criticità del contesto economico internazionale. La loro natura prevalentemente strutturale, con il cumulo di nuovi squilibri sui vecchi non ancora risolti, ci spinge, per ora, non tanto a modificare sensibilmente lo scenario di breve/medio periodo relativamente conservativo preso a riferimento nella previsione, quanto a sottolinearne l'elevato grado di fragilità.

Le esogene della previsione

16

Nelle esogene che sottendono la previsione, l'indebolimento della congiuntura traspare comunque nella dinamica del commercio mondiale: dopo il rimbalzo di quest'anno, nel prossimo si dovrebbe registrare una flessione significativa del ritmo di espansione salvo poi recuperare gradualmente nel biennio 2012-2013 (tavola 3). Dietro tale profilo, sostanzialmente condiviso dalla domanda dell'export italiana, ci sono le difficoltà delle grandi aree economiche occidentali che, pur non sopportando nuovi shock significativi, stenterebbero a riavvicinarsi al proprio potenziale di crescita. Questa ipotesi prudente ma non

LE ESOGENE DELLA PREVISIONE

(variazioni percentuali)

Tavola 3

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pil Stati Uniti	1,1	-2,6	2,6	2,3	2,8	2,9
Pil Area euro	0,6	-4,0	1,7	1,5	1,8	1,9
Commercio mondiale	3,0	-10,2	10,1	6,9	7,3	7,5
Domanda delle esportazioni italiane (a)	2,0	-11,2	5,6	4,6	5,4	6,0
Eurodivise a 3 mesi						
- euro	4,6	1,2	0,8	1,1	1,7	2,5
- dollaro	2,9	0,7	0,4	0,6	1,6	2,5
Tassi di interesse a lungo termine (b)						
- Area euro	4,0	3,3	2,7	3,0	3,5	3,7
- Stati Uniti	3,6	3,3	3,1	3,0	3,6	4,1
Cambio dollaro-euro	1,47	1,39	1,33	1,35	1,35	1,35
- variazioni percentuali	7,3	-5,4	-4,3	1,5	0,0	0,0
Tasso di cambio effettivo (c)						
- nominale	-1,4	1,6	1,4	-0,4	-0,1	0,0
- reale	-0,7	-2,0	-0,2	-1,2	-1,1	-0,7
Tasso di inflazione G-7 (d)	3,2	-0,1	1,1	1,2	1,7	1,9
Indice dei prezzi esteri alla produzione (c)	5,8	-4,0	2,6	2,1	2,2	2,2
Prezzi delle materie prime (in dollari)						
- petrolio (e)	97,7	62,9	75,5	77,5	77,5	77,5
- beni energetici	35,7	-35,6	20,0	2,6	0,0	0,0
- materie prime non energetiche	2,7	-14,7	13,0	2,0	2,0	2,0
Prezzi all'import (in euro)						
Totale beni e servizi importati	6,8	-6,1	6,7	1,2	2,0	1,8
- manufatti	3,1	1,1	1,6	1,3	2,5	2,3
- beni energetici	26,9	-32,2	25,5	1,1	0,0	0,0
- beni strumentali	4,2	-5,6	9,9	1,5	2,3	2,1

(a) Volume delle importazioni nei primi 10 mercati di sbocco delle esportazioni italiane.

(b) Tassi sui titoli benchmark.

(c) Indice ponderato con i volumi delle esportazioni italiane nei primi 10 paesi importatori.

(d) Media delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo.

(e) Dollari al barile

pessimista si completa con il percorso tranquillo incorporato sul versante dei prezzi che esclude nuovi passaggi deflativi nell'immediato e rinvia oltre lo scenario previsivo le eventuali pressioni di segno opposto sopra richiamate: contribuirebbero in tal senso quotazioni di petrolio e *commodities* non energetiche sostanzialmente stabili nel prossimo triennio.

17

Le condizioni monetarie dovrebbero rimanere evidentemente favorevoli per tutto il periodo considerato. I tassi di interesse nominali a breve - sia americani che europei - seguirebbero

un percorso di risalita estremamente lento, in ogni caso tale da tenere i rendimenti reali inizialmente in territorio negativo e, successivamente, poco sopra lo zero. Altrettanto per le scadenze a lungo termine è incorporato un profilo crescente senza accelerazioni significative. La sostanziale condivisione di questo percorso per i rendimenti americani ed europei dovrebbe contribuire a non accentuare le oscillazioni sul mercato valutario: pur adottando nell'esercizio di previsione un'ipotesi tecnica con il cambio dollaro/euro stabile a quota 1,35, nuove significative escursioni non possono essere evidentemente escluse.

La crisi in Europa

18

L

a scorsa primavera, la crisi finanziaria, che nel biennio 2008-2009 aveva interessato prevalentemente il sistema bancario delle economie anglosassoni, ha spostato il suo epicentro sul mercato dei titoli di debito sovrano dei paesi europei. L'onda d'urto è partita dalla Grecia, il cui *default* è stato evitato in *extremis* dall'intervento delle Autorità europee. Dopo un periodo di relativa tranquillità, le tensioni sui titoli pubblici europei sono tornate a manifestarsi all'inizio di ottobre, concentrandosi sull'Irlanda. Consistenti rialzi dei rendimenti si sono registrati anche in Portogallo e, in minor misura, in Spagna e Italia (grafico 8).

19

La disaffezione dei mercati verso il debito pubblico europeo si riflette sulle quotazioni della moneta unica (grafico 9). Durante la crisi greca l'euro ha registrato un deprezzamento del 12 per cento nei confronti del dollaro; nel periodo successivo, caratterizzato, come detto, da una ritrovata fiducia sui mercati, la quotazione è risalita del 18 per cento; infine, nel mese di novembre, sotto l'incalzare delle difficoltà irlandesi, il valore esterno della moneta unica è tornato a flettere (-7 per cento). Nel momento in cui si scrive, permangono ampi i differenziali sui titoli dei singoli paesi ed è incompleto il recupero delle quotazioni dell'euro.

20

Questi accadimenti sono interpretati come la conseguenza della fragilità intrinseca dell'euro, che sarebbe provocata dalla presunta indisciplina fiscale di alcuni paesi membri. Si ripropone, in tal modo, l'impostazione originaria dell'unificazione monetaria, che poneva regole fiscali severe a presidio della stabilità (interna ed esterna) della moneta unica. L'elemento di novità è oggi costituito dalla presa d'atto che l'appartenenza all'area dell'euro non costituisce, di per sé, un riparo dalla volatilità dei movimenti di capitale. Un aspetto, quest'ultimo, che mai era emerso in precedenza. E che può essere considerato come una manifestazione di un fenomeno più generale, per cui i mercati tornano, dopo la grande crisi, a diversificare la valutazione del rischio di credito associato ai singoli paesi.

21

Quello che sta succedendo in Europa è, però, sintomatico di un elemento ancora più generale, relativo al venir meno delle condizioni di crescita di alcune economie. Non è cioè l'indisciplina fiscale a determinare un aumento del rischio di credito; al contrario, è l'improvviso tracollo dei modelli di sviluppo a scaricarsi sui bilanci pubblici, mettendo in agitazione i mercati. La crisi finanziaria manifesta infatti effetti asimmetrici, penalizzando in maggior misura i paesi che più hanno fatto affidamento, nel passato, sull'afflusso di fondi esteri.

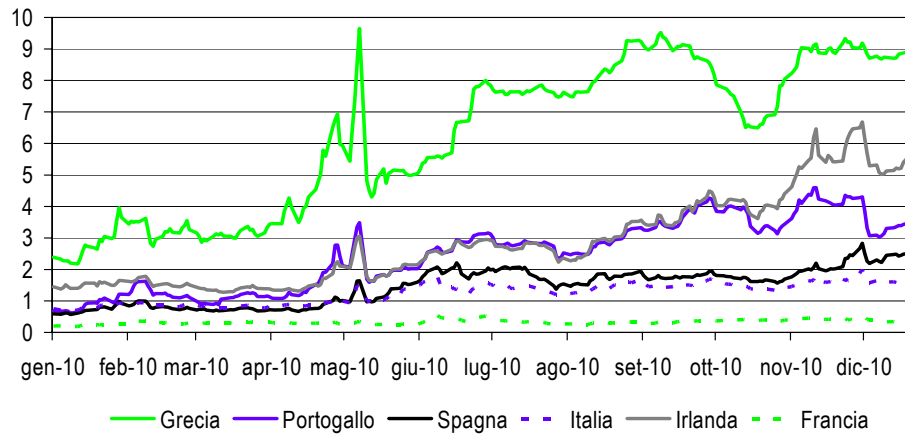
22

Il grafico 10 illustra i mutamenti intercorsi, a seguito della crisi finanziaria, nella composizione della crescita europea. Vengono riportati per Germania, Italia, Irlanda, Spagna e Grecia, i differenziali dei saggi di incremento del Pil rispetto alla media dell'area. Il confronto viene effettuato su tre periodi: il 1997-2006, precedente la crisi finanziaria; gli anni della crisi 2007-2009; il 2010, che segna la nuova configurazione dell'Europa dopo la crisi. Come si osserva, fino al 2006 in Europa prevaleva una situazione in cui i paesi periferici e di minori

DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO ALL'INTERNO DELL'AREA EURO

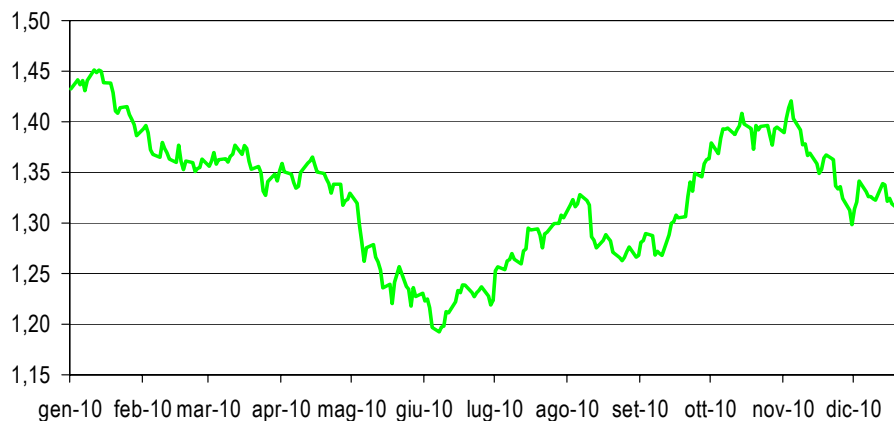
(scarto del rendimento decennale rispetto al Bund tedesco)

Grafico 8



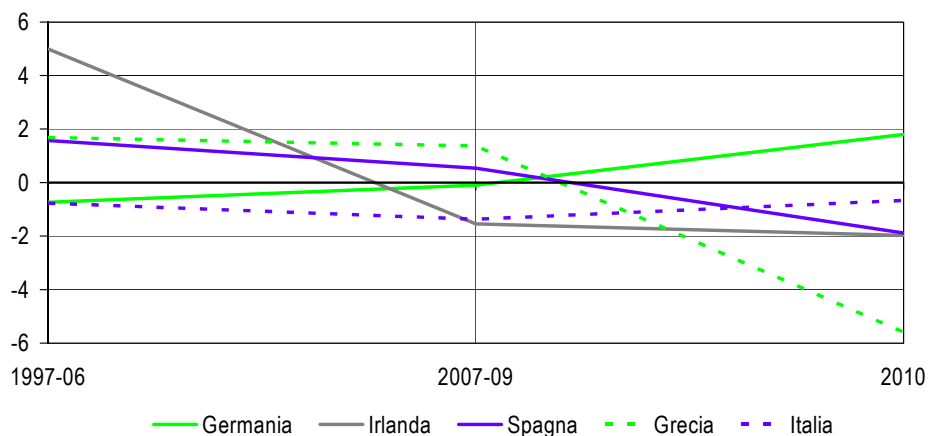
IL CAMBIO DOLLARO/EURO NEL 2010

Grafico 9



CONVERGENZE E DIVERGENZE DEI SAGGI DI CRESCITA IN EUROPA

Grafico 10



dimensioni registravano tassi di crescita sensibilmente superiori alla media; al di sotto dei valori medi erano la Germania, il maggiore paese dell'area, e l'Italia. La caduta dei mercati finanziari e la recessione che ne è conseguita hanno compresso questi differenziali, inducendo un movimento verso il basso: i maggiori saggi di crescita dei paesi periferici sono venuti meno, riavvicinando i dati della Germania. Infine, nel 2010 si è invertita la situazione di partenza: è oggi la Germania a registrare incrementi del prodotto superiori alla media, mentre Irlanda, Spagna e Grecia hanno differenziali di crescita negativi. All'interno di queste dinamiche, non muta la posizione dell'Italia, al di sotto della media di crescita europea prima, durante e dopo la crisi finanziaria.

23

Nell'interpretazione della Commissione, sembra prevalere l'ipotesi di una latente indisciplina di bilancio, che avrebbe aggravato la portata della recessione. Si afferma, ad esempio, che «La Grande recessione ha mostrato che gli Stati membri hanno ancora una volta perso l'occasione di utilizzare i periodi positivi per l'economia per creare uno spazio finanziario per i periodi negativi» (1). Ma se il riferimento è all'Irlanda o alla Spagna, occorre riconoscere che questi paesi non erano in alcun modo afflitti da indisciplina fiscale, caratterizzandosi nell'intero periodo 2003-2007 per valori in attivo o in pareggio del saldo di bilancio (al contrario della Germania o della stessa Italia, vedi tavola 4). È la grande recessione ad aver cambiato tutto, portando i sistemi finanziari irlandese e spagnolo sull'orlo del collasso. In particolare, il formidabile balzo dell'indebitamento pubblico in Irlanda (al 32 per cento del Pil) non nasconde un'improvvisa pulsione verso l'espansione di bilancio, quanto l'accollo da parte del sistema pubblico di parte del debito del sistema bancario. Una misura certo costosa, ma adottata per evitare l'effetto domino connesso ai fallimenti bancari. Mentre poco rappresentativo è, per la realtà europea, il caso della Grecia, che non solo ha ecceduto nell'espansione del bilancio pubblico, ma è sfuggita alle procedure di sorveglianza presentando conti falsi.

24

L'intervento a sostegno dell'Irlanda è altresì motivato dal fatto che lo Stato irlandese si è fatto carico di *salvare banche troppo grandi per un paese troppo piccolo* (2). Aspetto che chiama in causa il ruolo avuto nella vicenda da altre piazze finanziarie. La tavola 5 evidenzia come, al pari di quanto osservato nel caso della Grecia, il sistema bancario maggiormente esposto a un eventuale *default* della piazza finanziaria irlandese sia quello tedesco. Rispetto al patrimonio complessivo, le attività irlandesi detenute dal sistema bancario tedesco superano il 30 per cento, con un'esposizione pari a circa tre volte quella del Regno Unito e della media europea.

25

L'elevata penetrazione del sistema bancario tedesco sui mercati dei paesi periferici discende dal profondo disallineamento dei saldi delle partite correnti della bilancia dei pagamenti

(1) M. Buti e M. Larch, Una governance più forte per l'economia europea, 15 ottobre 2010, www.lavoce.info.

(2) S. Brigantini, Quelle banche troppo grandi per un paese troppo piccolo, *Corriere della Sera*, 27 novembre 2010.

**SALDO DELLE PARTITE CORRENTI E DEL BILANCIO
PUBBLICO IN ALCUNI PAESI EUROPEI**
(in % del Pil)

Tavola 4

	Partite correnti					Saldo di bilancio pubblico				
	Germania	Irlanda	Spagna	Grecia	Italia	Germania	Irlanda	Spagna	Grecia	Italia
1997	-0,4	2,4	-0,1	-3,9	2,8	-2,6	1,4	-3,4	-5,9	-2,7
1998	-0,8	0,8	-1,2	-2,8	1,9	-2,2	2,3	-3,2	-3,8	-3,1
1999	-1,3	0,3	-2,9	-5,6	0,7	-1,5	2,6	-1,4	-3,1	-1,8
2000	-1,8	-0,4	-4,0	-7,8	-0,6	1,3	4,8	-1,0	-3,7	-0,9
2001	0,0	-0,6	-3,9	-7,3	-0,1	-2,8	1,0	-0,7	-4,4	-3,1
2002	2,0	-1,0	-3,3	-6,8	-0,8	-3,6	-0,3	-0,5	-4,8	-3,0
2003	1,9	0,0	-3,5	-6,5	-1,3	-4,0	0,4	-0,2	-5,7	-3,5
2004	4,6	-0,6	-5,3	-5,8	-0,9	-3,8	1,4	-0,4	-7,4	-3,6
2005	5,1	-3,5	-7,4	-7,6	-1,7	-3,3	1,7	1,0	-5,3	-4,4
2006	6,4	-3,6	-9,0	-11,3	-2,6	-1,6	2,9	2,0	-3,9	-3,3
2007	7,7	-5,3	-10,0	-14,5	-2,4	0,3	0,0	1,9	-5,4	-1,5
2008	6,7	-5,6	-9,7	-14,7	-3,6	0,1	-7,3	-4,2	-7,8	-2,7
2009	4,9	-3,0	-5,5	-11,4	-3,2	-3,0	-14,2	-11,1	-13,7	-5,3
2010	5,1	-0,3	-5,5	-10,5	-3,8	-4,0	-32,3	-9,2	-8,3	-5,2
1997-06	1,6	-0,6	-4,0	-6,5	-0,3	-2,4	1,8	-0,8	-4,8	-2,9
2007-09	6,4	-4,7	-8,4	-13,5	-3,1	-0,9	-7,2	-4,5	-9,0	-3,2
2010	5,1	-0,3	-5,5	-10,5	-3,3	-4,0	-32,3	-9,2	-8,3	-5,0

**I BILANCI BANCARI EUROPEI:
ESPOSIZIONE NEI PAESI A RISCHIO**
(% sul totale capitale)

Tavola 5

	Area euro	Francia	Germania	Italia	Regno Unito
Attività vs Grecia	5,4	9,8	8,0	1,2	1,2
Attività vs Irlanda	11,3	7,5	30,2	3,3	12,9
Attività vs Portogallo	7,6	7,1	8,1	1,0	2,2
Attività Cumulate (GR+IR+PT)	24,3	24,4	46,3	5,4	16,3
Ipotizziamo: tasso di recupero al 50%	12,2	12,2	23,2	2,7	8,1
Perdite effettive Crisi	11,3	10,4	22,1	2,5	19,6

Fonte: elaborazioni su dati Bis, Bce, Bloomberg.

dei paesi europei (3). Il grafico 11 evidenzia, in particolare, il crescente avanzo nel saldo dei redditi da capitale della Germania, un *surplus* in parte reindirizzato verso le altre economie europee. Che registrano disavanzi, anch'essi crescenti, nel proprio saldo dei redditi da capita-

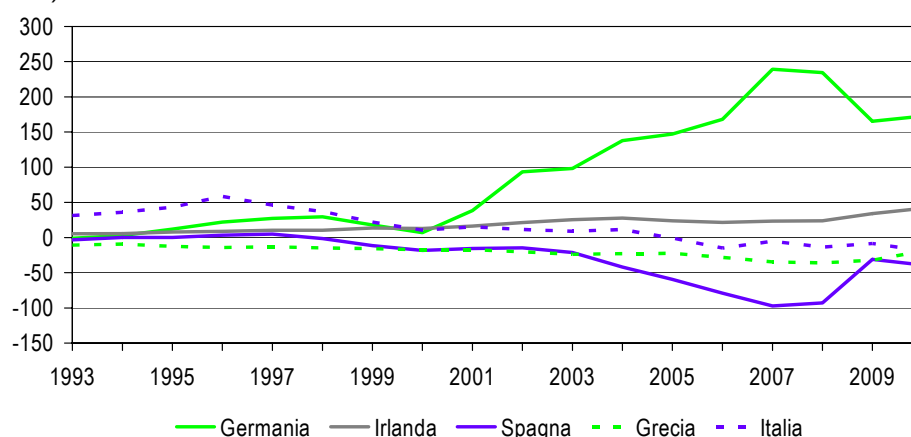
(3) Per un'analisi dettagliata delle questioni sollevate dagli squilibri delle partite correnti nei paesi europei, vedi F. Giavazzi e L. Spaventa, *Why the Current Account Matter in a Monetary Union: Lessons from the Financial Crisis in the Euro Area*, Cepr Discussion Paper, n.8008, settembre 2010.

le. Da qui nasce l'esposizione del sistema bancario tedesco verso il resto d'Europa. L'origine delle difficoltà della moneta unica risiede dunque negli squilibri delle partite correnti: non sempre e comunque non in tutti i paesi associabili a un eccesso di disavanzo pubblico.

BILANCIA DELLE PARTITE CORRENTI IN ALCUNI PAESI EUROPEI: SALDO DEI REDDITI DA CAPITALE

Grafico 11

(miliardi di \$)



Le proposte per una nuova governance

26

Se la radice delle attuali difficoltà europee sta nello squilibrio dei saldi di parte corrente - ossia, in una grandezza direttamente legata all'avanzare del processo di integrazione - ben si capisce perché a esse sia necessario rispondere con un'azione coordinata, condotta nella consapevolezza degli effetti sistemici che può provocare il *default* di singoli paesi ⁴. Una pratica comune negli Stati Uniti, dove, la Banca centrale è autorizzata a intervenire sul mercato secondario dei titoli di Stato. Abbiamo visto nel primo capitolo come dallo scoppio della crisi a oggi, la Federal Reserve abbia aumentato la quota di titoli del Tesoro posseduti dal 5,6 al 14,3 per cento del proprio bilancio. Nello stesso periodo, la quota di obbligazioni pubbliche detenuta nel bilancio della Bce - a cui il Trattato proibisce di condurre operazioni di mercato aperto - è salita solo dallo 0,8 all'1,4 per cento.

27

L'esigenza di uno strumento capace di attenuare la volatilità dei titoli pubblici dei paesi membri è stata colta con ritardo dalle Autorità europee, che hanno rischiato di essere travolte dall'approfondirsi della crisi greca. Solo dopo molte esitazioni, e vincendo le resistenze di alcuni Stati membri, i paesi europei hanno infine raggiunto un accordo di grande significato, introducendo nell'area della moneta unica il Fondo europeo di stabilità finanziaria (*European*

(4) Il legame fra integrazione europea e accumulo dei squilibri di pagamenti intra- area trova misurazione in C. Waysand, K. Ross, J. De Guzman, *European Financial Linkages: A New Look at Imbalances*, IMF, Working Paper, December 2010. Gli autori rilevano, ad esempio, come, tra il 2002 e il 2008, la posizione netta rispetto all'area della moneta unica sia peggiorata, in quota di Pil, dal -21 al -123 per cento in Irlanda, dal -15 al -50 per cento in Spagna, dal -40 al -54 per cento in Portogallo. Nello stesso periodo, la posizione è migliorata, in Germania, dal -5 al +20 per cento del Pil.

Financial Stabilization Facility). Un elemento di *governance* innovativo, esplicitamente finalizzato a sostenere i paesi oggetto di fughe di capitali e quindi a rischio di *default* sui titoli di debito sovrano. Con effetti positivi evidenti sul rientro delle tensioni finanziarie, misurati dalla riduzione dei differenziali di tasso di interesse e dal contestuale, robusto apprezzamento del tasso di cambio dell'euro.

28

Superata l'emergenza greca, il processo di costruzione di nuovi strumenti di *governance* è proseguito attraverso il lavoro della Commissione europea, che ha presentato, a fine settembre, un corpo strutturato di proposte. Gli interventi suggeriti si muovono ad ampio raggio e mirano a ricondurre all'interno di due pilastri (*governance* fiscale e *governance* macroeconomica) le quattro aree per cui si ritiene necessario un rafforzamento delle procedure istituzionali: il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica; il legame fra squilibri macroeconomici e finanze pubbliche; il rispetto delle regole iscritte nel Patto di stabilità e crescita; i meccanismi di gestione e risoluzione delle crisi (5).

29

Le proposte della Commissione contengono elementi importanti, che potranno consentire un effettivo miglioramento della *governance* economica europea. Fra questi rientrano: la valutazione delle politiche di bilancio secondo una misura prudenziale della crescita economica; la decisione di estendere la vigilanza al più generale concetto di squilibri macroeconomici, principio che consentirà di esprimere fondate valutazioni sulla qualità e sostenibilità dei processi di sviluppo, il rafforzamento della supervisione statistica di Eurostat, finalizzata a evitare tentativi di occultamento della reale situazione delle finanze pubbliche.

30

Si tratta peraltro di proposte che i tradizionali schemi di analisi macroeconomica porterebbero a semplificare ulteriormente. L'andamento dei saldi di parte corrente e dell'ammontare totale di credito concesso al mercato interno sono indicatori per lungo tempo trascurati, ma che probabilmente si rivelerebbero ancora validi per monitorare la sostenibilità dei processi di crescita. Si tratta, in fondo, degli stessi indicatori che, non molti anni fa, segnalavano potenziali tensioni sul tasso di cambio e sul tasso di inflazione, e che hanno perso di rilevanza in un contesto dove è venuto meno il ricorso al tasso di cambio e dove l'incremento dei prezzi ha origine finanziaria e non si determina sul mercato dei beni.

