



**Conversione in legge del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201
Recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e
il consolidamento dei conti pubblici**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Enrico Giovannini**

**Commissioni riunite
V Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato e
V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera
Roma, 7 dicembre 2011**

Indice

- 1 Premessa
- 2 Il quadro macroeconomico
 - 2.1 *L'economia internazionale e l'Italia*
 - 2.2 *Le tendenze della congiuntura*
 - 2.3 *Aspetti territoriali*
- 3 Valutazioni e informazioni sulle misure previste nel Decreto-legge
 - 3.1 *Aspetti generali*
 - 3.2 *L'IMU*
 - 3.3 *L'aumento delle aliquote IVA*
 - 3.4 *Il blocco dell'indicizzazione delle pensioni*
 - 3.5 *L'ACE e la detraibilità della quota del lavoro Irap*
 - 3.6 *Le misure per il contrasto all'evasione fiscale*

Allegati:

1. Tavole statistiche
2. Documentazione
3. La dinamica recente dei prezzi al consumo

1 Premessa

Le *disposizioni urgenti* contenute nel decreto legge in esame danno consistenza agli impegni internazionali presi dall'Italia in termini di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, rendendoli possibili alla luce del recente peggioramento congiunturale e dell'aggravamento degli oneri finanziari dovuti all'aumento dei tassi d'interesse sui titoli pubblici.

È del tutto evidente come l'approvazione del presente decreto costituisca un segnale importante – assolutamente non rinviabile – circa l'impegno del nostro Paese per il consolidamento del quadro di finanza pubblica e il superamento delle tensioni sull'euro. Il contributo dell'Italia al rafforzamento della *governance* europea appare indispensabile per far sì che l'Unione monetaria, che tanti benefici ha già portato all'Italia e agli altri suoi membri, esca rafforzata da questo periodo di difficoltà, così da consentire all'Europa di giocare un ruolo forte nell'economia mondiale, per accrescere il benessere delle generazioni attuali e di quelle future.

In questa fase, le aspettative sulla serietà e la sostenibilità dello sforzo di risanamento giocano un ruolo essenziale nel determinarne o pregiudicarne il successo: a titolo esemplificativo ricordo come l'approvazione del Decreto-legge da parte del Consiglio dei ministri la scorsa domenica, nel giorno successivo abbia favorito il calo di otto decimi di punto del differenziale tra titoli di stato decennali italiani e tedeschi sul mercato secondario, che – tuttavia – è rimasto estremamente volatile; come ordine di grandezza, un punto percentuale di interessi in più o in meno, a regime sullo stock di debito, varrebbe 19 miliardi di euro l'anno, circa l'80% delle maggiori entrate previste con la manovra. Di conseguenza, ogni valutazione sul Decreto-legge (DL) andrebbe svolta tenendo conto dello scenario che si sarebbe determinato in sua assenza, specialmente in termini di incertezza negli operatori: infatti, un prolungamento delle tensioni sui mercati finanziari o, peggio, un vero e proprio avvitamento della situazione, avrebbe determinato effetti macroeconomici negativi estremamente più ampi di quelli potenzialmente determinati dalle misure in discussione.

Nel mio intervento esporrò, in primo luogo, un aggiornamento sulla congiuntura economica rispetto all'Audizione già tenuta presso queste stesse Commissioni poco più di un mese fa. Di seguito, mi soffermerò sulle caratteristiche generali della

manovra e su alcuni temi specifici che vengono trattati nell'articolato. In particolare, proporrò alcune considerazioni e informazioni quantitative sugli effetti della manovra per quanto riguarda:

- (a) l'introduzione dell'IMU, in relazione alle caratteristiche socio-economiche della platea dei possessori di immobili e all'autonomia impositiva dei Comuni;
- (b) l'eventuale aumento dell'IVA, ipotizzato in sostituzione alla riduzione delle detrazioni nella "clausola di salvaguardia" prevista nel Disegno di Legge-delega sulla riforma fiscale, attraverso un'analisi degli impatti sui prezzi che ha avuto l'aumento dell'aliquota standard IVA in vigore dallo scorso ottobre; sulla dinamica recente dei prezzi al consumo è disponibile in allegato un approfondimento;
- (c) il mancato adeguamento all'inflazione delle pensioni per la quota eccedente il doppio del trattamento minimo, tenendo conto delle caratteristiche dei percettori per questo e altri possibili valori-soglia più elevati, con particolare riferimento all'accesso all'abitazione;
- (d) l'introduzione dell'ACE e le detrazioni Irap;
- (e) le misure ipotizzate per la tracciabilità e, più in generale, per il contrasto all'evasione fiscale, in relazione alle proposte formulate nel *Rapporto finale* del Gruppo di lavoro sull'economia non osservata e i flussi finanziari, che io stesso ho coordinato.

Sui temi trattati, infine, si allega una scelta di informazioni statistiche e materiali tratti dalle pubblicazioni più recenti dell'Istituto.

2 Il quadro macroeconomico

2.1 L'economia internazionale e l'Italia

Gli indicatori più recenti sulla congiuntura internazionale confermano la netta decelerazione in atto nella dinamica economica mondiale. Le previsioni sono di un ulteriore rallentamento fino a metà 2012. Le determinanti più rilevanti di tale andamento e gli elementi di rischio a medio termine, riguardano, negli Stati Uniti, l'impostazione della politica fiscale e gli ostacoli alla definizione di un accordo condiviso sulla riduzione del deficit federale; in Europa, l'evoluzione della crisi di fiducia sui debiti sovrani. In ragione della forte dipendenza dall'export verso i paesi avanzati, questi aspetti impattano direttamente sulle prospettive di crescita dei

paesi emergenti e del Giappone, che già ha subito un forte rallentamento nell'attività manifatturiera per la distruzione della *supply-chain*, particolarmente nel settore automobilistico, in conseguenza del terremoto di marzo.

Nell'area dell'euro i segnali di indebolimento della congiuntura si sono moltiplicati e, a partire dall'inizio dell'autunno, gli indicatori anticipatori hanno mostrato un significativo peggioramento. Il tasso di crescita del Pil ha mantenuto nel terzo trimestre il ritmo modesto già registrato nel secondo (+0,2%), beneficiando di una tendenza ancora favorevole in Germania (+0,5%) e Francia (+0,4%), la quale ha compensato il ristagno della Spagna e, secondo le prime valutazioni, l'evoluzione non favorevole dell'Italia.

A settembre, dopo due mesi di risalita, l'indice della produzione industriale nell'area dell'euro è diminuito del 2% rispetto al mese precedente (+1,3% nell'Ue); una riduzione assai più forte (-6,4%) si è avuta per gli ordinativi industriali. Negativa è stata anche l'evoluzione dell'indice di produzione delle costruzioni, sceso leggermente in agosto e in misura più marcata in settembre (-1,3%).

