

Manovra estiva

Una stangata iniqua e depressiva

Il Parlamento si appresta a convertire in legge il decreto 138/2011, in vigore già dallo scorso 13 agosto. Ad oggi, la discussione su questo provvedimento si è fin troppo concentrata sul ruolo e l'impatto del cosiddetto "contributo di solidarietà" la cui portata, se confrontata con quella della manovra complessiva, è limitata a qualche centinaio di milioni di euro e quindi del tutto trascurabile. In effetti, per valutare appieno gli effetti distributivi e macroeconomici della manovra è necessario esaminarla nella sua interezza considerando, quindi, non solo il decreto 138, ma anche il decreto 98/2011 varato a luglio. Questo approccio è necessario sia per i tempi alquanto ravvicinati dei due provvedimenti, che di fatto configurano un'unica manovra, sia perché una parte rilevante degli interventi del decreto 138 sono meri anticipi degli effetti previsti dal decreto 98 (questo riguarda, in particolare, i tagli agli enti locali e la revisione delle cosiddette agevolazioni fiscali). Stando ai numeri forniti dal Governo nella Relazione tecnica, la manovra complessiva (decreto 98 e decreto 138) dovrebbe ridurre l'indebitamento netto di 23 miliardi nel 2012, di 50 miliardi nel 2013 e di 55 miliardi nel 2014. Considerando che l'indebitamento netto tendenziale era stimato nel DEF di maggio scorso in circa 45 miliardi e sostanzialmente stabile nel triennio, la manovra dovrebbe quindi determinare un risparmio netto già nel 2013, andando ben oltre il mero pareggio di bilancio, a meno che, nel frattempo, il valore tendenziale dell'indebitamento netto non sia peggiorato e il Governo non stia omettendo le informazioni al riguardo¹. Anche trascurando questo (inquietante) interrogativo, l'analisi dei dati noti mette in evidenza il carattere iniquo e depressivo della manovra.

Clausole di salvaguardia, vere iniquità e false discussioni

Se non si considerano gli aumenti delle addizionali regionali e comunali, possibili fin dal 2013 con effetti a partire dal 2012, in ciascuno degli anni del triennio 2012-2014 le

¹ Va qui ricordato che nell'ultimo [Rapporto di finanza pubblica](#) avevamo sostenuto come il pareggio di bilancio nel 2014 a nostro avviso richiedesse, tenendo conto sia della sovrastima di alcuni provvedimenti adottati per il contenimento della spesa sia di tendenze più realistiche di crescita del Pil, un intervento di oltre 50 miliardi.

maggiori entrate, tutte derivanti da maggiori imposte, potrebbero rappresentare oltre il 60% dell'intervento di riduzione dell'indebitamento netto. Il condizionale dipende dal fatto che una parte rilevante della manovra, come è noto, è legata ad un futuro intervento legislativo di riordino della spesa sociale e di revisione dei (cosiddetti) regimi di agevolazione fiscale, il cui apporto minimo è stato anticipato e rimodulato nel decreto 138/2011 (4 miliardi nel 2012, 16 nel 2013, 20 nel 2014). Il decreto 138/2011 anticipa la clausola di salvaguardia già prevista dal decreto 98/2011, ovvero il taglio lineare dei (cosiddetti) regimi di agevolazione fiscale del 5 e del 20 per cento rispettivamente al 2012 e al 2013 nel caso l'intervento legislativo non abbia luogo o sia insufficiente. Infine, sempre per questo caso, il decreto aggiunge un'ulteriore clausola di salvaguardia (che può operare insieme con la precedente) ovvero la rimodulazione delle aliquote dell'IVA e delle accise. Da questo (confuso) quadro, emergono con nettezza tre elementi.

Il primo è che il segno redistributivo di questo tipo di intervento è chiaramente regressivo, sia che esso venga attuato attraverso tagli della spesa sociale, sia che avvenga attraverso il taglio delle cosiddette agevolazioni (che spesso agevolazioni non sono) sia, infine, che passi attraverso un inasprimento della tassazione dei consumi. In ciascuno di questi casi, al netto di patologie tipo "false invalidità" che peraltro sono state già fortemente ridotte negli anni passati, l'effetto della manovra graverebbe soprattutto sui nuclei familiari più poveri e più numerosi.