31

L'estensione del concetto di sorveglianza agli andamenti macroeconomici, non solo a quelli di finanza pubblica, non contiene, in effetti, novità di rilievo nella scelta degli indicatori da utilizzare. Questi ultimi rimangono nel solco delle misure abitualmente usate per valutare la sostenibilità dei processi di crescita dei singoli paesi (saldo di parte corrente, tassi di cambio reale, posizione netta sull'estero, variazioni del credito concesso al settore privato etc.) (6).

(5) M. Buti e M. Larch, *cit.*

(6) Gli indicatori selezionati sono illustrati in European Commission, *A Structured Framework to Prevent and Correct Macroeconomic Imbalances: Operationalising the Alert Mechanism*, Brussels, 16 novembre 2010.

32

A differenza di quanto avviene per la finanza pubblica, gli indicatori di sorveglianza macroeconomica non costituiscono un fattore di richiamo automatico per i paesi membri. Essi segnalano la necessità di avviare un'analisi apposita sul paese che presenta potenziali squilibri macroeconomici, al fine di verificare la sostenibilità nel tempo delle sue dinamiche di crescita. Dal momento che già si dispone di studi che regolarmente analizzano la situazione prospettica delle economie europee, la novità della proposta risiede nella formalizzazione di una procedura che porti tutti gli Stati membri a riconoscere le conclusioni delle analisi e a condividere le misure correttive eventualmente proposte.

33

Va altresì rilevato che tanto il concetto di utilizzo di un «prudente tasso di crescita», quanto l'azione di controllo sulla qualità delle statistiche pubbliche, costituiscono implementazioni di pratiche già attive nell'Unione europea. Nel primo caso, già vigeva un concetto di misurazione dei saldi di bilancio al netto degli effetti del ciclo economico, che appunto serviva, e serve, per misurare gli andamenti di fondo delle finanze pubbliche, indipendentemente dal particolare stato della congiuntura. Nel secondo caso, l'esperienza italiana ci sembra rappresentativa di come le regole contabili europee siano comunque in grado di modificare i profili contabili adottati dai singoli paesi, così come di influire sulla corretta imputazione delle manovre correttive.

34

Venendo ai temi relativi alle politiche di bilancio, sembra ridondante l'attenzione che si vuole assegnare alla dimensione del debito pubblico (7). Per derivazione algebrica, il contenimento dell'indebitamento annuo è, di per sé, elemento sufficiente anche per arrestare o invertire la crescita del debito. Non vi è poi verifica empirica per dimostrare che i mercati siano più sensibili al livello del debito che non alle variazioni dell'indebitamento, essendo semmai vero il contrario. Infine, poco significativa ci sembra l'affermazione per cui, *nel corso della crisi, la dinamica del debito pubblico è stata guidata in misura sempre maggiore da fattori diversi dal deficit* (8). Poco significativa perché è normale che così sia stato, dal momento che, come detto, il bilancio pubblico ha assunto su di sé l'onere di evitare il *default* del debito privato. Si tratta quindi di un evento eccezionale, legato alla grave situazione recessiva del passato biennio, non rappresentativa di un effettivo scostamento fra i dati di indebitamento e debito.

35

Pur nei limiti richiamati, le proposte della Commissione hanno il pregio di muoversi all'interno di uno schema volto a rafforzare il coordinamento delle politiche fra i paesi membri, stante il vincolo costituito «dalla scarsa volontà di arrivare a una maggiore centralizza-

(7) Su tutti questi aspetti, si veda A. Fontana, Perché non serve il vincolo sul debito, *www.lavoce.info*, 30/11/2010. Con riferimento diretto all'Italia, il criterio di riduzione del debito proposto dalla Commissione sarebbe meno severo di quello incorporato nell'obiettivo di azzeramento dell'indebitamento, come si mostra per esempio in I. Visco, La riforma della governance europea, Testimonianza di fronte alle Commissioni Riunite V della Camera dei Deputati e 14a del Senato della Repubblica, 10 dicembre 2010, pp.6-8.

(8) M. Buti e M. Larch, cit.

zione delle scelte di politica economica» (9). Si tratta ora di vedere se la nuova *governance* troverà una piena legittimazione democratica nel percorso di approvazione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo. I presupposti non sembrano buoni, dal momento che già sono sorte posizioni volte a impostare le nuove regole secondo un approccio punitivo nei confronti dei paesi «devianti». Un approccio che considera la crisi non come fattore comune dell'intera Europa, bensì come un cattivo comportamento specifico di alcuni paesi, per i quali le economie virtuose sarebbero costrette ad approntare costose procedure di salvataggio.

36

Questo approccio caratterizza in particolare la Germania, che nel vertice franco-tedesco di Deauville (ottobre 2010) ha marcato un netto allontanamento dallo spirito cooperativo delle proposte della Commissione. Prospettando un meccanismo di penalizzazione che importanti commentatori, nella stessa Germania, hanno paragonato agli eccessi delle riparazioni di guerra imposte all'economia tedesca all'indomani della Prima guerra mondiale (10). Sul versante opposto si muove l'iniziativa Tremonti-Juncker, che rilancia l'ipotesi di assegnare mandato a un'Agenzia pubblica europea, per emettere titoli di debito comuni, in parziale sostituzione delle obbligazioni dei singoli Stati membri. Gradualmente, i debiti pubblici nazionali verrebbero così sostituiti da un debito pubblico europeo, creando quel mercato obbligazionario che l'area della moneta unica non può avere in assenza di una politica di bilancio comune (11).

37

Il contrasto di posizioni ha frenato le decisioni prese nel Consiglio europeo del 16-17 Dicembre. Inizialmente prospettato come l'incontro risolutivo per le difficoltà finanziarie dell'Europa, il Vertice è stato progressivamente derubricato nei contenuti. La decisione infine adottata prevede una modifica all'art.136 del Trattato, a cui viene aggiunto il seguente paragrafo: «*Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità*». La decisione entra in vigore a partire dal gennaio 2013. Per quella data, i cittadini europei *potrebbero* dunque contare su un meccanismo permanente che, in sostituzione del Fondo di stabilità predisposto nel corso della crisi greca, li preservi dal rischio di collasso del sistema finanziario. Contenuti e disponibilità del nuovo meccanismo finanziario restano interamente da stabilire.

38

L'*impasse* dei processi decisionali dell'Europa è, in questa occasione, particolarmente deludente. Sembra mancare la consapevolezza sul fatto che la *Grande recessione* costituisce una rottura dei modelli di sviluppo fino a oggi prevalsi e non un semplice episodio nel con-

(9) *Ibidem*.

(10) G. Steingart, Versailles ohne Krieg, Merkels Europapolitik, *Handelsblatt*. 19 novembre 2010. Sui limiti delle posizioni emerse nel vertice franco-tedesco di Deauville, vedi anche P. De Grauwe, A mechanism of self-destruction of the euro-zone, www.ceps.eu.

(11) Sul percorso logico che conduce ad auspicare l'emissione di Eurobond, vedi F.Farina, Un'agenzia europea del debito per affrontare il problema della crescita, www.nelMerito.com, 10 dicembre 2010.

sueto oscillare ciclico dei sistemi economici. Le dimensioni e la portata sistemica della crisi finanziaria odierna rimandano alle vicende della grande depressione degli anni Trenta. Gli sconvolgimenti vissuti allora stimolarono una produzione intellettuale feconda, concretizzatasi dal lato teorico nell'elaborazione della Teoria keynesiana e, dal lato della misurazione dell'economia, nell'invenzione della Contabilità nazionale (12). Fu allora, inoltre, che vennero gettate le basi per la nascita di organismi dedicati al coordinamento internazionale delle politiche economiche (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale etc.). La risposta agli episodi correnti si muove su un piano assai più basso. In Europa, come evidenziato nel capitolo, si stenta finanche a percepire come le difficoltà finanziarie di alcuni paesi siano la manifestazione di un problema direttamente legato al processo di integrazione. Permane, cioè, l'illusione che il *default* – o la ristrutturazione del debito – di un singolo paese possa addirittura rafforzare la solidità dell'economia europea e della moneta unica. È vero il contrario, per la semplice ragione che «*What is generally not well understood is that, in advanced economies, public debt is the cornerstone of the financial system and an important component of the savings held by citizens*» (13).

39

Esattamente questa argomentazione avanzavamo nel Rapporto 1/2010, sottolineando come l'incancrenirsi del caso greco non fosse tanto dovuto alla dimensione del problema fiscale (non così rilevante per l'area europea presa nel suo insieme), quanto all'assenza di strumenti monetari con cui gestire il rischio di *default* di un singolo Stato, senza provocare una crisi sistemica di liquidità. Con il Fondo europeo di stabilità questa eventualità è stata, per ora, scongiurata. Non sappiamo se il meccanismo di salvaguardia atteso per il 2013 produrrà i medesimi risultati.

40

Uno degli argomenti di discussione nel processo inter-governativo è come chiamare i creditori privati a concorrere al costo di eventuali procedure di salvataggio, per il momento intermante a carico dei bilanci pubblici. A tal riguardo, è utile richiamare la proposta già illustrata nel Rapporto 1/2010. Potrebbe essere lo stesso sistema bancario – su cui si scaricherebbero i costi del *default* – a farsi carico di un proprio meccanismo di stabilizzazione. Un *Trust* di istituti bancari nazionali potrebbe immettere sul mercato un veicolo costituito da un mix di titoli pubblici europei, ad esempio costruito in base alle quote dei singoli paesi nel capitale Bce. Attraverso questi veicoli di cartolarizzazione sarebbe possibile, in caso di emergenza, organizzare un «*private market bail-out*». In tempi normali, l'attività del *Trust* contribuirebbe all'integrazione del mercato europeo dei titoli pubblici. In ogni caso, il *Trust* rafforzerebbe la clausola di *no bailing-out* del Trattato.

(12) La prima presentazione pubblica del sistema dei Conti nazionali è in S. Kuznets, *National Income, 1929-1932*, NBER, Washington, 1934. Sul significato della Contabilità nazionale come invenzione, vedi U.S. Department of Commerce, *Bureau of Economic Analysis, GDP: One of the great inventions of the XX century*, Survey of Current Business, January, 2000.

(13) L. Bini Smaghi, *Europe cannot default its way back to health*, Financial Times, 16 Dicembre 2010. Le ragioni invece addotte contro un meccanismo europeo di sostegno finanziario, vedi C. Wyplosz, *A un passo dal disastro*, www.lavoce.info, 10 dicembre 2010.

L'andamento dell'economia italiana nel 2010: la riproposizione del vincolo estero

41

L

a diffusione dei dati di

Contabilità nazionale (terzo trimestre) e di produzione industriale (ottobre) confermano il rallentamento che interessa l'economia italiana in questa seconda parte dell'anno. Nei valori tendenziali, l'incremento del Pil è disceso all'1,1 per cento (dall'1,3 per cento del secondo trimestre) e riteniamo che si abbasserà all'uno per cento negli ultimi tre mesi; per la produzione industriale, stimiamo un decremento dei saggi di crescita, nello stesso periodo, dal 6,3 al 4 per cento (grafico 12). Significativo è l'abbassamento dell'indice di diffusione della ripresa nel settore manifatturiero, che secondo gli ultimi dati interessa ora meno del 70 per cento delle branche produttive, contro il 91,8 per cento raggiunto a giugno (grafico 13).

42

Il rallentamento dell'economia è contestuale all'indebolimento del ciclo internazionale (vedi primo capitolo) e si verifica nonostante il permanere di attese favorevoli delle imprese su ordinativi e produzione (grafico 14). Anche gli indicatori di fiducia, riferiti sia al sistema delle imprese, sia ai consumatori, conservano un andamento crescente, che non trova riscontro nella flessione dei dati sulla crescita (grafico 15). Più coerente con questi ultimi è il *leading indicator* elaborato dall'Ocse, che anticipa un ripiegamento del ciclo italiano già dall'inizio del 2010 (grafico 16).

43

Il contrasto fra indicatori qualitativi e dati di crescita potrebbe essere solo apparente. Le inchieste Isae forniscono una misura dello stato del ciclo, che rimane indubbiamente positivo rispetto alle condizioni di profonda recessione del 2008-2009. I valori di crescita, invece, incorporano anche il trend sottostante il ciclo, presumibilmente abbassatosi nel corso della recessione. Da questo punto di vista, è plausibile l'ipotesi interpretativa avanzata da altri Istituti (14), per cui le imprese esprimerebbero il loro clima di fiducia rispetto a una capacità produttiva compressa dai processi di ristrutturazione avviati nella fase cedente del ciclo. Fatto che trova evidenza nell'aumento del tasso di disoccupazione (8,7 per cento a ottobre) e nell'ancora diffuso ricorso alla Cassa integrazione guadagni che, per la sua composizione, anticipa perdite di posti di lavoro anche nei mesi a venire. (vedi il riquadro «Cassa integrazione: ancora in aumento»).

44

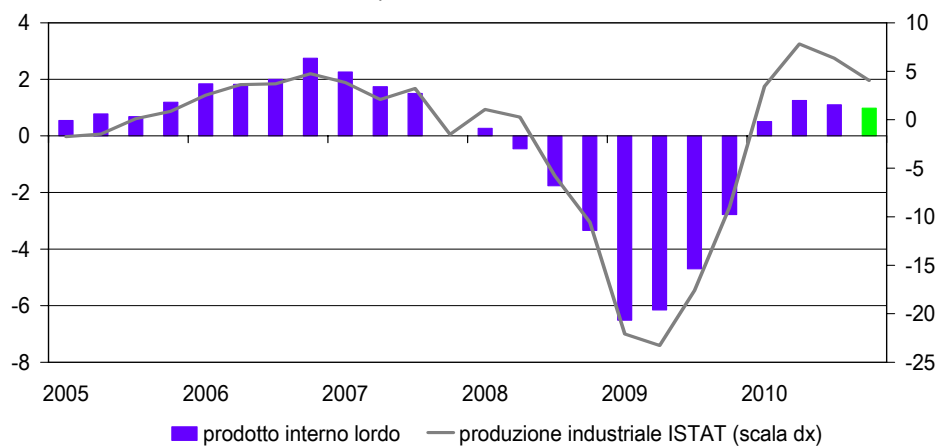
Un ulteriore fattore di interpretazione va aggiunto, ci sembra, alla lettura degli andamenti post-recessivi in Italia. Il forte incremento del commercio internazionale nella prima parte dell'anno aveva alimentato l'aspettativa di un contributo positivo delle esportazioni nette alla crescita. Tale contributo era quantificato in due decimi di punto, tanto nel Rapporto Cer 2/2010 dello scorso luglio, quanto nella Decisione di finanza pubblica di fine settembre. Nelle valutazioni programmatiche di medio periodo, il contributo positivo delle esportazioni nette veniva strutturalmente elevato a tre decimi di punto.

(14) *Congiuntura ref., L'industria italiana: il punto a tre anni dalla crisi, 2 dicembre 2010.*

PRODUZIONE INDUSTRIALE E PRODOTTO INTERNO LORDO

Grafico 12

(variazioni % tendenziali; 2005.1-2010.4)

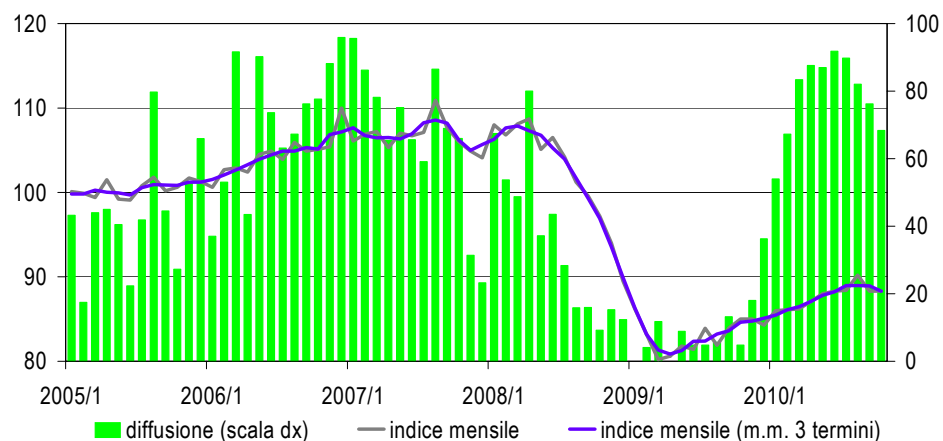


PRODUZIONE MANIFATTURIERA E INDICE DI DIFFUSIONE

Grafico 13

(dati destagionalizzati 2005=100;

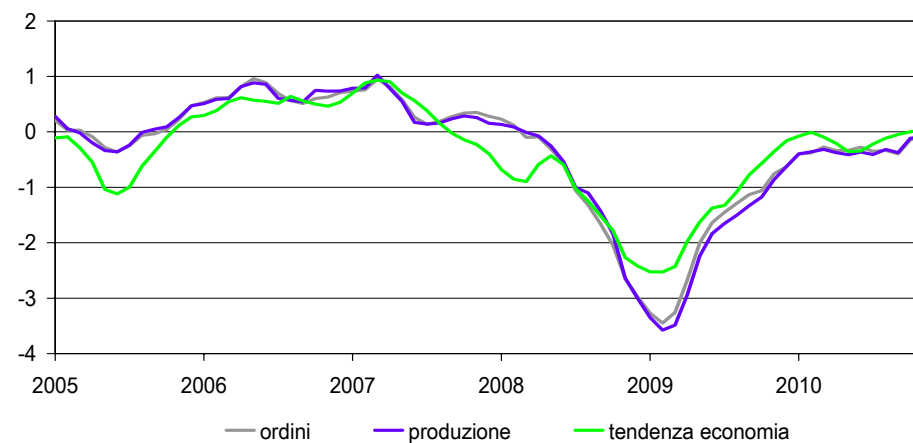
diffusione: quota del valore aggiunto 2005 dei comparti in espansione tendenziale)



PREVISIONE A TRE/QUATTRO MESI

Grafico 14

(saldi Isae destagionalizzati, perequati e standardizzati; 2005.1-2010.11)



CASSA INTEGRAZIONE: ANCORA IN AUMENTO

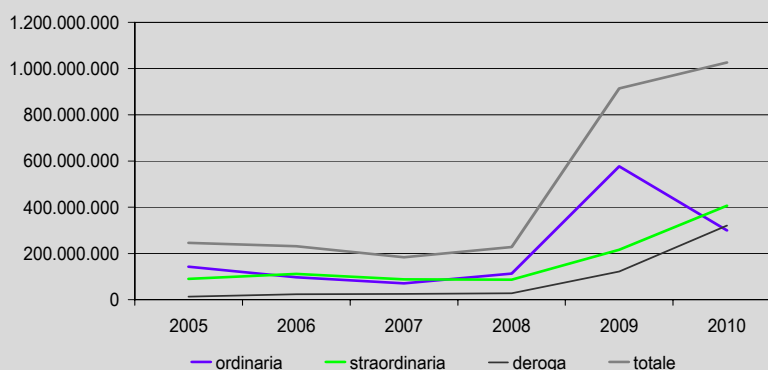
Allarme cassa integrazione, il governo smentisce. Spesso negli ultimi mesi si è assistito a questo alternarsi di notizie, tra le diverse componenti delle parti sociali. Proviamo a mettere a confronto i dati e le relative interpretazioni che ne vengono fatte. Da un lato l'INPS, che tradizionalmente registra le richieste di cassa integrazione, dall'altro le elaborazioni che sui dati della rilevazione INPS conduce l'osservatorio Cig del dipartimento Settori produttivi della CGIL nazionale.

Secondo i dati dell'osservatorio INPS, nel 2010 sono state autorizzate complessivamente 1,2 miliardi di ore di Cig, con un incremento rispetto all'anno precedente, quando erano state 914 milioni, del 31,7 per cento. A questo numero di ore, secondo quanto riportato dalla CGIL corrispondono circa 600 mila lavoratori coinvolti, con una perdita di stipendio di circa 6.750 euro procapite.

La scomposizione tra le diverse tipologie di intervento (ordinaria, straordinaria e in deroga) è riportata nel grafico A, per il periodo 2005-2010 (per il 2010 gennaio-ottobre).

ORE DI CASSA INTEGRAZIONE AUTORIZZATE NEL TOTALE

Grafico A



La cassa ordinaria registra un calo del 37 per cento, attestandosi su un livello di ore autorizzate, pari a 299 milioni e 500 mila (576 milioni e 400 mila nel 2009)

La cassa straordinaria aumenta del 159,6 per cento, con un numero di ore pari a 406 milioni 688 mila a fronte di un livello pari, a fine 2009, a 215 milioni 897 mila. La cassa in deroga, infine, cresce rispetto allo stesso periodo dell'anno del 260 per cento, collocandosi a un totale di 320 milioni 241 mila ore a fronte dei 121 milioni 718 mila autorizzati l'anno precedente (1).

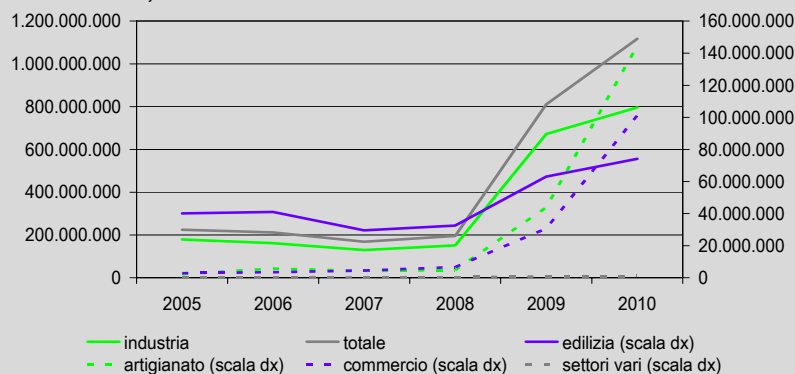
L'andamento per settori produttivi è diversificato. Nel grafico B sono riportati gli andamenti per macro-settori delle ore di cassa integrazione complessivamente autorizzate. I settori che fanno registrare le variazioni più consistenti sono l'industria (scala di sinistra), l'artigianato e il commercio (scala di destra), seguiti poi ad una certa distanza dall'edilizia e dai settori vari.

(1) La cassa in deroga è quella che viene istituita in via eccezionale, a seguito dell'intensa crisi economica internazionale, attraverso l'accordo tra regioni e governo del febbraio 2009. La Cig in deroga è rivolta a settori e dimensioni di impresa che tradizionalmente ne erano esclusi. La durata della Cig in deroga era prevista in una durata massima di 12 mesi ed è quindi in scadenza a fine anno, ma il Governo ha stabilito che sarà rifinanziata per tutto il 2011. Il suo ammontare è pari all'80 per cento della retribuzione, (70 per cento a carico dello Stato, 30 per cento delle regioni). Si veda per un maggiore dettaglio il riquadro riportato nel Rapporto Cer 2/2009, pp.44-46.

CASSA INTEGRAZIONE COMPLESSIVA: ORE AUTORIZZATE

(periodo gennaio – novembre)

Grafico B

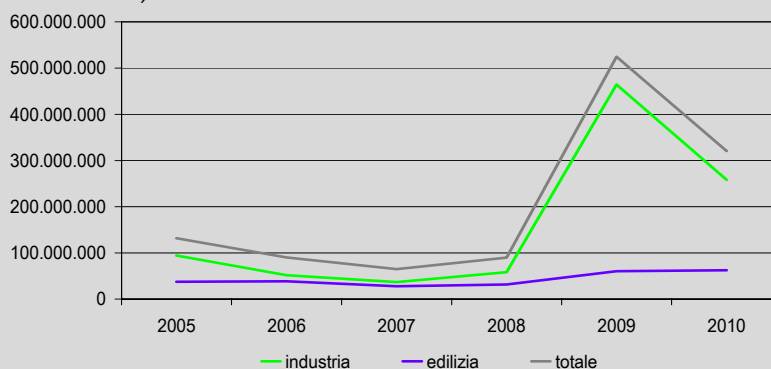


Se si disaggregano le diverse tipologie di cassa integrazione (grafici C, D e E) si riconferma quanto osservato sulla composizione delle ore di cassa autorizzate. Mentre per l'ordinaria (che viene erogata solamente per l'industria e l'edilizia) si vede chiaramente la brusca decelerazione avutasi nell'ultimo anno, per le altre due tipologie vi sono delle differenze. La straordinaria vede crescere fortemente industria e commercio, l'edilizia e in misura minore l'artigianato, la cassa in deroga invece svolge appieno la sua funzione di sopperire alla crisi occupazionale proprio nei settori che ne sono sempre stati esclusi, come ad esempio l'artigianato e il commercio.

