

IDEE PER LA RIFORMA  
DEL BILANCIO PUBBLICO  
NEL RISPETTO DEI VINCOLI EUROPEI

*Roma, 21 giugno 2011*

ass  nime

# IDEE PER LA RIFORMA DEL BILANCIO PUBBLICO NEL RISPETTO DEI VINCOLI EUROPEI

assonime

Associazione fra le società  
italiane per azioni

*Questo documento affronta le principali questioni del consolidamento del bilancio pubblico in Italia per offrire non soluzioni già cucinate, ma una ampia gamma di opzioni sulle quali far discutere senza pregiudizi, anche con piena coscienza delle difficili scelte richieste per rimettere in ordine i conti pubblici: scelte che non sono più rinviabili e che non possono essere ancora nascoste sotto il tappeto. In primo luogo, perché le nuove regole di governo delle economie dei paesi dell'euro, approvate alla fine di marzo dal Consiglio europeo, implicano vincoli rigorosi di finanza pubblica, particolarmente stringenti per l'Italia, che il nostro governo si è impegnato a rispettare senza sconti. In secondo luogo, perché l'inefficienza dilagante del settore pubblico e le distorsioni da esso prodotte nel funzionamento dell'economia sono tra le cause principali dell'arresto della crescita nel nostro paese.*

## Indice

Introduzione	p. 1
I. Il riequilibrio dei conti pubblici	p. 3
II. Politiche della spesa orientate alla crescita	p. 8
III. Riflessioni sul riassetto del sistema fiscale	p. 19
IV. La cornice istituzionale	p. 33



## Introduzione

Le nuove regole di governo delle economie dei paesi dell'euro approvate alla fine di marzo dal Consiglio europeo implicano vincoli stringenti di finanza pubblica, in un quadro economico reso più favorevole alla crescita dalla realizzazione delle riforme economiche definite nella Strategia Europa 2020.

Per la finanza pubblica, l'obbligo di equilibrio del saldo strutturale nel medio termine, già previsto nel Patto di stabilità e crescita (PSC), è stato rafforzato con un criterio operativo di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL, che dovrà scendere ogni anno in misura pari a un ventesimo della distanza che lo separa dalla soglia del 60 per cento. Tali vincoli sono integrati dalla previsione secondo cui la crescita della spesa pubblica dovrà essere contenuta al di sotto del tasso di crescita del PIL a medio termine. Gli obiettivi di bilancio dovranno compensare anche gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa per la sanità, l'assistenza e le pensioni. La prima verifica è prevista nel 2015, con riferimento al triennio precedente; pertanto gli interventi necessari dovranno essere decisi al più tardi l'anno prossimo.

Oltre alla procedura per il controllo dei disavanzi eccessivi, già prevista dal Trattato e articolata nelle previsioni del PSC, è stata introdotta una nuova procedura di sorveglianza degli squilibri macroeconomici eccessivi che segnalerà pubblicamente le divergenze negli andamenti economici rispetto agli impegni assunti con gli orientamenti di politica economica. Il Patto per l'euro prevede tra le altre cose una vigilanza sugli incrementi salariali eccedenti la produttività, particolarmente nel settore pubblico, la flessibilità del mercato del lavoro, l'investimento in ricerca e capitale umano. In sostanza, l'Unione economica e monetaria ora copre anche il 'braccio' finora mancante delle politiche per la convergenza economica e la crescita.

Le nuove previsioni sono rafforzate da vincoli procedurali sull'adozione delle decisioni, la qualità dei conti e la verifica indipendente degli obiettivi e sono assistite da sanzioni più severe, che scatteranno precocemente, su proposta della Commissione che il Consiglio potrà respingere solo a maggioranza qualificata.

Secondo gli obblighi imposti dal Semestre europeo, in aprile il governo italiano ha presentato i suoi obiettivi per il riequilibrio dei conti pubblici e la crescita nel Documento di economia e finanza (DEF), approvato dal Parlamento, che include il Programma di stabilità dei conti pubblici e il Piano nazionale di riforma. Gli obiettivi di finanza pubblica sono formalmente coerenti con i nuovi vincoli europei, ma essi danno per scontata la realizzazione dei tagli di spesa annunciati per il 2011-2012, cosa tutta da verificare, mentre gli ulteriori interventi correttivi necessari per il biennio 2013-2014 sono rinviati. Analogamente, il Piano nazionale di riforma identifica correttamente le aree principali di

criticità nella nostra struttura economica, ma non predispone interventi adeguati per affrontarle.

Il nostro documento si propone di offrire alla pubblica discussione, anche in preparazione dei dibattiti parlamentari dei prossimi anni, un quadro per la valutazione degli interventi necessari al riequilibrio dei conti pubblici.

Nella prima sezione abbiamo cercato di rendere esplicite le implicazioni degli obiettivi aggregati per l'evoluzione delle principali categorie di spesa. Le valutazioni sono riferite, oltre che alle previsioni di crescita del DEF, a due scenari di crescita, rispettivamente dell'1 e del 2 per cento, per sottolineare l'aggravio dei sacrifici che deriverebbe dall'incapacità di rilanciare l'economia. Presentiamo inoltre uno scenario alternativo nel quale si modifica la composizione della spesa a favore di quella in conto capitale e, all'interno di quella corrente, la spesa pensionistica viene ridotta a favore delle spese a sostegno delle famiglie e dei giovani.

Nella seconda sezione il documento discute i grandi capitoli di spesa e varie ipotesi di modifica strutturale nei meccanismi che la governano sulle quali occorre aprire una pubblica discussione, nell'ottica non solo di un freno durevole, ma anche di miglioramento della composizione e della qualità della spesa per favorire la crescita, che è obiettivo centrale delle nuove politiche economiche europee.

Nella terza sezione, partendo dal presupposto che i vincoli di bilancio non consentono nelle condizioni attuali e in un futuro prevedibile una riduzione della pressione fiscale complessiva, si presenta un esercizio quantitativo di redistribuzione dei carichi fiscali dalle imposte dirette alle imposte indirette, teso a realizzare a parità di gettito quell'alleggerimento dei carichi fiscali gravanti sulle imprese e sul lavoro non più differibile, se si vuol rimettere in moto l'economia. In questo contesto si discutono varie ipotesi di riassetto del sistema fiscale finalizzate a rendere più efficiente, equa e neutrale la distribuzione degli oneri d'imposta, semplificando il sistema ed eliminando gli arbitraggi fiscali più distorsivi.

Infine, nell'ultima sezione il documento discute il rafforzamento dei meccanismi istituzionali che governano le decisioni di bilancio, anche qui nel senso richiesto dall'Europa. Vengono ipotizzati nuovi vincoli di rango costituzionale, modifiche delle leggi che regolano la programmazione di finanza pubblica ai vari livelli di governo e il rafforzamento dei meccanismi di controllo.

## I. Il riequilibrio dei conti pubblici

Il DEF delinea un percorso di consolidamento dei conti pubblici coerente con gli obiettivi europei che conferma gli obiettivi della Decisione di finanza pubblica dello scorso settembre e prevede, inoltre, ulteriori interventi correttivi nel biennio 2013-2014 pari a 2,3 punti percentuali del PIL. Il DEF indica che le misure previste per il 2013-2014 si concentreranno sulla spesa al netto degli interessi “senza ridurre o sacrificare la spesa necessaria a favorire la crescita economica” e prevede una graduale accelerazione della crescita fino all’1,6 per cento nel 2014. Date queste ipotesi, tra il 2010 e il 2014 la spesa totale diminuirebbe, in rapporto al PIL, del 4,5 per cento, la spesa al netto degli interessi del 5,6 per cento, la spesa corrente al netto degli interessi del 4,7 per cento. Il peso delle entrate sul PIL resterebbe invariato; l’indebitamento della pubblica amministrazione scenderebbe al di sotto del 3 per cento del PIL entro il 2012, a seguito degli interventi decisi nel 2010, e si avvicinerebbe al pareggio nel 2014 (-0,3 per cento del PIL, cfr. Tavola 1) grazie ai nuovi interventi ancora da definire.

**Tavola 1: Gli obiettivi del DEF rispetto al consuntivo 2010 (percentuale del PIL)**

	2010	2014	Variazione
Indebitamento netto PA	-4,6	-0,3	-4,3
Avanzo primario	-0,1	5,2	5,3
Entrate totali	46,6	46,4	-0,2
<i>di cui: pressione fiscale</i>	42,6	42,5	-0,1
Spese totali	51,2	46,7	-4,5
<i>di cui:</i>			
<i>spesa per interessi</i>	4,5	5,6	1,1
<i>spesa corrente al netto interessi (A)</i>	43,2	38,5	-4,7
<i>spesa in conto capitale (B)</i>	3,5	2,6	-0,9
<i>spesa al netto interessi (A+B)</i>	46,7	41,1	-5,6
Debito pubblico	119,0	112,8	-6,2

Secondo il recente Rapporto dell’OCSE sull’Italia e le previsioni pubblicate dal Fondo monetario internazionale in aprile, vi sono dubbi sull’effettiva realizzazione degli



obiettivi per il biennio 2011-2012; pertanto, ulteriori interventi correttivi potrebbero rivelarsi necessari già da quest'anno<sup>1</sup>.

L'affermazione del DEF di non voler sacrificare la spesa necessaria a favorire la crescita economica è contraddetta dal fatto che la spesa pubblica in conto capitale, già molto compressa negli ultimi anni, è prevista scendere nel 2014 al 2,6 per cento del PIL, il livello più basso da vari decenni, mentre il freno alla spesa corrente è proporzionalmente minore. Rispetto al valore del 2010 la spesa al netto degli interessi si ridurrebbe in termini reali<sup>2</sup> di circa il 7 per cento; quella corrente al netto degli interessi del 6 per cento circa, quella in conto capitale scenderebbe di oltre il 20 per cento.

Il rapporto debito pubblico/PIL inizierebbe a flettere a partire dal 2012, scendendo a 116,9 per cento nel 2013 e a 112,8 nel 2014, accelerando la discesa negli anni seguenti e raggiungendo la soglia del 60 per cento dopo la metà del prossimo decennio (sempre nell'ipotesi che gli interventi correttivi siano realizzati pienamente e non siano seguiti da rimbalzi nella spesa, come sempre è avvenuto in passato dopo le fasi di intensa compressione della spesa senza modifiche dei meccanismi sottostanti). Dopo il 2015, la riduzione del rapporto tra il debito e il PIL aprirebbe gradualmente dei margini per una moderata ripresa della spesa pubblica, grazie al calo delle spese per il servizio del debito.

Tali andamenti dipendono dal verificarsi dei tassi di crescita ipotizzati dal DEF, oltre che da un moderato aumento dei tassi d'interesse, come si può vedere nella Tavola 2. Al riguardo, il citato Rapporto dell'OCSE sull'Italia evoca il rischio che la crescita del prodotto interno lordo non riesca a sollevarsi sopra l'1 per cento – come non si può escludere, in assenza di interventi di apertura dei mercati e di correzione degli incentivi distorti legati alla presenza pubblica nell'economia. In tal caso, gli obiettivi di contenimento della spesa in rapporto al PIL sarebbero compromessi e l'indebitamento netto resterebbe al 2,3 per cento. Una crescita maggiore, intorno al 2 per cento, consentirebbe il pieno rispetto degli obiettivi di bilancio e creerebbe margini maggiori di spesa, attenuando i costi sociali degli aggiustamenti.

Il DEF abbassa significativamente la spesa in rapporto al PIL e non contiene scelte qualificanti sulla sua composizione. Tuttavia, come si è notato, gli investimenti pubblici sono troppo bassi. Inoltre, nella spesa corrente vi sono squilibri, sprechi e inefficienze che dovrebbero essere corretti; in particolare, nella spesa di *welfare* è eccessivo il peso delle prestazioni pensionistiche, insufficiente il sostegno alle famiglie e ai giovani.

---

<sup>1</sup> OCSE, *Economic Surveys, Italy*, maggio 2011; FMI, *World Economic Outlook*, aprile 2011.

<sup>2</sup> I valori sono stati deflazionati con il deflatore del PIL previsto dal DEF per il periodo 2011-2014.

L'effetto visibile è prima di tutto nel tasso di occupazione femminile, inferiore a quello medio dell'area OCSE di oltre dieci punti percentuali in rapporto alla forza lavoro; a sua volta, ciò deprime l'offerta di lavoro e la crescita. Inoltre, il sistema degli appalti e delle forniture è spesso utilizzato dal sistema politico per distribuire prebende a clientele politiche, con elevati costi diretti e indiretti di efficienza, e per distribuire sussidi a pioggia al sistema economico che perpetuano l'esistente e impediscono il necessario rinnovamento della struttura produttiva, particolarmente nel comparto dei servizi.