Il secondo è che, date l'entità e le caratteristiche della spesa sociale appare del tutto improbabile che i gettiti ottenibili con un - per quanto radicale - intervento di riordino siano sufficienti ad evitare gli interventi sui cosiddetti regimi agevolativi. Per comprendere questo punto basta considerare che il complesso della spesa sociale di competenza statale ammonta a circa 30 miliardi di euro, di cui 16 di prestazioni agli invalidi civili, 9 tra assegni familiari e prestazioni per la maternità e i residui 5 suddivisi tra assegni sociali ed integrazioni al minimo. Considerando le numerose "strette" che vi sono già state sulle "false invalidità" negli anni passati, è del tutto improbabile che da questo insieme di spese possano essere trovati risparmi per più di qualche miliardo di euro, a fronte dei 16 miliardi di risparmi da raggiungere entro il 2013 e dei 20 previsti per il 2014. Ne segue che il taglio delle "agevolazioni" fiscali sarà la fonte prevalente di produzione di gettito. Come già sottolineato nel recente [Aggiornamento](#), in realtà i regimi fiscali che verranno coinvolti sono ben lungi dall'essere considerabili come agevolazioni tout-court, ma invece rappresentano elementi strutturali del sistema tributario aventi scopi ben precisi, come le

detrazioni per lavoro dipendente o per carichi familiari o ancora le aliquote ridotte dell'IVA (4 e 10 per cento) sui beni necessari. La riduzione della portata di queste misure avrà, invece, un effetto fortemente regressivo ed iniquo. Per rendersene conto, basta vedere la distribuzione delle maggiori entrate previste dalla manovra nell'ipotesi in cui non vi sia alcun taglio della spesa sociale e le diverse "agevolazioni" siano ridotte non nella misura prevista dalla clausola di salvaguardia (5 e 20 per cento, per il 2012 e dal 2013, rispettivamente) ma invece in quella minima sufficiente a realizzare gli obiettivi di risparmio da essa previsti² (circa il 2,5% per il 2012, il 7,5% nel 2013 e il 10% nel 2014). La Tabella 1 evidenzia come, operando in questo modo, più del 60% dell'intervento correttivo realizzato dalla manovra si tradurrebbe in maggiori imposte e che, di queste maggiori imposte, a regime il 40% graverebbe sulle persone fisiche (cioè in massima parte i lavoratori dipendenti) e il 20% sui consumi (Iva sui beni a largo consumo e accise).

Tabella 1: Effetti cumulati degli incrementi di imposta. Distribuzione per tipologia (mln di euro)

Tipologia imposta	2012	2013	2014
REDDITI PERSONE FISICHE	2.888,1	11.450,2	14.040,3
REDDITI IMPRESE (IRAP+IRES)	2.014,3	2.849,6	4.181,1
IVA E ACCISE	3.143,0	6.205,9	7.296,2
PATRIMONIALI: BOLLO, REGISTRO E RENDITE	2.910,6	5.851,8	5.075,0
GIOCHI+ALTRO	2.069,0	2.455,0	2.180,0
EVASIONE+RISCOSSIONE	1.510,0	2.228,0	2.188,0
TOTALE	14.535,1	31.040,5	34.960,7

La Tabella 1 consente, infine, di porre nella giusta prospettiva la (falsa) alternativa tra contributo di solidarietà e aumento delle aliquote Iva che ha animato il dibattito (specialmente dentro la maggioranza) in questi ultimi giorni. Ribadito che il contributo di solidarietà ha una portata poco più che simbolica, e che sembra avere avuto più che altro la funzione di uno "specchietto per le allodole" per distrarre l'attenzione dai veri soggetti colpiti dalla manovra, va anche detto che l'aumento delle aliquote Iva e delle accise c'è già nella manovra, come la Tabella 1 mostra chiaramente. In effetti, questo intervento potrebbe essere ben più ampio di quello quantificato nella Tabella 1 sia perché il taglio lineare è previsto per aliquote superiori, sia soprattutto perché la nuova clausola di