Gli indicatori relativi al clima di fiducia delle imprese hanno messo in evidenza nei mesi autunnali, e in particolare in ottobre e novembre, una prosecuzione del deterioramento iniziato nella prima parte dell'anno, con un calo che ha riguardato sia il settore manifatturiero sia quelli dei servizi e il commercio al dettaglio; nelle costruzioni, caratterizzate da un qualche recupero sino all'inizio dell'estate, i mesi recenti hanno segnato un calo contenuto.

A ottobre, il tasso di **disoccupazione** è aumentato di un decimale nell'area dell'euro, risalendo al 10,3%. Il livello e l'andamento di tale indicatore riflettono un quadro differenziato nelle maggiori economie: aumenti dei tassi di disoccupazione in Italia (8,5% contro l'8,3% di settembre) e Spagna (22,8% contro 22,5% di agosto), un livello stabile al 9,8% in Francia, una diminuzione – la terza consecutiva – in Germania, dove il livello è sceso fino al 5,5% (componente di trend utilizzata da Eurostat; il dato di fonte nazionale è pari al 6,9%).

A novembre l'**inflazione** nell'area dell'euro (stima preliminare sugli indici armonizzati) è rimasta stabile al 3%. In Italia è rallentata al 3,7% dal 3,8% di ottobre, quando l'indice ha risentito dell'aumento dell'aliquota IVA standard; ad ottobre, in Francia è passata dal 2,4% al 2,5%, mentre in Germania e Spagna è rimasta stabile al 2,9% e al 3%, rispettivamente.

2.2 Le tendenze della congiuntura

L'economia italiana ha segnato nel corso del 2011 una crescita più modesta di quella media dell'area. In particolare, nei primi due trimestri dell'anno, il Pil è aumentato su base congiunturale dello 0,1% e dello 0,3%, trainato esclusivamente dalla componente estera della domanda; la stima relativa al terzo trimestre non è ancora disponibile, in quanto si sta completando la ricostruzione dei conti trimestrali connessa alla recente revisione dei dati di contabilità nazionale. Stime basate su modelli econometrici indicano, comunque, una variazione congiunturale negativa.

I dati disponibili per i mesi più recenti mostrano un significativo peggioramento della **congiuntura nell'industria** e una maggiore tenuta nei settori dei servizi, con l'importante eccezione del settore commerciale al dettaglio, che subisce una progressiva contrazione del giro d'affari. La produzione industriale ha segnato, a partire da maggio, e con la temporanea risalita di agosto, una tendenza discendente che si è aggravata in ottobre. L'indice è diminuito, in termini congiunturali, dello 0,4% nel terzo trimestre ed è ancora sceso dello 0,9% in ottobre, quando è risultato inferiore del 4,2% rispetto al medesimo mese del 2010. In termini settoriali, alla contrazione ha contribuito soprattutto la caduta di beni di consumo, sia durevoli sia non durevoli; per i beni intermedi il calo è stato contenuto e quelli strumentali hanno mostrato una sostanziale tenuta, registrando solo nell'ultimo bimestre una riduzione significativa.

I segnali provenienti dall'indicatore del clima di fiducia delle imprese manifatturiere hanno anticipato la discesa dei mesi recenti e si mantengono moderatamente negativi anche per i mesi successivi. Dopo un forte calo in settembre, dovuto al netto peggioramento dei giudizi sugli ordini, l'indice di fiducia è rimasto quasi invariato nei due mesi successivi.

Il comparto delle costruzioni, caratterizzato da un andamento declinante della produzione nella prima parte dell'anno, ha registrato nel terzo trimestre una sostanziale stabilità (+0,1% rispetto al trimestre precedente).

Per quel che riguarda **l'evoluzione dell'attività del terziario**, gli indicatori del fatturato dei settori dei servizi relativi al terzo trimestre, pubblicati quest'oggi, segnalano una situazione incerta, ma anche caratterizzata da alcuni segnali più favorevoli. Il comparto del commercio all'ingrosso, più direttamente legato all'attività industriale, ha presentato una variazione congiunturale del fatturato pressoché nulla (-0,1%) che ha interrotto la precedente tendenza positiva. Anche per i servizi di informazione e comunicazione, si è registrata una lieve diminuzione (-0,2%). Il fatturato delle attività dei trasporti è, invece, cresciuto, con un aumento

congiunturale particolarmente marcato per i trasporti aerei (+3%) e modesto per quelli marittimi (+0,3%); un aumento significativo ha riguardato anche i servizi postali e di corriere (+0,7%).

Un'indicazione decisamente negativa proviene dall'evoluzione delle vendite al dettaglio, che dopo essere scese lentamente nella prima parte dell'anno, hanno mostrato negli ultimi mesi una accentuazione della tendenza, con un calo congiunturale dello 0,6% nel terzo trimestre. La contrazione, che ha riguardato, in particolare, la componente non alimentare (-0,8%), costituisce un ulteriore segnale di debolezza dei consumi.

Per quanto riguarda le **esportazioni**, a settembre si è registrato un aumento tendenziale del 10,3% e congiunturale del 2%: il recupero dell'export è stato fin qui sostenuto dai mercati extra-Ue, in cui la crescita delle vendite di prodotti italiani a settembre è stata del 17,7% in base d'anno e del 4,1% sul mese precedente. I dati pur positivi di settembre segnalano comunque un rallentamento della dinamica dell'export rispetto alla prima parte dell'anno. Questo andamento è confermato dalle prime informazioni disponibili per ottobre, con un calo del 5,1% su base congiunturale delle esportazioni verso i paesi extra-Ue.

Il **mercato del lavoro** è stato caratterizzato nei mesi più recenti da una situazione di relativa debolezza, dopo il recupero realizzato dalla fine del 2010: a ottobre, gli occupati (22,9 milioni) e il tasso di occupazione (56,9%) sono rimasti stabili rispetto a settembre, con un progresso tendenziale molto modesto (0,2% e 0,1 punti percentuali, rispettivamente). Il tasso di disoccupazione, invece, è salito all'8,5%, due decimi in più rispetto a settembre e mezzo punto in più rispetto a giugno, mentre la disoccupazione giovanile si è attestata al 29,2% (10 punti in più rispetto al minimo del febbraio 2007 e sette punti in più rispetto alla media Ue). Il tasso di attività (62,2%) ha segnato un leggerissimo recupero congiunturale, restando però oltre un punto sotto il livello di inizio 2008.

Le ore totali autorizzate per la cassa integrazione a settembre e ottobre sono rimaste sugli stessi livelli di giugno e luglio, dopo essere tornate a crescere in primavera e diminuite nuovamente a inizio estate. La media dei primi otto mesi del 2011, pur ampiamente sotto i massimi del 2010, è ancora 5,4 volte quella dei corrispondenti mesi del 2007.

L'evoluzione dell'occupazione ha continuato a essere contrassegnata da un'espansione delle tipologie occupazionali non-standard e da una contrazione del lavoro dipendente a tempo indeterminato.