**Tavola 2: Analisi di sensitività rispetto al tasso di crescita dell'economia (2014, percentuale del PIL)<sup>3</sup>**

	crescita del PIL secondo previsioni DEF	crescita del PIL all'1%	crescita del PIL al 2%
Redditi da lavoro dipendente	9,2	9,4	9,0
Consumi intermedi	7,9	8,0	7,7
Prestazioni sociali	18,0	18,4	17,7
<i>di cui</i>			
<i>pensioni</i>	14,5	14,7	14,2
<i>altre prestazioni</i>	3,5	3,5	3,4
Altre uscite correnti	3,3	3,3	3,2
Totale spesa corrente al netto degli interessi	38,5	39,1	37,6
Interessi	5,6	5,7	5,5
Totale spese correnti	44,1	44,8	43,1
<i>di cui spesa sanitaria</i>	6,8	6,9	6,6
Spese in conto capitale	2,6	2,6	2,5
Totale spese al netto interessi	41,1	41,7	40,2
Totale spese finali	46,7	47,4	45,6
Entrate totali	46,4	45,1	47,6
Avanzo primario	5,2	3,4	7,4
Indebitamento netto	-0,3	-2,3	1,9

A fini illustrativi, la Tavola 3 mostra, a fianco dei dati impliciti nel DEF per le varie categorie di spesa (colonne a e c), una diversa struttura del bilancio, con saldi invariati, ma meno spese correnti al netto degli interessi e più investimenti pubblici, che in rapporto al PIL raddoppierebbero (colonne b e d). Inoltre, abbiamo ipotizzato una riduzione della spesa pensionistica del 2,6 per cento, rispetto al PIL, che l'avvicinerebbe alla media dei paesi europei; circa 2 punti di PIL di tale variazione sono destinati alle altre prestazioni sociali.

<sup>3</sup> Nella costruzione della tavola si è ipotizzato che la manovra 2013-2014 riduca in uguale misura percentuale tutte le principali voci della spesa corrente.

Nello scenario di bassa crescita, la compressione ulteriore delle spese correnti, in particolare quelle pensionistiche, sarebbe marcata. Se, grazie ai mutamenti della qualità della spesa pubblica, oltre che di adeguate riforme nel funzionamento dei mercati, la crescita potesse elevarsi al 2 per cento, allora i mutamenti ipotizzati nella struttura della spesa sarebbero meno traumatici, mentre potrebbero crescere più rapidamente le risorse disponibili per le spese 'buone' (colonna *f*). Infatti, nello scenario virtuoso la spesa corrente al netto degli interessi scenderebbe del 7,3 per cento, contro il 6,2 per cento del DEF; le prestazioni sociali crescerebbero, nel loro insieme, dell'1,1 per cento e il decremento della spesa pensionistica si ridurrebbe di un terzo rispetto allo scenario con il tasso di crescita previsto dal DEF (colonna *d*); le spese in conto capitale aumenterebbero di oltre il 60 per cento rispetto al 2010.

**Tavola 3: Esercizio illustrativo. La composizione della spesa**

	Distribuzione spesa secondo gli obiettivi del DEF			Distribuzione spesa secondo uno scenario alternativo		
	spese 2014 in % PIL	tasso variazione reale 2010-14 con crescita PIL del DEF	tasso variazione reale 2010-14 con crescita PIL 1%	spese 2014 in % PIL	tasso variazione reale 2010-14 con crescita PIL del DEF	tasso variazione reale 2010-14 con crescita PIL 2%
	(a)	(c)	(e)	(b)	(d)	(f)
Redditi da lavoro dipendente	9,2	-12,2	-16,4	8,2	-21,7	-17,1
Consumi intermedi	7,9	-5,8	-10,3	6,9	-17,7	-12,9
Prestazioni sociali	18,0	-1,4	-6,1	17,4	-4,5	1,1
<i>di cui</i>						
<i>pensioni</i>	14,5	0,2	-4,5	11,9	-17,7	-12,9
<i>altre prestazioni</i>	3,5	-6,9	-11,3	5,5	46,5	55,1
Altre uscite correnti	3,3	-13,5	-17,6	3,3	-13,5	-8,4
Totale spesa corrente al netto degli interessi	38,5	-6,2	-10,6	35,9	-12,5	-7,3
Interessi	5,6	30,4	30,4	5,6	30,4	30,4
Totale spese correnti	44,1	-2,7	-6,7	41,5	-8,4	-3,7
<i>di cui spesa sanitaria</i>	6,8	-2,1	-6,8	6,8	-2,1	3,7
Spese in conto capitale	2,6	-21,2	-22,3	5,2	57,7	61,5
Totale spese al netto interessi	41,1	-7,3	-11,5	41,1	-7,3	-2,2
Totale spese finali	46,7	-4,0	-7,8	46,7	-4,0	0,7

Le lezione generale che si può trarre da questo esercizio è abbastanza ovvia: non solo una crescita dell'economia più rapida rende i necessari aggiustamenti, anche qualitativi, della spesa pubblica meno dolorosi, dunque più sopportabili; ma il

miglioramento della struttura della spesa può contribuire non poco all'accelerazione della crescita. Al tema del miglioramento qualitativo della spesa e dei meccanismi che la governano sono dedicate la sezione II e IV.

## II. Politiche della spesa orientate alla crescita

### ***Ripensare il ruolo del settore pubblico***

Una politica della spesa pubblica orientata alla crescita richiede una riflessione sui compiti dello Stato. I confronti internazionali mostrano che non esiste una corrispondenza univoca tra il livello di intervento pubblico nell'economia – approssimato dalla spesa pubblica in rapporto al PIL – e la crescita. Molti miglioramenti potrebbero essere ottenuti innalzando la qualità delle regole, senza costi né tagli di spesa. Vi sono comunque alcune considerazioni di carattere generale di cui si deve tener conto:

- a) una maggiore presenza pubblica implica una riduzione degli spazi d'iniziativa privata;
- b) la mancata coincidenza tra chi sopporta i costi e chi ottiene i benefici della spesa pubblica incentiva comportamenti 'irresponsabili' nella politica e nell'opinione pubblica, incoraggiati dall'illusione che le decisioni di spesa possano essere a costo zero;
- c) un più ampio settore pubblico aumenta le risorse a disposizione del potere politico-amministrativo, allargando lo spazio per scelte inefficienti;
- d) oltre certi livelli di spesa, in rapporto al PIL, cresce la quota d'intermediazione inefficiente<sup>4</sup> da parte del settore pubblico: questo fenomeno, detto *fiscal churning*, si presenta quando per i cittadini la situazione migliorerebbe se si eliminassero al tempo stesso il sussidio pubblico e le imposte necessarie per finanziarlo. Il *fiscal churning* può assumere dimensioni molto rilevanti; in sostanza esso è la conseguenza del mancato rispetto del principio di sussidiarietà.

In Italia tutte queste degenerazioni dell'intervento pubblico hanno raggiunto dimensioni preoccupanti, che non solo costano molto, ma sclerotizzano il sistema. Un ripensamento sull'entità e la struttura della spesa pubblica **alla luce del principio di sussidiarietà sarebbe opportuno**; limitando lo spazio di azione dei singoli e delle comunità intermedie solo quando si può mostrare in concreto che lo Stato è in grado di produrre risultati migliori.

---

<sup>4</sup> Secondo stime dell'OCSE, il costo dell'intermediazione inefficiente è pari al 6,5 per cento del reddito al netto di imposte e trasferimenti in Australia, al 9 per cento negli Stati Uniti, al 28 per cento in Danimarca e al 34,2 per cento in Svezia e aumenta al crescere dell'ammontare complessivo della spesa pubblica. Cfr. V. Tanzi e L. Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo: una prospettiva globale*, Firenze University Press, 2007, p. 133.

La presenza pubblica diretta si è estesa in ambiti impropri con derive patologiche. È esemplare, a questo riguardo, la proliferazione delle società partecipate dalle amministrazioni locali alla quale non è stato ancora posto rimedio nonostante ripetuti interventi normativi<sup>5</sup>. Queste società, che sono più di quattromila, operano nei settori più disparati, anche in ambiti quali quello dei servizi informatici in cui è difficile giustificare la produzione pubblica. Spesso le gestioni sono improntate a logiche extra-economiche, con costi elevati e scarsa qualità dei servizi. Lo **sfoltimento delle partecipazioni degli enti locali** e, in generale, della presenza pubblica nella gestione diretta di attività economiche può condurre a maggiore efficienza e a un migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

Gli interessi pubblici possono essere difesi adeguatamente con regole efficaci applicate rigorosamente. Anche gli interventi di regolazione, tuttavia, possono produrre un'allocazione inefficiente delle risorse e ostacolare la crescita. La moltiplicazione dei vincoli normativi e amministrativi non giustificati, spesso contraddittori, ostacola l'efficienza dei comportamenti privati e crea spazi per favoritismi e corruzione.

### ***Dai tagli lineari alla scelta delle priorità***

Contenere la spesa attraverso tagli lineari può risultare politicamente meno controverso e più rapido, ma non migliora la qualità della spesa né modifica i meccanismi sottostanti che ne determinano l'espansione e gli effetti. Spesso, appena si attenua la vigilanza i tagli sono seguiti da nuovi aumenti, anche in relazione alle esigenze del ciclo politico.

L'esperienza internazionale mostra che un approccio diverso che definisca **le priorità nell'utilizzo delle risorse porta a risultati più solidi**. Il denaro pubblico deve essere speso per offrire servizi di qualità a cittadini e imprese e creare un contesto più favorevole alla crescita. Il miglioramento strutturale dei conti pubblici richiede di **agire sui processi decisionali** della programmazione e della gestione della spesa pubblica, modificandone permanentemente la dinamica e cambiando gli incentivi e le aspettative degli operatori privati. Nel bilancio pubblico italiano solo il 10 per cento della spesa (80 miliardi su 800 circa) è manovrabile discrezionalmente; il resto dipende da scelte legislative che occorre modificare.

---

<sup>5</sup> La legge n. 244/2007 prevede che le amministrazioni pubbliche non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società (articolo 14, comma 32). Il decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, prevede un drastico ridimensionamento del numero delle società partecipate dai comuni di minori dimensioni e il divieto per i comuni con meno di 30.000 abitanti di costituire nuove società.

In questa sezione presentiamo alcuni temi che andrebbero discussi per impostare una strategia della spesa pubblica volta a conciliare rigore di bilancio ed esigenze di crescita.

### ***Investimenti per le infrastrutture***

La qualità delle reti, soprattutto nelle aree in ritardo di sviluppo, costituisce un asset strategico della crescita. In un periodo di scarsità di risorse pubbliche è cruciale utilizzare pienamente i fondi europei per progetti di elevata qualità e coinvolgere i capitali privati. Il partenariato pubblico-privato può consentire di realizzare ingenti investimenti con un apporto contenuto di fondi pubblici, anche solo a titolo di garanzia. Ciò richiede, però, un contesto istituzionale idoneo ad attirare gli investimenti privati nelle infrastrutture. A questo fine occorre anzitutto una più netta definizione dei ruoli dello Stato, delle regioni e degli enti locali. In tutti i procedimenti di autorizzazione alla realizzazione delle opere, compresi quelli che richiedono valutazioni di impatto ambientale, dovrebbe essere posto un termine vincolante entro il quale le amministrazioni devono esprimere un assenso esplicito oppure il loro dissenso, con sanzioni per i responsabili inadempienti. L'attività di programmazione e quella di regolazione devono essere distinte. Le regole del gioco vanno definite in modo chiaro e stabile: sia quelle relative al regime tariffario, sia quelle che riguardano la definizione degli obblighi di servizio pubblico e l'eventuale contributo pubblico al finanziamento.

### ***Pensioni e welfare***

Nel 2010, l'Italia era il secondo paese dell'OCSE più anziano dopo il Giappone, con solo 2,6 persone in età lavorativa (20-64) per ogni persona in età pensionabile (65+). La situazione demografica e il basso livello di occupazione femminile sono la causa principale del livello elevato di spesa pensionistica di vecchiaia e di reversibilità, pari al 14,1 per cento del PIL, contro una media OCSE del 7 per cento.