² Questa incoerenza, tutta interna alla formulazione della clausola di salvaguardia originariamente inserita nel decreto 98/2011, tra importi minimi di riduzione dell'indebitamento netto e aliquote di taglio lineare, che produrrebbero gettiti ben superiori a tali importi minimi, è stata già messa in evidenza da diversi commentatori e nel precedente [Aggiornamento](#).

salvaguardia prevista dal decreto 138/2011 prospetta un (ulteriore) intervento di rimodulazione delle aliquote Iva e delle accise. Quella sull'alternativa tra Iva e contributo di solidarietà è quindi in buona parte una falsa discussione, sia perché il gettito del contributo è irrisorio in termini assoluti sia perché corposi incrementi di Iva sono già previsti dalla manovra, ed ulteriori e maggiori aumenti, soprattutto in questa fase recessiva, appaiono del tutto irrealistici.

L'anticipo del federalismo: i numeri non tornano (e le iniquità aumentano)

Uno dei principali intendimenti del decreto 138/2011 è il cosiddetto anticipo del federalismo, che si nutrirebbe di due elementi. Da un lato, l'anticipo al 2012 e al 2013 dei tagli ai finanziamenti previsti dal decreto 98/2011 per il 2013 e per il 2014 e, dall'altro lato, l'anticipo al 2013 dei possibili aumenti dell'addizionale regionale, fino all'1,4% massimo, e comunale, fino allo 0,8% massimo. In realtà, prendendo a riferimento i dati relativi al periodo d'imposta 2009 (dichiarazioni 2010) emerge una fondamentale differenza tra i livelli attualmente applicati delle due addizionali. Mentre l'aliquota media effettiva dell'addizionale regionale risulta già attualmente di poco inferiore all'1,2%, quella dell'addizionale comunale (calcolata però su base regionale) è intorno allo 0,4%. Ciò implica che, mentre per i Comuni l'ipotetico aumento fino ai livelli massimi dell'addizionale comunale potrebbe complessivamente coprire i tagli dei finanziamenti - salvo situazioni di singoli Comuni, anche di rilevante grandezza, per i quali i margini potrebbero essere inferiori o nulli - questo non accade per le Regioni, per le quali l'insieme dei tagli appare sicuramente superiore ai maggiori gettiti potenzialmente ottenibili con l'incremento dell'addizionale. Infine, per quel che riguarda le Province, mancano gli elementi necessari all'analisi posto che, in assenza di manovre sui tributi propri, la manovra taglia i finanziamenti e il numero delle Province, ma che è impossibile comprendere in che misura questi due provvedimenti siano coerenti l'uno con l'altro posto che nella stessa Relazione tecnica la Ragioneria generale dello Stato ha affermato di "non essere in grado di quantificare" gli effetti del taglio del numero delle Province.

Tabella 2: Confronto tra entrate da addizionale e riduzione di finanziamenti per gli Enti locali (mln di euro)

	2012	2013	2014
Entrate da addizionali (E)*			
Addizionale comunale	792,3	2641,2	2641,2
Addizionale regionale	-	1562,8	1562,8
Riduzione finanziamenti (R)			
Comuni	1700	2000	2000
Regioni	3600	3600	3600
Province	700	800	800
Sbilancio (R-E)			
Comuni	907,7	-641,2	-641,2
Regioni	3600,0	2037,2	2037,2
Province	700,0**	800,0**	800,0**
*stimate a partire dai valori medi regionali di gettiti effettivi e basi imponibili per l'anno di imposta 2009, ipotizzando l'adozione delle aliquote al massimo livello (0,8% per l'addizionale comunale e 1,4% per l'addizionale regionale)			
**escluso l'effetto di risparmio dall'abolizione delle Province con meno di 300mila residenti.			