CASSA INTEGRAZIONE ORDINARIA: ORE AUTORIZZATE

(periodo gennaio – novembre)

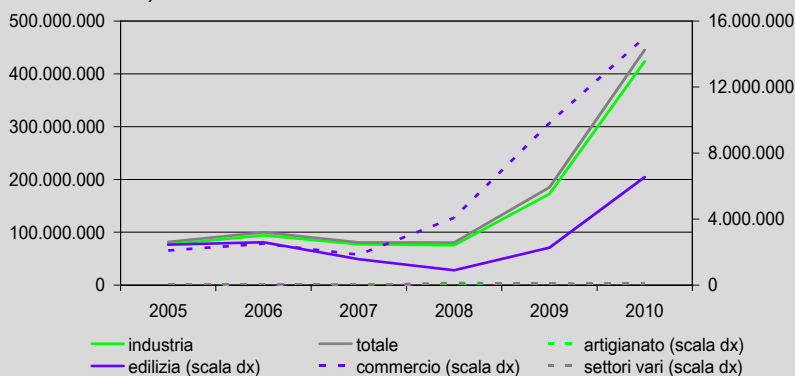
Grafico C



CASSA INTEGRAZIONE STRAORDINARIA: ORE AUTORIZZATE

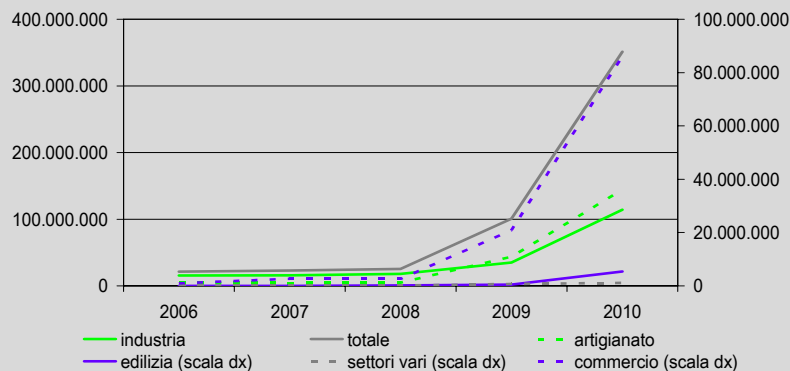
(periodo gennaio – novembre)

Grafico D



CASSA INTEGRAZIONE IN DEROGA: ORE AUTORIZZATE
(periodo gennaio – novembre)

Grafico E



Secondo l'INPS - comunicato stampa del Presidente del mese di ottobre 2010 - il dato più rilevante è l'ampia e crescente diffusione della Cig in deroga, come strumento «innovativo che ha permesso di allargare il bacino di lavoratori e di aziende»; mentre la crescita sostenuta della cassa straordinaria sullo stesso periodo dell'anno precedente viene vista come una «stabilizzazione» dello strumento, grazie all'effetto di sostituzione tra ordinaria e straordinaria.

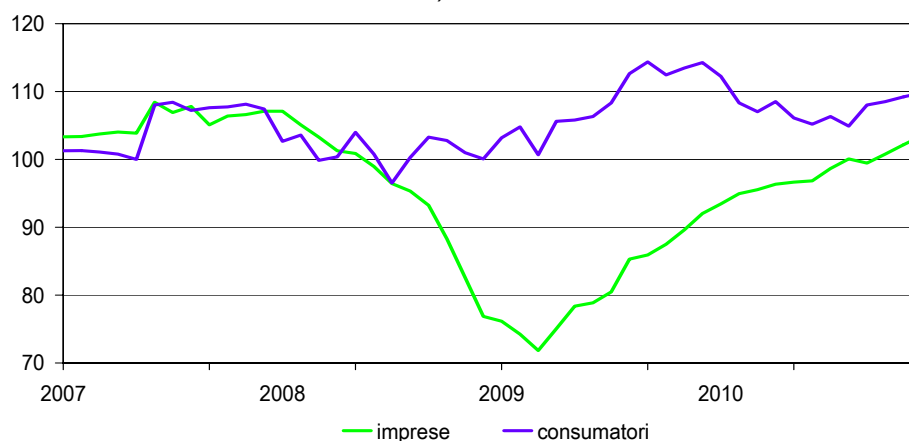
Secondo l'analisi della CGIL la sostituzione di cassa ordinaria - che pure ancora cresce in alcuni settori - con quella straordinaria segnala l'assenza di aspettative di ripresa da parte degli imprenditori. La progressiva tendenza a passare da uno strumento di breve periodo - la cassa ordinaria - a quello di lungo periodo acuisce il pericolo sulle prospettive occupazionali.

Un'analisi dell'andamento degli ammortizzatori sociali non può prescindere dall'osservazione dell'andamento delle indennità di disoccupazione e mobilità. Le domande di disoccupazione nel periodo gennaio-settembre mostrano un decremento del 6,3 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre le domande di mobilità mostrano nello stesso periodo un tasso di crescita del 9,4 per cento. Come è noto l'indennità di disoccupazione è la prima misura che viene adottata in caso di disoccupazione e dura da 8 a 12 mesi a seconda dell'età del lavoratore; l'indennità di mobilità invece è uno strumento di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati che interviene in un secondo momento, solo dopo cioè che vi sia stato un licenziamento definitivo per esaurimento della Cig, riduzione di personale, trasformazione dell'attività dell'azienda e ristrutturazione o cessazione aziendale. La mobilità spetta per un periodo minimo di 12 mesi, fino a 36 mesi (48 nel Mezzogiorno) a seconda dell'età del lavoratore.

CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE E DEI CONSUMATORI

Grafico 15

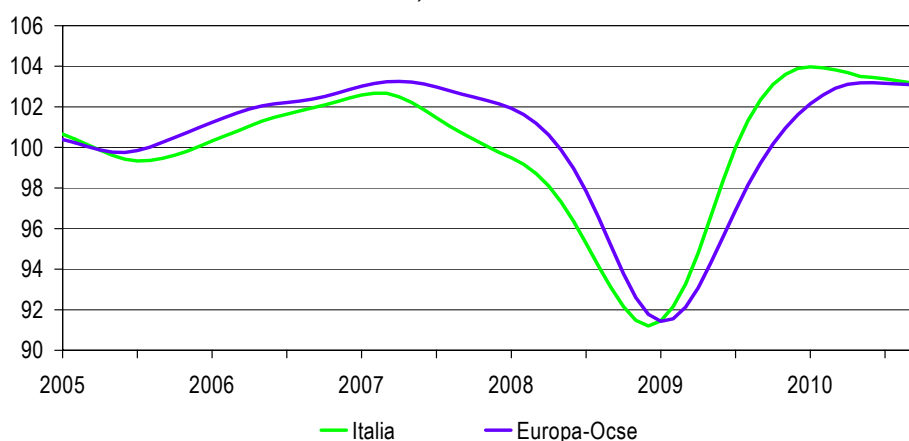
(indice 2005=100; dati Isae; 2007.01-2010.12)



COMPOSITE LEADING INDICATORS

Grafico 16

(numero indice; dati Ocse; 2005.1-2010.10)



45

Negli andamenti di Contabilità nazionale, aggiornati al terzo trimestre, queste aspettative non trovano realizzazione (tavola 6). Nei primi nove mesi dell'anno, il contributo delle esportazioni nette risulta negativo per tre decimi di punto, sia per la revisione apportata ai dati del periodo gennaio-giugno, sia per il forte squilibrio che si sarebbe registrato, in estate, nell'andamento di importazioni (+11,3) ed esportazioni (+8,7).

46

L'elevata volatilità della Contabilità trimestrale suggerisce di adottare qualche prudenza nella lettura di questi dati, che tuttavia paiono essere in linea con le statistiche di Commercio estero, dalle quali risulta un aumento dei volumi di importazioni pari, fino a ottobre, al 10,5 per cento, rispetto all'8,5 per cento delle esportazioni. Più in generale, va osservato che l'uscita dalla recessione si sta accompagnando a un consistente ampliamento del disavan-

**IL PEGGIORAMENTO DEL SALDO
IMPORTAZIONI-ESPORTAZIONI DI CONTABILITÀ NAZIONALE**
(var. % e contributi alla crescita, valori concatenati)

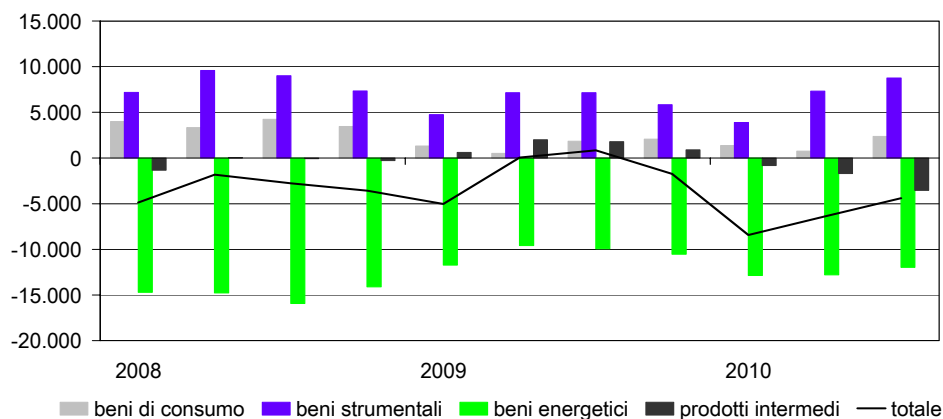
Tavola 6

	Comunicato II trimestre		Comunicato III trimestre	
	Importazioni	Esportazioni	Importazioni	Esportazioni
2010.I	4,3	3,8	4,7	4
2010.II	8,2	9,2	7,5	8
2010.III			11,3	9
Primo semestre	6,3	6,5	6,1	6
Primi nove mesi	-	-	7,8	7
Contributi:				
primo semestre	0,0		-0,1	
primi nove mesi	-		-0,3	

Fonte: Istat, Conti economici trimestrali, Comunicati del 10 agosto e 10 dicembre 2010.

SALDI COMMERCIALI DELL'ITALIA PER TIPOLOGIA DI BENI
(milioni di €)

Grafico 17



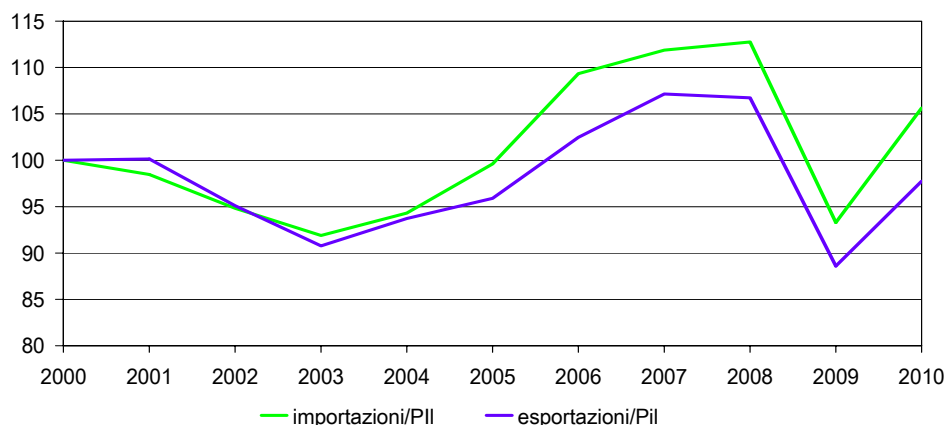
zo commerciale, spiegato in buona parte dalle sfavorevoli evoluzioni di prezzo nella componente energetica, per altra parte dall'inversione di segno del saldo nell'interscambio di beni intermedi (grafico 17). Va osservato altresì che il saldo positivo nei beni strumentali, tradizionale punto di forza dell'economia italiana, è tuttora al di sotto dei valori del 2008.

47

Il peggioramento del saldo commerciale determina, contabilmente, una riduzione del saggio di crescita dell'economia; essendo associato a un disavanzo nel saldo dei redditi da capitale (vedi più avanti, la previsione sui saldi della bilancia dei pagamenti) può trasformarsi in un fattore di instabilità macroeconomica. In effetti, l'evidenza mostra, a partire dal 2003, un persistente distacco fra il grado di penetrazione delle importazioni e la capacità del nostro

GRADO DI INTERNAZIONALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA

Grafico 18



paese di espandere la quota di esportazioni sul Pil (grafico 18). In altre parole, il contenuto di importazioni delle produzioni e dei consumi italiani sembra aumentare più velocemente di quanto non crescano le vendite sui mercati esteri. Dal momento che ciò si verifica in condizioni di domanda interna stagnante, è l'andamento delle esportazioni che suscita qualche preoccupazione.

48

A tal riguardo, è utile un confronto con quanto si osserva in Germania, che in questo momento sembra rappresentare il modello europeo di maggior successo. Due aspetti, in particolare, possono essere considerati: la capacità di spostare le vendite sui nuovi mercati e le dimensioni complessive dell'attività di esportazione (tavola 7). Considerando come nuovi i mercati dell'Europa dell'est e della Cina, osserviamo come il comportamento delle imprese esportatrici italiane non sia dissimile da quello tedesco. Il riorientamento delle esportazioni ha un'intensità del tutto paragonabile, con un aumento dei nuovi mercati sulle vendite totali del 70,6 per cento in Italia e del 62,2 per cento in Germania. Meno pronunciato, ma comunque molto significativo, è l'aumento della quota di vendite destinata alla Cina (153 per cento in Italia, 169 per cento in Germania). Non è invece confrontabile l'incremento complessivo delle esportazioni che, nel periodo, sono aumentate del 105 per cento in Germania e appena del 69 per cento in Italia. I segnali di vivacità microeconomica, rivelati dal riorientamento delle vendite verso i nuovi mercati, devono essere quindi rapportati, dal punto di vista macroeconomico, a una dimensione complessiva dell'attività di esportazione che si è fortemente ridimensionata nel confronto con la Germania.

49

È importante notare come questo ridimensionamento non si osservi dal lato delle importazioni dove, con uno spostamento verso nuovi mercati anche più pronunciato che nel caso delle esportazioni, l'aumento complessivo degli acquisti è in linea con il dato tedesco (73,2 contro 87,4 per cento). Una parziale conferma di come l'apertura internazionale dell'economia italiana proceda di pari passo con la media europea in riferimento alle importazioni, ma abbia un passo più lento con riguardo alle esportazioni.

IL COMMERCIO ESTERO DELL'ITALIA E DELLA GERMANIA Tavola 7

	Germania			Italia		
	2000	2009	Variazione	2000	2009	Variazione
Riorientamento dell'export verso est (*)	9,7	15,7	62,2%	6,0	10,3	70,6%
- verso la Cina	1,6	4,5	189,2%	0,9	2,3	153,2%
Variazione totale esportazioni		105,2			68,9	
Riorientamento dell'import da est (*)	11,5	20,1	75,1%	6,9	14,0	104,7%
- dalla Cina	3,4	8,3	145,1%	2,7	6,5	139,7%
Variazione totale importazioni		87,4			73,2	

(*) Quota sul totale delle esportazioni verso Europa dell'Est, Russia, paesi ex-sovietici e Cina.

La previsione

50

Proiettiamo i più recenti andamenti congiunturali, ribassando le stime di crescita rispetto all'esercizio di previsione del Rapporto 2/2010. Stimiamo ora aumenti del PIL dell'uno per cento nel 2010, dello 0,7 per cento nel 2011, dello 0,9 per cento nel 2012 e dell'1,2 per cento nel 2013. Per quanto riguarda la domanda interna, le principali differenze rispetto al nostro precedente esercizio di previsione consistono in una contenuta ricomposizione delle dinamiche di crescita dei consumi e degli investimenti. Sul fronte dell'evoluzione del livello dei prezzi continuiamo a non prevedere particolari spinte inflattive, coerentemente con la poca vivacità attesa per l'economia. Il punto che continuiamo a ritenere più delicato riguarda la ridotta dinamica dei redditi reali delle famiglie, compressi da un tasso di disoccupazione che solo nel 2013 tornerebbe a ridursi.

51

Secondo il nostro pre-consuntivo, nel 2010 le esportazioni dovrebbero chiudere con un incremento del 7,3 per cento, mentre le importazioni aumenterebbero di 7,2 punti percentuali (tavola 8). Questi dati implicano un contributo estero negativo per il 2010 pari a 0,1 punti percentuali (tavola 9). Nel triennio successivo il contributo risulterebbe ancora negativo (-0,1 per cento) nel 2011 e nel 2013, e positivo, per uno stesso ammontare, nel 2012. In particolare, ci attendiamo che il prossimo anno le esportazioni facciano segnare un incremento del 3 per cento, mentre le importazioni cresceranno del 3,2 per cento. Nel 2012, la situazione dovrebbe essere più favorevole alla crescita delle esportazioni, che segneranno un 3,3 per cento di aumento, mentre le importazioni avranno un incremento del 2,8 per cento. Infine, nel 2013, la situazione torna a relativo svantaggio delle esportazioni nei confronti delle importazioni: la crescita delle prime sarà di 3,6 per cento contro un 3,9 per cento delle seconde (15).

(15) Il rallentamento notato del tasso di crescita delle importazioni nel 2012 è da inquadrare nella riduzione di reddito disponibile reale delle famiglie durante quell'anno, di cui si discuterà successivamente.

PRINCIPALI INDICATORI ECONOMICI

Tavola 8

(variazioni percentuali)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prodotto interno lordo	-1,4	-5,0	1,0	0,7	0,9	1,2
- componente ciclica (a)	0,6	-4,9	-4,5	-4,2	-3,8	-3,1
Importazioni di merci e servizi	-4,3	-14,5	7,2	3,2	2,8	3,9
Consumi finali nazionali	-0,4	-1,2	0,4	0,5	0,5	0,7
- delle famiglie	-0,8	-1,8	0,6	0,7	0,6	0,8
- collettivi	0,8	0,6	-0,3	-0,1	0,1	0,4
Investimenti fissi lordi	-4,0	-12,1	3,2	1,2	1,9	3,2
- privati non residenziali	-4,3	-15,8	7,0	2,9	3,0	3,6
Esportazioni di merci e servizi	-3,9	-19,1	7,3	3,0	3,3	3,6
Domanda interna escluse scorte	-1,1	-3,4	0,9	0,6	0,8	1,2
Domanda interna incluse scorte	-1,5	-3,8	1,0	0,8	0,8	1,4
Prezzi al consumo	3,3	0,8	1,5	1,6	1,9	1,6
Deflatore del Pil	2,8	2,1	1,0	2,0	2,2	1,9
Deflatore delle esportazioni	5,1	-0,4	4,8	3,3	3,5	3,2
Deflatore delle importazioni	6,8	-6,1	7,7	1,0	1,9	2,2
Retribuzioni unitarie settore privato	3,4	2,0	3,1	2,5	3,0	3,1
Clup settore privato	4,8	6,1	-0,2	1,8	2,3	2,2
Bilancia dei pagamenti:						
saldo corrente e in conto capitale (b)	-56,0	-48,7	-60,9	-53,6	-45,4	-43,1
- in % del Pil	-3,6	-3,2	-3,9	-3,4	-2,8	-2,5
saldo merci e servizi (b)	-9,0	-6,0	-17,8	-9,5	-0,1	3,3
Avanzo corrente della PA (b)	12,0	-31,2	-28,6	-26,1	-8,9	-1,9
Indebitamento netto della PA (b)	-42,7	-80,9	-81,3	-72,0	-55,1	-48,4
- in % del Pil	-2,7	-5,3	-5,2	-4,5	-3,4	-2,8
- aggiustato per il ciclo	-3,1	-3,4	-3,2	-2,8	-1,8	-1,5
Avanzo primario della PA (b)	38,6	-9,5	-8,4	3,7	25,7	37,1
- in % del Pil	2,5	-0,6	-0,5	0,2	1,6	2,2
- aggiustato per il ciclo	2,1	1,3	1,5	1,9	3,2	3,5
Debito PA (defizione Ue) in % del Pil	106,3	116,0	119,1	120,7	120,5	119,5
Tasso medio sui Bot (c)	3,8	1,0	0,8	1,1	1,7	2,5
Tasso medio reale sui Bot (c)	0,4	0,1	-0,7	-0,5	-0,2	0,9
Costo medio del debito (d)	5,0	4,2	4,0	4,0	4,1	4,3
Reddito disponibile delle famiglie:						
- nominale	2,2	-2,6	1,2	3,0	2,3	2,8
- reale	-0,9	-2,5	-0,4	1,1	0,2	1,1
Propensione al consumo (e)	88,0	88,6	89,5	89,2	89,5	89,3

(a) Scostamento percentuale dalla componente strutturale.

(b) Miliardi di euro.

(c) Valori percentuali.

(d) Interessi passivi in percentuale del debito pubblico.

(e) In percentuale del reddito disponibile.

CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE*(variazioni percentuali)***Tavola 9**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Importazioni merci e servizi	1,3	4,1	-1,8	-0,9	-0,8	-1,1
Consumi finali	-0,3	-0,9	0,3	0,4	0,4	0,6
Investimenti fissi lordi	-0,9	-2,5	0,6	0,2	0,4	0,6
Variazione delle scorte	-0,4	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,2
Esportazioni di merci e servizi	-1,1	-5,4	1,7	0,8	0,9	1,0

52

Queste dinamiche sono influenzate anche da un aumento del prezzo relativo dei beni esportati rispetto a quelli importati, che determina una riduzione dei margini di competitività di prezzo. Nel 2011 prevediamo un aumento delle ragioni di scambio di 2,3 punti; il differenziale si riduce all'1,6 per cento nel 2012 e all'uno per cento nel 2013. In particolare, i prezzi dei prodotti importati cresceranno in maniera sostanziale solo quest'anno (pari a 7,2 per cento), guidati da un incremento del 27 per cento del prezzo delle fonti energetiche importate, mentre per gli anni successivi si prevede un loro minor incremento relativo che sarà in media pari a 1,7 per cento (1 per cento nel 2011, 1,9 per cento nel 2012, 2,2 per cento a fine previsione). I prezzi alle esportazioni, manterranno un profilo di crescita che, escluso l'anno corrente in cui si dovrebbe verificare un aumento del 4,8 per cento, sarà relativamente stabile intorno a un valore medio del 3,3 per cento per il periodo 2011-2013 (3,3 per cento nel 2011, 3,5 per cento nel 2012 e 3,2 per cento nel 2013).

53

Per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti (tavola 10) il saldo della voce merci e servizi in rapporto al Pil si manterrà negativo fino al prossimo anno, segnando -1,1 per cento a fine 2010 e -0,6 per cento nel 2011. Il saldo, invece, nel 2012 sarà nullo in termini di Pil. Infine, nel 2013, vi sarà un saldo positivo, che, in rapporto al Pil, sarà dello 0,2 per cento. Il saldo dei redditi da capitale e da lavoro continuerà tuttavia a registrare valori negativi e in peggioramento: dai -29,1 milioni del 2010 a -30,6 milioni nel 2013. In quota di Pil il saldo resterebbe appena al di sotto del 2 per cento. Nel complesso, il saldo di parte corrente e in conto capitale, che include anche i Trasferimenti, in rapporto al Pil registrerebbe valori sempre negativi, andando da -3,8 per cento del 2010 a -2,4 per cento nel 2013.

54

A differenza di quanto osservato per il settore estero, la previsione sulla domanda interna è sostanzialmente in linea con i risultati del nostro precedente esercizio di previsione. Le principali differenze riguardano una stima oggi lievemente migliore per i consumi nel 2010 e un andamento degli investimenti fissi lordi caratterizzato da un incremento più elevato nel 2010 e meno robusto negli anni successivi. Secondo il nostro corrente esercizio di previsione, i consumi delle famiglie nel 2010 sarebbero aumentati dello 0,6 per cento, il prossimo anno l'incremento sarà di 0,7 punti percentuali, mentre nel 2012 i consumi cresceranno dello 0,6 per cento, chiudendo il 2013 con un incremento dello 0,8 per cento. Il -

BILANCIA DEI PAGAMENTI ECONOMICA*(miliardi di euro)***Tavola 10**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo merci	-9,0	-6,0	-17,8	-9,5	-0,1	3,3
- in % del Pil	-0,6	-0,4	-1,1	-0,6	0,0	0,2
Esportazioni	452,7	364,5	410,0	436,3	466,8	499,0
Importazioni	461,7	370,6	427,8	445,8	466,9	495,7
Saldo redditi da lavoro	-0,4	-0,9	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Saldo redditi da capitale	-23,7	-28,3	-28,8	-29,3	-29,8	-30,3
Trasferimenti correnti	-15,4	-15,7	-16,3	-16,9	-17,6	-18,3
Imposte indirette nette	0,2	-2,9	-3,1	-3,2	-3,3	-3,4
Saldo corrente	-48,7	-48,0	-60,1	-52,8	-44,5	-42,2
Saldo in conto capitale	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Saldo corrente e in conto capitale	-47,8	-47,4	-59,5	-52,1	-43,8	-41,5
- in % del Pil	-3,1	-3,1	-3,8	-3,3	-2,7	-2,4
- in % del Pil al netto dei redditi da capitale	-1,5	-1,3	-2,0	-1,4	-0,9	-0,7
Per memoria:						
Ragioni di scambio (a)	-1,6	6,0	-2,7	2,3	1,6	1,0

(a) Variazioni percentuali.

contributo proveniente dai consumi alla crescita del Pil sarebbe stato pari nel 2010 a 0,3 punti percentuali, mentre nei prossimi anni vi sarà un moderato incremento di questo contributo che sarà in media dello 0,5 per cento. Una dinamica quindi positiva, ma molto inferiore a quella attesa per altri paesi. Ad esempio, le ultime previsioni Ocse indicano un incremento dei consumi privati nelle 7 maggiori economie in media di 2,1 punti percentuali durante il biennio 2011-2012 (16).