Le riforme delle pensioni intraprese negli ultimi anni – il graduale passaggio al nuovo metodo contributivo, l'applicazione dei nuovi coefficienti di trasformazione che tengono conto dell'aumento dell'aspettativa di vita, l'introduzione di un legame automatico dell'età pensionabile all'aspettativa di vita della popolazione a partire dal 2015 – prevedono di stabilizzare la spesa pensionistica, ma a un livello molto più alto che negli altri paesi europei (14,8 per cento del PIL nel 2030, a fronte dell'11,4 per cento dei paesi dell'Unione europea)<sup>6</sup>. Tale stabilizzazione è ottenuta al costo di una forte compressione dei trattamenti pensionistici delle generazioni future di lavoratori dipendenti e soprattutto di lavoratori autonomi, mentre sono stati preservati trattamenti

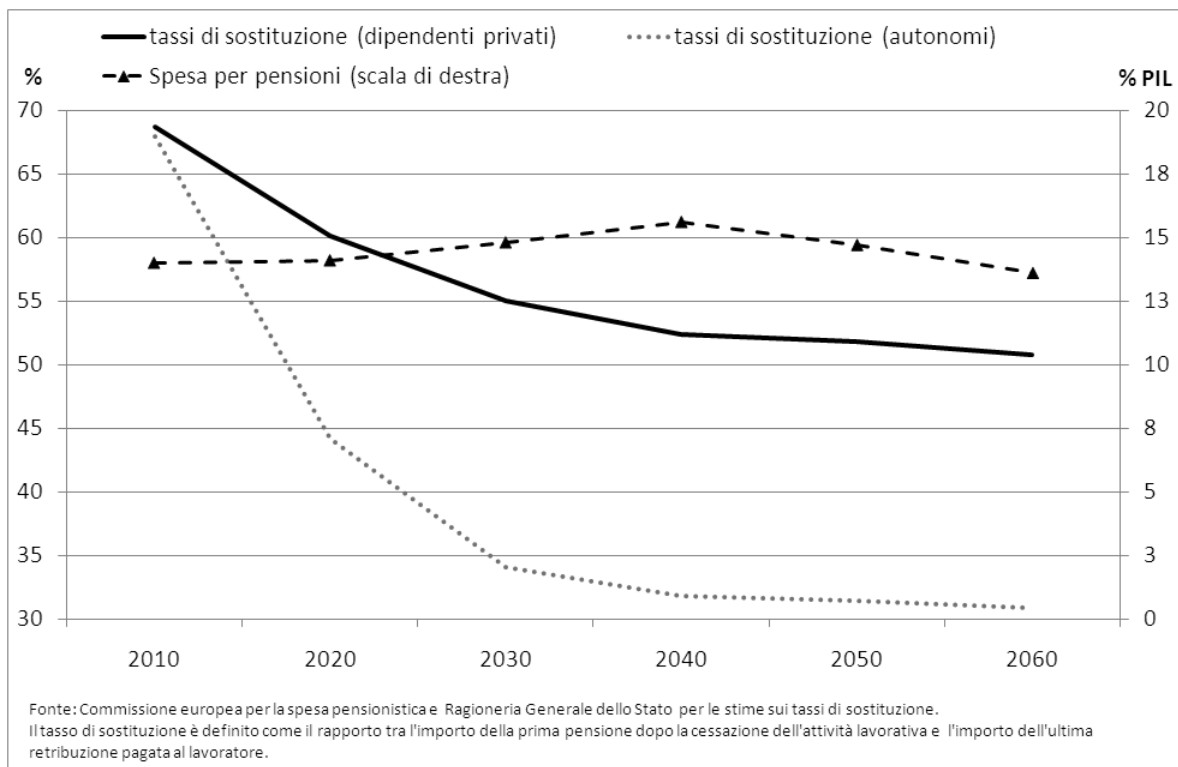
---

<sup>6</sup> Commissione europea, *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Members States (2008-2060)*.

troppo generosi per chi è già in pensione o ci andrà nel prossimo futuro (Figura 1). Basti ricordare che per i lavoratori dipendenti la pensione nel 2060 sarà poco più del 50 per cento dell'ultima retribuzione, per i lavoratori autonomi poco più del 30 per cento, contro i valori attuali del 70 per cento per entrambe le categorie. In un sistema ancora largamente finanziato secondo il metodo *pay-as-you-go*, il pesante carico per le pensioni correnti lascia uno spazio insufficiente per l'accumulazione di pensioni integrative private e per i sostegni alla famiglia e alle generazioni più giovani sul mercato del lavoro. Queste esigenze sono chiare da tempo<sup>7</sup>, ma le resistenze delle categorie oggi privilegiate hanno frenato le riforme necessarie.

Il confronto internazionale indica che è centrale ridurre gradualmente, ma significativamente, l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL. Per superare questa situazione vanno considerati i mutamenti nella composizione della spesa che non sono realizzabili nel breve arco temporale fino al 2014 ma andrebbero impostati fin d'ora.

**Figura 1: Spesa pensionistica e prestazioni previdenziali**



Oggi l'Italia presenta tassi di partecipazione al lavoro delle persone tra 55 e 69 anni molto più bassi rispetto alla media dell'OCSE. Tra gli uomini di 60-64 anni, ad esempio, in Italia solo il 30 per cento partecipa ancora al mercato del lavoro, rispetto a una

<sup>7</sup> Cfr. ad esempio la relazione finale della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri) del 1997.



media dei paesi OCSE del 54,5 per cento. Permane, anche se ridotta rispetto al passato, una tassa implicita sul reddito di chi decide di prolungare il lavoro e ha un'età compresa tra i 60 e i 64 anni: l'OCSE stima tale aggravio in circa l'11 per cento<sup>8</sup>. Inoltre, il rapporto tra prestazione pensionistica e ultima retribuzione non cambia oltre i 65 anni, cosa che non incoraggia a differire il pensionamento. Questi **incentivi ad anticipare l'età del pensionamento ci allontanano dalle best practice internazionali**.

Il confronto con i paesi europei con sistemi di *welfare* più efficaci sembra suggerire anche di accelerare l'aumento dell'età pensionabile. I meccanismi di innalzamento periodico dell'età pensionabile oggi in vigore prevedono un percorso piuttosto lento, con un aumento di circa 3,5 anni al 2050 – per gli uomini l'accesso alla pensione di vecchiaia, oggi a 65 anni, nel 2050 dovrebbe aver luogo a 68 anni e mezzo. Tenendo conto della speranza di vita e degli obiettivi di ricomposizione della spesa di *welfare* sopra descritti, un più rapido innalzamento – a **70 anni entro il 2040** – non appare irragionevole. L'accesso al pensionamento a un'età inferiore dovrebbe essere consentito con una decurtazione dei trattamenti che tenga conto pienamente dei contributi versati. Occorrerà valutare, in tale contesto, anche gli spazi per una (parziale) fiscalizzazione dei contributi sulle fasce di reddito più basse e gli occupati con storie contributive incomplete.

Questi mutamenti non sono sufficienti a porre il sistema pensionistico su un sentiero di sostenibilità nel lungo termine. In primo luogo, il ridimensionamento delle prestazioni pubbliche implicito nelle riforme già attuate richiede un valido **pilastro di previdenza complementare** per rendere socialmente sostenibile il sistema. Ma lo sviluppo del 'secondo pilastro' della previdenza è stato sinora boicottato dai vari *stakeholder* e resta a uno stadio embrionale; pesano l'elevato onere della contribuzione obbligatoria, l'insufficiente consapevolezza del ridimensionamento futuro delle pensioni pubbliche, la modestia delle rendite assicurate dal sistema privato. Inoltre, il profilo intertemporale della tassazione penalizza la fase dell'accumulazione, rispetto agli altri paesi europei, mentre garantisce un trattamento più favorevole della pensione pubblica nella fase dell'erogazione, peraltro lontana nel tempo, che difficilmente potrà essere giustificato una volta che le prestazioni vengano a maturazione.

Una modifica più radicale nella stessa direzione consiste nella trasformazione del sistema pensionistico pubblico in un sistema di conti a capitalizzazione individuale, appartenenti al lavoratore e depositati in gestione presso un amministratore di fondi pensione. Questo può anche essere lo stesso INPS, purché in concorrenza con altri

---

<sup>8</sup> OCSE, *Pensions at a Glance*, 2011.

gestori; inoltre, i fondi dovrebbero essere gestiti come conti privati, del tutto estranei alla finanza pubblica.

In un tale contesto, il ruolo dello Stato si ridurrebbe gradualmente all'integrazione delle pensioni minime con entrate tributarie e alla fissazione delle regole e degli standard gestionali dei conti di accumulazione. Un importante effetto dell'introduzione di questi sistemi è il forte aumento dei fondi disponibili per investimenti a lungo termine sul mercato dei capitali<sup>9</sup>.

Durante la transizione al sistema di conti individuali si aprirebbe un disavanzo nei conti pubblici per il pagamento delle pensioni correnti – dato che i flussi contributivi non affluirebbero più ai conti dello Stato. Tale aumento del disavanzo rientrerebbe tra quelli ammessi dalle nuove regole europee, in quanto appunto legato a un miglioramento strutturale delle finanze pubbliche.

La riduzione della spesa pensionistica è anche necessaria per fare spazio ad **altre forme di welfare** che favoriscano l'occupazione femminile e le politiche per la famiglia. Queste politiche a loro volta produrrebbero benefici rilevanti in termini di riduzione della spesa pensionistica. Infatti, i bassi tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro – solo il 59,1 per cento delle donne tra 25 e 54 anni lavora nel nostro paese rispetto alla media dell'OCSE del 70,9 per cento – contribuiscono a un sistema in cui troppo pochi lavoratori attivi mantengono quelli pensionati e troppe sono le pensioni di reversibilità erogate a donne che non lavorando non dispongono di mezzi di sussistenza propri. Per i servizi alla famiglia l'Italia spende solo l'1,4 per cento del PIL, rispetto alla media dell'OCSE del 2,2 per cento. Il basso livello e, spesso, anche la scarsa qualità ed efficacia di questa spesa induce molte donne a rinunciare al lavoro. L'inadeguatezza delle politiche per la famiglia si traduce anche in un maggiore rischio di povertà, che è più elevato per le famiglie monoreddito. Incrementando la spesa per le famiglie e favorendo l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro non solo si migliora la qualità della vita dei cittadini, ma anche la sostenibilità del sistema pensionistico.

## **Sanità**

La spesa sanitaria pubblica rappresenta il 7,3 per cento del PIL, in linea con gli altri paesi europei. Tuttavia, le prospettive di crescita sono consistenti in relazione all'invecchiamento della popolazione e all'aumento del contenuto tecnologico delle prestazioni sanitarie, e possono pregiudicare gli obiettivi del DEF. Stabilizzare la spesa

---

<sup>9</sup> La recente crisi finanziaria ha evidenziato che i fondi pensione a contribuzione garantita sono esposti significativamente al rischio di forti ribassi dei mercati finanziari. Per contenere questo rischio almeno per i lavoratori vicini alla pensione potrebbero essere previste delle garanzie di rendimento minimo, cfr. G. Grande e I. Visco, *A public guarantee of a minimum return to defined contributions pension scheme members*, Banca d'Italia, Tema di Discussione n. 762, giugno 2010.

sanitaria ai livelli attuali è un obiettivo ambizioso, ma necessario. A tal fine, si possono ipotizzare tre linee d'intervento.

In primo luogo, fissare i **livelli essenziali delle prestazioni** a un livello compatibile con l'obiettivo della stabilizzazione della spesa, rafforzando i meccanismi di selezione e razionamento della domanda, ampliando la compartecipazione privata alle spese e limitando il ricorso a costose tecnologie di modesto valore aggiunto in termini di diagnosi e cura.

In secondo luogo, istituire meccanismi efficaci di determinazione dei **costi standard** delle prestazioni, evitandone la vanificazione attraverso negoziati politici (come purtroppo sta accadendo). L'attuazione del federalismo fiscale può facilitare questi miglioramenti – o può comprometterli definitivamente.

In terzo luogo, aspetto centrale ma sempre negato, **valorizzare il diritto di scelta dei pazienti** per aumentare la qualità dei servizi. Un sistema ben costruito basato sulla scelta dei pazienti accelererebbe il ridimensionamento e la chiusura degli ospedali che non offrono servizi soddisfacenti.

A questo fine, occorre separare **chi acquista le prestazioni sanitarie da chi le eroga**. Sistemi di questo tipo sono già attuati nei Paesi Bassi, in Germania e in Svizzera, in parte anche in Lombardia. La responsabilità dell'acquisto delle prestazioni sanitarie può essere affidata a fondi di natura mutualistica o assicurativa, i quali negozierebbero per conto dei propri associati i livelli di prestazione con le strutture sanitarie, pubbliche e private, stimolando, con la loro capacità contrattuale, il miglioramento delle prestazioni e delle strutture d'offerta. Il sistema sanitario erogatore dei servizi si troverebbe a fronteggiare interlocutori forti e capaci di valutare la qualità dei servizi. La difesa degli interessi dei pazienti, che individualmente faticano a discriminare la qualità dei servizi sanitari, sarebbe presidiata dalla molteplicità dei fondi, posti tra loro in concorrenza, e da vincoli appropriati sulla gestione – anzitutto con obblighi penetranti di trasparenza sui criteri di valutazione e le scelte compiute. I fondi sarebbero alimentati dai contributi pubblici corrispondenti alla quota capitaria nel fondo sanitario nazionale degli associati e da contribuzioni private di natura assicurativa per le prestazioni non coperte dal sistema sanitario.