A fronte di una sostanziale stabilità nel **reddito disponibile**, e di un calo del potere d'acquisto, negli ultimi trimestri la spesa reale delle famiglie è risultata in costante, seppur marginale, aumento; ciò ha determinato una ulteriore flessione della propensione al risparmio, che nel secondo trimestre 2011 è scesa all'11,3%, inferiore di circa un punto rispetto a fine 2010 e di 4-5 punti rispetto ai valori pre-crisi. A novembre, il clima di fiducia dei consumatori ha segnato un recupero rispetto alla pesante caduta dei due mesi precedenti, riportandosi sui livelli di agosto.

La dinamica dei **prezzi al consumo** ha manifestato, a partire dall'inizio dell'anno, un profilo tendenziale in significativa accelerazione, dovuto – come nelle altre maggiori economie europee – all'impulso derivante dai rincari del petrolio e delle materie prime agricole e alimentari. La crescita dei prezzi delle componenti di fondo dell'inflazione è rimasta più contenuta. L'indice generale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), che nella media del 2010 aveva fatto registrare un aumento dell'1,5% rispetto all'anno precedente, nel primo trimestre del 2011 ha evidenziato una crescita tendenziale del 2,3%, salita poi al 2,8% nel corso dei due trimestri successivi. Ad ottobre, il tasso d'inflazione misurato in ragione d'anno è ulteriormente aumentato, salendo al 3,4%. La stima provvisoria dell'inflazione di novembre ha registrato la prima riduzione tendenziale da 15 mesi: la variazione annua è scesa al 3,3%; quella congiunturale è stata pari a -0,1%.

L'andamento dei prezzi in Italia è risultato in linea con quello medio della zona dell'euro fino all'estate, mentre da settembre si è riaperto un divario inflazionistico a nostro sfavore: ad ottobre, il tasso di crescita tendenziale dell'indice armonizzato ha raggiunto il 3,8% in Italia, contro il 3% dell'area dell'euro; i dati provvisori di novembre segnalano un moderato rallentamento dell'inflazione sia in Italia che nelle altre maggiori economie dell'Unione.

Il divario nell'andamento dei prezzi con i nostri partner riguarda tutti i principali raggruppamenti ad eccezione dei beni alimentari, per i quali l'evoluzione è risultata più moderata nel nostro Paese. Questi sviluppi riflettono il permanere di una struttura distributiva meno efficiente e il minor grado di concorrenzialità che condizionano le politiche di fissazione dei prezzi nel nostro Paese: tra le componenti di fondo dell'inflazione, infatti, l'Italia presenta un differenziale positivo di oltre un punto percentuale sia per i beni industriali non energetici che per i servizi. A questi elementi si sono affiancati gli effetti dell'adozione di specifiche misure di politica fiscale. Nel caso del raggruppamento degli energetici, in particolare, i ripetuti interventi di aumento delle accise sui carburanti e,

recentemente, dell'aliquota ordinaria dell'IVA, hanno determinato un ritmo di crescita dei prezzi comparativamente più sostenuto rispetto ai partner europei.

La dinamica tendenziale delle **retribuzioni contrattuali** è risultata stabile in ottobre all'1,7%, nel quadro di una tendenza decrescente da inizio d'anno, che riflette la debolezza dell'occupazione e il blocco delle retribuzioni nella Pubblica Amministrazione.

2.3 Aspetti territoriali

Per le imprese manifatturiere, il leggero recupero di novembre del **clima di fiducia**, dopo il calo importante di settembre e ottobre, riflette un miglioramento sostanziale dei saldi delle risposte tra le imprese del Nord-est, per tutte le componenti dell'indice; nelle altre ripartizioni, invece, sono rimaste stabili o migliorate le attese di produzione, ma si è registrato un calo per i giudizi sugli ordini.

Per le imprese dei servizi, l'evoluzione del clima di fiducia negli ultimi mesi si è mantenuta negativa in tutte le ripartizioni territoriali, ad eccezione del Centro. Il deterioramento, a novembre, è stato marcato nel Nord-Est e, soprattutto, nel Mezzogiorno, dove, insieme alle attese fortemente negative sulle prospettive dell'economia, ha pesato un peggioramento marcato dei giudizi sugli ordini.

Nella prima parte dell'anno il recupero delle **esportazioni**, rispetto ai minimi del 2009, si è rafforzato in tutte le ripartizioni territoriali, con tassi di crescita tendenziali (su valori a prezzi correnti) nell'ordine del 15%. Sicilia e Sardegna hanno registrato una crescita oltre il 20%, strettamente legata ai prodotti energetici, in cui è presente un rilevante effetto di prezzo. Al netto dell'energia, tra le principali regioni esportatrici, il ritmo d'espansione è stato simile o più elevato di quello medio nazionale (quindi, con contributi in linea con il loro peso) in Emilia, Lombardia e Piemonte. Tra le altre regioni, la crescita dell'export è stata particolarmente significativa in Liguria, Lazio e, nel Mezzogiorno, in Puglia e Abruzzo, mentre i progressi sono stati assai più stentati nelle altre regioni di questa ripartizione. I dati a livello provinciale mostrano un relativo maggior dinamismo diffuso lungo la dorsale orientale, e in alcune aree forti o di specializzazione nel resto del Paese.

Le nuove **sofferenze** rispetto agli stock degli impieghi (tasso di decadimento, fonte CERVED) nel 2010 e nella prima parte del 2011 si sono mantenuti sopra il 3% nel Mezzogiorno e il 2,7% al Centro, mentre sono diminuiti dal 2,3% al 2,2% nel Nord-Ovest e sono rimasti intorno al 2,1% nel Nord-Est. La distribuzione delle imprese protestate in Italia è fortemente sbilanciata verso il Mezzogiorno, dove si trova circa il 40% di esse. A livello nazionale, rispetto alla primavera del 2010 nel

secondo trimestre del 2011 il numero di aziende cui è stato contestato almeno un effetto si è ridotto del 3,6%. La riduzione delle imprese protestate è particolarmente significativa al Centro e al Nord-Ovest, dove torna quasi ai livelli pre-crisi, mentre nel Mezzogiorno il fenomeno si mantiene sui livelli dell'anno precedente (+0,1%) e si aggrava anche significativamente la quota di imprese con gravi ritardi nei pagamenti. Parallelamente, si è osservato un recupero sostanziale della puntualità nei pagamenti tra le imprese del Nord, più modesto tra quelle del Centro, e quasi nullo nel Mezzogiorno.