55

La debole crescita dei consumi è conseguenza della ridotta dinamica del reddito disponibile, che riteniamo essere uno dei punti di maggiore fragilità dello scenario di previsione (tavola 11). Dopo l'ulteriore flessione del 2010 (-0,4 per cento), le variazioni tornerebbero positive, con una media del triennio 2011-2013 pari a 0,8 per cento, risultante da incrementi dell'1,1 per cento nel 2011 e nel 2013 e dello 0,2 per cento nel 2012. Il guadagno stimato per il 2011 è da imputare sia a un ritorno positivo derivante dai redditi e rendite da capitale (+16 per cento), che a una riduzione della pressione fiscale (che tocca un valore inferiore al 29 per cento). La riduzione della crescita del reddito disponibile allo 0,2 per cento nel 2012, invece, risente dell'incremento della pressione fiscale e di un rallentamento dei guadagni derivanti dalle rendite e redditi da capitale. Con riferimento all'andamento atteso per i redditi da capitale, questi ultimi hanno sperimentato nel solo 2009 una diminuzione del 40 per cento, che ne ha riportato il livello ai valori di venti anni fa. Un loro incremento nei prossimi anni è da considerarsi, quindi, come fisiologico. Per i redditi da la-

(16) Ocse (2010), *Oecd Economic Outlook No. 88*.

REDDITO DISPONIBILE DELLE FAMIGLIE*(variazioni percentuali)***Tavola 11**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reddito lordo disponibile						
nominale	2,2	-2,6	1,2	3,0	2,3	2,8
reale	-0,9	-2,5	-0,4	1,1	0,2	1,1
- risultato lordo di gestione	6,7	0,0	3,2	2,2	3,2	2,9
- redditi da lavoro dipendente	3,7	-0,7	1,1	1,7	2,5	3,2
- redditi da lavoro autonomo	-0,2	-3,3	0,6	1,4	2,5	3,1
- rendite e redditi da capitale	-0,2	-39,6	-13,6	16,3	11,2	7,8
- prestazioni sociali	4,9	4,9	2,3	2,8	1,7	2,9
- imposte sul reddito e sul patrimonio	5,2	-3,2	-1,8	0,1	6,0	5,9
- contributi sociali effettivi	4,9	-0,6	1,0	1,5	2,2	2,9
- contributi sociali figurativi	0,3	0,0	-4,3	-0,9	0,9	2,5
Redditi netti da lavoro (a)	1,7	-1,8	1,0	1,8	2,6	3,3
Imposte sul reddito (b)	4,6	-3,4	-2,0	0,0	5,6	4,9
Redditi da lavoro al netto della tassazione	2,9	1,0	2,1	2,3	2,0	2,8
Pressione fiscale sulle famiglie (in % del totale delle risorse delle famiglie)						
- complessiva	29,4	29,6	29,3	28,8	29,1	29,4
- al netto dei contributi figurativi	28,6	28,8	28,5	28,1	28,4	28,6
- al netto delle imposte sui redditi						
da capitale	28,8	29,0	28,6	28,2	28,4	28,5
Propensione al consumo (in % del reddito disponibile)	88,0	88,6	89,5	89,2	89,5	89,3

*(a) Somma delle retribuzioni dei dipendenti e del reddito da lavoro autonomo al netto dei contributi sociali.**(b) Al netto delle imposte sui redditi da capitale.*

voro dipendente, dopo un incremento dell'1,1 per cento nel 2010, prevediamo aumenti dell'1,7 per cento nel 2011, del 2,5 per cento nel 2012 e, infine, 3,2 per cento nel 2013, valori nel complesso inferiori a quelli registrati negli anni pre-crisi (17). Per il risultato lordo di gestione si prevede una dinamica fondamentalmente stabile, intorno a una media del 2,9 per cento, minore di quella osservata nel periodo pre-recessivo (18).

56

L'inflazione resterebbe contenuta lungo tutto il periodo di previsione, con aumenti dei prezzi al consumo pari all'1,6 per cento nel 2011, all'1,9 per cento nel 2012 e ancora all'1,6 per cento, nel 2013. L'assenza di inflazione riflette la poca vivacità economica prevista per i prossimi anni, a conseguenza della quale non si prevedono frizioni dal lato dell'offerta, e dalla mancanza di tensioni provenienti dai prezzi dei prodotti esteri.

(17) Durante il periodo 2000-2008, la massa di redditi dei lavoratori dipendenti è cresciuta in media del 4,3 per cento.

(18) Ricordiamo che la variazione media annua del risultato lordo di gestione nel periodo 2000-2008 è stata del 6,2 per cento.

RETRIBUZIONI, REDDITI E COSTO DEL LAVORO

Tavola 12

(variazioni percentuali)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Retribuzioni unitarie						
- totale	3,6	2,1	3,1	1,8	2,3	2,7
- settore privato	3,4	2,0	3,1	2,5	3,0	3,1
- servizi pubblici	4,4	2,0	2,4	-0,4	0,3	1,8
Redditi unitari da lavoro dipendente						
- totale	3,7	2,1	3,1	1,7	2,3	2,7
- settore privato	3,5	1,9	3,1	2,5	3,0	3,1
- servizi pubblici	4,5	2,3	2,4	-0,4	0,3	1,8
Massa retributiva						
- totale	3,7	-0,6	0,9	1,8	2,5	3,2
- settore privato	3,7	-1,1	0,4	2,5	3,2	3,7
- servizi pubblici	3,5	0,7	2,4	-0,4	0,3	1,8
Massa dei redditi da lavoro dipendente						
- totale	3,7	-0,6	1,0	1,7	2,5	3,2
- settore privato	3,8	-1,2	0,4	2,5	3,2	3,7
- servizi pubblici	3,6	1,0	2,4	-0,4	0,3	1,8
Produttività del lavoro						
- totale	-0,9	-2,9	2,9	0,9	0,8	0,9
- settore privato	-1,3	-3,9	3,3	0,7	0,7	0,9
Clup						
- totale	4,7	4,6	0,2	1,1	1,7	1,9
- settore privato	4,8	6,1	-0,2	1,8	2,3	2,2
Mol settore privato						
- in % del valore aggiunto	24,5	21,5	21,7	22,4	22,5	22,7
- in % del valore aggiunto al netto della tassazione	19,5	17,4	17,1	17,3	17,8	17,5

Al contenimento dell'inflazione contribuisce anche il recupero della produttività del lavoro (tavola 12), conseguente all'esaurirsi dei fenomeni di *labour hording* e all'avvio di processi di ristrutturazione basati sulla riduzione del numero di lavoratori impiegati. Il recupero di produttività è stato particolarmente robusto nel 2010, con un incremento da noi valutato pari al 2,9 per cento per il totale dell'economia e al 3,3 per cento per il solo settore privato. I guadagni di produttività proseguiranno nel 2011-2013, con incrementi annui appena al di sotto dell'uno per cento. Di conseguenza, contenute saranno le variazioni del clup, che stimiamo per il periodo di previsione collocarsi sensibilmente al di sotto dei valori pre-recessivi e in linea con l'obiettivo di stabilità dei prezzi. L'aumento atteso del clup è dell'1,8 per cento nel 2011 e in media del 2,2 per cento nel biennio 2012-2013.

57

Ciononostante, non riteniamo vi siano stabili segnali di recupero della profittabilità delle imprese. Il margine operativo lordo ritornerebbe al di sopra del 22 per cento del valore

OCCUPAZIONE E FORZA LAVORO

(variazioni percentuali)

Tavola 13

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Migliaia di unità						
Popolazione	60.045	60.340	60.521	60.703	60.885	61.007
Forza lavoro (a)	25.086	24.968	24.992	25.017	25.043	25.068
Occupati (a)	23.396	23.024	22.853	22.839	22.851	22.890
Occupati (b)	24.930	24.269	23.813	23.787	23.813	23.897
- settore privato	21.344	20.728	20.272	20.246	20.272	20.356
dipendenti	14.324	13.891	13.534	13.536	13.566	13.646
indipendenti	7.020	6.837	6.739	6.710	6.705	6.711
- servizi pubblici	3.587	3.541	3.541	3.541	3.541	3.541
Disoccupati (a)	1.690	1.944	2.139	2.179	2.192	2.177
Variazioni percentuali						
Popolazione	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2
Forza lavoro (a)	1,4	-0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Occupati (a)	0,7	-1,6	-0,7	-0,1	0,1	0,2
Occupati (b)	-0,4	-2,7	-1,9	-0,1	0,1	0,4
- settore privato	-0,3	-2,9	-2,2	-0,1	0,1	0,4
dipendenti	0,3	-3,0	-2,6	0,0	0,2	0,6
indipendenti	-1,5	-2,6	-1,4	-0,4	-0,1	0,1
- servizi pubblici	-0,9	-1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Disoccupati (a)	12,0	15,0	10,0	1,9	0,6	-0,7
Tasso di attività (a) (c)	64,0	63,4	63,3	63,4	63,6	63,8
Tasso di disoccupazione (a)	6,7	7,8	8,6	8,7	8,8	8,7

(a) Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro.

(b) Contabilità Nazionale (unità standard di lavoro).

(c) Rapporto tra forze di lavoro totali e popolazione tra 15 e 64 anni.

aggiunto e raggiungerebbe il 22,7 per cento nel 2013. Al netto della tassazione, si passerebbe dal 17,3 al 17,5 per cento fra il 2011 e il 2013. Tale indicatore perderà quest'anno due decimi, toccando un valore del 17,1 per cento, mentre l'anno successivo conoscerà un incremento sostenuto andandosi a posizionare al 17,3 per cento, dopodiché vi sarà un maggior incremento fino a 17,8 per cento, per finire al 2013 con una sua riduzione di 3 decimi a 17,5 per cento.

58

Sull'andamento dei redditi complessivi influisce in maniera principale la scarsa capacità del sistema di creare occupazione. In effetti, prendendo in considerazione i dipendenti del settore privato (tavola 13), avremo che a fronte di redditi unitari che avranno andamenti contenuti ma tutto sommato positivi (nel settore privato si va dal 3,1 per cento del 2010 a un 2,5 per cento del 2011, a cui fa seguito un 3 per cento nel 2012 e infine 3,1 per cento nel 2013), l'andamento dell'occupazione si manterrà a livelli molto bassi. Dopo la contra-

zione del 2010 (-2,6 per cento), per l'occupazione dipendente stimiamo una variazione nulla nel 2011 e poi lievi aumenti nel 2012-2013 (rispettivamente 0,2 e 0,6 per cento), incrementi insufficienti a recuperare i valori pre-recessivi. Considerando anche i lavoratori autonomi, la situazione dell'occupazione nel settore privato è ancora più fragile con una variazione negativa dello -0,1 per cento nel 2011 e tassi di crescita moderata nel 2012 (0,1 per cento) e nel 2013 (0,4 per cento). In termini di tasso di disoccupazione, stimiamo ulteriori aumenti fino al 2012, anno in cui si raggiunge un massimo di 8,8 per cento. Il numero dei disoccupati, cresciuto del 10 per cento nel 2010, aumenterebbe ancora nel 2011-2012 (+1,9 e +0,6 per cento), e conoscerà una riduzione dello 0,7 per cento nel 2013.

59

Venendo al profilo degli investimenti, il forte incremento del 2010 (7 per cento secondo il nostro pre-consuntivo) risulta trainato dalla componente in Macchinari e attrezzature, a sua volta determinato da specifiche misure di agevolazione fiscale. Dal momento che queste ultime sono venute meno con la prima metà dell'anno, riteniamo che il recupero degli investimenti sia destinato ad attenuarsi, senza segnare l'avvio di un vero e proprio ciclo espansivo delle scelte di accumulazione. Stimiamo l'aumento degli Investimenti privati non residenziali pari al 2,9 per cento nel 2011, al 3 per cento nel 2012 e al 3,6 per cento nel 2013. A livello complessivo, gli investimenti fissi lordi aumenterebbero dell'1,2 per cento nel 2011 e dell'1,9 per cento nel 2012, per ritornare al 3,2 per cento nel 2013. In termini di contributo alla crescita del Pil, questo passerà dallo 0,6 per cento del 2010 (il più elevato fra le singole componenti della domanda) a 0,2 punti nel 2011, a 0,4 punti nel 2012 e infine a 0,6 punti nel 2013.

Economia in affanno

60

Il quadro che emerge dalle previsioni segnala un'economia ancora non in grado di recuperare la ricchezza persa in seguito alla crisi. A parte il dato riferito al 2013, il tasso di crescita del prodotto interno si colloca sotto l'1 per cento nel triennio 2010-2012. Per dare un ordine di idee sulla posizione relativa dell'Italia nei confronti di altri paesi europei (Francia, Germania e la media sui 14 paesi Ocse) e Stati Uniti, nel grafico 19 sono stati riportati gli indici del prodotto interno costruiti usando i tassi di crescita previsti dall'Ocse per tali paesi e per l'Italia. Alla voce «Italia (Cer)» è stato inserito anche l'indice costruito usando i tassi di crescita derivanti dal presente rapporto.

61

Si può notare immediatamente come le prospettive economiche per l'Italia siano le meno brillanti nel gruppo. Prendendo in considerazione il dato derivante dalle previsioni Ocse, il nostro paese dovrebbe stare ancora sotto ai livelli pre-crisi per circa quattro punti percentuali. Considerando il sentiero che si ottiene dal nostro esercizio di previsione, si ha un'immagine ancor più esplicita sulla debole ripresa dell'economia italiana nel breve termine. In base a questi ultimi dati, nel 2012 l'Italia sarà ancora sotto, in termini di Pil, di circa sei punti percentuali rispetto alla situazione esistente prima del manifestarsi della crisi. A tal

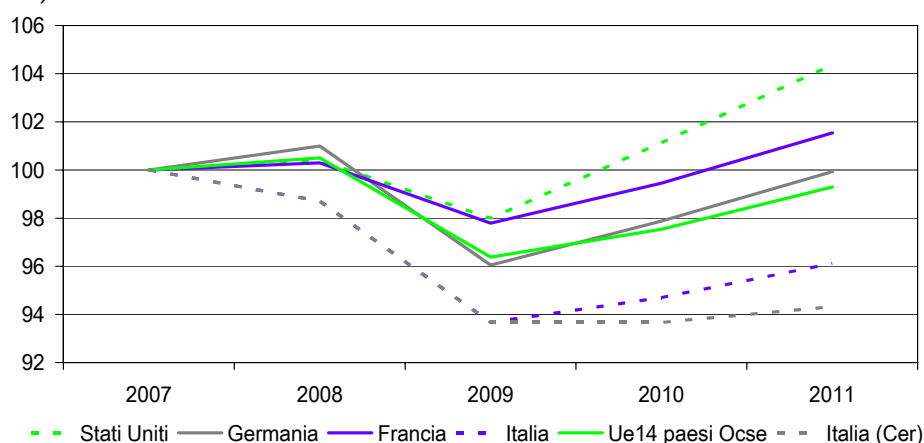
proposito, si consideri il seguente esercizio computazionale: si supponga che, dopo il 2013, il Pil, i consumi e gli investimenti continuino a registrare incrementi pari ai valori medi tratti dalla nostra previsione (1 per cento per il Pil, 0,5 per cento, per i consumi e 2,4 per cento per gli investimenti). L'indice di queste componenti simulate è riportato nel grafico 20.

Posto pari a 100 il valore nel 2007 di Pil, consumi e investimenti, mentre i consumi ritorneranno in linea coi valori pre-crisi nel 2013, vediamo che il prodotto aggregato e gli investimenti torneranno a livelli pre-crisi tra il 2016 e il 2017 (19).

INDICE DEL PIL, DEI CONSUMI E DEGLI INVESTIMENTI

Grafico 19

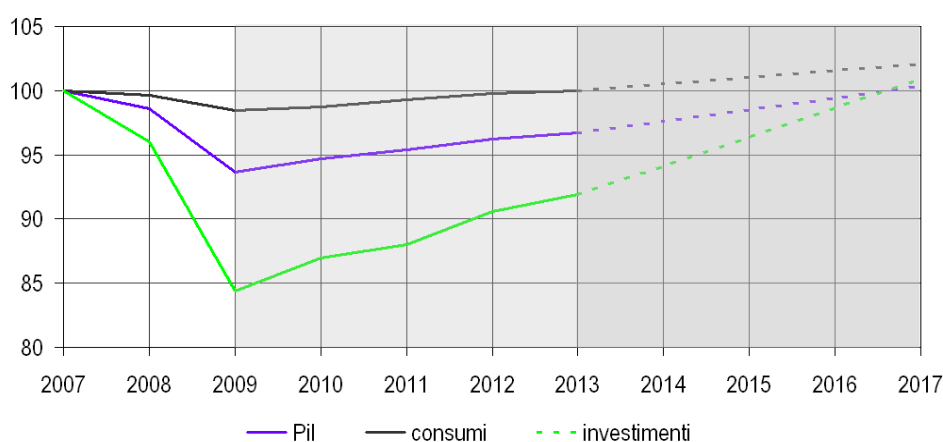
(2007=100)



Fonte: elaborazione su dati Ocse e Cer.

TASSI DI CRESCITA DEL PIL A CONFRONTO

Grafico 20



Fonte: elaborazione su dati Ocse e Cer.

(19) Le ipotesi effettuate per l'esercizio implicano un contributo netto negativo per la componente residuale composta da variazione delle scorte ed esportazioni nette. Volendo portare ad una posizione di neutralità di questa componente, ipotizzando cioè che a partire dal 2013 ci sia un riassorbimento totale dello squilibrio estero e variazioni nulle delle scorte, il Pil dovrebbe tornare ai valori del 2007 a cavallo del 2015 e 2016.

La Legge di stabilità per il 2011

62

L

o scorso luglio il governo, approvando definitivamente il decreto legge 78/2010, ha messo in atto un'ulteriore correzione dei conti pubblici con l'obiettivo, concordato in sede europea, di ricondurre l'indebitamento netto nel 2012 sotto la soglia del 3 per cento. Secondo le valutazioni ufficiali, la manovra corregge l'indebitamento netto per un ammontare di 12 miliardi di euro nel 2011 che sale fino a 25 miliardi di euro nel 2012-2013. Nelle nostre stime, la manovra, nonostante la sua rilevanza quantitativa, non riesce a conseguire gli obiettivi. Pesano sui risultati delle nostre previsioni, una stima meno favorevole rispetto a quella governativa degli andamenti tendenziali dei conti pubblici e delle prospettive di ripresa dell'economia e, per quanto riguarda gli effetti della manovra di correzione adottata, una valutazione più contenuta del recupero di gettito conseguente alle misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (20).

63

Messa «al sicuro» la dinamica dei conti, il governo ha presentato lo scorso ottobre un disegno di Legge di stabilità estremamente «leggero», conforme alla connotazione richiesta dalla nuova legge di contabilità, limitato di fatto alla rimodulazione di stanziamenti in conto capitale. Nel corso della discussione alla Camera il disegno di legge è stato tuttavia ampiamente modificato, anche per effetto dell'inclusione nel provvedimento di disposizioni finalizzate al sostegno dell'economia, che non avrebbero dovuto trovare posto nella legge di stabilità. Nella versione definitiva, approvata il 7 dicembre, la dimensione lorda della manovra è cresciuta fino a 6 miliardi di euro per il 2011 e a 1,6 e 1,5 miliardi di euro per il biennio successivo, come si mostra nella tavola 14. Gli effetti sull'indebitamento netto sono sostanzialmente nulli, con un miglioramento di appena 0,9 milioni di euro per il 2011, di 1,6 milioni per il 2012 e di 0,4 milioni per il 2013.

64

Secondo la nostra rappresentazione, nel 2011 il 79,4 per cento delle maggiori risorse della Legge di stabilità sono recuperate mediante riduzioni della spesa pubblica. Ciò dipende dall'ipotesi che abbiamo adottato di considerare, in linea con la trattazione contabile dei proventi della vendita delle licenze UMTS nel 2000, i maggiori proventi attesi dall'asta per i diritti d'uso delle frequenze radioelettriche come minori spese in conto capitale, anziché come maggiori entrate, come sono considerati tali proventi nei documenti ufficiali. Per il biennio 2012-2013, invece, circa i due terzi delle nuove risorse sono garantiti da maggiori entrate.

65

Esaminando più da vicino le misure adottate per reperire le nuove risorse, dalla gara per la vendita dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche (da destinare ai servizi di comunicazione elettronica mobile in banda larga), il governo conta di reperire 2,4 miliardi di euro, anche grazie all'introduzione nelle procedure di gara di opportuni meccanismi competitivi che inducano i concorrenti ad alzare il valore delle loro offerte. Nel caso la gara non consentisse di raggiungere i risultati stimati, è prevista una riduzione lineare, sino a concorrenza dello scostamento, delle dotazioni finanziarie iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun ministero (con esclu-

(20) Cfr. *Rapporto CER 2/2010*, pp. 19-37.

sione del Fondo ordinario delle università e delle risorse destinate alla ricerca e al finanziamento del 5 per mille). Sempre dal lato delle minori spese previste segnaliamo la riduzione del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE), per un importo pari a 1,8 miliardi di euro nel 2011 e significativamente minore negli anni successivi e gli stanziamenti destinati all'università e alla ricerca, (appostati nella tabella A del bilancio dello Stato), per un importo di 500 milioni di euro annui per il 2012-2013, il cui importo va peraltro a finanziare l'incremento del fondo universitario. Il governo, inoltre, conta di reperire maggiori entrate da nuove misure di contrasto all'evasione fiscale (240 milioni di euro annui), dal rafforzamento della lotta al gioco illegale (392 milioni di euro per il 2011) e dalla modifica alla disciplina relativa al leasing immobiliare, con un maggior gettito previsto di 348 milioni di euro per il 2011 e 160 milioni di euro circa per il biennio seguente (21).

66

Dal lato delle misure espansive, le maggiori spese prevalgono sulle riduzioni di entrate nel 2011, quando assorbono circa il 73 per cento delle risorse impiegate. Per il loro impatto sull'indebitamento netto, gli interventi più significativi sono il finanziamento del Fondo esigenze indifferibili, per un importo di 924 milioni di euro destinato a specifici interventi, del Fondo per le missioni internazionali di pace (750 milioni di euro per consentire di prorogare le missioni fino alla fine di giugno 2011), degli ammortizzatori in deroga (600 milioni di euro) e del fondo ordinario per l'università (450 milioni di euro nel 2011 e 282,7 milioni di euro a decorrere dal 2012, finalizzati a consentire il reclutamento di professori di seconda fascia). Tra le altre maggiori spese per il 2011, ricordiamo quelle per il settore socio-sanitario (complessivamente 547,5 milioni di euro, di cui 347,5 costituiscono un «acconto» delle risorse che devono essere rese disponibili per l'anno secondo il Patto per la salute del dicembre 2009) e quelle consentite ai comuni di Milano e Parma per la realizzazione di specifici interventi in deroga al patto di stabilità (22).

67

Nel biennio 2012-2013, invece, le misure espansive costituite da riduzioni di entrate prevalgono sulle maggiori spese. Le misure di riduzione delle entrate più significative sono la proroga della detassazione dei contratti di produttività, che incide però in maniera più rilevante nel 2011, l'abrogazione dell'innalzamento delle aliquote contributive per i lavoratori dipendenti, gli artigiani, i commercianti e altre figure, con un effetto, in termini di minor gettito contributivo, di circa 500 milioni di euro annui per il triennio 2011-2013 e le agevolazioni fiscali e contributive per il settore agricolo (23).

(21) La modifica interviene sul regime fiscale (imposte di registro, ipotecarie e catastali) dei contratti di locazione finanziaria di beni immobili con riferimento sia alle imposte pagate sui canoni periodici (imposta di registro) sia a quelle relative al trasferimento del cespite. In particolare, si estende all'utilizzatore dell'immobile la responsabilità solidale per il pagamento delle imposte e si introduce una imposta sostitutiva delle imposte ipotecarie e catastali dovute sui contratti di leasing immobiliare in corso alla data del 1° gennaio 2011.