### **Scuola e università**

Il settore dell'istruzione è determinante per lo sviluppo del paese. Il livello della spesa pubblica per questa voce non è eccessivo, circa il 10 per cento della spesa totale, poco al di sotto della media dei paesi dell'area euro<sup>10</sup>. Soprattutto, all'università viene

---

<sup>10</sup> ISTAT, *Spesa dell'Amministrazione Pubblica per funzioni*, 20 gennaio 2011.

destinato solo lo 0,8 per cento del PIL, contro una media europea dell'1,3 per cento. Pertanto, la spesa in questo comparto non dovrebbe ridursi, mentre dovrebbe migliorare la qualità e dovrebbe crescere la quota destinata all'università anche con un concorso maggiore di fondi privati.

In primo luogo, dato il vincolo dell'obbligatorietà dell'istruzione sino a una certa età, l'efficace utilizzo delle risorse destinate alla scuola richiede una definizione rigorosa dei parametri dei **costi standard** e del **fabbisogno standard** che definiscono implicitamente livelli minimi di servizio. Il costo standard deve fare riferimento non a categorie astratte, ma a servizi effettivamente forniti; la sua definizione dovrebbe essere finalizzata a migliorare l'allocazione delle risorse, in particolare del personale.

In secondo luogo, la **gestione della spesa** per l'istruzione, comprese le scelte organizzative sottostanti, dovrebbe avvenire sempre più **a livello decentrato**, aumentando la flessibilità e innescando processi emulativi di miglioramento della qualità del servizio e di utilizzo efficiente delle risorse pubbliche.

In terzo luogo, anche nel campo dell'istruzione vanno valorizzati i meccanismi di sussidiarietà e di **scelta degli studenti** e delle famiglie attraverso l'introduzione di un sistema di **voucher**, consentendo di allocare parte del finanziamento pubblico in risposta alle scelte degli utenti, che orienterebbero i finanziamenti verso le scuole migliori. Il **voucher** potrebbe comprendere anche parte del costo del trasporto per rendere più ampio l'orizzonte di scelta del singolo e alimentare una più efficace concorrenza tra le scuole.

Per l'università serve un diverso tipo di analisi, in quanto è assente l'elemento della obbligatorietà. La prima esigenza è verificare se i compiti attribuiti oggi all'università le siano propri. La riqualificazione degli istituti tecnico-professionali, già in atto e da rafforzare, può liberare **l'università di oneri impropri** e introdurre più rapidamente nel mondo del lavoro individui che diversamente rimarrebbero a lungo inattivi.

Un rapporto recente dell'OCSE<sup>11</sup> sottolinea l'importanza di modificare il finanziamento dell'università. Al riguardo, si può anzitutto ampliare l'autonomia delle università nella **determinazione delle tasse universitarie, aumentando** al contempo gli aiuti agli studenti meno abbienti. In secondo luogo, l'erogazione di parte del finanziamento pubblico direttamente agli studenti, con un sistema di **voucher**, consentirebbe di valorizzare le scelte degli studenti e accrescere la competizione tra le università sulla qualità. Infine, si può accrescere lo spazio per i **contributi privati al sostegno di iniziative educative, oltre che naturalmente della ricerca.**

---

<sup>11</sup> OCSE, *Economic Surveys Italy*, maggio 2011.

Dove la ricerca è finalizzata ad applicazioni pratiche, può assumere un maggiore rilievo il coinvolgimento delle imprese, che consente di evitare fenomeni di *free riding* e al tempo stesso permette di utilizzare i vantaggi del *risk pooling*. Dove la ricerca richiede particolari investimenti di capitale e/o tecnologie (ad esempio, laboratori), le risorse pubbliche andrebbero concentrate in pochi centri di eccellenza sul territorio. In questo caso un sistema di costi/fabbisogno standard potrebbe indicare il livello ottimale del servizio, in particolare il numero efficiente di centri di ricerca. Si potrebbe mantenere invece una maggiore diffusione sul territorio per quei centri -facoltà/dipartimenti – ad esempio nelle materie umanistiche, dove gli investimenti in capitale sono ridotti e suscettibili di risparmi dovuti a sinergie tra centri universitari (es. biblioteche *on-line* condivise). Anche in questi settori, comunque, appare opportuna un'analisi preventiva sul numero ottimale dei centri di spesa sostenibili.

### ***Spesa per il personale ed efficienza delle pubbliche amministrazioni***

Nel 2010 i redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni centrali e locali rappresentavano circa l'11,1 per cento del PIL in linea con la media dell'area euro<sup>12</sup>.

Negli ultimi anni il settore è stato investito da ripetuti interventi di tipo orizzontale (ad esempio, misure di blocco del *turn-over* e delle retribuzioni) che non garantiscono il rallentamento della spesa nel medio-lungo periodo. Spesso il blocco del *turnover* è stato aggirato con forme di precariato che poi occorre sanare.

Per riuscire a incidere in modo duraturo e stabile sulle dinamiche di spesa, le necessarie riduzioni del personale devono accompagnarsi anzitutto a una maggiore flessibilità nell'impiego del personale, riaprendo i processi di mobilità interna tra comparti della pubblica amministrazione. L'esercizio presuppone lo sviluppo di sistemi obiettivi di preventiva valutazione dei fabbisogni di personale e di servizio.

Il contenimento della spesa deve essere affiancato da misure volte ad accrescere **l'efficienza**. Le riforme impostate dal ministro Brunetta (decreto legislativo n. 150/2009) mirano a rafforzare la trasparenza e i meccanismi di controllo della *performance* delle amministrazioni, ma l'applicazione sta incontrando resistenze diffuse.

Inoltre, vanno attuati gli interventi molte volte annunciati per accrescere l'autonomia gestionale e la responsabilità dei dirigenti pubblici, sviluppando anche sistemi di valutazione esterna che non si limitino alla mera verifica del rispetto di regole procedurali.

---

<sup>12</sup> Rapporto 2011 Italiadecide, Bologna, Il Mulino, p. 516.

Infine, è necessario operare sulle dimensioni delle entità amministrative, che devono essere legate più strettamente al mutare delle esigenze di servizio.

Qualora l'analisi dei fabbisogni standard mettesse in evidenza un'eccedenza di personale in termini assoluti, la riduzione complessiva andrebbe condotta tramite il *turn-over*, tenendo conto delle esigenze specifiche dei diversi comparti. Se quindi, ad esempio, all'uscita di una unità nel settore della sanità l'organico si trovasse sottodimensionato, quella unità andrebbe rimpiazzata; se invece l'uscita riguardasse un ambito sovradimensionato (forestali della Calabria?), scatterebbe il blocco fino a che il comparto non fosse ricondotto a dimensioni efficienti.

**L'utilizzo delle nuove tecnologie, attivamente promosso dal governo**, può contribuire al contenimento della spesa pubblica. Ad esempio, nel settore della sanità si stima che l'introduzione della ricetta digitale possa generare risparmi dell'ordine di 2 miliardi di euro l'anno<sup>13</sup>; i certificati di malattia *on-line* comporterebbero per l'INPS un risparmio annuo di 500 milioni di euro.

### **Acquisti pubblici**

Gli acquisti pubblici di lavori, servizi e forniture rappresentano il 14 per cento del PIL e sono una componente più facilmente manovrabile della spesa. Il comparto è ancora ampiamente caratterizzato dall'assenza di meccanismi trasparenti di selezione delle offerte, di verifica dei risultati, di punizione per gli sprechi. Nell'attuazione dei principi europei il rispetto delle forme spesso prevale sui requisiti sostanziali di apertura alla concorrenza. L'inefficienza delle scelte e gli episodi di malaffare sono endemici.

Gli sforzi per assicurare l'efficiente gestione delle risorse pubbliche negli acquisti delle amministrazioni devono essere rafforzati<sup>14</sup>. La disciplina degli appalti e delle concessioni offre vari strumenti. È ormai riconosciuto che la modalità ottimale di acquisto dipende dall'oggetto del contratto pubblico e dai rischi che vi sono associati: non è indifferente, ad esempio, che si tratti di un bene omogeneo o di un prodotto complesso e differenziato. In generale, vi è un'evidente relazione inversa tra il numero dei partecipanti alle gare per la fornitura e il prezzo. L'*e-procurement* in Italia ha già ridotto la spesa pubblica di tre miliardi di euro l'anno<sup>15</sup>. L'esperienza delle convenzioni CONSIP e delle centrali regionali d'acquisto ha evidenziato che questi canali, pur non fornendo la soluzione ad ogni problema, possono comportare ingenti risparmi di spesa.

---

<sup>13</sup> Stime del Tavolo della sanità elettronica, sede istituzionale di confronto tra regioni e province autonome.

<sup>14</sup> Commissione europea, *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, gennaio 2011.

<sup>15</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/policy/index_en.htm).

Il perseguimento degli obiettivi della domanda pubblica (efficienza energetica, basso impatto ambientale, innovazione, obiettivi di tipo sociale e così via) deve avvenire senza alterare i meccanismi di aggiudicazione a spese della trasparenza: l'obiettivo primario della politica degli acquisti pubblici deve restare l'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche e lo sviluppo della tecnologia attraverso l'imposizione di standard esigenti di *performance*.

### III. Riflessioni sul riassetto del sistema fiscale

Da tempo è in atto una riflessione sul tema del riassetto complessivo del sistema tributario volto a rendere l'imposizione più organica ed efficiente, a semplificare i meccanismi di applicazione delle imposte e soprattutto a migliorare l'equità nella distribuzione del carico impositivo. In particolare, qualunque serio riordino del sistema dei tributi dovrebbe in primo luogo mirare a ridurre il prelievo sul lavoro e sulle imprese, che ha raggiunto livelli tali da compromettere seriamente la crescita, l'occupazione e la competitività del nostro ordinamento rispetto a quello degli altri paesi industrializzati. Una riduzione dei carichi complessivi, tuttavia, è impedita dall'elevato livello della spesa pubblica e dall'esigenza di ridurre il debito pubblico, secondo gli impegni assunti dal governo italiano con l'Unione europea, che impongono una riduzione della spesa, in rapporto al PIL, di circa 5 punti percentuali. Né la crescita risicata della nostra economia, bloccata all'1 per cento per l'incapacità di aprire i mercati e semplificare le norme e la burocrazia, consente di sperare in un contributo significativo alla riduzione del peso del debito per questa via. In tale contesto, ferma restando la priorità di una razionalizzazione delle spese, l'unica plausibile prospettiva per realizzare una riduzione del prelievo sul lavoro e sulle imprese va cercata in un riequilibrio dei carichi a parità di gettito. Le alternative presenti nel dibattito non sono molte: la lotta all'evasione, che ha raggiunto dimensioni senza pari nel mondo avanzato; un ripensamento del sistema delle agevolazioni e dei sussidi che si sono sovrapposti in modo disordinato e in settori disparati, con grandi sprechi e senza effetti positivi rispetto agli obiettivi perseguiti; e soprattutto la rimodulazione del prelievo fra le imposte dirette e quelle indirette.

#### ***Evasione, elusione e agevolazioni***

L'**evasione** è un fenomeno ormai dilagante, che tocca tutti i tributi diretti e indiretti; la stima di 100 miliardi di euro non appare eccessiva. Il governo ha varato di recente varie misure tese a fornire all'amministrazione una maggiore conoscenza dei flussi di pagamento potenzialmente indicativi di reddito, quali la tracciabilità delle operazioni economiche di maggiore rilevanza e la segnalazione dei rapporti commerciali da e verso i paradisi fiscali. Si tratta di strumenti che comportano significativi oneri di *compliance* per gli operatori economici, tuttavia accettabili ove portino a concreti risultati. Sul punto, non è ancora possibile formulare dei giudizi definitivi; molto dipenderà da come le informazioni così raccolte verranno gestite, in particolare dalla capacità dell'amministrazione finanziaria e degli altri enti pubblici di incrociare le informazioni. Da tale capacità, in particolare, dipenderà il successo del nuovo regime di accertamento sintetico introdotto per le persone fisiche, basato sull'utilizzo delle spese sostenute dai contribuenti come indicatore del reddito nel periodo di imposta.



Anche il sistema dell'IVA, al pari di quello delle imposte dirette, soffre di ampi fenomeni di evasione: anzi, spesso l'evasione dell'IVA è strumentale a evadere proprio le imposte sui redditi, cosicché il contrasto all'evasione nei due comparti svolge un ruolo complementare. In particolare, si dovrebbe agire sulla riduzione del numero di partite IVA che, come detto, rendono oggi difficoltoso l'accertamento e sono causa di deduzione di costi non inerenti all'attività. Aiuterebbe anche la scelta di rendere deducibili, almeno in parte, certe spese socialmente rilevanti e fiscalmente protette, in modo da imporne la documentazione e creare un contrasto d'interesse tra consumatore e soggetto IVA cedente o prestatore.