La dinamica tendenziale dei **fallimenti** nei primi nove mesi del 2011 mostra un deciso rallentamento, al 6,6%, dopo un incremento superiore al 20% nel 2010. L'aumento dei fallimenti nel corso del 2011 è più moderato nel Nord-Est (+3,4%), mentre supera il 10% nelle altre ripartizioni, con forti differenze regionali al loro interno. L'*insolvency ratio*, che misura la frequenza di fallimenti su 10 mila imprese operative, è passato dal 14,2 (primi nove mesi 2010) a 15,3 (primi nove mesi 2011), con tassi consistentemente più bassi in tutte le regioni del Mezzogiorno (12,1% nei primi nove mesi del 2011), mentre in Lombardia, all'opposto, oltre 21 imprese ogni 10mila hanno dichiarato fallimento tra gennaio e settembre di quest'anno. Alla decelerazione dei fallimenti è corrisposta una riduzione delle domande di concordato (-2,8% nei primi nove mesi dell'anno), anche in questo caso con forti differenziazioni territoriali.

Nel secondo trimestre del 2011, il numero degli **occupati** (23,1 milioni) è aumentato dello 0,4% rispetto allo stesso periodo del 2010, con una crescita leggermente superiore nel Mezzogiorno (+0,5%) e una stabilità al Centro. Il recupero occupazionale degli ultimi trimestri è legato alla componente femminile e, settorialmente, ai servizi, mentre quella maschile e l'industria hanno continuato a perdere terreno. Nel confronto col secondo trimestre 2008, il livello dell'occupazione resta del 2,1% inferiore a livello nazionale, ma di ben il 5% inferiore nel Mezzogiorno, contro il -1,5% del Nord (e un aumento dello 0,4% al Centro).

Il tasso di occupazione è rimasto stabile a livello nazionale e ha segnato un moderato recupero (0,2 punti percentuali) nel Mezzogiorno. Il divario Nord-Sud per questo indicatore è andato allargandosi nel corso della crisi, raggiungendo quasi 21 punti percentuali nel complesso (65,2% al Nord, 61,9% al Centro e 44,4% nel Mezzogiorno) e oltre 25 per la componente femminile.

Il numero delle **persone in cerca di lavoro** (quasi 2 milioni, quasi la metà dei quali nel Mezzogiorno) si è ridotto di circa il 7% rispetto allo stesso periodo del 2010, con

una diminuzione più intensa al Nord. I tassi di disoccupazione, nella media del trimestre, si sono attestati al 5,2% al Nord, al 6,6% al Centro e al 13,1% nel Mezzogiorno, diminuendo di circa mezzo punto percentuale rispetto alla primavera 2010, ma restando ancora superiori rispetto ai minimi del 2007 per quasi due punti nel Centro-Nord e quasi tre nel Mezzogiorno.

L'area dell'inattività ha continuato ad espandersi in tutte le ripartizioni ad eccezione del Mezzogiorno, dove si è registrata una riduzione per la componente femminile, segmento per cui i tassi restano particolarmente elevati.

Le variazioni dei **prezzi al consumo** nel triennio 2008-2010 hanno mantenuto un profilo simile tra le ripartizioni, con un ritmo leggermente superiore nel Mezzogiorno. La progressiva ripresa dell'inflazione nel 2011 si è manifestata con relativa omogeneità sul territorio nazionale, sebbene l'intensità degli aumenti risulti differenziata tra le diverse aree del Paese: in particolare, nei primi tre trimestri del 2011, e ancora a ottobre, nelle ripartizioni dell'Italia Nord-Orientale e Insulare, i prezzi al consumo sono cresciuti a tassi costantemente al di sotto di quello medio nazionale.

3 Valutazioni e informazioni sulle misure previste nel Decreto-legge

Prima di entrare nell'analisi degli aspetti legati alle misure contenute nel Decreto-legge, vorrei segnalare, ancora un volta, l'opportunità che il dibattito su questi aspetti venga sostenuto da analisi approfondite volte alla valutazione ex-ante ed ex-post, delle politiche. Ferma restando l'urgenza con cui talune misure (come quelle in discussione oggi) vengono adottate, sarebbe opportuno che si rifletta su come dotare il Paese di una sede indipendente (sul tipo del *General Accountability Office* americano) che svolga questo tipo di analisi, eventualmente con l'aiuto delle istituzioni (Istat, Banca d'Italia, ecc.) in possesso di informazioni e competenze utili a tal fine. La recente proposta, nell'ambito della discussione sulla riforma dell'art. 81 della Costituzione, di costituire un *fiscal council* risponde solo parzialmente a tale esigenza (peraltro sentita non solo dal Parlamento nazionale, ma anche dalle autonomie locali), in quanto la valutazione delle politiche deve anche ricomprendere gli aspetti sostanziali degli interventi e non solo quelli di carattere finanziario.

3.1 Aspetti generali

L'entità attesa dell'impatto della manovra sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è quantificata in circa 20 miliardi di euro per il 2012 e

poco più di 21 nel 2013 e nel 2014, per un totale di 63 miliardi nel triennio. L'impianto dei provvedimenti, prevede maggiori entrate per circa il 70% del totale e minori spese per poco meno del 30%. Queste quote variano sensibilmente nel tempo: il peso delle entrate sul totale scende, infatti, dall'89% nel 2012 fino al 56% nel 2014.

Considerando anche gli interventi per "lo sviluppo, l'equità e il rafforzamento del sistema finanziario", la dimensione complessiva della manovra ammonta a circa 90 miliardi di euro nel triennio, di cui quasi 58 di maggiori entrate e 32,5 di tagli alla spesa, al netto degli effetti fiscali. La differenza rispetto ai saldi, oltre 27 miliardi, serve a coprire il costo di questi interventi, valutati anche in questo caso al netto degli effetti fiscali e delle compensazioni, quali in particolare i 3,2 miliardi di gettito dall'incremento delle aliquote Iva previsto dall'ottobre 2012, a copertura parziale della riduzione della clausola di salvaguardia per oltre 10 miliardi.¹

Tra le entrate, la voce di gran lunga più rilevante è il gettito dall'IMU, per circa 33 miliardi, seguita dalle accise (oltre 20 miliardi in totale). Dall'imposta di bollo sulle attività scudate sono attesi 2,2 miliardi nel triennio e dalla tassazione dei beni di lusso un gettito complessivo di 1,3 miliardi di euro. Tra le spese, la mancata indicizzazione delle pensioni nel triennio comporterebbe una minor erogazione per oltre 17 miliardi, e un risparmio di quasi 13 miliardi, al netto del mancato gettito fiscale. Sempre in ambito previdenziale, quattro miliardi di euro di risparmi sono attesi dalla revisione del sistema pensionistico. Il risparmio diretto atteso dalla riduzione dei costi degli apparati pubblici (attraverso la soppressione e l'accorpamento di alcuni enti e la compressione di altri) sarebbe, invece, di 170 milioni di euro nel triennio.

Tra gli interventi per lo sviluppo, prevalgono decisamente gli stanziamenti rivolti direttamente alle imprese, per circa 13,5 miliardi nel triennio: 5,3 per la deducibilità del rendimento del capitale proprio (ACE), 5,4 per la deducibilità dell'Irap sulla quota lavoro nell'Ires e nell'Ire, e ulteriori 2,8 miliardi di euro per la deducibilità Irap per l'assunzione di giovani e donne.