(22) Nell'ambito delle nuove regole per il Patto di stabilità interno, si concede ai comuni di Milano e di Parma di escludere le risorse statali e le spese sostenute per gli interventi relativi rispettivamente alla realizzazione dell'Expo Milano 2015 (con un effetto in termini di maggior indebitamento netto di 480 milioni di euro per il 2011) e degli interventi straordinari relativi all'Agenzia europea per la sicurezza alimentare e alla realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma (14 milioni di euro per il 2011-2013).

(23) Si rendono definitive le agevolazioni previste sugli atti di ricomposizione fondiaria della piccola proprietà contadina, relative all'imposta di registro, ipotecaria e catastale e alla determinazione degli

**EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO
DELLA LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2011**

(valori in milioni di euro)

Tavola 14

	2010	2011	2012	2013
RISORSE	86,0	5.959,5	1.638,3	1.486,3
Maggiori entrate	10,4	1.228,0	552,0	518,0
- Lotta all'evasione	0,0	240,0	240,0	240,0
- Misure sul gioco	0,0	392,0	0,0	0,0
- Leasing	0,0	348,0	168,0	161,0
- Altro	10,4	248,0	144,0	117,0
Minori spese	75,6	4731,5	1086,3	968,3
- correnti	75,6	2.316,5	1.071,3	953,3
- Fondo ISPE (*)	0,0	1752,0	225,0	49,0
- Università	0,0	0,0	500,0	500,0
- Altro	75,6	564,50	346,30	404,30
- c/capitale	0,0	2.415,0	15,0	15,0
- Gara frequenze radioelettriche	0	2.400	0	0
IMPIEGHI	86,0	5.958,6	1.636,7	1.485,9
Minori entrate	86,0	1.611,3	1.077,5	1.070,2
- Detassazione produttività	0,0	835,0	263,0	0,0
- Soppressione aumento contributivo	0,0	509,0	509,0	509,0
- Settore agricolo	86,0	250,0	250,0	250,0
- Altro	0,0	17,3	55,5	311,2
Maggiori spese	0,0	4.347,3	559,2	415,7
- correnti	0,0	3.128,3	519,2	386,2
- Fondo esigenze indifferibili (*)	0,0	924,0	0,0	0,0
- Missioni di pace	0,0	750,0	0,0	0,0
- Università	0,0	452,2	282,7	282,7
- Sanità e sociale	0,0	547,5	0,0	0,0
- Altro	0,0	454,5	236,5	103,5
- c/capitale	0,0	1.219,0	40,0	29,5
- Fondo occupazione	0,0	600,0	0,0	0,0
- Enti locali	0,0	494,0	14,0	14,0
- Credito imposta ricerca	0,0	100,0	0,0	0,0
- Altro	0,0	25,0	26,0	15,5
Effetto netto	0,0	0,9	1,6	0,4

(*) Da suddividere tra minori spese correnti e in conto capitale.

Fonte: nostre elaborazioni su documenti ufficiali

oneri notarili. Si confermano, inoltre, le agevolazioni contributive per i datori di lavoro agricoli di zone svantaggiate, con un minor gettito di 86 milioni di euro per il 2010 e di 206 per gli anni successivi.

68

Nel complesso, la Legge di stabilità presenta significative analogie con la legge finanziaria per il 2010 e non solo per le modalità con cui si è pervenuti alla definizione del contenuto definitivo (anche il testo originario della finanziaria per il 2010 si presentava molto snello ed è poi cresciuto nel corso dell'esame parlamentare). Dal punto di vista dei contenuti, a fronte di una copertura che è costituita per la gran parte da risorse temporanee e/o incerte, come i proventi della vendita delle frequenze digitali e della lotta all'evasione, che insieme costituiscono circa il 51 per cento della copertura per il 2011, vi è rischio di aver aperto «*numerosi rubinetti di spesa che potrebbe essere difficile chiudere*» (24). Ciò vale in particolare per gli interventi previsti dal Fondo per le esigenze indifferibili che, in linea con l'esperienza maturata con l'approvazione della legge finanziaria dello scorso anno è stato appositamente rifinanziato, sebbene per un importo più basso, e per le spese connesse alle missioni internazionali di pace. Allo stesso tempo rileva come manchino ancora all'appello gli opportuni stanziamenti per adeguare il livello di finanziamento del SSN a quello stabilito nel recente Patto per la salute (si tratta di 486,5 milioni di euro per il 2011 e di 834 milioni di euro per il 2012).

Le previsioni per il 2010-2013

69

Lo scorso ottobre l'Istat e la Banca d'Italia, nell'ambito delle procedure previste per le situazioni di disavanzo eccessivo, hanno rivisto i conti del settore pubblico. La revisione ha riguardato sia le spese per interessi passivi, riviste verso l'alto, sia le dimensioni del debito pubblico (25). L'indebitamento netto ha subito un lieve peggioramento che ne ha lasciato invariato il rapporto rispetto al Pil (5,3 per cento), mentre il debito pubblico è incrementato di 0,2 punti percentuali per il 2009 portandosi al 116 per cento (tavola 15).

70

Secondo le nostre stime, che tengono conto degli effetti delle misure previste nella Legge di stabilità, i conti pubblici avrebbero registrato un lieve miglioramento nel 2010 e ne registreranno uno più significativo nei prossimi anni. Più precisamente, l'indebitamento netto diminuisce dal 5,2 per cento del Pil nel 2010 fino al 2,8 per cento nel 2013. Migliorano anche il saldo primario e quello corrente, con la differenza che mentre il saldo corrente si mantiene negativo per tutto il periodo di previsione, il saldo primario registra un valore positivo sin dal 2011 (0,2 per cento del Pil). Il debito pubblico, invece, sperimenta un incremento della sua incidenza sul Pil fino al 2011, quando raggiunge il 120,7 per cento, per poi sperimentare una riduzione fino al 119,5 per cento nel 2013.

71

Entrambe le componenti di bilancio contribuiscono al miglioramento delineato dei saldi di finanza pubblica, sebbene un ruolo più significativo sia svolto dal contenimento delle spese, la cui dinamica riflette le misure di contenimento adottate dal governo nell'ultimo biennio. In termini di Pil, le entrate registrano nel periodo di previsione una riduzione, passando dal

(24) Cfr. *Rapporto Cer 3/2009*, p. 42.

(25) Cfr. *Istat, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht*, 22 ottobre 2010.

SALDI DI FINANZA PUBBLICA**Tavola 15**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Milioni di euro						
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE						
Indebitamento netto	-42.694	-80.863	-81.379	-72.026	-55.127	-48.268
Saldo primario	38.586	-9.512	-8.485	3.665	25.705	37.249
Spesa per interessi	81.280	71.351	72.894	75.691	80.832	85.517
Saldo corrente	11.968	-31.192	-28.662	-26.115	-8.873	-1.771
Debito (definizione Ue)	1.666.461	1.763.559	1.846.759	1.923.993	1.981.789	2.028.218
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE						
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,2	-4,5	-3,4	-2,8
Saldo primario	2,5	-0,6	-0,5	0,2	1,6	2,2
Spesa per interessi	5,2	4,7	4,7	4,7	4,9	5,0
Saldo corrente	0,8	-2,1	-1,8	-1,6	-0,5	-0,1
Debito (definizione Ue)	106,3	116,0	119,1	120,7	120,5	119,5

46,9 per cento del 2010 al 46,7 per cento nel biennio 2012-2013 (tavola 16). Le spese, a loro volta, sperimentano a fine periodo una riduzione di 2,8 punti percentuali di Pil rispetto al 2009, nonostante la ripresa della dinamica degli interessi passivi, la cui incidenza cresce nello stesso periodo di circa 0,3 punti percentuali. Nel 2013 la spesa pubblica complessiva si riporta, secondo le nostre previsioni, su valori in termini di Pil inferiori al 50 per cento.

72

Per il 2010 stimiamo un'inversione della dinamica delle entrate, con un aumento dell'1,4 per cento, grazie alla ripresa delle entrate correnti, in particolare di quelle tributarie, che più che compensa la riduzione delle entrate in conto capitale (-52,5 per cento). La pressione fiscale, tuttavia, si riduce rispetto allo scorso anno, attestandosi al 42,8 per cento del Pil, per via della ripresa della dinamica del denominatore (tavola 17).

73

Secondo le nostre previsioni, le entrate complessive crescono ad un tasso dell'1,7 per cento nel 2011 e di più del doppio nel biennio successivo. Tale dinamica è sostanzialmente trainata dalle entrate tributarie correnti, mentre per quelle contributive si stima una crescita inferiore alla media delle entrate complessive per l'intero periodo di previsione.

74

Per le spese stimiamo nel complesso un incremento dell'1,3 per cento nel 2010, pari a poco meno della metà di quello registrato lo scorso anno. Tale risultato sconta l'inversione della spesa in conto capitale che, dopo il significativo incremento dello scorso anno, riconducibile agli stanziamenti adottati nell'ambito delle manovre anticrisi, sperimenta una riduzione dell'8,2

CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Milioni di euro					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A. ENTRATE CORRENTI	728.355	701.955	720.203	733.474	761.213	788.403
Imposte dirette	239.740	222.655	229.568	233.140	245.946	257.277
Imposte indirette	216.009	206.956	213.468	218.409	226.216	234.669
Contributi sociali	215.911	215.003	218.067	221.498	227.199	232.888
Altre entrate	56.695	57.341	59.099	60.427	61.853	63.568
B. ENTRATE IN CONTO						
CAPITALE	3.706	16.099	7.640	6.398	6.435	6.480
C. TOTALE ENTRATE (A+B)	732.061	718.054	727.843	739.872	767.648	794.883
D. SPESE CORRENTI	716.387	733.147	748.865	759.588	770.086	790.174
Consumi collettivi	317.281	327.814	333.720	335.150	337.646	344.802
di cui:						
- redditi	169.813	171.578	175.753	176.328	176.053	178.770
- consumi intermedi	129.009	137.199	138.646	139.953	143.783	148.544
Interessi passivi	81.280	71.351	72.894	75.691	80.832	85.517
Prestazioni sociali	277.263	291.335	298.133	306.425	311.497	320.447
Altre uscite correnti	40.563	42.647	44.118	42.322	40.111	39.408
E. SPESE CORRENTI AL						
NETTO DEGLI INTERESSI	635.107	661.796	675.971	683.897	689.254	704.657
F. SPESE IN CONTO						
CAPITALE	58.368	65.770	60.357	52.309	52.689	52.977
Investimenti lordi	34.602	37.040	34.069	30.594	29.410	30.826
Altre spese	23.766	28.730	26.288	21.715	23.279	22.150
G. TOTALE SPESE (D+F)	774.755	798.917	809.222	811.898	822.775	843.151
H. SALDO						
CORRENTE (A-D)	11.968	-31.192	-28.662	-26.115	-8.873	-1.771
I. INDEBITAMENTO						
NETTO (C-G)	-42.694	-80.863	-81.379	-72.026	-55.127	-48.268

Tavola 16

	Variazioni percentuali (*)						In % del Pil					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A. ENTRATE CORRENTI	1,2	-3,6	2,6	1,8	3,8	3,6	46,5	46,2	46,4	46,0	46,3	46,4
Imposte dirette	2,8	-7,1	3,1	1,6	5,5	4,6	15,3	14,6	14,8	14,6	15,0	15,2
Imposte indirette	-4,9	-4,2	3,1	2,3	3,6	3,7	13,8	13,6	13,8	13,7	13,8	13,8
Contributi sociali	5,2	-0,4	1,4	1,6	2,6	2,5	13,8	14,1	14,1	13,9	13,8	13,7
Altre entrate	4,3	1,1	3,1	2,2	2,4	2,8	3,6	3,8	3,8	3,8	3,8	3,7
B. ENTRATE IN CONTO												
CAPITALE	-18,3	334,4	-52,5	-16,3	0,6	0,7	0,2	1,1	0,5	0,4	0,4	0,4
C. TOTALE ENTRATE (A+B)	1,1	-1,9	1,4	1,7	3,8	3,5	46,7	47,2	46,9	46,4	46,7	46,8
D. SPESE CORRENTI	4,5	2,3	2,1	1,4	1,4	2,6	45,7	48,2	48,3	47,7	46,8	46,5
Consumi collettivi	4,3	3,3	1,8	0,4	0,7	2,1	20,2	21,6	21,5	21,0	20,5	20,3
di cui:												
- redditi	3,6	1,0	2,4	0,3	-0,2	1,5	10,8	11,3	11,3	11,1	10,7	10,5
- consumi intermedi	5,0	6,3	1,1	0,9	2,7	3,3	8,2	9,0	8,9	8,8	8,7	8,7
Interessi passivi	4,9	-12,2	2,2	3,8	6,8	5,8	5,2	4,7	4,7	4,7	4,9	5,0
Prestazioni sociali	4,9	5,1	2,3	2,8	1,7	2,9	17,7	19,2	19,2	19,2	18,9	18,9
Altre uscite correnti	3,0	5,1	3,4	-4,1	-5,2	-1,8	2,6	2,8	2,8	2,7	2,4	2,3
E. SPESE CORRENTI AL												
NETTO DEGLI INTERESSI	4,5	4,2	2,1	1,2	0,8	2,2	40,5	43,5	43,6	42,9	41,9	41,5
F. SPESE IN CONTO												
CAPITALE	-6,6	12,7	-8,2	-13,3	0,7	0,5	3,7	4,3	3,9	3,3	3,2	3,1
Investimenti lordi	-3,3	7,0	-8,0	-10,2	-3,9	4,8	2,2	2,4	2,2	1,9	1,8	1,8
Altre spese	-11,1	20,9	-8,5	-17,4	7,2	-4,8	1,5	1,9	1,7	1,4	1,4	1,3
G. TOTALE SPESE (D+F)	3,6	3,1	1,3	0,3	1,3	2,5	49,4	52,5	52,2	50,9	50,0	49,7
H. SALDO												
CORRENTE (A-D)	-1,5	-2,9	0,3	0,2	1,1	0,4	0,8	-2,1	-1,8	-1,6	-0,5	-0,1
I. INDEBITAMENTO												
NETTO (C-G)	-1,2	-2,6	0,1	0,7	1,1	0,6	-2,7	-5,3	-5,2	-4,5	-3,4	-2,8

(*) Per il saldo corrente e l'indebitamento netto variazioni del rapporto con il Pil.

LA PRESSIONE FISCALE

(in % del Pil)

Tavola 17

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pressione tributaria	29,1	29,1	28,7	28,4	28,8	29,0
Pressione contributiva (a)	13,8	14,1	14,1	13,9	13,8	13,7
Pressione fiscale (a)	42,9	43,2	42,8	42,3	42,6	42,7

(a) Al lordo dei contributi figurativi.

per cento, ma anche la più moderata dinamica delle spese correnti, il cui peso sul Pil cresce di appena 0,1 punti percentuali. Per il 2011 stimiamo una dinamica ancora più contenuta delle spese complessive con un incremento di appena lo 0,3 per cento, che riflette anche l'ipotesi adottata nel nostro esercizio di considerare come minori spese in conto capitale i proventi della vendita delle frequenze radioelettriche. Per il biennio seguente stimiamo una ripresa della dinamica della spesa complessiva, con tassi di crescita rispettivamente dell'1,3 e del 2,5 per cento.

75

Per la spesa per redditi della pubblica amministrazione stimiamo un progressivo e significativo rallentamento della dinamica fino al 2012, quando la spesa diminuisce dello 0,2 per cento annuo. Sulla dinamica prevista influiscono le misure di contenimento della spesa per il pubblico impiego adottate nella manovra di questa estate, parzialmente attenuate per il 2011 dai provvedimenti presi nella Legge di stabilità con riferimento al finanziamento del fondo ordinario per l'università.

76

Per i consumi intermedi stimiamo per il 2010 una dinamica meno vivace dello scorso anno, con una crescita dell'1,1 per cento, anche per l'ipotesi adottata nell'esercizio di previsione di una crescita della spesa delle amministrazioni statali per forniture militari, in linea con il trend precedente dopo il boom dello scorso anno. Per il 2011 prevediamo una crescita dell'1,3 per cento, mentre per il 2012 una crescita più sostenuta (2,3 per cento), nonostante la previsione incorpori gli effetti di contenimento della spesa della reintroduzione del ticket sulla specialistica. Per il biennio 2011-2012 la previsione incorpora, con riferimento alla spesa per prestazioni sanitarie, l'intero importo delle maggiori risorse che il governo si è impegnato a rendere disponibili per il SSN, secondo gli accordi definiti nel Patto per la salute del dicembre 2009.

77

La spesa per la protezione sociale dovrebbe chiudere il 2010 con una variazione pari a poco più del 2 per cento, decisamente più contenuta rispetto a quella dell'anno precedente (5,1 per cento). Il rallentamento dell'inflazione nel 2010 contiene il tasso di crescita della spesa previdenziale, che costituisce la componente prevalente della spesa sociale complessiva (tavola 18). Per i successivi anni di previsione, il tasso di crescita della spesa socia-

PRESTAZIONI SOCIALI

Tavola 18

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Milioni di euro						
Pensioni	240.187	250.403	258.296	265.300	271.113	278.390
- lavoratori dipendenti privati (a)	122.168	126.783	132.512	135.586	139.077	142.997
- lavoratori autonomi (b)	29.173	30.382	31.965	33.393	34.251	36.103
- lavoratori dipendenti pubblici (c)	50.364	53.085	55.369	57.614	58.759	61.376
Prestazioni per la famiglia (d)	6.675	6.390	6.704	6.955	7.099	7.355
Prestazioni per la disoccupazione (e)	6.383	9.963	8.507	9.488	8.475	8.775
Totale prestazioni sociali	277.263	291.335	298.133	306.425	311.497	320.447
Variazioni %						
Pensioni	4,1	4,3	3,2	2,7	2,2	2,7
- lavoratori dipendenti privati (a)	4,1	4,0	2,8	2,1	2,1	2,2
- lavoratori autonomi (b)	4,7	4,5	3,5	3,1	2,5	4,6
- lavoratori dipendenti pubblici (c)	3,1	4,6	4,4	4,3	2,3	2,4
Prestazioni per la famiglia (d)	5,6	-4,3	4,9	3,8	2,1	3,6
Prestazioni per la disoccupazione (e)	17,7	56,1	-14,6	11,5	-10,7	3,5
Totale prestazioni sociali	4,9	5,1	2,3	2,8	1,7	2,9
In % del Pil						
Pensioni	15,3	16,5	16,7	16,6	16,5	16,4
Prestazioni per la famiglia (d)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Prestazioni per la disoccupazione (e)	0,4	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5
Totale prestazioni sociali	17,7	19,2	19,2	19,2	18,9	18,9

(a) Fpld, Inpdai, Inpgi e altri fondi (i fondi speciali, i fondi integrativi e quelli facoltativi).

(b) Artigiani, Commercianti e Coltivatori diretti-Mezzadri-Coloni (CDMC).

(c) Dipendenti statali e iscritti all'Inpdap.

(d) Comprende assegni familiari, prestazioni erogate dai comuni per le famiglie e assegno al secondo figlio.

(e) Comprende la spesa per le indennità di disoccupazione e la cassa integrazione.

le complessive si mantiene su livelli vicini al 2-2,5 per cento. Nei prossimi anni, infatti, si renderanno progressivamente operative le modifiche apportate dalla legge 122/2010, che ha mutato i requisiti di accesso al pensionamento (le cosiddette «finestre») e contemporaneamente si esplicheranno gli effetti dei precedenti interventi normativi relativi alla modifica dei requisiti necessari per il pensionamento anticipato (legge 247/2007 detta anche Protocollo sul welfare). Tuttavia, secondo le nostre previsioni, il rapporto tra spesa previdenziale e Pil non si riduce, a causa dei bassi tassi di crescita del denominatore.

78

Il rifinanziamento della cassa integrazione in deroga, stabilito dalla Legge di stabilità, contribuisce a mantenere la spesa per ammortizzatori sociali su un sentiero dinamico positivo nel 2011. Piuttosto, alla luce dell'andamento delle richieste di cassa integrazione registrate

quest'anno, sorge il dubbio se le risorse messe in campo possano essere sufficienti per soddisfare le crescenti richieste delle imprese.

Nella Legge di stabilità viene anche fatto preciso riferimento a una ipotesi di riforma di tutto il sistema degli strumenti di sostegno ai redditi dei disoccupati. Una riforma più volte annunciata - già dal primo governo Prodi - che però non ha mai trovato, in tanto tempo, l'accordo delle parti sociali. Per gli anni successivi si ipotizza invece una decelerazione della spesa per ammortizzatori, che potrà però essere confermata solo a fronte di una sostanziosa ripresa dell'attività produttiva.

79

Secondo le nostre previsioni, infine, la spesa in conto capitale diminuisce dell'8,2 per cento nel 2010 e del 13,4 per cento nel 2011. Per la spesa per investimenti fissi lordi stimiamo una riduzione fino al 2012, anche per effetto dei tagli ai trasferimenti alle amministrazioni territoriali stabilite nel decreto legge 78/2010 che, nel nostro esercizio, incidono su tale componente per una quota rilevante.

N

80

el confronto sulla politica economica riaffiora, ancora una volta, l'ipotesi di una riapertura del cantiere della riforma fiscale. Ma, anche questa volta, l'incertezza del quadro politico e le difficili condizioni della finanza pubblica non sembrano favorire il superamento di generici annunci e di affollate declinazioni di priorità.

In una prospettiva che resta indeterminata continuano, dunque, a trovare collocazione vecchi problemi (magari accentuati), consolidate attese (certamente più diffuse), progetti datati (e talora rinnovati).

Accanto ad essi avanza, però, il nuovo, con i suoi vincoli e le sue incertezze: i primi, relativi al finanziamento della riforma; le seconde, conseguenti all'intreccio fra riforma tributaria e processo di attuazione del federalismo fiscale.

A prescindere dai tempi di un intervento riformatore, risulta opportuno fare il punto sui temi e le prospettive di quello che oggi ancora si presenta come un «fisco in attesa di riforma». Ad essi è dedicato questo capitolo del Rapporto.

I problemi: dalla realtà dei dati alla percezione dei cittadini

81

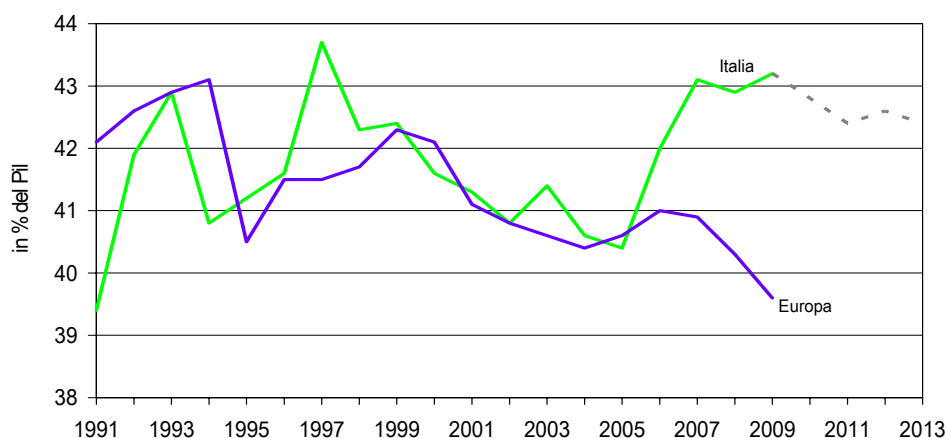
La istanze per una riforma del sistema tributario muovono dall'evidenza di una realtà in cui si combinano un prelievo eccessivo e mal distribuito e una gestione del rapporto fisco-contribuenti complicata e costosa. In particolare, il confronto internazionale mostra:

- un'elevata *pressione fiscale* (grafico 21), con un 43,2 per cento (2009) che colloca l'Italia al 3° posto nella graduatoria dei sedici paesi dell'area euro. Un esito che trova origine lontana (sono 18 i punti di crescita dalla riforma degli anni Settanta), e che si è completato con l'impennata del quadriennio 2005-2009 (con l'aprirsi di una «forbice» di quasi 4 punti rispetto all'area euro). Una valutazione, peraltro, destinata a modificarsi di poco nel successivo quadriennio, secondo la previsione (42,4 per cento nel 2013) della Decisione di finanza pubblica 2011-2013 (42,7 per cento secondo le stime del presente Rapporto);
- una *distribuzione del prelievo* (tavola 19) che - in controtendenza rispetto alla realtà europea - penalizza i fattori produttivi rispetto alla tassazione dei consumi, dei patrimoni e delle rendite. L'aliquota implicita gravante sui redditi da lavoro colloca l'Italia (44 per cento) dieci punti oltre la media europea e al primo posto fra i ventisette paesi della Ue; quella sui consumi ci colloca quasi in fondo (25° posto) alla graduatoria europea; quella che colpisce i redditi d'impresa (31,4 per cento, il 3° posto nella Ue) è pari a quasi tre volte il livello dell'Irlanda;
- un *sistema complicato* dall'affollamento di «regole» (sono state calcolate quasi 1.800 leggi, cui si aggiunge un incommensurabile numero di decreti, regolamenti, circolari e risoluzioni amministrative) e di imposte (se ne stimano circa 250), e da un federalismo «imperfetto» espresso da centinaia di strutture e aliquote Ici, da innumerevoli varianti alle addizionali comunali e regionali Irpef, da oltre 120 aliquote Irap regionali. Ciò che rende «normali» anche le 277 pagine delle istruzioni al modello Unico persone fisiche 2010 e le 1.712 pagine in cui si sviluppa l'insieme dei modelli di dichiarazione;
- un *sistema complesso*, come testimonia la Banca mondiale (26) che, stilando la gradua-

(26) <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/paying-taxes-2011.pdf>

LA PRESSIONE FISCALE: ITALIA ED EUROPA (*)

Grafico 21



(*) Italia: per il 2010-2013, previsioni Decisione di finanza pubblica. Europa: area euro esclusa Italia.