In generale, un approccio sistematico al problema dell'evasione richiede di identificare compiutamente le cause del fenomeno e calibrare in funzione di esse gli strumenti di accertamento, mirando con decisione alle categorie di contribuenti con dichiarazioni reddituali visibilmente inadeguate. Ad esempio, nel settore delle micro e piccole imprese e in quello dei professionisti il problema è legato alla polverizzazione delle posizioni ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA – polverizzazione che rende difficoltosa la capillarità degli accertamenti – e all'inadeguatezza degli studi di settore che, non essendo stati aggiornati, si sono trasformati da strumento di accertamento in strumento di protezione contro l'accertamento. Il rafforzamento degli studi di settore dovrebbe accompagnarsi a verifiche campionarie mirate nei casi macroscopici di divergenze del tenore di vita e della situazione patrimoniale rispetto ai redditi dichiarati.

Per quanto riguarda, invece, l'impresa di maggiori dimensioni, nella quale la distinzione tra assetto proprietario e *governance* e la complessità dei rapporti commerciali non consentono, di regola, una gestione 'in nero', l'obiettivo di incremento del gettito è stato perseguito dall'amministrazione attraverso la lotta all'**elusione**; a quei fenomeni, cioè, in cui non viene nascosto dal contribuente il presupposto d'imposta, ma il contribuente può essere accusato di uso distorto delle norme tributarie per finalità di risparmio fiscale. L'uso delle norme antielusive, però, è stato spinto dalle esigenze di gettito oltre gli scopi dell'istituto, con il rischio di trasformarlo in un sistematico disconoscimento degli schemi negoziali agevolati messi dallo stesso ordinamento fiscale a disposizione dei contribuenti, con seri danni per la certezza del rapporto tributario. Sul punto si tornerà in seguito.

Comunque, anche se tutti questi strumenti di contrasto all'evasione e all'elusione fossero pienamente e correttamente funzionanti, i vincoli europei non consentono di fare affidamento sull'ipotetico recupero di gettito da essi derivante per ridisegnare a sistema un abbattimento del carico fiscale. Una corretta gestione di bilancio dovrebbe destinare ogni guadagno da questa fonte a ridurre gli oneri per chi le imposte le paga fin troppo, anche con meccanismi automatici di sgravio, ma senza mettere a bilancio in anticipo proventi che fino alla realizzazione restano aleatori.

Anche nel campo delle **agevolazioni**, il possibile recupero di gettito non sarebbe tale da consentire un'efficace ridefinizione dell'imposizione complessiva. Indubbiamente, il sistema delle agevolazioni, che si è stratificato in modo disordinato nel corso degli anni, va razionalizzato e circoscritto: in questo senso attendiamo le proposte della speciale Commissione di esperti cui il governo ha affidato la revisione delle agevolazioni. Sapendo, peraltro, che non tutte le agevolazioni sono da buttare: ad esempio, nell'ambito degli obiettivi di crescita 'verde e intelligente' della Strategia Europa 2020, sono espressamente incoraggiati gli incentivi alla ricerca e all'innovazione. Un intervento trasparente ed efficace potrebbe trasformare tutte le attuali agevolazioni alle imprese – circa 90 tipologie di interventi gestiti a livello nazionale, oltre 1000 gestiti a livello regionale – in un unico credito d'imposta che sostenga la ricerca e l'innovazione. La produttività può essere efficacemente agevolata anche da meccanismi strutturali di detassazione e decontribuzione della componente variabile della retribuzione negoziata a livello aziendale a fronte di miglioramenti organizzativi e gestionali, come già il governo sta facendo. Tale detassazione dovrebbe essere resa strutturale, non finanziata di anno in anno come accade ora, in modo da influenzare stabilmente le aspettative degli operatori e dare più rilievo alla contrattazione aziendale.

### ***Il riequilibrio dei carichi fiscali***

Una possibile soluzione per ridurre il prelievo sul lavoro e sulle imprese è quella di rimodulare il carico impositivo attraverso un suo **spostamento dalle imposte sui redditi all'IVA**. È un'ipotesi che va, naturalmente, approfondita, valutando tutte le variabili e che, in termini generali, risponderebbe anche agli orientamenti governativi, più volte manifestati, di spostare il prelievo dalle persone alle cose. L'Italia mostra un'incidenza delle imposte dirette sul totale delle entrate fiscali e contributive superiore al 35 per cento, rispetto a una media dell'area euro del 32,5 per cento, mentre l'incidenza delle imposte indirette è pari al 34,6 per cento, contro una media dell'area euro del 37,1 per cento. Anche uno studio di qualche anno fa della Commissione europea rilevava come in Italia la quota di base imponibile soggetta all'aliquota IVA ordinaria ammontasse al 58 per cento, 10 punti sotto la media europea, più di 20 punti sotto la percentuale tedesca. Questi confronti indicano che c'è spazio per un riequilibrio desiderabile dalle imposte dirette a quelle indirette. Molti paesi europei stanno puntando sull'aumento dell'IVA per reperire risorse per il riequilibrio dei conti pubblici: da ultimo il Regno Unito, che ha portato l'aliquota ordinaria al 20 per cento.

Uno spostamento significativo dei carichi tributari verso le imposte indirette avrebbe effetti positivi sulla convenienza a lavorare e investire e agirebbe nei fatti come una sorta di svalutazione, migliorando le ragioni di scambio delle nostre esportazioni.

Naturalmente, si avrebbe uno ‘scalino’ sui prezzi dei beni di consumo – ma in un sistema di prezzi e salari non più indicizzati, nessun effetto sull’inflazione.

Molti temono che l’aumento dell’IVA possa condurre a una compressione dei consumi: ma questo effetto può essere compensato dall’aumento del reddito disponibile, oltre che da sostegni mirati ai redditi delle famiglie meno abbienti. La correzione degli effetti distributivi toglie peso e validità anche al tradizionale argomento sulla regressività delle imposte indirette. In particolare, in un paese, come il nostro, ad elevata evasione dell’imposta sul reddito, all’IVA deve riconoscersi il merito di colpire efficacemente chi più consuma: al riguardo, è facile constatare che anche nelle aree del paese nelle quali l’evasione sembra più elevata, il gettito dell’IVA si discosta meno dalla media nazionale di quello delle imposte sul reddito.

In effetti, la condivisibile finalità di attenuare il peso dell’IVA sulle famiglie meno abbienti è stata perseguita attraverso l’applicazione indifferenziata di aliquote IVA agevolate sui beni e servizi considerati di uso ‘primario’, di fatto estendendone i benefici anche ai consumatori con reddito medio o elevato. Ne è derivata una riduzione significativa del gettito IVA, che ha sottratto risorse per interventi pubblici più mirati. L’evidente scarsa efficacia delle aliquote agevolate rispetto agli obiettivi perseguiti ne potrebbe giustificare un ripensamento, valutando la possibilità di sostituirle con meccanismi diretti di sostegno monetario dei consumi dei meno abbienti. L’identificazione dei destinatari può oggi contare su strumenti più incisivi, quali i nuovi indicatori della situazione reddituale e patrimoniale delle persone (ISEE)<sup>16</sup>, che potrebbero consentire di superare l’insufficiente capacità discriminatoria delle dichiarazioni IRPEF. L’accertamento dei requisiti e l’erogazione dei contributi monetari potrebbero essere demandati al sostituto d’imposta, ove possibile, oppure all’INPS, che già svolge analoghe funzioni rispetto ai pensionati.

L’aliquota nominale **dell’imposta sui redditi societari** è stata notevolmente abbassata con la riforma del 2007; nonostante ciò, essa resta elevata rispetto al *trend* europeo. La sua ulteriore riduzione, quindi, si impone per restare in un contesto di competitività con i principali partner: è chiaro che ciò potrebbe concorrere a ridare impulso ad un’economia che nelle imprese societarie trova i principali attori, con ricadute benefiche anche sull’occupazione. Nel contesto di un riassetto del sistema fiscale a parità di gettito, le risorse per un abbattimento dell’aliquota IRES potrebbero venire, oltre che dall’aumento delle aliquote IVA, anche dall’introduzione di una moderata tassazione annuale dei patrimoni delle persone fisiche, come già avviene in altri paesi avanzati. Va notato, al riguardo, che l’Italia spicca, nel confronto internazionale, per l’elevata ricchezza netta delle famiglie – pari a oltre otto volte il reddito disponibile –

---

<sup>16</sup> Indicatore della situazione economica equivalente.

mentre, come si è ricordato, i redditi dichiarati appaiono spesso clamorosamente bassi per molte categorie di lavoro autonomo e professionale. Poiché i redditi evasi tendono a prendere la forma di proprietà immobiliari e attività finanziarie, un modesto prelievo sulle attività patrimoniali, dando trasparenza alle variazioni del patrimonio di ciascun contribuente, oltre a svolgere una funzione equitativa di riequilibrio dei carichi fiscali, costituirebbe un deterrente all'evasione fiscale e al lavoro nero. Più in generale, in una fase in cui il riequilibrio dei conti pubblici e i ritardi di competitività richiedono notevoli sacrifici alle classi di reddito meno abbienti, l'imposta ordinaria annuale dei patrimoni darebbe il segno di una condivisione più ampia dei sacrifici, essenziale per costruire il consenso su qualunque riassetto del sistema tributario. In questo senso, un'imposta annuale sui patrimoni delle persone fisiche può essere utilmente vista come un contributo di equità e trasparenza; ciò potrebbe indurre a ridenominare questo prelievo come 'contributo per la trasparenza e la crescita' (CTC).

Sembra ormai giunto il tempo di uniformare le diverse aliquote vigenti di tassazione delle cd. **rendite finanziarie** con un'aliquota intorno al 20 per cento, come avviene negli altri paesi a noi simili. I bassi tassi d'interesse facilitano l'operazione, rendendo trascurabili i maggiori carichi fiscali. A questo riguardo, è apprezzabile la recente decisione di eliminare la tassazione dei fondi di investimento sul 'maturato', riconducendola a un'imposizione per cassa in linea con quella dei fondi dei paesi esteri.

Come Assonime sosteneva da tempo, analoghe esigenze di neutralità suggerivano di assoggettare al medesimo regime d'imposta sostitutiva, e con uguale aliquota, anche i **canoni da locazione immobiliare**: ciò non solo per sottrarli all'attuale regime di aspra progressività, che disincentiva le locazioni e l'emersione dei redditi, ma anche per evitare che, con le moderne tecniche finanziarie, si possa convertire un reddito da locazione in reddito finanziario. Un passo importante in questo senso è stato già fatto con la nuova disciplina di cedolare secca sui redditi da locazione degli immobili ad uso abitativo, anche se si tratta di un regime opzionale, legato solo a questa tipologia di affitti da parte di locatori persone fisiche.

Alla rimodulazione dell'aliquota impositiva sulle rendite finanziarie potrebbe accompagnarsi anche una revisione del regime fiscale della **previdenza complementare**: alleggerendo la fase dell'accumulazione, oggi troppo penalizzante, e riportando invece in linea con la tassazione delle pensioni pubbliche quella delle pensioni da capitalizzazione, nella fase della percezione delle rendite.

Non meno urgente appare la rimodulazione dell'**IRPEF**, che ha perso, nel corso degli ultimi decenni, la sua iniziale connotazione di imposta progressiva sul reddito complessivo, finendo per concentrare la progressività sui soli redditi da lavoro e da

pensione. L'IRPEF è forse il punto di maggiore sofferenza dell'intero sistema fiscale: da essa deriva circa il 35 per cento del gettito totale, con la parte preponderante del prelievo dell'imposta – l'80 per cento – proveniente dai redditi da lavoro dipendente e da pensione, con una concentrazione dell'incidenza su fasce di reddito medio basso. Queste tendenze si collocano in un contesto nel quale i redditi mediani da lavoro ristagnano da due decenni, per la bassa crescita della produttività.

Le maggiori risorse rese disponibili dall'aumento delle aliquote IVA potrebbero essere destinate prioritariamente alla riduzione al 20 per cento dell'aliquota sul primo scaglione di reddito, oggi fissata al 23 per cento – il livello più elevato tra i paesi europei. Inoltre, l'attuale sistema di deduzione delle spese per i bisogni essenziali del contribuente (spese mediche, interessi passivi sui mutui per l'acquisto della prima casa, polizze vita, spese di istruzione, etc.) attraverso il meccanismo delle detrazioni d'imposta appare, come già detto, poco efficace. Un ritorno al regime delle deduzioni dall'imponibile per queste spese – sia pure opportunamente calibrate dalla previsione di un limite sul totale – non solo renderebbe il sistema più equo, ma, come già detto, aiuterebbe a ripristinare una utile contrapposizione di interessi tra il consumatore e il prestatore del servizio. Anche il meccanismo delle detrazioni per familiari a carico dovrebbe essere rivisitato, consentendo ai contribuenti con un reddito incapiente (come tali, maggiormente bisognosi di tutela) di vedersi trasformate le detrazioni inutilizzate in trasferimenti monetari a loro favore.