In termini inevitabilmente sintetici, e imprecisi, data la ristrettezza del tempo disponibile per predisporre questa audizione, vorrei proporre alcune considerazioni sulle diverse prospettive da cui può valutarsi l'insieme dei provvedimenti proposti nel Decreto Legge.

¹ Per il 2013 e il 2014, il gettito dall'aumento delle aliquote Iva è ipotizzato pari a 13,1 e 16,4 miliardi di euro, rispettivamente. Questi importi, tuttavia, non variano i saldi, perché andrebbero a compensare la riduzione delle detrazioni originariamente stabilita dalla clausola di salvaguardia e, quindi, operativa a legislazione vigente. Non sono pertanto considerati né dal lato delle entrate né nella dimensione complessiva della manovra.

Il primo punto di vista riguarda l'adeguatezza complessiva dell'aggiustamento rispetto agli obiettivi di stabilizzazione finanziaria (quello che il Presidente del Consiglio ha definito "rigore"). Ebbene, alla luce delle conoscenze attuali, la manovra può essere considerata senz'altro congrua nei saldi previsti. Inoltre è importante che le misure sottostanti le singole poste presentino quasi tutte un grado di aleatorietà molto ridotto (le poche eccezioni riguardano l'imposta di bollo sui capitali scudati). Inoltre, i provvedimenti hanno natura strutturale, esplicando i loro effetti anche oltre il breve periodo, o addirittura amplificandoli nel caso degli interventi in ambito previdenziale. Queste ragioni, insieme, contribuiscono a spiegare almeno in parte la reazione finora favorevole mostrata da parte dei mercati, anche rispetto alle manovre precedenti.

Una seconda prospettiva possibile è quella riguardante l'efficacia dell'insieme delle misure di risanamento e promozione della crescita. In questo caso, la valutazione deve essere necessariamente più prudente. Peraltro, va notato che la Manovra interviene in un momento nel quale il sistema economico appare già in netto rallentamento, probabilmente già avviato verso una fase recessiva. La preoccupazione è che un *mix* sbilanciato dal lato delle entrate – come l'attuale presenta soprattutto per il 2012 – tenda ad avere un impatto complessivamente sfavorevole in termini di crescita. Per una valutazione complessiva sarebbe necessario guardare ai singoli provvedimenti, ma la ristrettezza del tempo disponibile per preparare questa audizione mi obbliga a concentrarmi solo su alcuni di essi.

Tra i provvedimenti con effetti ridotti sui consumi e la crescita, dal lato delle entrate, possono essere annoverate le misure agli art. 16, 19, 20, 24, che colpiscono abbastanza selettivamente i ceti più abbienti. Mi riferisco all'imposta di bollo sui capitali scudati, la tassa sui beni di lusso, in parte l'imposta di bollo sugli strumenti finanziari, l'imposta sostitutiva sulle partecipazioni finanziarie, che nel triennio dovrebbero apportare quasi 9 miliardi di euro. La tassazione ordinaria del TFR sopra 1 milione di euro, pur apprezzabile simbolicamente, non ha invece effetti di rilievo sul gettito. Dal lato della spesa, un impatto ridotto dovrebbe pure avere la revisione del sistema pensionistico, con un risparmio previsto di circa 4 miliardi nel triennio. Insieme, queste misure dovrebbero contribuire per circa 2,8 miliardi di euro alla riduzione del fabbisogno nel 2012. Un impatto mediato dalla capacità di gestione delle Amministrazioni è anche quello dei tagli agli Enti Locali, che però determinerà i suoi effetti in maniera progressiva nel tempo.

Altre misure hanno, invece, un carattere inevitabilmente restrittivo, tra cui il blocco dell'indicizzazione di una parte delle pensioni (quelle superiori a due volte l'importo minimo), l'aumento delle accise sui carburanti, quello eventuale delle aliquote IVA e, in parte, l'IMU. L'aumento delle accise e l'IMU, inoltre, esercitano i loro effetti nel breve periodo, già caratterizzato dalla debolezza della domanda interna e internazionale, contribuendo per circa 17 miliardi alla riduzione del fabbisogno 2012.

Come si vedrà meglio successivamente, l'effetto restrittivo di queste ultime misure potrebbe essere assai meno che proporzionale all'entità dell'aggiustamento, né va trascurato l'impatto positivo delle misure di sostegno alla crescita. Queste, infatti, rivolte prevalentemente alle imprese (quasi tre miliardi nel solo 2012) e alla mobilitazione dei fondi per i progetti infrastrutturali, sono caratterizzate da un effetto-volano potenzialmente elevato attraverso gli investimenti e l'occupazione.

Un'ulteriore prospettiva è quella dell'equità, che a sua volta può essere declinata sotto il profilo puramente distributivo, considerando la partecipazione allo sforzo, o dal punto di vista intergenerazionale. Una valutazione complessiva degli effetti distributivi della manovra non è possibile, neppure in termini approssimati. Il complesso dei provvedimenti previsti, infatti, è stratificato e, spesso, ambivalente: alcune delle misure previste dal DL, come accennato sopra, colpiscono in maniera relativamente selettiva i contribuenti con maggiori disponibilità economiche; molte sono più o meno neutrali dal punto di vista distributivo o, come per l'accisa sui carburanti, hanno un carattere regressivo. Vi sono diverse tutele per le fasce deboli, come la soglia di esenzione per la deindicizzazione delle pensioni, o la detrazione per l'IMU, cui astrattamente potrebbero contrapporsi alcuni dei provvedimenti di incentivazione alle imprese.

Alla complessità dei provvedimenti corrisponde una relativa ampiezza della distribuzione dello sforzo tra le diverse categorie professionali e classi sociali. Nella direzione dell'equità vanno anche i provvedimenti sull'emersione e la trasparenza (art. 10-12): questi, pur non considerati quantitativamente nella relazione tecnica, dovrebbero favorire il raggiungimento degli obiettivi ambiziosi fissati con le manovre precedenti per il recupero dell'evasione, che non avevano avuto implementazione normativa corrispondente.

Una valutazione complessivamente positiva, infine, può esprimersi riguardo alla distribuzione del carico tra le generazioni contenuta in alcuni dei provvedimenti: la revisione del sistema pensionistico e la parziale deindicizzazione delle pensioni, infatti, costituiscono una forma diretta di perequazione rispetto ai contributi

effettivamente versati e, intervenendo ora, evitano di gravare – come già in passato – sulle generazioni future.