L'INCIDENZA DEL PRELIEVO PER FUNZIONI ECONOMICHE

Tavola 19

(ITR – Implicit Tax Rate)

	Consumi		Lavoro		Capitale (*)	
	Italia	EA16	Italia	EA16	Italia	EA16
1995	17,4	20,2	38,2	34,2	52,2	37,5
2008	16,4	20,8	42,8	34,4	31,4	25,7
Differenza	-1,0	0,6	4,6	0,2	-20,8	-11,8

(*) Aliquota tassazione redditi societari

Fonte: Eurostat, Taxation trends in European Union, 2010 edition

toria sulla complessità degli adempimenti fiscali in 183 paesi, colloca l'Italia al 123° posto, stimando che ogni azienda vi dedichi l'equivalente di 285 ore di lavoro, 60 in più della media europea. E come conferma l'indagine condotta da Agenzia delle entrate e Dipartimento per la funzione pubblica (27), secondo cui la burocrazia fiscale costa alle piccole e medie imprese italiane 2,7 miliardi l'anno (fra i 1.900 e i 2.300 euro, in media).

82

Peraltro, le criticità espresse dal livello e dalla distribuzione del prelievo risultano accentuate dalla combinazione con un'altra specificità del nostro sistema tributario, l'evasione fiscale. La rilevanza del fenomeno, in termini di impatto sugli equilibri della finanza pubblica e di distorsioni distributive, è all'origine dei ripetuti tentativi di misurarne la portata e l'evoluzione; pur nella consapevolezza delle incertezze che circondano l'intero mondo dell'economia sommersa.

(27) <http://www.innovazionepa.gov.it/media/592755/presentazione%20stime%20fisco.pdf>

É in tale contesto che vanno registrate le due più recenti valutazioni «istituzionali», entrambe tarate sul segmento dell'Iva.

La prima è della Banca d'Italia (28), secondo cui si può stimare «con una certa approssimazione» che il livello dell'evasione è stato pari a circa il 30 per cento della base imponibile nella media del periodo 2005-2008.

La seconda valutazione è invece riconducibile ad un'analisi del VAT gap nei paesi dell'area euro condotta da Reckon su incarico della Commissione europea (29), da cui emergono tre ordini di risultati:

- a) la conferma dell'elevato tasso di evasione Iva in Italia, che nell'annualità più recente (2006) si colloca ad un livello comunque significativo (22 per cento del gettito teorico), anche se più basso rispetto a quello stimato dalla Banca d'Italia;
- b) la tendenza ad una flessione del fenomeno, dopo l'impennata (27 per cento) registrata per il 2003-2004;
- c) la performance italiana, misurata dal 4° posto nella graduatoria dei 25 paesi dell'area Eu-25 (grafico 22).

83

La rilevanza dei fenomeni esaminati trova conferma nei risultati di due recenti indagini campionarie, una condotta dal Censis e l'altra dall'Ispo (30), dedicate al rapporto fisco-contribuenti. Da esse emerge fra l'altro che (tavola 20).

- l'evasione fiscale è ritenuta il fattore più critico del sistema tributario (44 per cento degli intervistati Censis), precedendo quelle che nell'immaginario collettivo sono percepite come ulteriori negatività (l'elevata pressione fiscale e la complessità del prelievo);
- il giudizio di condanna dell'evasione è netto, sia nell'indagine Censis (81,7 per cento) che in quella Ispo (76 per cento), con una lieve prevalenza delle motivazioni di ordine morale rispetto a quelle di ordine economico-distributivo (l'evasione danneggia i contribuenti onesti e le imprese che subiscono una concorrenza sleale).

(28) Confrontando la base imponibile (ricostruita attraverso i dati di contabilità nazionale) con il gettito di competenza dell'imposta e con i dati forniti nelle dichiarazioni fiscali. Relazione Annuale 2009, p. 162, maggio 2010.

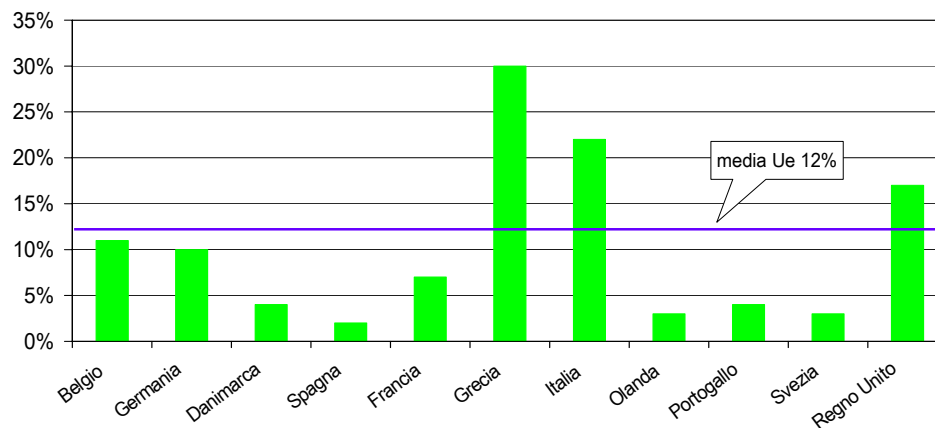
(29) Reckon LLP, Study to quantify and analyse the Vat gap in the EU-25 Member States, 21 settembre 2009, tavola 3, p. 9. L'evasione Iva è quantificata utilizzando una metodologia analoga a quella utilizzata nel nostro paese dai ricercatori dell'ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate: applicando l'aliquota media del sistema economico (che dipende dalle aliquote vigenti nell'anno e dalla composizione della base imponibile dell'imposta) alla base imponibile non dichiarata (stimata come differenza tra la base teorica e quella desumibile sulla base delle dichiarazioni). La base imponibile teorica è calcolata, a sua volta, partendo dai dati di contabilità nazionale, mentre la base imponibile implicitamente dichiarata è ottenuta dividendo il gettito dell'Iva così calcolato per l'aliquota media risultante dalle dichiarazioni.

(30) La prima promossa dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti (cfr. Censis, Rapporto sulla situazione sociale del paese, 2010) e la seconda commissionata dalla Confesercenti (cfr. <http://www.confesercenti.it/documenti/allegati/indaginefisco.pdf>). I risultati delle due indagini non sono immediatamente comparabili: diversi sono i campioni intervistati, diversamente articolato è il percorso seguito dall'intervistatore, diverse le risposte alternative sottoposte all'opzione dell'intervistato. Ma i doverosi caveat non intaccano la significatività di indicazioni che nella maggior parte dei casi riflettono opinioni diffuse e motivate.

L'EVASIONE IVA IN EUROPA

(in % del gettito Iva teorico)

Grafico 22



Nota: la Ue-25 escluso Cipro. Le valute sono fissate in euro con la media del tasso di cambio del 2006.

GLI ITALIANI E IL FISCO IN DUE INDAGINI CAMPIONARIE

(valori percentuali)

Tavola 20

	Indagine C. Commercialisti Censis	Indagine Confesercenti ISPO
LE CRITICITÀ DEL SISTEMA FISCALE		
a) alto livello evasione fiscale	44,4	
b) eccessivo livello di tassazione	22,0	
c) complessità del sistema	17,7	
IL GIUDIZIO SULL'EVASIONE FISCALE		
a) inaccettabile	81,7	76,0
- moralmente	43,4	
- perché danneggia onesti e altera concorrenza	38,3	
b) giustificabile	18,3	23,0
- per necessita'	11,00	
- per eccesso prelievo e bassa qualità servizi	7,3	
L'ALTERNATIVA: PIÙ SERVIZI O MENO TASSE?		
a) abbassare livello prelievo, riducendo servizi pubblici	44,3	44,0
b) aumentare servizi pubblici, anche aumentando tasse	55,7	47,0
LA RIFORMA FISCALE		
a) è necessaria ed è una priorità		66,0
b) è necessaria ma non è una priorità		14,0

Fonte: elaborazioni Cer su informazioni Censis-Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti e Ispo-Confesercenti (2010).

84

Altrettanto significative appaiono le motivazioni che spingono una apprezzabile quota di intervistati (oltre il 18 per cento del campione Censis e il 23 per cento di quello Ispo) a ritenere giustificabile l'evasione: con una prevalenza di quelle riferite a difficoltà economiche del contribuente (evasione «necessaria» per la sopravvivenza di un'attività economica), rispetto a quelle che sottintendono una reazione alla violazione da parte dello Stato del «contratto fiscale» (non corrispondenza fra l'elevata pressione fiscale e la qualità/quantità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione). Peraltro, la tolleranza nei confronti dell'evasione non si distribuisce in maniera uniforme, coinvolgendo soprattutto situazioni di marginalità economica (disoccupati) e specifiche realtà territoriali (il sud e le isole) e professionali (lavoratori autonomi);

- l'inadeguatezza dei servizi ricevuti rispetto alle tasse pagate è una percezione diffusa sia nel campione Censis (58,1 per cento) che in quello Ispo (75 per cento). Ma posti di fronte all'alternativa «più servizi, più tasse» oppure «meno tasse, meno servizi», la maggioranza degli italiani (55,7 per cento indagine Censis e 47 per cento indagine Ispo) propende decisamente per la prima ipotesi. Con significative differenze, anche in questo caso, considerato che la maggioranza dei cittadini del Sud e talune categorie professionali (imprenditori, liberi professionisti) preferirebbero meno imposte, anche se questo dovesse comportare una riduzione dei servizi ricevuti;
- la necessità di una riforma fiscale è percepita, in questo contesto, come una necessità (80 per cento del campione Ispo) quando non una priorità (66 per cento).

Le soluzioni e i progetti della politica

85

Nelle due settimane a cavallo fra la fine del mese di settembre e la metà del mese di ottobre, la realtà virtuale del cantiere «riforma fiscale» ha registrato un'accelerazione: prima con lo spazio dedicato ai temi fiscali nel quadro dei cinque punti programmatici per l'economia illustrati in parlamento dal presidente del Consiglio; successivamente con il confronto svoltosi sugli stessi temi fra governo e parti sociali.

Nell'insieme, le indicazioni emerse sono scarse, riducendosi essenzialmente alla riproposizione di un tracciato di riforma che evoca i percorsi enunciati nel «Libro bianco» presentato nel 1994: «dal complesso al semplice», «dalle persone alle cose», «dal centro alla periferia». Gli elementi di concretezza riguardano, invece, due fronti: il primo rappresentato dalla conferma delle scelte operate (e reiterate in sede di attuazione del federalismo municipale) in materia di imposizione immobiliare, con l'abolizione dell'Ici prima casa e con l'introduzione della cedolare secca sugli affitti; il secondo si identifica, invece, con l'inedita adesione all'istituto del quoziente familiare, individuato come lo strumento per dare attuazione alla priorità di una revisione della tassazione delle famiglie. Nessuna traccia, invece, di ipotesi di modifica della curva dell'Irpef (opzione che in un meno recente passato faceva affidamento su un assetto a due aliquote), oggi soppiantate da un più generico impegno a mantenere il livello di pressione fiscale al di sotto del 40 per cento.

86

Per comprendere tutto quello che è all'ordine del giorno del mai sopito dibattito sui temi fiscali è allora necessario estendere l'attenzione alle proposte e ai progetti formulati in altri contesti, riassunti nel prospetto che segue (tavola 21).

TEMI E PROGETTI DEL DIBATTITO SUL FISCO

Tavola 21

	Forum delle Associazioni Familiari	PD	CGIL	Governo
Correzione Irpef	- abolizione delle detrazioni da lavoro e da pensione (sostituite da FF)	- riduzione della prima aliquota al 20 per cento e revisione verso il basso delle aliquote e degli scaglioni successivi per agevolare i redditi medio-bassi	- aumento detrazioni per reddito da lavoro dipendente e da pensioni (di almeno 500 euro e fino all'uniformità tra le due), insieme all'incremento delle quote di reddito esenti	
			- riduzione della prima e della terza aliquota (rispettivamente dal 23 al 20 per cento e dal 38 al 36 per cento)	
			- abolizione delle detrazioni per carichi familiari (sostituite da Arf)	
Sostegno alle famiglie	- Fattore Famiglia (FF)	- bonus per i figli	- Sostegno unico alla Famiglia	- quoziente familiare
Imposizione patrimoniale			- introduzione di un'imposta sui patrimoni oltre i 790 mila euro	- abolizione Ici prima casa
				- cedolare secca sugli affitti
Redditi da capitale		- armonizzazione ad un'unica aliquota del 20%	- armonizzazione ad un'unica aliquota media (del 25 per cento rispetto alle attuali aliquote)	
		- detrazione Irpef sui piccoli risparmi in titoli di Stato	- rimane l'aliquota del 12,5 per cento sui titoli di Stato già emessi	
Irap		- eliminazione progressiva del costo del lavoro (20% all'anno)		Possibilità regioni (federalismo)
Redditi da attività di impresa e professionali		- aliquota del 20% per la remunerazione ordinaria del capitale; la quota eccedente è assoggettata a regime Irpef		
		- esenzione Ires per gli utili ordinari reinvestiti in azienda, altrimenti è prevista un'aliquota del 20%		
		- aliquota sugli utili eccedenti la remunerazione ordinaria del 27,5 % (con detrazioni per start-up, aziende "verdi" e in concessione)		
		- scelta opzionale tra nuovo e vecchio regime		
Forfettone		- applicazione di un'aliquota del 20% sul reddito di cassa per le piccole attività economiche con un fatturato inferiore ai 50mila euro per il settore industriale e 30 mila euro nel caso dei servizi		

Le diverse iniziative presentano un respiro differenziato, anche in considerazione della platea di riferimento e degli obiettivi perseguiti. E tuttavia, la specifica attenzione dedicata all'intreccio fisco/famiglia accomuna tutti i progetti, evidenziando un crescendo di tutela che: i) si colloca al livello più contenuto nella proposta Pd e Cgil di un rafforzamento degli interventi a favore dei figli (unificando, potenziando ed estendendo su base universale il vigente sistema delle detrazioni e degli assegni familiari); ii) si sviluppa e si dilata con il nuovo «fattore famiglia», recentemente delineato dal Forum delle associazioni familiari (fissazione di quote di reddito non imponibili in quanto destinate alle primarie necessità di ogni componen-

te della famiglia, indipendente dal livello di reddito); iii) raggiunge la massima espressione, quanto a trattamento agevolato, in un'ipotesi di quoziente familiare senza vincoli (ove il perseguimento di obiettivi di equità orizzontale fosse esteso, senza preoccupazioni di perdita di gettito e di alterazione dell'equità verticale, a tutta la platea dei contribuenti). Con oneri di finanza pubblica ed effetti redistributivi strettamente correlati.

87

Se la «questione famiglia» si configura come una priorità che attraversa tutto l'arco progettuale, gli altri interventi ipotizzati sulla struttura Irpef non rivestono certo un ruolo secondario. Si tratta, come si può vedere dal prospetto, di indicazioni che sono stati esplicitate solo nelle «piattaforme» di Cgil e Pd, sia pure nel quadro di due logiche non proprio coincidenti. Nel primo caso, si pensa ad interventi tarati soprattutto sulle esigenze dei lavoratori dipendenti e dei pensionati: ciò che spiega l'attenzione prestata a misure come l'aumento e l'uniformazione dipendenti/pensionati delle detrazioni d'imposta, come pure la prospettata limatura dell'aliquota iniziale e di un'aliquota intermedia Irpef. Nel caso del Pd, invece, l'intervento sulle aliquote si colloca in un quadro di ridisegno complessivo del livello del prelievo, imperniato sulla fissazione di un'aliquota «base» del 20 per cento che identifichi, contemporaneamente, l'aliquota iniziale Irpef, quella armonizzata di tassazione dei redditi da capitale, quella della remunerazione ordinaria del capitale, quella infine del regime forfettario previsto per i contribuenti minimi.

88

Più limitata l'attenzione riservata all'Irap, che compare solo nel programma del Pd, nell'ambito di un percorso che ne ipotizza la progressiva eliminazione (il 20 per cento ciascun anno, limitatamente alla componente costo del lavoro. Una soluzione, questa, che evidentemente prescinde dal percorso alternativo, e già in fase avanzata, implicito nel disegno governativo: quello di un Irap «dismessa» ormai dalla politica fiscale nazionale in quanto assegnata, con la transizione al federalismo, alla competenza e alla manovrabilità (fino alla totale abolizione) a cura dell'autonomia impositiva regionale.

Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca d'altra parte l'imposta sui patrimoni prospettata dalla Cgil (che mutua l'imposta sulle grandi fortune francese): in netta controtendenza rispetto al percorso governativo che, sempre con il federalismo, contempla la devoluzione di ogni prelievo sul patrimonio immobiliare ai comuni e che, per quanto concerne la tassazione dei patrimoni mobiliari non prevede neppure un'armonizzazione della tassazione dei redditi da essi derivanti (come invece fa ancora la Cgil).

I vincoli e le incertezze

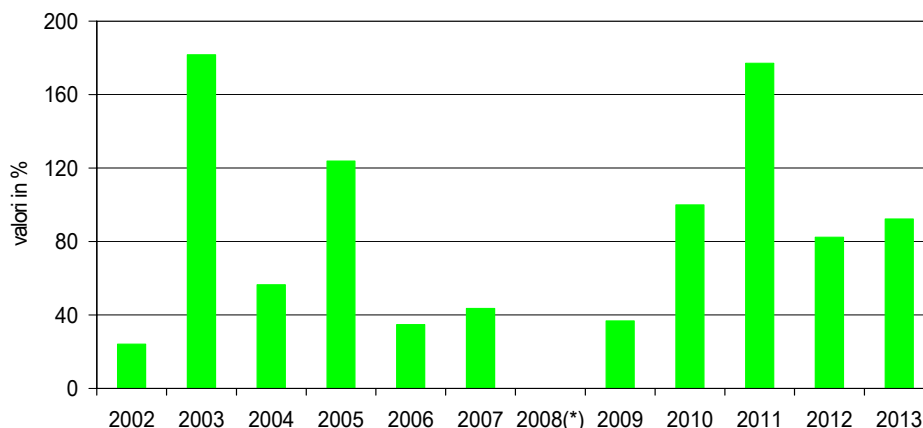
89

Calate nella realtà, le istanze e le progettualità che accompagnano l'attesa di una riforma devono confrontarsi con i vincoli ed i condizionamenti che rendono incerti l'«an», il «quantum» e la stessa direzione di un intervento riformatore. E questo con specifico riferimento a due versanti: il primo, relativo alle risorse a disposizione, che nel disegno governativo - vincolato all'invarianza della pressione fiscale - dovrebbero scaturire dal recupero di evasione e dallo sfortimento delle agevolazioni tributarie; il secondo, riguardante gli effetti

LA LOTTA ALL'EVASIONE NELLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA 2002-2010.

Grafico 23

(gettito in % maggiori entrate nette)



(*) **Maggiori entrate nette, 2.600 milioni di euro, proventi lotta all'evasione 555 milioni.**

Fonte: elaborazioni Cer.

che il concomitante processo di attuazione del federalismo fiscale potrebbe esercitare sul livello e sulla distribuzione del prelievo.

90

Il vincolo dell'invarianza del prelievo (a non ridurlo, piuttosto che a non aumentarlo!) riflette certamente l'esigenza di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica e la difficoltà di reperire risorse attraverso un contenimento della spesa pubblica. Rispettarlo e, contemporaneamente, recuperare le risorse per portare avanti il progetto di riforma tributaria sottintende la capacità di mettere in campo strategie e strumenti in grado di realizzare una forte operazione di redistribuzione del prelievo. Si tratta di un percorso incerto e difficilmente praticabile se affidato interamente alla lotta all'evasione e al riordino delle agevolazioni fiscali.

Certo, quella della lotta all'evasione è una bandiera che si sventola con piacere e in misura crescente, soprattutto se, come ormai succede da oltre un decennio, la si utilizza come strumento di bilancio alternativo (e politicamente meno costoso) rispetto ai tagli di spesa o agli aumenti di imposte. È quanto si rileva ripercorrendo le manovre di finanza pubblica che si sono succedute nell'ultimo decennio: il maggior gettito intestato a provvedimenti di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale è pari a poco più di 59 miliardi di euro, quasi il 70 per cento del maggior gettito complessivo ascrivito alle manovre (grafico 23).

D'altra parte, il messaggio che essa reca ha larga presa su un immaginario collettivo che s'identifica fra i beneficiari della riforma e che, per contro, ritiene che la lotta all'evasione fiscale riguarderà «gli altri».

Una riforma del fisco finanziata con i proventi della lotta all'evasione non è, dunque, una novità. È nuova, invece, la scelta di determinare tali proventi guardando al recupero effettivo di gettito evaso, laddove la tendenza consolidata (da ultimo nella scorsa estate, con il decreto legge 78) riteneva sufficiente la contabilizzazione di semplici stime per dare copertura a spese o per registrare la riduzione di disavanzi. Un recupero effettivo di evasione come condizione per una riforma tributaria segna, dunque, un passo avanti sulla via della respon-

sabilità dei conti pubblici: sgravi fiscali (certi), nei limiti di risorse aggiuntive (certe). Ma segna anche il rischio di una battuta di arresto sulla strada della riforma, alla luce delle incertezze e dell'opacità che - come ha più volte sottolineato la Corte dei conti (31) - circondano l'entità e i tempi del recupero di imponibile sottratto a tassazione.

91

Un messaggio altrettanto forte e tranquillizzante è anche quello che prospetta un «disbosciamento della giungla delle agevolazioni fiscali» come premessa e condizione per un ridisegno del sistema. Ancora una volta, si prefigura una riforma imperniata sulla redistribuzione del prelievo: recuperare gettito non solo da chi evade ma anche da chi gode di agevolazioni, per ridurre l'onere tributario di chi paga tutto. Ma, anche in questo caso, l'apprezzamento per il passo in avanti (sotto il profilo dell'etica, oltre che della responsabilità contabile) non può spingere a sottovalutarne il rischio-boomerang sulla riforma fiscale: in sostanza, quanto è praticabile la scelta di subordinarne l'attuazione alla reperibilità di risorse tramite lo smantellamento delle agevolazioni fiscali? La risposta ad un analogo tentativo operato all'inizio degli anni Novanta fu deludente (32): non solo a causa dei veti delle lobbies ma anche nella considerazione che trattamenti tributari differenziati (le c.d. spese fiscali) rispondono a obiettivi selettivi (per aree geografiche, settori produttivi, ecc..), di incentivazione (strumento di politica industriale e territoriale) e di tutela sociale (finalità sociali, culturali, ambientali, ecc..). Le probabilità di una risposta diversa possono essere oggi misurate attraverso le evidenze dell'Irpef: la maggior parte delle spese fiscali (il 75 per cento di 63 miliardi) è rappresentata dalle detrazioni d'imposta riconosciute per carichi familiari, per i redditi da lavoro dipendente e da pensione; il restante 25 per cento esprime la tutela accordata a funzioni e beni meritori (sanità, istruzione, mutui casa, spese di istruzione, previdenza complementare,...). Insomma, ragionare su uno sfoltimento della «giungla» delle agevolazioni, significa anche valutare la praticabilità di una riduzione di tali tutele.

92

Ai vincoli di gettito si aggiungono, peraltro, le incertezze di un più specifico contesto: diversamente dal passato, una riforma tributaria verrebbe oggi a collocarsi in una realtà già animata dalla novità federalismo fiscale.

Di questa novità si è finora enfatizzato un aspetto: quello relativo all'impulso che potrà derivare alla lotta all'evasione a seguito del coinvolgimento di Regioni ed enti locali. Non meno importante, però, risulta un altro: quello relativo agli effetti dello spostamento in periferia della titolarità e della manovrabilità di importanti segmenti del sistema tributario.

(31) *Da ultimo,*

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunate/sezioni_riunate_in_sede_di_controllo/2010/delibera_15_2010_contr.pdf, pp. 82-84.