Se si fosse disponibili a spingere ancora più in alto l'aumento delle aliquote dell'IVA per favorire l'attività economica e il lavoro, si potrebbe avviare la necessaria riforma dei meccanismi di sostegno della disoccupazione, per affiancare al sistema attuale di sostegno centrato sulla cassa integrazione un meccanismo di sussidio generalizzato di disoccupazione – un intervento essenziale per dare maggiore fluidità al mercato del lavoro. Secondo le proposte da tempo sul tavolo, tale sussidio potrebbe essere assicurato a tutti i disoccupati, indipendentemente dalla tipologia dell'ultimo contratto<sup>17</sup>. Il sistema dovrebbe essere completato con meccanismi efficaci di *training* e ricollocamento in impieghi alternativi.

Quanto all'**IRAP**, tale imposta, nonostante le critiche che le vengono da più parti rivolte, dovrebbe essere mantenuta e confermata nella sua struttura fondamentale, pur se con alcuni aggiustamenti che ne rendano l'assetto più coerente con il sistema. Si tratta di un'imposta che, oltre ad aver superato indenne le questioni di legittimità costituzionale e di possibile contrasto con l'ordinamento comunitario, ha sostituito varie altre imposte e contributi (l'ILOR, i contributi sanitari sul lavoro dipendente, il contributo al servizio sanitario nazionale dovuto dai lavoratori autonomi, l'imposta sul patrimonio netto,

---

<sup>17</sup> Cfr. T. Boeri e P. Garibaldi, *Ma quanto costa il sussidio unico di disoccupazione?*, Lavoce.info, 10 marzo 2009.

l'ICIAP e la tassa sulla partita IVA), alcuni dei quali gravanti anche sulle imprese in perdita. Pertanto, se è vero che l'IRAP, a causa dell'indeducibilità del costo del lavoro e degli oneri finanziari, può gravare anche su imprese in perdita, è altrettanto vero che un effetto analogo si poteva produrre anche in vigenza dei tributi sostituiti dall'IRAP, con particolare riguardo ai contributi sanitari e all'imposta sul patrimonio netto. Anzi, a ben guardare, l'incidenza dell'IRAP, sul piano soggettivo, è già stata ridimensionata rispetto a quella che avevano i tributi da essa sostituiti, tenuto conto che i soggetti privi di organizzazione sono oggi esclusi dal tributo regionale, mentre erano in precedenza colpiti dal contributo al servizio sanitario nazionale. Inoltre, l'IRAP è un'imposta che garantisce un gettito molto elevato e stabile nel tempo, perché la sua base imponibile (valore netto della produzione) è determinata al lordo degli oneri finanziari e del costo del lavoro e, dunque, è molto più rigida del reddito. Anche sotto questo profilo, perciò, la sua eliminazione dal sistema fiscale appare poco compatibile con i vincoli di gettito, in assenza di idonei tributi alternativi che possano garantire le medesime entrate. Non a caso, i decreti attuativi del federalismo non contemplan l'abolizione dell'IRAP, ma si limitano a consentire alle regioni di ridurre le aliquote fino ad azzerarle, qualora il bilancio regionale lo permetta, ossia con oneri a carico della singola regione e senza alcuna compensazione.

In questo contesto, l'IRAP dovrebbe quindi essere mantenuta, per lo meno nella situazione attuale, e semmai migliorata per assumere un aspetto sistematicamente più coerente. Al riguardo, una rilevante criticità del tributo riguarda la discriminazione delle imprese *labour intensive* rispetto a quelle *capital intensive*. Il problema potrebbe essere affrontato, oltre che con gli strumenti fino ad ora adottati dal legislatore, e volti a rendere deducibile in tutto o in parte il costo del lavoro (come la riduzione del cuneo fiscale e delle spese del personale dipendente addetto alla ricerca), anche attraverso altre forme di riequilibrio, ad esempio ampliandone la base imponibile agli ammortamenti, rendendoli in tutto o in parte indeducibili. Questo ampliamento della base imponibile potrebbe essere utilizzato, a parità di gettito, per ridurre l'aliquota nei confronti di tutti i contribuenti (riduzione stimabile intorno allo 0,6 per cento) o per incrementare la percentuale di deducibilità dell'IRAP dai tributi sul reddito, oggi limitata forfettariamente al 10 per cento.

### ***Una valutazione d'insieme degli interventi***

La Tavola 4 riassume gli interventi prospettati, a finalità meramente illustrative, componendoli in un quadro d'insieme che facilita la valutazione degli effetti redistributivi e dei *trade-off* impliciti nello spostamento dei carichi tributari. Come si può vedere, l'effetto netto aggregato sul gettito è nullo. Le modifiche nella composizione possono produrre significativi miglioramenti di efficienza e di equità nel prelievo, oltre a favorire in generale la flessibilità dell'economia, come si è discusso in precedenza.

Come si può vedere, il maggior gettito dell'IVA corrisponde a significativi sgravi per le fasce di reddito meno abbienti, mentre gli sgravi delle imprese sono largamente finanziati dalla nuova imposta annuale sui patrimoni, ad aliquota moderata, pressoché simbolica. L'allineamento al 20 per cento di tutte le imposte sui frutti delle attività patrimoniali produce variazioni minori del gettito – sottolineando la futilità delle accese discussioni sul tema degli ultimi anni.

**Tavola 4: Esercizio di valutazione dell'impatto sui conti pubblici di ipotesi di riforma fiscale**

<b>Maggiori entrate</b>	<b>Minori entrate/maggiori spese</b>
Aumento delle aliquote IVA e misure complementari: <b>40 miliardi di euro</b>	Riduzione dell'aliquota IRPEF più bassa dal 23 al 20%: <b>13 miliardi di euro</b>
	Contributo ai meno abbienti: <b>8 miliardi di euro</b>
	Sussidio generale di disoccupazione: <b>15 miliardi di euro</b>
	Tassazione degli affitti con cedolare secca al 20%: <b>2 miliardi di euro</b>
CTC - imposizione annuale sulle attività patrimoniali delle persone fisiche: <b>9 miliardi di euro</b>	
	Riduzione dell'aliquota IRES: <b>12 miliardi di euro</b>
Tassazione uniforme dei redditi finanziari: <b>1 miliardo di euro</b>	
<b>TOTALE: 50 miliardi di euro</b>	<b>TOTALE: 50 miliardi di euro</b>

Per l'IVA, il maggior gettito imputato all'uniformazione delle aliquote al 20 per cento si basa su stime del Fondo monetario internazionale: esso valuta tale maggior gettito, includendo la riduzione delle operazioni esenti e misure di miglioramento della *compliance*, intorno a 2,5 punti percentuali del PIL, ovvero 40 miliardi di euro circa con il PIL del 2011. Altri 9 miliardi potrebbero venire dalla CTC avente come riferimento la ricchezza netta delle famiglie, stimata dalla Banca d'Italia oltre otto volte il reddito disponibile, con aliquota dell'uno per mille, esclusivamente a carico delle persone fisiche (si potrebbe considerare di esonerare i patrimoni sotto una certa soglia, in tal caso l'aliquota dovrebbe essere leggermente aumentata). Tenendo anche conto dell'aumento dell'aliquota media sulle rendite finanziarie, il maggior gettito totale nel nostro esercizio ammonterebbe a 50 miliardi di euro, ovvero circa il 3 per cento del PIL.

Di esso, circa 8 miliardi di euro vengono destinati al sostegno dei meno abbienti, con erogazioni dirette, in modo da compensarli per l'aumento dell'IVA. Inoltre, 13 miliardi di euro sono destinati alla riduzione, dal 23 al 20 per cento, dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, e ulteriori 15 miliardi di euro alla necessaria riforma dei meccanismi di sostegno della disoccupazione, per affiancare al sistema attuale di sostegno centrato sulla cassa integrazione un meccanismo di sussidio generalizzato di disoccupazione – come detto un intervento essenziale, anche se non il solo, per dare finalmente fluidità al mercato del lavoro. Circa 12 miliardi verrebbero infine destinati alla riduzione al 20 per cento dell'aliquota dell'IRES. La concentrazione dell'intervento di sgravio sull'IRES premierebbe le imprese che fanno utili. Gli interventi sull'IRAP verrebbero realizzati a parità di gettito.

### ***Altri interventi sulla disciplina fiscale delle imprese***

Al di là del problema di riequilibrare l'imposizione tra imposte sui redditi e IVA e di trovare una soluzione adeguata per l'IRAP, una riforma del nostro sistema fiscale si impone anche per risolvere molte storture che lo rendono poco efficiente e competitivo rispetto a quello degli altri Stati concorrenti: in un mercato globalizzato la fiscalità non può rinunciare ai principi di semplicità, certezza del rapporto tributario ed equilibrio dell'imposizione.

Le questioni da affrontare sono molteplici: *in primis*, la stabilità delle basi imponibili, sulla quale si gioca la certezza del diritto, la credibilità del nostro ordinamento fiscale e la sua appetibilità nei confronti degli investitori esteri. È palese che le manovre fiscali annualmente realizzate nel nostro Stato vengono attuate attraverso sistematiche variazioni delle regole di determinazione delle basi imponibili e questo fenomeno si manifesta in modo particolare proprio nella determinazione del reddito d'impresa. Alla leva fiscale, dunque, hanno fatto sistematico ricorso tutti i governi, i quali spesso (per motivi legati anche ad esigenze di immagine politica) hanno agito, piuttosto che sull'incremento delle aliquote nominali – misura, questa, che quanto meno sarebbe stata di facile gestione per i contribuenti – sulla determinazione delle basi imponibili. Nel reddito di impresa, in particolare, tutto ciò ha generato l'introduzione di limiti alla deduzione di costi inerenti alla determinazione dell'imponibile di dubbia sistematicità e a volte anche con effetti retroattivi, e soprattutto di regole di determinazione dell'imponibile differenziate per settore di attività.

Sarebbe opportuno ritornare a un sistema di determinazione **dell'imponibile omogeneo**, equilibrato e in grado di avere stabilità nel tempo, non attaccabile da manovre contingenti, quale quello che potrebbe sortire da un codice. In effetti, una soluzione in tal senso si potrebbe rinvenire nella recente proposta di direttiva comunitaria, presentata dalla Commissione europea sulla base imponibile comune



consolidata per l'imposta sulle società (CCCTB): il pregio di questo progetto consiste nel superare i fenomeni di sovratassazione o di doppia imposizione derivanti dall'esistenza nel mercato comune di 27 regimi fiscali diversi, i relativi costi di *compliance*, nonché quelli derivanti dalla normativa sul *transfer pricing*. Per le imprese italiane, la CCCTB costituirebbe anche l'occasione per stabilizzare la base imponibile, sottraendola alle iniziative annuali dei governi e ponendola sotto l'egida dell'ordinamento comunitario. Come è stato, tuttavia, evidenziato nell'Audizione Assonime sul progetto di direttiva, vi sono notevoli difficoltà pratiche a rendere operativo questo regime con l'assenso di tutti gli Stati membri, anche perché esso presenta alcuni vizi di impostazione. D'altra parte, la riduzione della pressione fiscale – come evidenziato nell'Audizione – non può essere il risultato implicito di una modifica dell'ordinamento, bensì deve derivare da esplicite scelte che ovviamente competono agli ambiti nazionali.

Venendo a profili più specifici della disciplina fiscale del reddito d'impresa, una questione di fondo è quella che riguarda il regime del **finanziamento delle imprese**, soprattutto in un momento, come questo, di stagnazione della produzione, caratterizzato dalla necessità di attuare efficaci programmi di sviluppo. Nell'ormai atavico tentativo di trovare soluzioni che mantengano equilibrato il regime fiscale delle imprese che reperiscono risorse finanziarie tramite *equity* con quello delle imprese che ricorrono all'indebitamento, siamo passati da un sistema che tendeva a premiare il canale dell'*equity* senza penalizzare quello dell'indebitamento (cfr. DIT) a un regime che non premia l'*equity*, ma penalizza l'indebitamento, limitando la deduzione degli interessi che eccedono una percentuale del risultato operativo. Anche volendo rimanere in questo regime, se non altro perché non ci sono le risorse finanziarie per tornare all'altra più vantaggiosa alternativa, la disciplina andrebbe resa più equilibrata. Con particolare riguardo alle piccole e medie imprese, occorre considerare che la deduzione degli interessi relativi al canale del finanziamento bancario trova un limite fiscale nella produzione di un adeguato livello di utili civilistici che è attualmente difficile raggiungere. Soprattutto, il canale del prestito obbligazionario è oggi precluso, per queste imprese, da un regime fiscale vessatorio. Infatti, gli interessi obbligazionari previsti in misura eccedente un determinato rapporto con il tasso ufficiale di sconto – ipotesi, questa, quanto mai frequente, tenuto conto del bassissimo livello dei tassi ufficiali – sono soggetti, per gli investitori, al prelievo alla fonte del 27 per cento, anziché a quello ordinario del 12,5 per cento e sono fiscalmente indeducibili per l'impresa finanziata.