D'altra parte, l'aumento dell'imposizione rischia di aggravare la condizione economica delle famiglie che già segnalavano problemi nel fronteggiare spese impreviste. In particolare, le famiglie che nel 2010 hanno dichiarato di avere difficoltà a sostenere una spesa imprevista di 800 euro sono il 33,6% del totale (8.455 mila). La quota sale al 61,4% tra le famiglie a rischio di povertà (per un totale di 2.887 mila famiglie) cioè, tra quelle che, secondo la metodologia adottata da Eurostat, si collocano al di sotto di una soglia di reddito netto equivalente pari al 60% della mediana della distribuzione del reddito equivalente². All'interno di questo gruppo, la difficoltà ad affrontare spese impreviste è più diffusa tra le famiglie residenti al Sud e nelle Isole (rispettivamente 64% e 74%), tra quelle con cinque o più componenti (72%), con almeno tre figli (67,7%), anche minori (68,5% se i minori sono tre o più) e tra le famiglie con a capo un lavoratore dipendente (68,4%); è invece più contenuta, tra quelle con anziani (59,5%), anche nel caso vivano soli (59,2%) o in coppia (51,5%).

3.2 L'IMU

L'articolo 13 del Decreto anticipa in via sperimentale al 1° gennaio 2012 l'istituzione dell'Imposta Municipale Propria (Imu), che il Decreto Legislativo n. 23/2011 introduceva a partire dal 2014, e ne estende l'applicazione all'abitazione principale. Contemporaneamente, le rendite catastali sono rivalutate secondo percentuali diverse a seconda della categoria di immobile. Le aliquote di base applicate sono differenziate per l'abitazione principale e per le abitazioni ad uso diverso, con margini di manovra da parte dei Comuni in aumento e in diminuzione.

L'effetto sulla finanza comunale

Nel periodo transitorio viene attribuita allo Stato la metà del gettito ottenuto applicando l'aliquota di riferimento alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale. In tale periodo, quindi, le maggiori entrate che affluiscono ai Comuni rispetto a quelle derivanti dalle imposte soppresse (ICI e addizionale Irpef sui redditi fondiari per immobili non locati) sono stimate in circa 2 miliardi di euro.

² Per il 2009 tale soglia è pari a 9562,4 euro annui. Si noti che l'informazione sulle difficoltà a sostenere spese impreviste viene rilevata nell'ambito dell'indagine "Reddito e condizioni di vita" (EU-SILC); per questa ragione, nonostante l'Istat stimi e diffonda annualmente l'incidenza di povertà anche a partire dalla distribuzione della spesa per consumi, l'analisi condotta si riferisce al rischio di povertà definito secondo la metodologia europea, basata sulla distribuzione dei redditi.

Applicando l'imposta assegnata alle entrate delle Amministrazioni locali nell'anno 2010 (l'ultimo anno elaborato), si determinerebbe un aumento del grado di autonomia impositiva. (rapporto tra entrate fiscali e totale entrate delle Amministrazioni locali) intorno a 1 punto percentuale, passando dall'attuale 40,2% a circa 41,2%. Ove ai comuni fosse attribuito l'intero gettito della nuova imposta, il loro grado di autonomia impositiva salirebbe fino a oltre il 45%.

Le caratteristiche dei proprietari delle abitazioni

In Italia, le famiglie proprietarie o usufruttuarie di un'abitazione sono quasi 18 milioni, circa il 71% delle famiglie residenti. La quota di proprietari è stimata al 74,7% tra le famiglie al di sopra della soglia di povertà, mentre scende al 56,4% per cento tra le famiglie definite a rischio di povertà, e al 47,4% se le famiglie hanno cinque o più componenti. Tra le famiglie a rischio di povertà, il 69,4% di quelle la cui fonte principale di reddito deriva da pensione o trasferimenti pubblici sono proprietarie o usufruttuarie dell'abitazione in cui vivono: si tratta di circa 1.600.000 famiglie che potrebbero vedere aggravarsi ulteriormente la propria condizione economica a seguito del pagamento dell'imposta sugli immobili.

Va inoltre rilevato che 1 milione 51 mila famiglie proprietarie o usufruttuarie dell'abitazione di residenza sono stimate tra quelle che dichiarano di avere difficoltà a sostenere una spesa imprevista di 800 euro, delle quali solo 271 mila sono attualmente considerate in condizioni di rischio di povertà.

In termini più generali, il ciclo di vita è fortemente associato alla diffusione della proprietà o dell'usufrutto dell'abitazione: a parità di livello di reddito familiare, in particolare tra le famiglie a rischio di povertà, le famiglie di e con anziani mostrano percentuali di proprietà dell'abitazione decisamente più elevate rispetto alle famiglie di giovani e a quelle con figli minori. Tra i single a rischio povertà di 65 anni o più i proprietari dell'abitazione rappresentano il 74%, quota che arriva all'81,8% tra le coppie di anziani. Al contrario, tra le famiglie non anziane, le percentuali scendono al 41,9% tra i single e al 55,5% tra le coppie. Anche la presenza di un numero elevato di figli, soprattutto minori, si associa a una bassa diffusione di proprietà o usufrutto dell'abitazione.

Il 22% delle famiglie residenti, è proprietaria di fabbricati o terreni diversi dall'abitazione principale (5.684 mila); ancora una volta la quota è minore tra le famiglie a rischio di povertà (13,1%) e maggiore (24,7%) tra le altre famiglie. Complessivamente, il 10,3% è proprietario di un'abitazione secondaria, mentre solo l'1,1% gode della proprietà di almeno due abitazioni secondarie. Tra le famiglie

proprietarie di almeno un'abitazione secondaria, un quinto è rappresentato da coppie di anziani e un ulteriore 20,3% da coppie con un solo figlio.

In conclusione, l'imposizione sulle abitazioni principali esercita, a parità di altre condizioni, un effetto redistributivo a sfavore delle generazioni anziane e delle famiglie non a rischio di povertà. Parallelamente, un'imposizione sulle seconde abitazioni colpisce maggiormente i percettori di redditi da capitale e da lavoro autonomo, nonché le famiglie che non sono a rischio di povertà. In complesso, però, l'elevata quota di famiglie a rischio di povertà proprietarie dell'abitazione principale rende evidente l'impatto dell'imposizione su soggetti già deboli: in questo caso, l'effetto maggiore viene esercitato sulle famiglie di anziani.

3.3 L'aumento delle aliquote IVA

Il Decreto-legge contiene una norma di salvaguardia che prevede l'aumento delle aliquote IVA dal 10% al 12% e dal 21% al 23% a partire dalla fine del 2012. Un tale aumento farebbe seguito al passaggio dal 20% al 21% dell'aliquota ordinaria, scattato a metà settembre 2011.

Allo scopo di evidenziare le principali caratteristiche della recente accelerazione dell'inflazione, nell'allegato vengono presentate informazioni statistiche e analisi relative alla dinamica dei prezzi nelle diverse fasi (importazioni, produzione, consumo), con un approfondimento dell'evoluzione dei prezzi al consumo - a livello di singole quotazioni rilevate - per i prodotti soggetti all'aumento dell'aliquota dell'Iva ordinaria.