Oltre alle asimmetrie e sperequazioni che la manovra crea tra gli enti locali di diverso ordine, va segnalato che, se le addizionali scattassero nella misura massima prevista, il profilo regressivo e depressivo della manovra, già evidenziato, diverrebbe ancora più netto. Infatti, in questo caso, fino al 70% dell'intervento di riduzione dell'indebitamento netto si tradurrebbe in maggiori imposte e, di queste, oltre il 45% sarebbero costituite da incrementi di prelievo sul reddito delle persone fisiche.

Gli effetti sulla crescita

Nel recente [Aggiornamento](#) veniva sottolineato un ulteriore aspetto problematico del decreto 98/2011, ovvero la composizione dell'intervento fiscale, tutto sbilanciato sulle imposte sui redditi che, secondo la letteratura economica, hanno effetti depressivi più marcati sul ciclo economico. Questo profilo non è stato fundamentalmente cambiato dal decreto 138/2011, come si evince chiaramente dalla Tabella 1. E' quindi plausibile che una manovra di questo tipo abbia effetti depressivi rilevanti. La questione è di una certa importanza perché, nel frattempo, il Governo non ha ritenuto di modificare (quantomeno ufficialmente) il quadro macroeconomico delineato nel DEF nel quale, va ricordato, la crescita del PIL (all'1,3% nel 2012, all'1,5% nel 2013 e all'1,6% nel 2014) dipende in misura pressoché integrale dalla crescita della domanda interna, soprattutto per la componente investimenti. Tuttavia, un intervento della portata di quello delineato nella manovra estiva, che è potenzialmente in grado di aumentare la pressione fiscale di un

paio di punti di PIL nel giro di un biennio, non potrà non avere conseguenze negative su consumi, investimenti e domanda interna. E' plausibile che ciò comporti ulteriori conseguenze negative sui rapporti di finanza pubblica posto che non pare ipotizzabile che lo scenario dei prezzi si sia modificato in misura tale da aumentare il valore del deflatore del Pil (ipotizzato dal Governo pari all'1,8% nel triennio 2012-2014). E' quindi plausibile che il tasso di crescita del Pil nominale sia inferiore ai valori considerati nel DEF, il che limiterebbe l'effetto di riduzione del rapporto indebitamento netto/PIL e debito/PIL conseguenti alla manovra.

Più in generale, il punto da cogliere è la micidiale combinazione di un aumento del tasso di interesse sul debito e una riduzione del tasso di crescita del Pil. Come è noto, se il primo supera il secondo anche un avanzo primario consistente può non essere sufficiente a stabilizzare il rapporto debito/Pil, e tantomeno a ridurlo. Secondo le previsioni del DEF, il tasso di interesse sul debito avrebbe dovuto collocarsi per il 2012 al 4,4% con un'incidenza sul debito, tenendo conto dell'effetto snow-ball, del 5,1%. D'altronde, il tasso di crescita nominale del Pil dovrebbe raggiungere il 3,1%. Ignorando tutte le altre componenti (in particolare, gli incrementi del debito dovuti alla partecipazione ai programmi di salvataggio della Grecia, le altre componenti dell'effetto snow-ball sugli interessi e alle divergenze valutative tra cassa e competenza), assumendo come corretta la previsione governativa di un rapporto debito/Pil pari al 119,3% alla fine del 2011, sarebbe sufficiente un avanzo primario superiore al 2,3% per determinare una riduzione del rapporto stesso. La manovra dovrebbe garantire un avanzo primario di circa 3,8 punti di Pil e quindi essere efficace allo scopo. Ma se il tasso di interesse dovesse crescere, per effetto delle tensioni sui mercati internazionali, al 5,5%, sempre inclusivo dell'effetto snow-ball, e il tasso di crescita diminuire, per effetto della manovra depressiva e del ciclo economico internazionale, al 2,5%, allora l'avanzo primario necessario a ridurre il rapporto debito/Pil sarebbe pari al 3,5%. In questo caso, il mancato raggiungimento dei risparmi previsti dalla manovra, anche in minima misura, potrebbe pregiudicare la riduzione del rapporto debito/Pil nel 2012.