Un problema di carattere più generale, che investe tutte le imprese di ogni dimensione, attiene ai profili fiscali delle **ristrutturazioni dei debiti** delle imprese in crisi. Sono state normativamente previste nuove soluzioni concordate della crisi d'impresa, volte a favorirne una precoce emersione e un'efficace soluzione, salvaguardando l'attività

d'impresa e garantendo una migliore valorizzazione dell'attivo; si pensi agli accordi di ristrutturazione dei debiti o alla conversione dei crediti nei confronti dell'impresa in crisi in partecipazioni nell'impresa stessa. Non tutti i profili fiscali di queste soluzioni hanno però trovato compiuta regolamentazione; ad esempio, per gli accordi di ristrutturazione che comportano la conversione dei crediti in partecipazioni, mentre per le banche creditrici queste conversioni, laddove il *fair value* delle partecipazioni ricevute risulti inferiore al valore del credito vantato, dovrebbero determinare la rilevanza fiscale della perdita, c'è il rischio che per l'impresa debitrice il fenomeno conduca all'emersione di una sopravvenienza tassabile. E ciò soprattutto per le imprese *IAS adopter*, tenute a rilevare contabilmente tale differenziale.

È dunque necessario estendere ai nuovi istituti il regime fiscale attualmente previsto per le procedure concorsuali, che accorda ai debitori l'irrilevanza fiscale delle sopravvenienze. Solo in questo modo si garantisce il pieno successo di questi nuovi istituti, che sotto il profilo civilistico stanno riscuotendo ampio consenso.

Occorrerebbe riflettere anche sulle regole di **determinazione del reddito delle imprese IAS-compliant**, legate a una contabilità ispirata a principi differenti da quelli che adottano le imprese non *IAS-compliant*.

Un tema molto rilevante attiene ai continui cambiamenti dei principi contabili IAS/IFRS, così come introdotti dallo IASB, che è organo estraneo al nostro ordinamento. Su questo versante, il legislatore ha introdotto una procedura di adattamento dell'ordinamento nazionale – il c.d. *endorsement* – in modo da evitare che tali cambiamenti possano produrre conseguenze incontrollate sia sulle funzioni organizzative del bilancio d'esercizio (tutela dell'integrità del patrimonio, individuazione degli utili effettivamente distribuibili, limiti all'emissione di obbligazioni, etc.) sia sulla quantificazione dell'imponibile. In tal senso, in particolare, ha provveduto il decreto-legge n. 225 del 2010 (c.d. mille proroghe), conferendo al Ministro della giustizia e al Ministro delle finanze il potere di emanare norme di coordinamento in merito, rispettivamente, agli aspetti civilistici e fiscali delle rappresentazioni di bilancio IAS/IFRS.

Al di là di questo intervento, che ha suscitato alcuni dubbi interpretativi, restano comunque aperte altre questioni. In particolare, resta fermo che la qualificazione dei fatti gestionali di rilevanza fiscale viene a dipendere dalle valutazioni tecnico-discrezionali del redattore del bilancio e che, in mancanza di più precise disposizioni sui limiti di intervento degli organi verificatori, la discrezionalità tecnica insita in queste valutazioni può moltiplicare le occasioni di contenzioso tra fisco e contribuenti. Inoltre, è indubbio che la convivenza nel sistema tra imprese *IAS-compliant* e imprese non *IAS-compliant*, che determinano il proprio imponibile in modo diverso in funzione

dell'assetto contabile adottato – convivenza che appare destinata a perdurare, essendo stato per ora abbandonato il progetto di estendere gli IAS alle PMI - può dar luogo ad asimmetrie impositive suscettibili, in alcuni casi, di assumere natura definitiva.

Per queste ragioni occorrerebbe forse valutare un approccio normativo meno macchinoso e di più ampio respiro. Ricordiamo che i principali Stati UE hanno preferito applicare gli IAS solo ai bilanci consolidati e attuare un avvicinamento dei bilanci di esercizio a questi principi attraverso un processo di evoluzione dei principi contabili nazionali.

Un tema di interesse generale per tutte le imprese attiene ai **rapporti transnazionali**: su questo terreno più che su ogni altro si misura la competitività degli ordinamenti nazionali. Il governo ha recentemente adottato vari interventi per contrastare l'evasione e l'elusione nei rapporti di gruppo transnazionali: ci si riferisce alle disposizioni sulle CFC, alle nuove norme sulla tracciabilità degli acquisti da Stati *black list* e agli oneri di documentazione del *transfer pricing*. In particolare, la disciplina di CFC presenta aspetti alquanto discutibili, sia perché impone una verifica anno per anno dei livelli impositivi degli altri Stati, senza mirare – come fanno altre legislazioni – a colpire più semplicemente i regimi di competizione fiscale dannosa, sia perché inverte l'onere della prova, obbligando i contribuenti che vogliono disapplicare il regime di CFC a presentare apposita istanza di interpello preventivo, secondo un meccanismo che non conosce equivalente nelle altre legislazioni.

Si tratta, in ogni caso, di interventi limitati, che mirano solo a tutelare le basi imponibili nazionali da fenomeni di erosione, senza tener conto di un quadro generale più ampio, come fanno invece gli altri Stati, volto a favorire l'insediamento delle imprese nazionali nel difficile mercato estero. Ad esempio, altri Stati stanno pensando di abbandonare, in favore della territorialità, il principio di *worldwide taxation* sulla tassazione delle attività estere di *business*; principio, quest'ultimo, che per evitare la doppia imposizione dei redditi di fonte estera impone l'adozione di un complesso sistema di riconoscimento dei crediti per le imposte assolute all'estero. Più in particolare, l'idea è quella di adottare un principio di territorialità asimmetrico, consistente nella non tassabilità degli utili esteri, non solo delle *subsidiary*, ma anche delle stabili organizzazioni, e nella utilizzabilità in compensazione, per contro, delle perdite estere, salvo la loro *recapture* nell'ipotesi in cui successivamente l'entità estera consegua utili.

Per tutelare le imprese italiane che esportano tecnologia e finanziamenti, occorrerebbe inoltre considerare la possibilità di rinegoziare le convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni sul tema delle ritenute in uscita sulle *royalties*, gli interessi e i dividendi, per eliminarne l'applicazione, vessatoria per le imprese e poco fruttuosa per il fisco.

Più in generale, al rigore con il quale il nostro ordinamento guarda all'operatività internazionale delle imprese italiane si contrappone la limitata capacità delle nostre autorità fiscali di ottenere dai partner esteri le informazioni necessarie a escludere arbitraggi e delocalizzazioni fittizie e persino a acquisire i dati bancari da paesi UE e dello Spazio economico europeo per l'inadeguatezza delle relative convenzioni contro le doppie imposizioni, come si ricava dal Rapporto dell'OCSE<sup>18</sup>.

L'aspetto più preoccupante resta quello che attiene all'**uso improprio dell'abuso di diritto**. Il tema, già accennato in premessa, è quello dell'utilizzo di questo strumento per contestare, sulla base di giudizi discrezionali fondati sulla presunta assenza di valide ragioni economiche extrafiscali, l'applicabilità di regimi fiscali di favore ad operazioni d'impresa già attuate. Applicato nell'ordinamento comunitario come norma di chiusura del sistema impositivo, l'abuso di diritto viene invece utilizzato dai nostri uffici accertatori come strumento per disconoscere *ex post*, al di là della lettera e della *ratio* delle norme fiscali, gli effetti giuridici degli atti posti in essere dai contribuenti. La cosa è particolarmente preoccupante alla luce di due aspetti.

In primo luogo, il nostro ordinamento è costellato di fattispecie che impongono, nell'attività gestionale delle imprese, scelte negoziali alle quali corrisponde un trattamento fiscale diversificato. Si pensi alla scelta di riorganizzare i gruppi societari utilizzando alternativamente lo strumento della liquidazione o quello della fusione societaria; o alla scelta di svolgere l'attività d'impresa all'estero costituendo, a tal fine, una stabile organizzazione o una società controllata; o, ancora, alla scelta tra finanziare la società col ricorso alla capitalizzazione o all'indebitamento. A ciascuna di queste scelte corrispondono trattamenti ed effetti fiscali differenti, ma tutti ugualmente consentiti dal legislatore e, quindi, legittimi. In questo senso si esprime chiaramente anche la Commissione europea nella proposta di direttiva sulla CCCTB. Sindacare *ex post* la scelta operata dai contribuenti solo perché non è quella fiscalmente più onerosa in termini di imposte dovute mina gravemente la certezza del diritto e l'affidamento dei contribuenti nella prevedibilità dell'ordinamento fiscale. Oltretutto, le valide ragioni economiche extrafiscali, sulle base delle quali le scelte d'impresa dovrebbero essere sempre giustificate, non sono normativamente codificate: dunque, quello degli organi accertatori finisce per diventare un giudizio soggettivo che non trova alcuna corrispondenza in disposizioni di diritto positivo.

Non si vuol certo eliminare il diritto dello Stato a difendere il proprio gettito, ma solo ricondurlo nel giusto alveo, sottraendo l'abuso di diritto alle alee dell'interpretazione, sia amministrativa che giurisdizionale: questo non solo a beneficio delle nostre imprese,

---

<sup>18</sup> OCSE, *Peer Review Report - Italy*, giugno 2011.

ma anche degli investimenti potenziali delle imprese estere in Italia, che per l'opacità del nostro sistema fiscale tendono oggi a localizzarsi altrove.

In secondo luogo, e strettamente connesso al tema dell'abuso di diritto, vi è il tema delle **modalità dell'accertamento**. Le recenti modifiche normative hanno avvicinato il momento della riscossione a quello dell'accertamento, senza garanzia di un preventivo vaglio di merito da parte del giudice in ordine alla fondatezza della pretesa tributaria. A prescindere dalla proporzionalità di questa misura, essa pone la necessità di introdurre un meccanismo di 'tutoraggio' analogo a quelli già sviluppati negli altri ordinamenti nei quali l'amministrazione finanziaria affianca gli operatori economici, assicurando loro risposte preventive e affidanti sulle conseguenze fiscali delle operazioni gestionali.

È anche il momento di ripensare **il sistema sanzionatorio**, distorto da un eccessivo ricorso alle sanzioni penali anche per violazioni minori. Il problema è particolarmente avvertito nella grande impresa, perché le sanzioni penali scattano al superamento di soglie oggettive minime e la *notitia criminis* pone immediatamente in difficoltà gli amministratori di società quotate, anche per fattispecie nelle quali è chiaramente assente il dolo.

#### IV. La cornice istituzionale

La cornice istituzionale deve stabilire gli incentivi alla disciplina fiscale attraverso vincoli, sistemi di controllo e meccanismi sanzionatori. Il coordinamento delle politiche di bilancio a livello europeo impone agli Stati membri il rispetto di alcuni requisiti minimi. La contabilità pubblica, le statistiche e le previsioni economiche devono seguire regole comuni. La programmazione dei conti pubblici richiede un orizzonte almeno triennale, all'interno del quale gli obiettivi quantitativi siano definiti in modo coerente con i vincoli del PSC. Inoltre, i paesi dell'area euro devono trasporre le regole portanti del PSC nella normativa nazionale, secondo modalità che assicurino il mantenimento degli impegni di bilancio.

##### ***Vincoli costituzionali***

Per rispettare gli impegni europei alcuni Stati, come la Germania e la Francia, hanno deciso di fissare nella costituzione (nel caso tedesco, la legge fondamentale) le regole di consolidamento dei conti pubblici<sup>19</sup>. Questa strada è aperta anche all'Italia.

L'articolo 81, comma 4, della Costituzione, che impone l'obbligo di indicare in ogni legge che comporti nuove o maggiori spese i mezzi per farvi fronte, non è stato finora sufficiente a evitare le spese in disavanzo. Per rafforzarlo, si potrebbero **inserire direttamente nell'articolo 81 le regole europee** sulla riduzione del debito pubblico e il pareggio di bilancio nel medio termine. Inoltre, seguendo il modello francese, si potrebbe fissare nello stesso articolo un principio di prevalenza delle leggi di bilancio pluriennali sulle leggi ordinarie di spesa, che dunque non potrebbero eluderle. Ciò darebbe nuova forza anche agli ulteriori vincoli normativi, che possono rimanere a livello sub-costituzionale, sulla destinazione degli avanzi primari alla riduzione dello *stock* del debito sino al raggiungimento del rapporto tra debito pubblico e PIL richiesto dal PSC e sul limite al tasso di crescita della spesa pubblica al di sotto del tasso di crescita del prodotto interno lordo.