In particolare, il mese di ottobre è stato caratterizzato dall'accelerazione della crescita dei prezzi al consumo per quasi tutte le tipologie di beni e servizi: l'indice generale è aumentato dello 0,6% rispetto a settembre, con incrementi rilevanti per il comparto dei beni (+0,9%), in particolare quelli energetici (+1,8%). A novembre, invece, sulla base delle stime preliminari, l'aumento congiunturale dei prezzi al consumo dei beni (+0,4%), in particolare degli alimentari e degli energetici (per entrambi +0,7%), è stato più che compensato dalla flessione su base mensile dei prezzi dei servizi (-0,6%), cosicché l'indice generale è diminuito dello 0,1% rispetto a ottobre.

Su questi andamenti ha influito anche la recente manovra finanziaria (Legge n. 148/2011) e, in particolare l'aumento, a partire dal 17 settembre, dell'aliquota dell'Iva ordinaria dal 20% al 21%. Il peso dei prodotti su cui grava l'Iva ordinaria, e dunque interessati da tale provvedimento, è pari al 47,8% del paniere dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), con forti differenziazioni per

divisione di spesa. Ebbene, a ottobre i prezzi dei prodotti a Iva ordinaria sono aumentati, nel complesso, dell'1% rispetto al mese precedente, mentre i prezzi degli altri prodotti hanno fatto registrare una crescita dello 0,1%.

La dinamica congiunturale dei prezzi dei prodotti a Iva ordinaria risulta, tuttavia, fortemente influenzata dai forti rialzi registrati per alcuni prodotti, solo marginalmente attribuibili all'effetto dell'aumento dell'aliquota: in particolare, gli incrementi dei prezzi dei tabacchi (+4,5%), del gas naturale (+4,8%) e del gasolio per mezzi di trasporto (+1,7%) spiegano, nell'insieme, circa la metà della variazione su base mensile dell'indice dei prezzi dei prodotti a Iva ordinaria. A novembre, peraltro, si sono attenuate le tensioni sui prezzi dei prodotti a Iva ordinaria, il cui tasso di crescita congiunturale scende allo 0,2%. Per contro, i prezzi che beneficiano delle aliquote ridotte registrano una flessione su base mensile dello 0,2%.

L'analisi delle variazioni di circa 240mila quotazioni di prezzo consente di valutare la diffusione e l'intensità degli incrementi di prezzo dei prodotti interessati dal provvedimento: in particolare, considerando il periodo che va dal 17 settembre a tutto il mese di novembre 2011 (mese per il quale sono stati analizzati i dati provvisori), il trasferimento sui prezzi finali dell'incremento dell'aliquota Iva dal 20% al 21% ha coinvolto poco più di un quarto delle quotazioni di prezzo osservate (era circa un quinto limitando l'analisi ad ottobre). Anche a novembre 2011 la distribuzione delle variazioni mensili di prezzo dei singoli prodotti risulta addensata nell'intorno della crescita attesa a seguito dell'aumento dell'aliquota (circa lo 0,8%), seppur in misura molto meno marcata di quanto sia stato registrato fino al mese di ottobre.

Distinguendo i prodotti in base al livello del prezzo, emerge che se a ottobre 2011 gli aumenti hanno coinvolto il 23,8% delle quotazioni relative a prodotti della fascia a prezzo elevato e solo il 9,2% di quelle riguardanti prodotti con livelli dei prezzi molto contenuti, a novembre tali percentuali si sono ridotte rispettivamente al 5,8% e al 4,9%, mentre la classe dei livelli di prezzo compresa tra 0,61 e 5,40 euro è quella che ha registrato l'incidenza maggiore di aumenti (11,7% delle quotazioni).

In conclusione, queste analisi mostrano (al contrario di quello che poteva apparire dall'analisi basata sui macrodati) l'impatto relativamente limitato dell'aumento dell'IVA sull'indice complessivo dei prezzi al consumo, probabilmente a causa delle particolari condizioni di debolezza della domanda interna, in particolare dei consumi delle famiglie.

3.4 Il blocco dell'indicizzazione delle pensioni

L'indagine Eu-Silc sui redditi e le condizioni di vita condotta annualmente dall'Istat su un campione di 26.000 mila famiglie, al cui interno 16,631 milioni di individui percepiscono redditi da pensione, consente di offrire alcune indicazioni sulla platea dei cittadini toccati dagli effetti della deindicizzazione delle pensioni prevista all'art 24 c.25 del Decreto, in relazione al valore soglia, fissato al doppio del trattamento minimo Inps.

Secondo i dati 2009 del casellario centrale dei pensionati, la soglia per l'indicizzazione prevista dal Decreto (calcolato in 915,52 euro mensili, pari al doppio del trattamento minimo vigente nel 2009), garantirebbe il mantenimento del meccanismo perequativo per 7,7 milioni di pensionati (il 46,0%). Per due terzi questi hanno più di 64 anni, in maggioranza sono donne e nel 36% dei casi risiedono nel Mezzogiorno (a fronte di un'incidenza complessiva sul totale dei trattamenti del 30,5%).

Dalle stime dell'indagine Eu-Silc 2010 (redditi 2009), le pensioni fino a 915,52 euro rappresentano, in media, il 27,3% del reddito totale delle famiglie con pensionati: questo contributo sale però all'85,5% per i pensionati anziani che vivono soli.

Secondo i parametri europei di povertà relativa (60% del reddito mediano equivalente), ricadono in questa categoria il 29,8% dei percettori di una pensione inferiore ai 915,52 euro, per un totale di quasi 2,3 milioni di pensionati e, di converso, il valore soglia identificato garantirebbe l'indicizzazione all'89,7% per cento dei pensionati a rischio di povertà³.

Nei prossimi anni la quota dei pensionati poveri è, verosimilmente, destinata a crescere a seguito dell'impatto congiunto delle misure di questa e delle manovre precedenti, nonostante l'indicizzazione. Un'eventuale estensione dell'indicizzazione fino a 1200 euro lordi mensili, d'altro canto, consentirebbe di tutelare un ulteriore 6,5% dei pensionati a rischio di povertà (163 mila).

3.5 L'ACE e la detraibilità della quota del lavoro Irap

Tra le disposizioni rilevanti ai fini dello stimolo della crescita economica, commenterò brevemente – solo dal punto di vista dell'indirizzo – i due interventi strutturali per l'alleggerimento del carico fiscale sulle imprese per profitti delle imprese e lavoro occupato. Il primo incentivo alle imprese (ACE) consiste nella

³ Il 53% dei quali risiede nel Mezzogiorno, il 46% è costituito da anziani soli e il 65% sono donne. Il reddito da pensione, per questo gruppo, rappresenta il 68 per cento del reddito familiare, quota che raggiunge il 97,2% tra gli anziani soli (oltre un milione di individui).

esclusione dalla base imponibile dell'imposta sul reddito d'impresa del rendimento figurativo degli apporti di nuovo capitale proprio e degli utili reinvestiti, anticipando l'applicazione di quanto previsto dal disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale.