(32) *Con la legge 408/1990, poi modificata dalla legge 413/1991, fu previsto un censimento delle agevolazioni tributarie, sia in vista di un loro riordino, sia per recuperare, da una riduzione dell'area di erosione, le risorse necessarie per finanziare l'introduzione del «quoziente familiare». Furono individuati 825 diverse forme: poco più di un terzo fra le imposte dirette, il 10 per cento in ambito Iva e il restante 55 per cento distribuito fra imposte di fabbricazione, dogane, finanza locale e altre imposte indirette. La perdita di gettito venne stimata in circa 96 mila miliardi delle vecchie lire, il 7,3 per cento del Pil (cfr. Cer, Agevolazioni fiscali: se ne può fare a meno?, Rapporto 6/1991). Il «riordino» concretamente attuato risultò circoscritto e dette luogo a risorse limitate, determinando l'accantonamento della ddl delega per l'introduzione del quoziente familiare.*

Tenerne adeguatamente conto significa che, nella prospettiva di una riforma fiscale, è d'uopo innanzitutto chiedersi in quale misura il vincolo dell'invarianza della pressione fiscale non rischi di trasformarsi in un aumento del prelievo. Si tratta, per la verità, di una prospettiva che il legislatore esclude: sia a livello di legge delega, fissando l'obiettivo di invarianza della pressione fiscale, da salvaguardare «anche nel corso della fase transitoria»; sia a livello di provvedimenti delegati, prevedendo che «l'esercizio dell'autonomia tributaria non può comportare, da parte di ciascuna Regione, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente». Ma, a ben vedere, il rischio di un aumento della pressione fiscale rappresenta un'eventualità tutt'altro che remota, considerato che i margini accordati all'autonomia impositiva renderebbero compatibili aumenti : i) fino ad un quarto dell'aliquota base dell'Imu, nel quadro di un'imposizione immobiliare quasi interamente devoluta ai Comuni; ii) fino ad un quinto dell'aliquota base dell'imposta Rca, assegnata alle Province; iii) fino a oltre il 100 per cento dell'aliquota base, nel caso delle maggiorazioni dell'addizionale all'Irpef di competenza delle Regioni.

93

Ancora più rilevanti, nella prospettiva di una riforma fiscale, si rivelano le incertezze aperte da un secondo interrogativo: in quale misura la dichiarata azione redistributiva della «grande» riforma sarà in grado di assorbire le interferenze e le ipoteche della «mini» riforma implicita nell'attuazione del federalismo fiscale?

Si tratta di un interrogativo non secondario ove si consideri che non mancheranno le occasioni in cui potrà esercitarsi l'autonomia impositiva di regioni ed enti locali. Non mancheranno certamente nel federalismo municipale: l'Imu e la cedolare secca, capisaldi della nuova fiscalità immobiliare, saranno i veicoli di vere e proprie «rivoluzioni» distributive, con vantaggi e penalizzazioni che segmenteranno in maniera *random* la platea dei contribuenti, sulla base di una pluralità di variabili (la natura del proprietario e il suo reddito, la tipologia dell'immobile, la sua dislocazione territoriale e la destinazione d'uso, la natura dell'inquilino, etc.). Ma non mancheranno neppure nel federalismo regionale, in cui i rischi e le incertezze possono risultare più o meno trasparenti. Del tutto trasparenti quando si consideri che, nel maggiore l'addizionale Irpef, ciascuna Regione potrà modificare: i) la distribuzione qualitativa a favore della famiglia (con il riconoscimento di detrazioni d'imposta aggiuntive rispetto a quelle riconosciute dall'Irpef erariale); ii) la distribuzione quantitativa, differenziando l'aliquota dell'addizionale regionale per scaglioni di reddito e introducendo detrazioni d'imposta in luogo di interventi diretti (sussidi, voucher, buoni servizio) a favore di situazioni economicamente e socialmente disagiate. Meno trasparenti ove si tenga conto degli effetti che deriveranno dalla clausola (art. 5, comma 2 del decreto legislativo sul federalismo regionale) che, prevedendo l'esclusione della maggiorazione di aliquota nel caso dei redditi da lavoro dipendente e da pensione ricompresi entro i primi due scaglioni dell'Irpef, prefigura tre rischi:

- quello di introdurre una penalizzazione relativa in danno dei redditi di altra natura (si veda il riquadro «Federalismo, addizionale regionale e livello del prelievo»), con contraccolpi certamente non positivi, laddove la discriminazione fosse interpretata come un «correttivo» antievasione (33);

(33) In sostanza, aver circoscritto l'agevolazione non solo sul piano quantitativo ma anche su quello della tipologia reddituale suggerisce un'interpretazione (livelli di reddito contenuti, al di fuori del lavoro dipendente e delle pensioni, sottintendono una marcata propensione all'evasione fiscale) e prospetta un effetto boomerang (la legittimazione e il consolidamento dell'evasione).

RIQUADRO: FEDERALISMO, ADDIZIONALE REGIONALE E LIVELLO DEL PRELIEVO

Lo schema di decreto legislativo sul federalismo regionale prevede, fra l'altro, che ogni regione potrà disporre (in aggiunta allo 0,5 per cento già vigente) maggiorazioni dell'addizionale Irpef in misura pari allo 0,6 per cento per l'anno 2014 e ad un ulteriore 1 per cento a decorrere dall'anno 2015; con la precisazione che «la maggiorazione oltre lo 0,5 per cento non deve comportare aggravio, sino ai primi due scaglioni di reddito, a carico dei titolari di redditi da lavoro dipendente o da pensione in relazione ai predetti redditi» (art.5, commi 1 e 2).

A regime (2015) si potranno determinare sensibili differenze di prelievo: per livelli e tipologie di reddito e fra regioni. Nella tavola si dà conto della portata delle prime due differenze, confrontando l'evoluzione del peso dell'addizionale fra il 2013 (con un'aliquota ancora ferma al valore massimo attuale, 1,4 per cento) e il 2015 (nell'ipotesi che, dando corso ai due consentiti aumenti, si pervenga ad un'aliquota complessiva del 3 per cento).

IL FEDERALISMO E L'ADDIZIONALE REGIONALE

Tavola

(aumento di prelievo tra il 2013 e il 2015)

Reddito (euro)	Maggior prelievo per tipologia reddituale (euro)		Differenza	
	Lavoro dip./pensioni	Altri redditi	In euro	Inc. %
20000	0	320	320	1,60
40000	192	640	448	1,12
60000	512	960	448	0,75

I risultati dell'esercizio possono riassumersi nei termini seguenti:

- di fronte all'esercizio dell'autonomia regionale, solo i redditi da lavoro dipendente e da pensione più modesti (20 mila euro nell'esempio), non subiranno alcun aggravio, laddove tutti gli altri subiranno un maggior prelievo, differenziato al crescere del reddito e penalizzante i redditi diversi dal lavoro dipendente e da pensione;
- l'aumento sarà più contenuto per lavoratori dipendenti e pensionati che potranno contare su un'aliquota ridotta in corrispondenza dei primi due scaglioni d'imponibile. Così, ad esempio, per un reddito da 40 mila euro, l'aggravio si commisurerà a 192 euro e si porterà a 512 euro in corrispondenza di 60 mila euro di imponibile;
- l'aggravio toccherà, invece, valori molto più sostenuti per gli «altri» redditi: sia in termini assoluti, risultando crescente al crescere del reddito, fino a toccare i 960 euro per un imponibile di 60 mila euro; sia, soprattutto, in termini relativi, considerato che la «forbice» che si aprirà rispetto al lavoro dipendente registrerà un impatto regressivo, penalizzando soprattutto i più modesti redditi da lavoro autonomo: per un imponibile di 20 mila euro, il maggior prelievo subito dall'artigiano o commerciante sarà di 320 euro, ossia 1,6 punti, laddove per un reddito triplicato il differenziale di prelievo si attesta allo 0,75 per cento dell'imponibile.

- quello di distorcere la progressività del prelievo, laddove l'esclusione fosse applicata per classi di reddito e non per scaglioni (34), a seguito del configurarsi di situazioni da «trappola della povertà»;

- quello, infine, di accentuare il divario delle capacità fiscali regionali, nella considerazione che il vincolo posto all'autonomia tributaria regionale risulterà tanto più pesante (in termini di restrizione della base imponibile e di rendimento della leva fiscale) quanto più bassa sarà (in relazione ad una distribuzione dei redditi schiacciata verso il basso) la capacità fiscale di ciascuna regione (35).

In sostanza, anche sotto il profilo distributivo emerge il rischio di un *trade-off* fra riforma tributaria e federalismo fiscale e la consapevolezza che il futuro dell'annunciata riforma passerà anche dalla capacità di pervenire ad un efficace coordinamento fra forme di prelievo relative ai diversi livelli di governo.

(34) *Evenienza da non escludere alla luce delle diversità che già oggi costellano l'applicazione dell'addizionale regionale.*

(35) *In proposito è stato evidenziato che la maggiorazione «vincolata» dell'aliquota dell'addizionale si tradurrà in una forte differenziazione nella capacità di ciascuna regione di far fronte a specifiche esigenze di finanziamento: (misurata in 5,4 per cento del fabbisogno sanitario nel caso della Lombardia a fronte dell'1,9 per cento della Calabria. <http://www.centroeuropearicerche.it/osservatorio-federalismo-fiscale.asp?idn=167>*

Le criticità dell'attuale struttura di sostegno alle famiglie in Italia

94



I dibattito sulla riforma del sistema italiano di sostegno delle responsabilità familiari è concorde nel ritenere inadeguata l'attuale disciplina e individua alcuni principali fattori di criticità.

In primo luogo si rileva come l'ammontare delle risorse destinate alle politiche di sostegno al reddito delle famiglie sia esiguo, collocandosi tra i più bassi livelli di spesa europei in merito (36) (grafico 24). Nel nostro paese, la spesa per trasferimenti monetari alle famiglie è pari a circa 0,7 punti di Pil, contro l'1,5 per cento riscontrabile nell'area euro. La spesa italiana non raggiungerebbe i livelli medi europei neanche includendo la *spesa fiscale*, ossia le minori entrate connesse alle detrazioni per figli a carico che, nel valore effettivamente goduto dai soggetti capienti, ammontano a circa 0,4 punti percentuali di prodotto.

In secondo luogo si riscontra l'inefficacia strutturale degli interventi esistenti. I trasferimenti monetari realizzano in Italia performance inferiori rispetto ai principali paesi europei per quanto riguarda il contenimento del fenomeno della povertà nelle famiglie con figli (equità verticale). Il grafico 25 evidenzia come il tasso di povertà italiano delle famiglie con figli sia il più elevato dei principali paesi europei considerati e come il contributo dei trasferimenti sociali (nel complesso) non riesca di fatto a correggere gli squilibri riscontrabili nella distribuzione dei redditi. L'Italia registra anche il più elevato differenziale nei tassi di povertà (al lordo dei trasferimenti) tra famiglie con e senza figli (grafico 26). A ciò si aggiunge il fatto che l'assetto normativo italiano non centra compiutamente neanche l'obiettivo di ristabilire l'equità orizzontale del prelievo, non intervenendo su i percettori di redditi medio alti.

L'assetto normativo e le ragioni di intervento

95

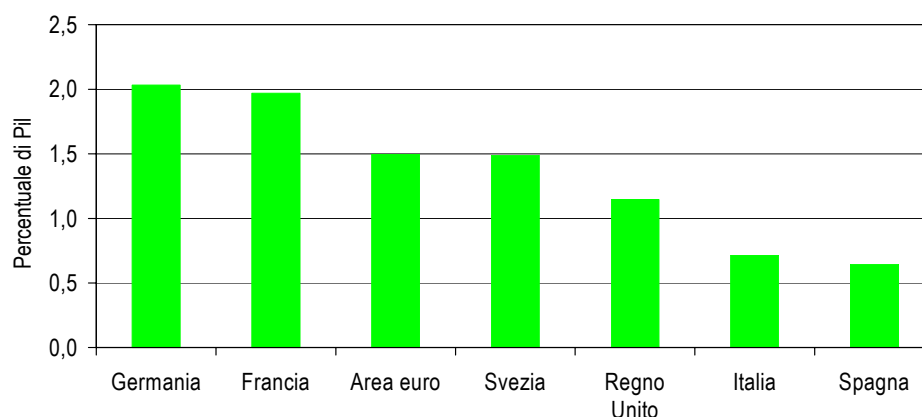
Il sostegno monetario alle responsabilità familiari poggia in Italia su due pilastri: l'Assegno al nucleo familiare (trasferimento) e le detrazioni d'imposta per carichi familiari (37) (spesa fiscale).

Lo sviluppo degli interventi di sostegno alle famiglie su due versanti, quello prettamente assistenziale (affidato agli Assegni al nucleo familiare) e quello fiscale (affidato alle detrazioni), risponde a una logica consolidata che vede l'intervento pubblico in favore della famiglia rispondere a due distinti obiettivi: il sostegno al reddito delle famiglie con figli in condizioni economiche disagiate (equità verticale) e il ristabilimento dell'equità del prelievo fiscale tra soggetti che, pur presentando il medesimo reddito, per una differente struttura di bisogni - essendo riconosciuto il valore di spesa meritoria al sostegno dei figli - risultano disporre di una capacità contributiva inferiore (equità orizzontale).

(36) In questa sede non entriamo nel dibattito sulla preferibilità di una forma di sostegno alle famiglie attuata in via monetaria o attraverso l'erogazione di servizi, anche se il sottodimensionamento della spesa rispetto ai principali paesi europei può essere riscontrato anche sul versante dei servizi per la famiglia.

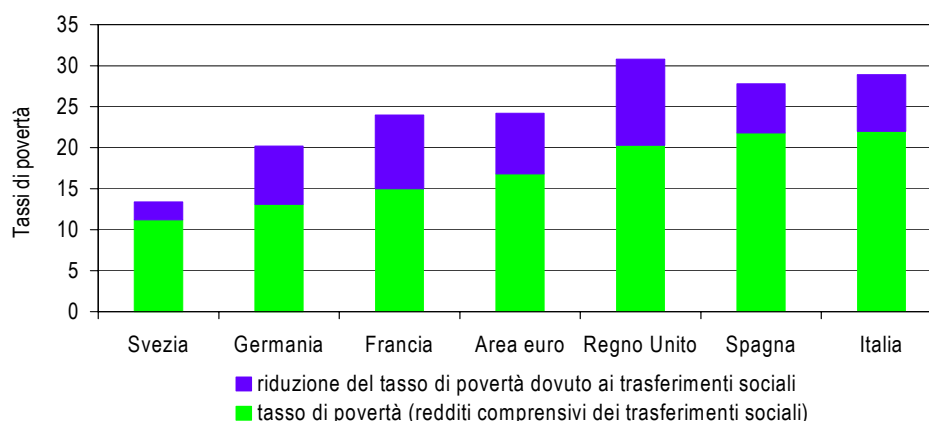
(37) A cui si aggiungono altri strumenti di impatto minore come gli assegni per nuclei familiari con almeno tre figli minori e quello per maternità e interventi disposti a livello locale.

QUOTE % RISPETTO AL PIL DELLA SPESA SOCIALE PER IL SOSTEGNO MONETARIO ALLA FAMIGLIA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI **Grafico 24**



Fonte: Eurostat, *The European System of Integrated Social Protection Statistics*.

TASSO DI POVERTÀ PER LE FAMIGLIE CON FIGLI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI CON E SENZA IL CONTRIBUTO DEI TRASFERIMENTI SOCIALI **Grafico 25**



Fonte: Eurostat.

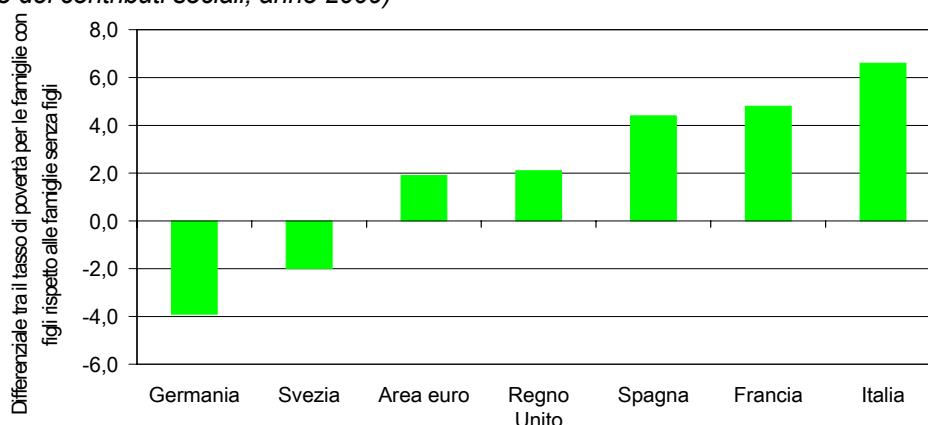
96

I meccanismi di erogazione risultano però incoerenti nella struttura, contribuendo in questo modo alla mancanza di efficacia e di trasparenza del complesso degli interventi. Le principali criticità risiedono nella *categorialità* dei meccanismi di selezione dei beneficiari dell'Assegno al nucleo familiare. L'Assegno è infatti destinato a nuclei con redditi medio bassi, in cui però la quota di reddito da lavoro dipendente non deve essere inferiore al 70 per cento; in tal modo si escludono proprio le famiglie con redditi modesti meno tutelate dal punto di vista lavorativo. Ciò, di fatto, riduce l'efficacia di questo istituto in termini di sostegno ai soggetti maggiormente a rischio di esclusione sociale.

97

L'altra componente del sistema, le detrazioni fiscali per carichi di famiglia, è anch'essa ispirata a principi di equità verticale essendo decrescente rispetto al reddito. Tuttavia, le detrazioni per carichi spesso non raggiungono proprio i soggetti che maggiormente sono in

DIFFERENZE % TRA IL TASSO DI POVERTÀ PER LE FAMIGLIE CON FIGLI RISPETTO ALLE FAMIGLIE SENZA FIGLI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI **Grafico 26**
(al lordo dei contributi sociali; anno 2009)



Fonte: Eurostat.

condizione di bisogno ovvero i soggetti incapienti che, per l'assenza di meccanismi d'imposizione negativa, non riescono a usufruire delle detrazioni maggiori dell'imposta lorda. Inoltre, le detrazioni per carichi familiari non adempiono pienamente la funzione di ristabilire l'equità orizzontale tra famiglie di diversa numerosità rispetto al fisco: poiché sono decrescenti con il reddito, la rilevanza fiscale delle spese di sostentamento dei figli è solo parzialmente garantita al crescere del reddito.

98

In merito a queste esigenze di riforma del sistema si è sviluppato un ampio dibattito che, seppur sostanzialmente concorde nell'individuazione delle criticità, differisce nelle modalità di formulazione degli interventi. In linea generale si concorda su un ampliamento dell'operatività del riconoscimento fiscale dei carichi familiari e un rafforzamento della disciplina degli Assegni al nucleo, talvolta integrando le due componenti in un unico istituto. Le proposte presentano però un elevato grado di eterogeneità negli strumenti adottati, connesso con le diverse sensibilità economiche e sociali. Consideriamo nei prossimi paragrafi tre delle più importanti linee di riforma proposte nel dibattito: la dote fiscale, il quoziente familiare e il cosiddetto fattore famiglia. Nelle conclusioni del capitolo cercheremo di individuare un percorso di riforma che sciogla più compiutamente i nodi critici dell'attuale assetto.

La dote fiscale

99

La dote fiscale, originariamente proposta nel «Libro bianco sull'Irpef e il sostegno alle famiglie» (38), riguarda la creazione di un istituto unico universale che accorpi le attuali detrazioni fiscali per carichi dei figli e gli Assegni per il nucleo familiare. Questa disciplina assegna un importo base di 2.500 euro per il primo figlio, incrementandolo al crescere dei figli secondo dei parametri di equivalenza in misura decrescente rispetto al reddito. È prevista

(38) *Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, Libro Bianco. L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie, C. De Vincenti e R. Paladini (a cura di), 2008.*

l'erogazione di un'imposta negativa nel caso degli incapienti e una maggiorazione nel caso di entrambi i genitori lavoratori. Rispetto all'assetto normativo attuale la dote consentirebbe di elevare il reddito disponibile anche dei soggetti attualmente non «tutelati»: gli incapienti e i titolari di redditi da lavoro autonomo.

100

Per scongiurare indebiti accessi alla dote si prefigura l'utilizzo di criteri di selezione basati su elementi aggiuntivi rispetto al reddito, quali ad esempio l'Isee. Alcuni autori (39) tuttavia, non riconoscendone una piena affidabilità, suggeriscono l'introduzione di vincoli specifici all'accesso alle prestazioni per i lavoratori autonomi (40), vincoli che limitano la portata universalistica del nuovo istituto. Il Libro Bianco indica in 5,5 miliardi il costo dell'introduzione della dote, al netto dei risparmi conseguiti con la soppressione degli attuali assegni e detrazioni.

101

Dal punto di vista degli effetti distributivi emerge come questa riforma, concentrando gli sforzi sull'obiettivo di sostegno delle famiglie a reddito basso e medio, non affronti e dunque non risolva il problema dell'equità orizzontale in senso fiscale. Il nuovo istituto si configurerebbe infatti come un «grande» assegno al nucleo familiare ridisegnato, che includerebbe in un unico strumento vecchi assegni e detrazioni, riproponendo il principio chiave degli attuali ANF: la decrescenza rispetto al reddito. Il nuovo schema di sostegno continuerebbe a configurarsi dunque come un istituto prevalentemente orientato al perseguimento dell'equità verticale.

102

Il problema dell'imperfetto riconoscimento dell'equità orizzontale, apparentemente di rilevanza marginale, risulta invece cruciale nell'equilibrio complessivo dell'imposizione basata sull'individuo (tipica del sistema italiano). Si consideri infatti che è proprio la mancanza di un riconoscimento fiscale universale del costo dei figli che espone il sistema di tassazione attuale alle critiche provenienti dai sostenitori di uno schema alternativo di riforma del sostegno alle famiglie: il quoziente familiare.

Il quoziente familiare

103

La disciplina del quoziente, mutuata dall'esperienza francese, riformula il metodo di calcolo dell'imposta sui redditi su base familiare; si parte infatti dal reddito complessivo del nucleo e lo si rapporta a un coefficiente (quoziente) che dipende dalla numerosità familiare, pesando i vari componenti secondo criteri distinti in base alle caratteristiche dei soggetti. In corrispondenza del reddito diviso per il quoziente si calcola l'imposta, che successivamente viene moltiplicata per il quoziente stesso per determinare l'imposta complessivamente dovuta dal nucleo. L'applicazione del quoziente familiare comporta dunque un ridisegno dello schema di prelievo

(39) Si veda ad esempio C.V. Fiorio, *Analisi dell'Irpef 2007 vs sistemi di imposizione alternativi utilizzando TABEITA04 in Libro Bianco. L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, SSEF, 2008.

(40) Gli autori propongono di «commisurare l'importo spettante nel caso di incapacienza al rapporto tra reddito dichiarato e un livello di riferimento che potrebbe per esempio essere quello adottato a fini previdenziali».

rispetto all'attuale imposizione su base individuale (41). In questa sede ci concentriamo sull'impatto di questa possibile riforma sul trattamento fiscale delle famiglie con figli a carico.

104

In generale, la struttura familiare influisce sulle aliquote marginali di calcolo dell'imposta: lo sconto di imposta corrispondente al crescere della numerosità familiare dipende infatti dal fatto che il reddito diviso per il quoziente può collocarsi in uno scaglione inferiore. In un sistema di imposta proporzionale, in cui la capacità contributiva non comporti aliquote marginali crescenti, l'adozione del quoziente familiare non implica sconti di imposta al crescere del nucleo. In un sistema progressivo invece è proprio la ridefinizione della capacità contributiva sulla base del reddito «medio» familiare (cumulo dei redditi diviso per il quoziente) che permette l'applicazione di aliquote inferiori. Ne consegue che in questo regime una quota proporzionale del reddito (e pertanto un ammontare di reddito maggiore per soggetti con redditi più elevati) non concorre alla determinazione della capacità contributiva fiscale, ovvero alla determinazione dell'aliquota marginale.

105

Lo sconto di imposta conseguente alla presenza di persone nel nucleo deriva quindi dalla riduzione della capacità contributiva familiare di un ammontare proporzionale al reddito cumulato dei percettori. Implicitamente la capacità contributiva quindi è valutata in relazione al reddito effettivamente «a disposizione» dei singoli membri del nucleo. Nella transizione al quoziente le risorse distribuite vengono quindi direzionate prevalentemente sulla parte alta della distribuzione, a meno di non ridisegnare la struttura della progressività. In ogni caso, per garantire risorse aggiuntive ai nuclei con redditi bassi, sarebbe necessario mantenere un sistema di detrazioni/deduzioni per figli a carico (42). Rimarrebbe inoltre irrisolto il problema della tutela dei nuclei incapienti che richiederebbe anch'esso istituti di sostegno specifici, sovrapposti al quoziente (43).