Per le regioni e gli enti locali, l'articolo 119 della Costituzione pone già il vincolo di pareggio di bilancio di parte corrente: l'indebitamento è consentito solo per finanziare spese di investimento ed è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti. Anche questo vincolo, introdotto nel 2001, non ha evitato l'accumularsi dei disavanzi di

---

<sup>19</sup> In Germania, una modifica costituzionale introdotta nel 2009 impone al governo federale e ai Länder, rispettivamente entro il 2016 e entro il 2020, di raggiungere il bilancio in pareggio come prescritto dagli impegni europei. Il pareggio di bilancio deve di norma essere perseguito senza ricorso al debito. Sono previste alcune ipotesi in cui l'indebitamento è consentito, entro stretti limiti (per il governo federale viene posto un tetto all'indebitamento annuo pari allo 0,35 per cento del PIL). Cfr. articoli 109 e 143 della Costituzione tedesca. In Francia la modifica costituzionale interviene sulla gerarchia delle fonti con l'obiettivo di stabilizzare gli impegni pluriennali relativi agli equilibri di finanza pubblica una volta che questi sono ratificati dal Parlamento.

parte corrente. Per rendere più cogente la disciplina, andrebbe specificato nell'articolo 119 che il **ripiano dei debiti delle autonomie locali** che derivino da violazioni del Patto di stabilità interno è **sempre vietato**.

Nessuna di tali norme limita indebitamente le esigenze di flessibilità dei bilanci pubblici anno per anno, né tanto meno la capacità di fare fronte a eventi eccezionali, quale ad esempio una calamità naturale, come peraltro già previsto dalla corrente formulazione del Patto di stabilità interno<sup>20</sup>.

### ***Legge di contabilità e finanza pubblica***

La legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 fissa le regole da rispettare nella formazione dei principali documenti di finanza pubblica, inclusi il DEF e la legge annuale di stabilità.

Alcuni importanti vincoli alla politica di bilancio sono già incorporati nella normativa: l'esigenza di armonizzare i sistemi contabili e di bilancio delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, per consentire il governo unitario della finanza pubblica; il consolidamento del bilancio delle amministrazioni con quello delle società e degli organismi controllati; l'adozione di un orizzonte triennale nella programmazione di finanza pubblica; la previsione di un sistema di verifica dei risultati della spesa (*spending review*).

Recentemente, la legge n. 196/2009 è stata modificata per adeguare la tempistica della presentazione dei documenti al Semestre europeo. Sono state introdotte ulteriori regole: la legge di stabilità non può determinare evoluzioni della spesa incompatibili con gli obiettivi del DEF; un eventuale miglioramento del risparmio pubblico non può più essere utilizzato per finanziare maggiori spese correnti disposte con la legge di stabilità; è vietata la copertura di maggiori oneri di parte corrente attraverso proventi derivanti da entrate in conto capitale; entrate superiori a quelle previste devono essere utilizzate per migliorare i saldi di bilancio e quindi per ridurre il debito. Gran parte di queste innovazioni devono ancora essere attuate. Per conseguire i risultati sperati bisognerebbe procedere rapidamente e integrare quanto già previsto con le ulteriori misure necessarie a assicurare il controllo delle dinamiche di spesa a tutti i livelli e consentire un governo unitario della finanza pubblica.

Una priorità è abbandonare il modello di formazione del bilancio dal basso verso l'alto (approccio *bottom-up*) che ha favorito gli 'assalti alla diligenza' in occasione delle leggi finanziarie. Secondo l'approccio *bottom-up*, l'ammontare complessivo della spesa

---

<sup>20</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di Economia e Finanza 2011, Sezione I: Programma di Stabilità dell'Italia*, p. 76.

viene determinato sommando le richieste dei diversi centri di spesa. La ricerca della copertura interviene in un secondo momento, con evidenti incentivi alla forzatura della disciplina fiscale. Inoltre, la somma complessiva da finanziare nasce già 'appropriata' in base alle richieste pervenute: diventa difficile riallocare le risorse tra i diversi programmi e individuare le priorità dell'azione di governo.

Secondo quanto indicato dalle *best practice* internazionali, meglio sarebbe passare al modello alternativo di **formazione del bilancio basato sull'approccio top-down**: la decisione sull'ammontare complessivo di risorse a disposizione per la spesa deve precedere quella sulla sua destinazione. In particolare, nella programmazione di finanza pubblica occorre partire dalla fissazione dei limiti complessivi di spesa, in base all'obiettivo di saldo e alle previsioni di entrata, per poi determinare i tetti per i singoli programmi di spesa e le singole missioni. Il sistema *top-down* va applicato a tutti i livelli di governo.

Una volta fissati i limiti relativi alle risorse a disposizione, questo sistema consente la flessibilità delle scelte gestionali: le decisioni su come utilizzarle possono essere decentrate. Lasciare un maggiore spazio alla fantasia manageriale all'interno delle amministrazioni può portare risultati importanti in termini di focalizzazione dell'attività e di efficienza.

### ***Verifica dei risultati della spesa pubblica***

Come già sperimentato con successo in molti paesi, il sistema va completato da meccanismi di controllo della gestione delle risorse pubbliche. Il controllo non deve limitarsi ai profili formali: occorre verificare i risultati della spesa, misurando e valutando la *performance* delle amministrazioni nello svolgere le loro funzioni (cd. *spending review*). Questa verifica deve essere sistematica. Essa deve accertare quali risultati siano stati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati, controllare se le misure adottate siano state efficaci e valutare se vi siano ulteriori interventi che potrebbero essere introdotti per aumentare l'efficienza delle amministrazioni. La verifica dovrebbe anche evidenziare gli aspetti normativo/istituzionali che vanno corretti per consentire un più efficace utilizzo delle risorse pubbliche.

In Italia forme di *spending review* sono già in sperimentazione da qualche anno. Per ora, l'utilizzo dello strumento è obbligatorio solo per le amministrazioni centrali, ma è opportuno che i principi della *spending review* siano presto applicati anche alle amministrazioni regionali e locali.

Una questione cruciale riguarda chi debbano essere i soggetti incaricati di effettuare la verifica dei risultati della spesa. Attualmente il compito è affidato a Nuclei di analisi e valutazione della spesa composti da rappresentanti delle amministrazioni interessate,



della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento della funzione pubblica<sup>21</sup>. Il coinvolgimento diretto delle amministrazioni interessate è importante per avere il necessario supporto informativo, ma perché le *spending review* siano efficaci occorre assicurare anche un punto di vista indipendente dall'esecutivo.

L'istituzione di "organismi indipendenti di valutazione della *performance*" all'interno di ogni amministrazione, come già previsto<sup>22</sup>, è insufficiente, anche se questi organismi sono tenuti a seguire le linee guida fissate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che per legge opera con indipendenza e in piena autonomia<sup>23</sup>.

Un'ipotesi che andrebbe considerata è quella di coinvolgere nelle *spending review* **la Corte dei conti**. L'indipendenza della Corte è sancita a livello costituzionale<sup>24</sup>. Una possibile controindicazione è costituita dal tipo di controllo sinora effettuato dalla Corte dei conti, che è di natura prevalentemente formale. Per aggiungere alle attuali funzioni anche il compito di esprimere un giudizio indipendente in merito alle *spending review*, bisognerebbe procedere a una riforma della Corte dei conti che le consenta di acquisire le competenze e le professionalità necessarie a svolgere una funzione di verifica dei risultati sostanziali della spesa.

### ***Federalismo, determinazione dei costi standard e del fabbisogno standard***

La quota della spesa pubblica gestita a livello locale è passata dal 26,5 per cento del totale nel 1997 al 31,9 per cento nel 2009. Questo aumento dipende in parte dall'assegnazione alle autonomie locali di nuove funzioni. Si tratta principalmente della devoluzione di funzioni amministrative avvenuta a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, in quanto l'ulteriore devoluzione di funzioni in attuazione della riforma costituzionale del 2001 è ancora ampiamente da attuare. Non sono disponibili stime puntuali circa la quantità di risorse necessarie a svolgere le funzioni finora devolute; vi sono però indicazioni che sinora il decentramento della spesa è stato accompagnato da duplicazioni dei centri di costo e che, in mancanza di una responsabilizzazione delle amministrazioni locali sul fronte del reperimento delle risorse, vi è stato un aumento della spesa complessiva.

Uno degli obiettivi del federalismo fiscale era quello di indurre una maggiore responsabilizzazione dei comportamenti dei diversi centri di spesa, superando il

---

<sup>21</sup> Decreto ministeriale 22 marzo 2010.

<sup>22</sup> Articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 ("Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni").

<sup>23</sup> Articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

<sup>24</sup> Articolo 103, comma 2, e articolo 104 della Costituzione.

sistema basato sulla copertura della spesa storica. A questo fine, è stata prevista l'eliminazione dei trasferimenti dalle amministrazioni centrali a quelle regionali e locali. Il finanziamento delle spese decentrate deve basarsi solo sulle entrate proprie delle autonomie locali e su meccanismi di perequazione parametrati a comportamenti di spesa efficienti (costi e fabbisogni standard).

Nell'attuazione del federalismo fiscale, suscitano quindi preoccupazione i compromessi politici sul fronte della perequazione e della definizione dei costi e dei fabbisogni standard che riavvicinano il sistema al modello di finanziamento della spesa storica.

L'esperienza mostra che per far corrispondere al federalismo fiscale comportamenti di spesa efficienti, la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard deve essere sottratta a meccanismi politici di rinegoziazione su base annuale. Le revisioni devono avere un orizzonte più ampio, ad esempio triennale, e soprattutto essere ancorate a parametri oggettivi.

Anche i **disincentivi efficaci** per scoraggiare comportamenti opportunistici degli amministratori pubblici locali possono aiutare a rafforzare la disciplina fiscale. Nell'attuazione del federalismo fiscale è stato, ad esempio, previsto di introdurre un inventario di fine mandato sulla situazione delle finanze pubbliche. In caso di violazioni gravi degli standard di disciplina fiscale, a questo obbligo di trasparenza deve essere affiancata la preclusione del rinnovo della nomina e dell'accesso ad altri incarichi pubblici.

### ***Organismo indipendente per il controllo delle previsioni e degli andamenti di finanza pubblica***

Manca in Italia un **sistema di controllo esterno** sulla formulazione delle previsioni utilizzate nelle politiche di bilancio. Non vi è, infatti, una sostanziale separazione tra i soggetti che predispongono le misure di politica economica e quelli che analizzano lo stato delle finanze pubbliche, formulano le previsioni, esaminano l'impatto degli interventi e predispongono l'informazione fornita al Parlamento e all'opinione pubblica. L'attuale cornice istituzionale può indurre a una formulazione delle previsioni e delle analisi distorta da obiettivi politici. Non mancano, naturalmente, le fonti alternative, pubbliche e private, che elaborano previsioni e analisi economiche. Tuttavia, il controllo da parte del Parlamento e dell'opinione pubblica è difficile a causa del dettaglio tecnico e della competenza specifica che sono richiesti dalla materia.

Sarebbe quindi utile istituire, come già in altri paesi, un organismo con il compito di effettuare una valutazione autonoma delle previsioni utilizzate nella politica economica

del governo e di rendere pubblica la propria analisi<sup>25</sup>. I compiti, la composizione e la collocazione istituzionale di questi organismi variano, nei diversi paesi, in relazione al contesto istituzionale in cui si inseriscono, ma per il loro buon funzionamento è imprescindibile una chiara definizione del mandato.

L'organismo deve essere collocato in una sede istituzionale indipendente e la sua composizione deve garantire autonomia e autorevolezza di giudizio, ad esempio traendo i membri del collegio, secondo criteri automatici, tra personalità che abbiano ricoperto massime cariche nel mondo istituzionale, economico e sociale e dotandolo di esperti di eccellenza. Esso dovrebbe avere pieno accesso alle informazioni utilizzate per l'elaborazione delle previsioni del governo e tenere conto delle analisi e delle previsioni degli altri centri di ricerca pubblici e privati nazionali, internazionali ed europei. Dovrebbe anche essere in grado di interpellare direttamente le amministrazioni.

---

<sup>25</sup> Cfr. ad esempio il *Central Planning Bureau* nei Paesi Bassi, il *Conseil Supérieur des Finances* in Belgio, il *Congressional Budget Office* negli Stati Uniti e il *Fiscal System Council* in Giappone.