Al riguardo, si osserva come questo provvedimento vada a correggere uno squilibrio storico nel sistema tributario, rendendo il prelievo più neutrale rispetto alle scelte finanziarie delle imprese, attraverso la rimozione dei disincentivi fiscali alla capitalizzazione e così agevolare un processo di rafforzamento patrimoniale e di ristrutturazione del sistema delle imprese italiane⁴. Il riequilibrio del trattamento fiscale delle forme di finanziamento, inoltre, è attuato su base incrementale, in modo da incentivare i comportamenti delle imprese e, al contempo, minimizzare la perdita di gettito.

Il secondo intervento dispone la deducibilità integrale ai fini delle imposte dirette (IRES e IRAP) della quota di base imponibile IRAP relativa al costo del lavoro e una maggiorazione della deduzione prevista a fini IRAP per i contratti di lavoro a tempo indeterminato rivolta, in particolare, alle donne e ai giovani (fino ai 35 anni di età) nel settore privato. Anche in questo caso, l'indirizzo dell'intervento è valutabile positivamente, perché mira al riequilibrio del cuneo fiscale sul costo del lavoro (in Italia tra i più elevati dei paesi OCSE) e, al tempo stesso, a favorire la creazione di occupazione femminile e giovanile, che rappresentano le componenti più svantaggiate sul mercato del lavoro.

3.6 Le misure per il contrasto all'evasione fiscale

Vorrei, infine, proporre alcune brevi considerazioni sulle "Misure per l'emersione della base imponibile e la trasparenza fiscale" raccolte nel Decreto al capo I del titolo III (*consolidamento dei conti pubblici: articoli 10 "regime premiale per favorire la trasparenza", 11 "emersione di base imponibile" e 12 "riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti a 1.000 euro e contrasto all'uso del contante"*), alla luce delle proposte nel *Rapporto finale* del gruppo di lavoro sull'economia non osservata e i flussi finanziari nominato dal Ministero dell'economia, che ho avuto l'onore di presiedere. Al riguardo, vorrei esprimere la mia soddisfazione per aver ritrovato nel

⁴ Il sistema tributario italiano, infatti, presenta una distorsione storica a favore dell'indebitamento, corretta solo in parte corretta dalla riforma del 1997 attraverso la Dit e l'IRAP. Abrogata la Dit nel 2001, i dispositivi di indeducibilità degli interessi passivi introdotti con la riforma del 2003 hanno avuto scarsa efficacia nell'evitare che il ricorso al debito risulti squilibrato nel rapporto con il patrimonio.

testo del Decreto diverse delle indicazioni del Rapporto, in particolare:

- (a) sul rafforzamento degli strumenti di indagine (art. 10 e 11) per i contribuenti non congrui agli studi di settore, temperato da misure di incentivazione per i contribuenti che mettono volontariamente a disposizione dell'amministrazione informazioni per le verifiche (invio telematico delle fatture; conto corrente dedicato all'attività d'impresa);
- (b) sui limiti all'uso del contante e la non trasferibilità degli assegni, le misure d'incentivo per l'uso della moneta elettronica col concorso del sistema bancario, rendendolo cogente per alcune transazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni recepite all'Art. 12⁵.

Rinviando al testo del *Rapporto* per una trattazione compiuta, vorrei segnalare anche alcuni ulteriori elementi che ritengo possano favorire l'attività di contrasto all'evasione, il miglioramento della *compliance* fiscale e contributiva e, insieme, del rapporto tra cittadini e Amministrazione. Tra questi, si suggerisce che l'Amministrazione fiscale, col concorso dell'Istat, della Banca d'Italia e di centri studi specializzati in questa materia, realizzi e renda pubblica con cadenza annuale una stima ufficiale dell'evasione, attualmente lasciata a tentativi parziali o di qualità insufficiente. Una tale valutazione diventerebbe il punto di riferimento per eventuali assegnazioni ad altri obiettivi (quali la riduzione delle aliquote legali) dei futuri proventi derivanti dalla lotta all'evasione.

Dal punto di vista dell'azione di contrasto, ricordo che il tema della revisione degli studi di settore non viene direttamente affrontato nel Decreto, mentre nel *disegno di legge delega per la riforma fiscale* è trattato con riferimento alla loro semplificazione, segnalando unicamente che "gli effetti non dovrebbero essere peggiorativi". Al riguardo, vorrei segnalare come il citato Gruppo di lavoro abbia raccomandato un potenziamento di questo strumento con ulteriori affinamenti nelle tecniche (in parte, già avviati dalla Sose), la revisione dell'approccio di clustering, l'eventuale affiancamento di esperti indipendenti ai tecnici Sose e, per le attività non soggette a studi di settore, la sostituzione dei parametri con una metodologia di stima più evoluta e aggiornata. Si raccomanda, inoltre, che i risultati delle azioni di accertamento vengano utilizzati nel quadro delle revisioni periodiche degli strumenti e, viceversa, le modifiche negli strumenti vengano tempestivamente recepite nella rimodulazione dei piani di accertamento.

⁵ Questo, oltre a fissare a 1000 euro il limite all'uso del contante nei pagamenti, per l'inclusione finanziaria e la diffusione della moneta elettronica stabilisce anche la stipula di una convenzione tra Ministero dell'economia e ABI per l'istituzione di un "conto corrente di base", comprensivo di carta di credito e con una struttura di costi semplificata, da offrire senza spese alle fasce socialmente svantaggiate, che saranno esentate anche dall'imposta di bollo

Sul terreno delle riforme, infine, per rendere più agevole e meno onerosa la *compliance* e ridurre il contenzioso, un consenso generale tra tutte le istituzioni che hanno partecipato ai lavori del Tavolo da me presieduto si è registrato sui criteri di semplificazione, razionalizzazione e stabilizzazione del quadro normativo, suggerendo in particolare:

- la riduzione dei margini di discrezionalità dei singoli governi nel varare condoni in materia fiscale e contributiva, che si ritiene abbiano avuto un effetto negativo sul gettito complessivo, sulla “pace fiscale” tra categorie di contribuenti e sulla fedeltà al fisco;
- la riduzione del numero di partite IVA, con specifico riferimento all’agricoltura e al lavoro para-subordinato, e il parziale spostamento degli adempimenti in materia IVA dalla vendita al dettaglio a quella all’ingrosso;
- di considerare le opportunità di estendere il contrasto di interessi – già sperimentato con successo per le ristrutturazioni edilizie – nelle aree di maggior evasione ritenute più promettenti dalle analisi dell’Agenzia delle entrate, introducendo norme di affiancamento che ne aumentino l’efficacia.