106

I critici sottolineano come gli alti costi del quoziente (44), di cui beneficerebbero prevalentemente i redditi alti, lascerebbero poco spazio finanziario per affrontare gli altri nodi del pro-

(41) Una delle conseguenze principali dell'introduzione di un meccanismo di tassazione su base familiare è il rischio della penalizzazione del lavoro femminile, connessa al meccanismo del cosiddetto «splitting». A parità di reddito familiare i nuclei bireddito sono oggi favoriti dall'imposizione su base individuale; tale agevolazione scomparirebbe nel caso di tassazione su base familiare, poiché in questo caso la ripartizione del reddito tra coniugi risulterebbe ininfluenza per la determinazione dell'imposta. Per approfondire l'analisi delle implicazioni del quoziente familiare sull'offerta di lavoro si veda C. Rapallini, Il quoziente familiare: valutazione di un'ipotesi di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, Siep Working Paper n. 475, 2006.

(42) Per una proposta di attuazione di uno schema di quoziente familiare che prevede il mantenimento dell'attuale struttura di assegni e detrazioni e un ridisegno della progressività si veda F. Di Nicola, Tassazione e sostegno del reddito familiare, Isae Rapporto 2008. Politiche Pubbliche e Redistribuzione, 2008.

(43) Per ulteriori approfondimenti si veda S. Tutino, Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno, Audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro, Senato della Repubblica, 2005.

(44) La quantificazione del costo del quoziente familiare per il bilancio pubblico dipende molto dalla struttura tecnica dello schema di quoziente adottato. Il costo può crescere in misura notevole se si mantengono le detrazioni per carichi, se non si modificano le aliquote marginali e se si considerano

blema del sostegno alle famiglie, ritenuti invece prioritari. Benché questo schema di imposizione stia riscuotendo apparente consenso politico (45), sembra difficile che, nell'attuale congiuntura economica, il sistema possa essere effettivamente adottato.

107

Tuttavia, l'enfasi sui costi e sugli aspetti distributivi della transizione al quoziente rischia di mettere in secondo piano le considerazioni equitative e di merito che sottendono l'impostazione della riforma che, a nostro parere, devono invece essere esaminate con attenzione per formulare un giudizio compiuto sulla riforma. Il perseguimento dell'equità orizzontale imporrebbe di fornire «a famiglie di diversa dimensione e composizione, nelle quali il capofamiglia abbia un dato salario, livelli di vita equipollenti» (46). In questo senso il quoziente familiare sembrerebbe rispondere efficacemente a criteri di equità (integrata in senso verticale e orizzontale), grazie alla presunta coerenza della nozione di capacità contributiva con le effettive condizioni economiche e di vita dei contribuenti. Infatti, con il meccanismo del quoziente, la capacità contributiva si calcola su una sorta di reddito pro-capite (mitigato dalla considerazione di economie di scala). Se si accetta questo principio, l'obiezione rivolta al quoziente di indirizzare risorse ai redditi alti potrebbe non sussistere più: se il reddito pro-capite equivalente è una misura di capacità contributiva, allora i risparmi garantiti dal quoziente sono l'altra faccia della penalizzazione che le famiglie con più carichi familiari subirebbero oggi con un'imposizione individuale. Direzionare le risorse alle famiglie con figli e alti redditi individuali non creerebbe una distorsione, piuttosto ne sanerebbe un'altra.

108

Il discrimine risiede piuttosto nella considerazione che si vuole assegnare alla struttura familiare ai fini della determinazione della capacità contributiva. Limitando l'analisi alla valutazione del ruolo dei figli, lo «sconto» fiscale corrispondente alla presenza di un figlio a carico dipende dalla quota di reddito «consumata» dal figlio, determinata in stretta proporzione al reddito familiare. Infatti, indipendentemente dal livello del reddito, una frazione predeterminata dal reddito non è computata nel benessere (e quindi nella capacità contributiva) dei genitori.

109

A nostro parere sono i giudizi di valore sottesi a questa interpretazione dell'equità orizzontale che appaiono discutibili. Se è pienamente condivisibile misurare il benessere di una famiglia con una misura di reddito pro-capite equivalente, questa misura potrebbe però non costituire l'indicatore più idoneo a valutare i differenziali di capacità contributiva meritori di un «finanziamento» da parte della collettività. Per meglio comprendere il punto è necessario

clausole di salvaguardia rispetto al sistema vigente. Le simulazioni di F. Di Nicola indicano in circa 9 miliardi di euro il costo di una riforma che prevede l'applicazione del quoziente familiare in associazione all'incremento delle aliquote marginali; differenti assetti di riforma individuano costi più elevati: 18 miliardi in C. Declich, V. Polin, Individuo e famiglia: quale fisco?, presentato al convegno La questione Tributaria in Italia, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 17-18 settembre 2004, 32 miliardi in F. Campiglio e F. Tartamella, Equità fiscale e crescita economica, mimeo, 2004.

(45) La proposta di applicazione del quoziente familiare è inclusa nel programma di governo dell'attuale maggioranza ed è stata prospettata anche da alcuni settori dell'opposizione.

(46) Si veda F. Forte e F., La finanza della sicurezza sociale, p.175 Utet, 1975.

fare riferimento alle giustificazioni economiche ed equitative alla base dell'intervento per il riequilibrio del prelievo a favore delle famiglie con figli da parte della collettività.

110

In generale, la spesa sostenuta per il mantenimento dei figli può essere considerata una spesa per investimento, di cui beneficia in parte l'intera collettività; dunque, un'esternalità positiva che troverebbe remunerazione negli sconti fiscali proposti dal quoziente. Una modalità di determinazione della compensazione può consistere nell'esclusione delle spese di investimento, considerate meritorie di sostegno, dal computo della capacità contributiva del nucleo. Nell'impostazione assunta dal quoziente, la riduzione di reddito disponibile commisurata all'incremento del numero di membri viene integralmente interpretata come riduzione di benessere, meritoria di compensazione e dunque di capacità contributiva: al percettore di un reddito «straordinariamente» elevato viene riconosciuta una riduzione di benessere pari al finanziamento di un consumo «straordinariamente» elevato del proprio figlio a carico e, in corrispondenza di questa riduzione di benessere, viene riconosciuto uno sconto fiscale; l'intero ammontare di questo consumo può ancora essere considerato un investimento sociale? In conclusione, ci si chiede quindi in che misura abbia senso il fatto che la collettività debba sovvenzionare indiscriminatamente qualsiasi livello di reddito consumato dei figli.

Il fattore famiglia

111

Alla luce delle considerazioni finali riguardo le proposte della dote fiscale e del quoziente familiare, appare più equilibrato dal punto di vista equitativo, e più rispondente al principio di compensazione dell'esternalità positiva, utilizzare una misura standard di costo dei figli, uguale per tutti, per la misurazione della spesa meritoria (47), ovvero dell'investimento in capitale umano. Seguendo questo principio, l'equità orizzontale si raggiungerebbe compensando fiscalmente la diminuzione di benessere dovuta alla spesa necessaria per il sostentamento dei figli. Le spese per i figli eccedenti il livello standard contribuiscono infatti al benessere della famiglia, piuttosto che al benessere della società, e in questo senso non devono necessariamente essere sovvenzionate. La traduzione in termini di risparmio di imposta di questo principio dipende principalmente dal livello di spesa sostenuta per i figli che si intende considerare meritoria e dalle forme tecniche per l'applicazione dello sconto di imposta. Una recente proposta di riforma del sostegno dei carichi familiari, avanzata dal Forum delle Famiglie, riprende questa impostazione.

112

In particolare, al fine di differenziare la struttura del prelievo in relazione alla struttura familiare, viene introdotto, a fianco dell'attuale sistema di aliquote, uno sconto di imposta universale e indipendente dal reddito, denominato Fattore Famiglia, in sostituzione delle attuali detrazioni da lavoro e da carichi familiari. Lo sconto è commisurato al livello di reddito base destinato alle necessità primarie della persona. A livello familiare viene dunque calcolato il reddito di base per il sostentamento del nucleo, tenendo conto delle economie di scala che

(47) Da un punto di vista dinamico si potrebbe addirittura affermare che chi sostiene per un figlio delle spese molto elevate potrebbe contribuire alla riduzione del benessere della collettività (esternalità negativa), riducendo la mobilità sociale intergenerazionale e quindi l'eguaglianza delle opportunità.

si realizzano al crescere della numerosità familiare. Questo ammontare di reddito viene sottratto a tassazione detraendo dall'imposta lorda corrispondente al reddito familiare l'imposta relativa al reddito di base, ossia l'imposta che pagherebbe una famiglia identica in condizioni di «sussistenza». Qualora l'importo del Fattore Famiglia eccedesse l'imposta lorda (incapienza) si prevede l'erogazione monetaria della detrazione di imposta non goduta. In questo modo, per quanto riguarda la considerazione dei carichi di famiglia, ciò equivale a riconoscere uno sconto fiscale fisso, indipendente dal reddito effettivamente percepito.

113

L'ammontare di reddito ipotizzato nella proposta è di 7.000 euro, mentre per la determinazione del Fattore Famiglia si usano dei coefficienti di equivalenza pari a 0,6 per ogni membro aggiuntivo sino al quarto e 0,8 per i componenti successivi. In termini di figlio a carico il reddito detassato corrispondente è pari a 4.200 euro per i primi due figli (48) e 5.600 euro dal terzo in poi. All'aumentare del nucleo familiare, benché il reddito di riferimento per singolo componente da detassare rimanga costante, l'importo della detrazione garantita dal Fattore Famiglia può dunque crescere. Ciò appare pienamente coerente con il principio di commisurare lo sconto di imposta al reddito di una famiglia di identica struttura, con redditi pari al reddito minimo di base; infatti al crescere della struttura familiare anche il corrispondente reddito di base sopravanzerebbe i primi scaglioni di imposta. In questo caso, la detrazione crescente risponderebbe a una precisa esigenza di compensazione commisurata al crescere del prelievo che, determinato individualmente, sanziona con l'incremento delle aliquote marginali anche i nuclei numerosi che vivono attorno ad un livello di «sussistenza» (49).

114

La tavola 22 evidenzia l'importo delle detrazioni corrispondenti all'applicazione del Fattore Famiglia in funzione dell'ampliamento del nucleo familiare per una famiglia monoreddito. L'ultima colonna riporta l'importo della detrazione garantita dal Fattore Famiglia che è pari a 982 euro per il primo figlio e 1.134 per il secondo, per i quali il reddito detassato è pari a 4.200. Per gli ulteriori figli a carico (reddito detassato pari a 5.600) la detrazione sale a 1.512 per il terzo figlio, 1.820 per il quarto, 2.128 per il quinto. L'apparente complicazione dei sistemi di calcolo porta quindi a un trattamento dei carichi familiari che potrebbe essere attuato con detrazioni di imposta, specificate in funzione del numero dei figli e di altre caratteristiche familiari (l'importo aumenta in caso di presenza di handicap, monogenitorialità, etc...). Così il sistema si differenzerebbe da quello vigente esclusivamente per l'invarianza delle detrazioni per carichi rispetto al reddito e per il loro livello assoluto, che risulta crescente per il numero dei figli e più elevato di quello attuale.

115

L'aspetto meno convincente della proposta del Forum Famiglie, perfettamente condivisibile sul versante del trattamento dei carichi familiari, riguarda invece la ridefinizione delle detra-

(48) *Considerando un nucleo familiare con entrambi i genitori.*

(49) C. De Vincenti e R. Paladini, Il "Forum delle Associazioni familiari" archivia il "Quoziente Familiare" e propone il "Fattore Famiglia". Analisi delle possibili convergenze, *Nens*, 2010.

**FATTORE FAMIGLIA: REDDITO DETASSATO E DETRAZIONI
EQUIVALENTI IN FUNZIONE DEL NUMERO DEI FIGLI**

Tavola 22

FAMIGLIA MONOREDDITO

	Numero di componenti	Fattore Famiglia	Reddito di base detassato		Detrazioni corrispondenti		
			Complessivo	di cui per presenza di figli	totale	di cui totale per figli	di cui aggiuntiva per figlio
Senza figli	2	1,6	12.200	0	2.576	0	-
Un figlio	3	2,2	15.400	4.200	3.558	982	982
Due figli	4	2,8	19.600	8.400	4.692	2.116	1.134
Tre figli	5	3,6	25.200	14.000	6.204	3.628	1.512
Quattro figli	6	4,4	30.800	19.600	8.024	5.448	1.820
Cinque figli	7	5,2	36.400	25.200	10.152	7.576	2.128

zioni cosiddette «da lavoro». L'applicazione del meccanismo del Fattore Famiglia comporta infatti che la detrazione unica - commisurata al reddito di base corrispondente alla struttura della famiglia - sostituisca anche le attuali detrazioni specifiche per i percettori di reddito. In questo modo si ottengono due «effetti collaterali» alla riforma del regime di trattamento dei carichi: l'universalizzazione delle detrazioni da lavoro in senso verticale (diventerebbero costanti, oggi sono decrescenti) e in senso orizzontale (si perderebbero le attuali differenziazioni tra lavoratori dipendenti, autonomi e percettori di redditi immobiliari e da capitale). Questi effetti rischiano di diventare preponderanti rispetto alla riforma dei trattamenti per famiglia, in termini sia distributivi che di costo complessivo.

116

Per quanto riguarda gli aspetti distributivi, le maggiori agevolazioni andrebbero principalmente a favore dei percettori di redditi medio-alti (oggi penalizzati dalle detrazioni decrescenti), dei lavoratori autonomi (che oggi godono di detrazioni inferiori) e dei percettori di rendite immobiliari e di capitale (oggi non coperti da detrazioni specifiche). Si perderebbe quindi il vantaggio relativo goduto oggi da dipendenti e pensionati (vantaggio concesso anche in virtù della possibilità per gli autonomi di sottrarre a tassazione le spese di produzione del reddito (50)). Il massimo beneficio lo otterrebbero i percettori di redditi da immobili che, se non titolari di altri cespiti, rischierebbero di vedersi completamente azzerata l'imposta dalla detrazione dovuta.

117

Il verificarsi questi «effetti collaterali» potrebbe essere tuttavia evitato: per ottenere analoghi effetti della proposta del Fattore Famiglia per il solo versante del trattamento dei carichi familiari sarebbe di fatto sufficiente rendere costanti le detrazioni attualmente vigenti per figli a carico. In particolare, la riproduzione esatta dei risparmi di imposta per le famiglie si otter-

(50) Poiché il livello del reddito base è inferiore al minimo imponibile vigente per dipendenti e pensionati, i percettori di redditi in un intorno dell'attuale minimo imponibile rischiano di subire un incremento netto di imposta.

rebbe elevando gli importi delle detrazioni (sempre indipendenti rispetto al reddito ma graduati per numero di figli) sino ai livelli indicati nella tavola 22. Il costo di questa operazione, applicata all'intera platea dei figli a carico, ammonterebbe a circa 5,7 miliardi di euro, un terzo del costo complessivo stimato dal Forum Famiglie (51).

118

In ogni caso, l'introduzione del fattore famiglia, orientato al raggiungimento dell'equità orizzontale sul versante fiscale, non risponderebbe all'obiettivo di universalizzare il sostegno alle famiglie con redditi bassi, oggi garantito dagli assegni al nucleo familiare ai soli lavoratori dipendenti. Nel caso di una applicazione integrale del fattore famiglia, gli elevati costi rischierebbero di esaurire gli spazi di finanziamento di ulteriori interventi di espansione e rafforzamento degli assegni.

Considerazioni conclusive

119

Dall'analisi delle proposte esaminate emerge come il tentativo di strutturare il sistema di sostegno alle famiglie su uno schema tecnico unico - che segua quindi dei criteri di calcolo univoci per tutti gli interventi posti in essere - non riesca di fatto a sanare le attuali carenze, perché incapace di conseguire efficacemente i diversi obiettivi equitativi. Da un lato l'istituto della dote fiscale non riesce infatti a rispondere alle esigenze di maggiore equità orizzontale; dall'altro le proposte del quoziente familiare e del fattore famiglia, maggiormente orientate su questo aspetto, richiedono interventi integrativi sul versante dell'equità verticale e della universalizzazione degli assegni familiari che risultano problematici da adottare per via degli elevati costi associati a queste riforme.

120

Un approccio diverso, e a nostro parere più efficace, può consistere nel riconoscere esplicitamente la necessità di conservare una separazione concettuale degli strumenti in funzione degli obiettivi distributivi desiderati, conservando un doppio binario:

- *fiscale*, finalizzato alla differenziazione del prelievo tra soggetti che, pur percependo il medesimo reddito, sono da considerarsi differenti in termini di capacità contributiva (principio di equità orizzontale);
- *assistenziale*, per garantire il sostegno pubblico alle famiglie con figli che versano in difficili condizioni economiche (principio di equità verticale).

Risulterebbero minimizzati i costi complessivi di transizione che, come abbiamo visto, contraddistinguono le riforme, come il quoziente o il fattore famiglia, che comportano un riassetto generale della fiscalità.

(51) Il costo complessivo della manovra stimato con il modello di microsimulazione del Cer risulta decisamente più elevato di quella indicata nella nota del Forum delle Famiglie che illustra la proposta, superando sensibilmente i 20 milioni di euro. Per poter ottenere stime direttamente confrontabili sarebbe però opportuno partire da una formulazione puntuale delle ipotesi. Ad esempio dal testo in cui la proposta è stata presentata non è chiaro se il Fattore Famiglia si applica anche alle famiglie senza figli o ai monocomponenti. Nella nostra simulazione il criterio del Fattore Famiglia è stato applicato universalmente; sarebbe altrimenti difficile giustificare diversi regimi di detrazioni da lavoro in funzione delle scelte di procreazione.

121

Sul versante fiscale appare più razionale intervenire sul sistema delle attuali detrazioni, universalizzando la compensazione del costo di mantenimento dei figli e garantendo l'accesso al beneficio anche ai soggetti incapienti. In quest'ottica si suggerisce di strutturare il meccanismo di sgravio fiscale su un sistema di detrazioni a cifra fissa, attribuite in misura indipendente dal reddito familiare per ciascun figlio del nucleo, erogabile sotto forma di trasferimento monetario qualora l'importo della detrazione ecceda l'imposta lorda dovuta. Si attribuisce il valore di «spesa meritoria» alla spesa destinata al mantenimento dei figli (esternalità positiva), che potrebbe quindi essere considerata alla stregua degli altri oneri fiscalmente agevolati, come nel caso delle spese per sanità ed istruzione. L'importo della detrazione andrebbe determinato in corrispondenza ad un livello di spesa «base» per i figli, moltiplicato per un'aliquota convenzionale (52).

122

Questa impostazione nella sostanza ricalca i principi del fattore famiglia (costo base dei figli da detassare), in cui tuttavia al costo base si applica un'aliquota differenziata per tipologia familiare (53). Se interpretiamo la detrazione oggi vigente (al suo livello massimo di 800 euro) come il riflesso di una spesa meritoria, il costo dei figli oggi riconosciuto sarebbe ottenibile dal rapporto tra la detrazione e il coefficiente applicato agli oneri detraibili (19 per cento): un valore pari a 4.210 euro, un livello di spesa molto simile a quello indicato per il primo figlio nella proposta del Forum Famiglie. Se si intende invece limitare l'intervento sulle detrazioni alla correzione dell'imperfetto perseguimento dell'equità orizzontale, il livello della detrazione universale e indipendente dal reddito potrebbe attestarsi alla detrazione piena oggi vigente (800 euro, elevati a 900 per i minori di tre anni).

Per garantire un'effettiva universalità della detrazione, essa dovrebbe risultare erogabile anche ai soggetti incapienti sotto forma di trattamento monetario. L'universalizzazione delle detrazioni apporterebbe un mancato gettito di 2,1 miliardi di euro, a cui si aggiungerebbero 2,8 miliardi di erogazione delle detrazioni per figli a carico ai soggetti incapienti.

123

Riguardo il perseguimento degli obiettivi di equità verticale (versante assistenziale), si tratterebbe di intervenire sull'attuale istituto dell'assegno al nucleo familiare, rafforzando l'intervento attraverso l'incremento degli importi e espandendone la tutela in senso universalistico. Sul versante del potenziamento, al fine di valutare gli ordini di grandezza di costo e di impatto sui beneficiari, si è valutato con il modello di microsimulazione del Cer un esercizio in cui gli attuali assegni destinati alle famiglie con figli a carico siano incrementati del 30 per cento. Il costo aggregato dei tre interventi prospettati (incremento degli assegni, universalizzazione, incapienza delle detrazioni) ammonterebbe a circa 7,1 miliardi di euro. Un'applicazione graduale a partire dai figli di età 0-3 anni consentirebbe di avviare la riforma con circa 2,5 miliardi di costo sul primo anno.

(52) Attualmente gli oneri detraibili sono soggetti all'applicazione del 19 per cento, inferiore alla prima aliquota Irpef.

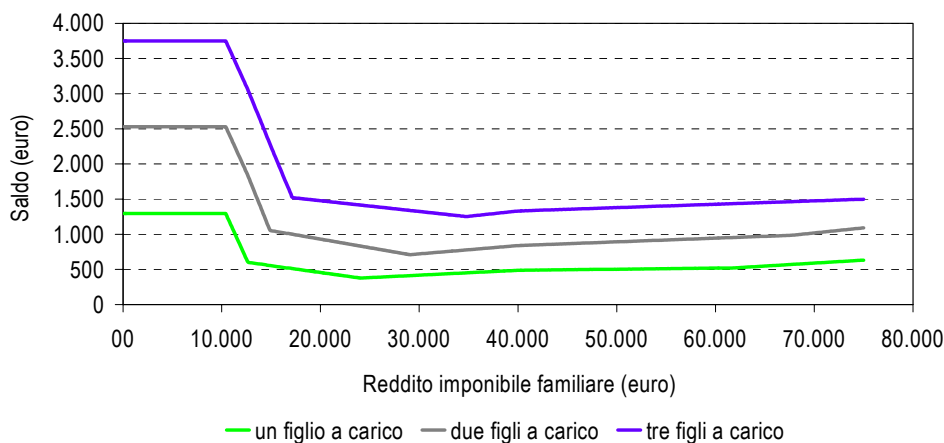
(53) Come illustrato nei paragrafi precedenti, l'aliquota applicata è tale da sottrarre integralmente a tassazione il costo del figlio per una famiglia in condizioni di sussistenza.

124

L'incremento del reddito disponibile per una famiglia di un lavoratore dipendente monoreddito in funzione dei figli a carico è illustrato nel grafico 23. L'incremento del reddito disponibile è più elevato per gli incapienti, che sommano l'incremento degli assegni e l'erogazione dell'incapienza, mentre risulta pressoché costante superata la soglia di incapienza, attestandosi a circa 500 euro per un figlio, 900 euro per due e 1.400 per tre figli.

IPOTESI CER DI RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI SOSTEGNO MONETARIO DELLE FAMIGLIE CON FIGLI **Grafico 23**

Incremento del reddito disponibile per un nucleo familiare monoreddito con percettore lavoratore dipendente in funzione del numero dei figli a carico



125

Il superamento della categorialità degli assegni dovrebbe invece richiedere un supplemento di riforma che ripensi i meccanismi di erogazione, oggi basati sul cumulo dei redditi dei coniugi, in direzione dell'applicazione di criteri più sofisticati in termini di accuratezza della misurazione dell'effettiva condizione economica.

126

L'assetto così configurato garantirebbe una notevole flessibilità di applicazione, molto maggiore di quella riscontrabile per il quoziente o il fattore famiglia.

In primo luogo risulterebbe vantaggioso introdurre con gradualità il potenziamento degli istituti, ad esempio applicando il nuovo regime per fasce di età. In secondo luogo assegni e detrazioni presenterebbero l'evidente pregio di consentire il bilanciamento delle esigenze sui diversi obiettivi semplicemente attraverso la determinazione puntuale e trasparente dei benefici. Sia nel caso del quoziente che in quello del fattore famiglia, i meccanismi di sostegno alle responsabilità familiari sono invece strettamente interconnessi con il sistema fiscale e quindi opachi e strutturalmente meno «maneggevoli». Inoltre, come abbiamo illustrato, la flessibilità di applicazione del sistema di detrazioni permetterebbe anche di riprodurre gli stessi benefici fiscali garantiti dalla proposta del fattore famiglia sul versante dei soli figli a carico, semplicemente adottando uno schema di detrazioni costanti con il reddito e crescenti con il numero dei figli, con importi pari ai livelli indicati nella tavola 20.

Infine il disegno di interventi a favore della famiglia basato su detrazioni e assegni agevolerebbe una applicazione flessibile a livello territoriale: nel contesto dell'attuazione del federalismo fiscale, infatti è previsto un margine di intervento regionale sulle detrazioni di imposta sia connesse ai carichi familiari e sia in relazione a misure di sostegno sociale (in nota: art 5, comma 4 e 5 della bozza di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni).