AMICI DI MARCO BIAGI

ASSOCIAZIONE PER LA CULTURA RIFORMISTA

QUALE POLITICA DI BILANCIO PER LO SVILUPPO

DI **GIANFRANCO POLILLO** E **GIOVANNI TRIA**

Presentazione di **MAURIZIO SACCONI**

Roma,

19 luglio 2017

Presentazione

L'Associazione Amici di Marco Biagi ha prodotto il presente rapporto con lo scopo di concorrere alla riflessione pubblica sulla futura politica di bilancio in funzione di una crescita più sostenuta dell'economia e dell'occupazione in Italia. Le note che seguono sono state precedute da due recenti elaborazioni dedicate rispettivamente allo sviluppo di relazioni industriali adattive nella dimensione aziendale e territoriale e alla progettazione di un nuovo modello di protezione e sicurezza sociale al tempo della quarta rivoluzione tecnologica. Questi documenti sono tra loro coerenti perché tutti rivolti ad accrescere la competitività economica e la coesione sociale. Lo sviluppo italiano e la stabilizzazione del debito si potranno infatti produrre solo come conseguenza di una diffusa mobilitazione delle energie della nazione dato il carattere popolare del nostro capitalismo. E questa vitalità diffusa si genera da un forte volano di investimenti dedicati alla modernità delle infrastrutture e delle imprese combinato con una riduzione della spesa corrente e con una minore pressione fiscale e burocratica. Ma prima di tutto si genera dalla ricostruzione di un clima di fiducia che riguarda la salvaguardia del risparmio, una tassazione più ragionevole della proprietà immobiliare, un più equo patto previdenziale con lo Stato. Questo rapporto legge criticamente le molte occasioni perdute nella legislatura che muore e indica un percorso nuovo nella legislatura che presto nascerà da un voto su base proporzionale. Il recupero della disciplina di bilancio e la promozione della crescita come della coesione sociale non sono in antitesi tra loro. Si tratta di cambiare la composizione della spesa e di rendere più efficiente e giusto lo Stato verso tutti. Da questi obiettivi discendono le proposte qui descritte. Più investimenti, meno spese di funzionamento, meno tasse sui lavori e sulla proprietà, un modello sociale più protettivo. Un'impresa possibile per la buona politica se in luogo del tatticismo si afferma una azione pubblica sostenuta da principi e visione. Il contrario di quanto accaduto.

Maurizio Sacconi

LE CRISI NEL DOPOGUERRA ITALIANO

Nonostante in Spagna il salvataggio delle Cajas, intervenuto nel 2012, abbia richiesto l'intervento dell'EFSF - il Fondo Salva Stati - con uno stanziamento di 100 miliardi di euro ed un esborso effettivo di 40, l'Europa nel suo complesso è uscita dalla crisi del 2008, "la più grave crisi del secolo o della storia", come è stata definita sia da Mario Draghi che da Alan Greenspan. Una lunga recessione nata dal sovrapporsi alla primaria crisi finanziaria globale quella dei debiti sovrani, che ha poi modificato profondamente gli equilibri europei determinando una frattura profonda tra coloro che sono riusciti a recuperare i livelli precedenti di benessere e coloro che ancora ne sono lontani. Si tratta in particolare dell'Italia, della Grecia, del Portogallo, di Cipro e della Finlandia.

Situazioni per alcuni versi simili ma non identiche. La differenza principale consiste nella diversa dimensione delle relative economie. Mentre in tutti gli altri casi l'eventuale aggravamento della crisi, fino alla fuoriuscita dall'euro, non avrebbe conseguenze per la sopravvivenza della moneta unica, una insistita fragilità dell'Italia potrebbe mettere a repentaglio gli attuali assetti europei. Questa consapevolezza deve accrescere un sentimento di responsabilità nazionale e indurre un'azione pubblica ben più incisiva. Per l'Italia e per il futuro dell'Europa.

Gli altri Paesi paragonabili per peso economico e politico all'Italia, vale a dire la Spagna e la Francia, hanno prodotto una migliore performance utilizzando bene la maggiore tolleranza finanziaria. Il loro deficit di bilancio è stato continuamente superiore a quello italiano. L'essere stati colpiti da "procedure d'infrazione" non ha portato a crisi di rigetto dei relativi titoli di Stato da parte dei mercati. Lo stock dei loro debiti pubblici rimane inferiore a quello italiano (33,2 per cento in meno per la Spagna e 36,6 per cento in meno per la Francia) anche se la sua crescita dal 2008 è stata molto più intensa.

La Francia ha recuperato pienamente i livelli di reddito del 2008 grazie alla maggiore crescita della domanda interna, compensata tuttavia da uno squilibrio delle partite correnti della bilancia dei pagamenti (-2,3 del Pil nel 2016) e mantenendo un tasso di disoccupazione più o meno stabilmente superiore al 10 per cento della forza lavoro. La Spagna, dal canto suo, ha appena raggiunto i livelli di reddito reale del 2008. Il suo debito, tuttavia, è quasi triplicato passando dal 35,5 per cento del 2007 al 99,6 del Pil nel 2016. Elemento trainante della ripresa sono stati soprattutto i rapporti con l'estero. Nel 2007 il deficit delle partite correnti della bilancia dei pagamenti era pari al 10 per cento del Pil. Nel 2016 il surplus relativo è stato invece pari all'1,6 per cento

del Pil. Il tasso di disoccupazione rimane comunque elevato, pari al 19,6 per cento della forza lavoro.

"Per l'economia italiana", come ha recentemente ricordato il Governatore della Banca d'Italia, "sono stati gli anni peggiori della sua storia in tempo di pace". E le conseguenze "più gravi della crisi degli anni Trenta". In effetti il paragone con altri momenti difficili del passato aiuta a comprendere differenze e possibili analogie.

Nel 1963 fu l'inizio di una “congiuntura difficile” a porre fine agli anni “gloriosi” del “miracolo economico”. L'incremento dei livelli salariali, indotto da un tasso di crescita medio del 6-7 per cento, aveva eroso rapidamente i margini di competitività delle esportazioni italiane creando le prime difficoltà per la bilancia dei pagamenti. Da qui l'illusione che una "programmazione" dell'economia fosse in grado di assorbire i "fallimenti del mercato".

Nel 1973 il primo shock petrolifero, dovuto alle gravi turbolenze politiche del Medio Oriente con il prezzo del barile che saliva alle stelle, avviava una fase inflazionistica che era alimentata dai meccanismi di indicizzazione (salari e spesa pubblica) e si accompagnava con impegnative decisioni di incremento della spesa corrente. Il debito pubblico cominciava a crescere anche per la sfortunata coincidenza con la sottostima delle entrate attese nel biennio di transizione dall'Ige all'Iva. La lira si trovava costretta a fluttuare liberamente tra un marco che si rivalutava ed un dollaro che si deprezzava.

Ancora nei primi anni '80 l'inizio del processo di globalizzazione colse l'economia italiana intrappolata tra un tasso d'inflazione a due cifre e una persistente stagnazione mentre il debito pubblico esplodeva per le decisioni di spesa assunte negli anni '70 e per il divorzio tra il Tesoro e la Banca d'Italia che avrebbe subito moltiplicato il finanziamento dei titoli pubblici a prezzo di mercato. Il tasso di cambio fu mantenuto alto sia per compensare con un flusso in entrata di capitali il deficit commerciale, sia per ridurre il peso dei maggiori costi delle materie prime importate.

Poi nel 1992 un nuovo shock esogeno determinò la distruzione del Sistema Monetario Europeo, una svalutazione monetaria della lira con la sterlina pari al 30 per cento, e turbolenze finanziarie che non risparmiarono gli altri Paesi europei. All'origine di quel ciclone furono le modalità con cui la Germania procedette alla sua riunificazione. Integrare i *Land* dell'Est, prevedendo un concambio irrealistico (*one to one*) tra il marco occidentale e quello orientale, implicò una forte crescita della spesa pubblica con il rischio di alimentare una elevata inflazione interna, per contenere la quale la *Bundesbank* aumentò i tassi di interesse. Anche con il proposito di attirare capitali stranieri al fine di recuperare le risorse necessarie per far fronte alla ristrutturazione

produttiva dei nuovi territori. Quell'aumento improvviso, nonostante le avverse pressioni degli altri Paesi occidentali, determinò lo scardinamento del complesso sistema di relazioni finanziarie del quale la Germania era già un fondamentale riferimento. La crisi fu inevitabile. Si salvarono solo i francesi grazie ad un rapporto preferenziale, coltivato nel tempo, che spinse la *Bundesbank* a sostenere il valore del franco. In Italia questa instabilità finanziaria si combinò con il trauma istituzionale di tangentopoli dal quale si innescarono processi strutturali di indebolimento della capacità di crescita dell'economia reale che tuttora permangono. Persiste, in particolare, il fenomeno tutto italiano di una giurisprudenza imponderabile che rende precarie le istituzioni e inaffidabili gli operatori economici, giudicati spesso non riassicurabili dalle grandi compagnie assicurative internazionali.

C'è un elemento comune che lega questi lontani episodi. La gestione del dopo crisi comportò sempre un cambiamento profondo del quadro politico. Si chiudeva un ciclo e se ne apriva un altro. Nel 1963, dopo l'esperienza del centrismo, nasceva il centro-sinistra con l'obiettivo delle "riforme di struttura". Nel 1976 fu la volta del "governo di solidarietà nazionale" frutto della filosofia del "compromesso storico", che tale non si dimostrò ma pose fine alla vecchia "conventio ad excludendum" nei confronti del Partito comunista italiano. Nel 1983 Bettino Craxi divenne Presidente del Consiglio superando molte prassi precedenti nella politica come nell'economia, a partire dai terribili meccanismi di indicizzazione. Nel 1993, infine, fu la volta del passaggio da un sistema proporzionale ad uno tendenzialmente maggioritario con il definitivo ingresso dei post-comunisti nel Governo e lo sviluppo delle formazioni politiche di centrodestra. Facendo venir meno la vecchia pregiudiziale antifascista.

IL FALLIMENTO DI UNA LEGISLATURA

Se la crisi che il Paese sta vivendo ha le caratteristiche indicate da Ignazio Visco, forse una parte del rattrappimento italiano deriva anche dal fatto che un reale rinnovamento nelle forze politiche ed un cambiamento negli assetti di sistema ancora non si è verificato. Sarebbe invece necessaria una discontinuità almeno pari a quella che si è registrata nelle precedenti fasi di cambiamento del ciclo economico. Forse ancora più profonda e radicale, considerata la maggiore gravità della crisi in atto. Ritardare questa svolta comporta solo prolungare un inconcludente lungo periodo di transizione segnato dall'inedia e dalla stagnazione.

Le recenti elaborazioni della Banca d'Italia descrivono bene questa lunga fase di attesa. Ancora oggi il Pil è inferiore di oltre il 7 per cento rispetto al livello di inizio 2008 mentre nel resto dell'area europea lo supera del 5 per cento. Dal 2007 al 2011 il rapporto debito-Pil, al lordo dei conferimenti europei, era cresciuto di 16,7 punti,

ovvero 5,6 punti in meno della media europea (esclusa l'Italia) la cui crescita era stata di 22,3 punti. Ma nei tre anni successivi (2011-2014) si era verificato un nuovo sorpasso. Il rapporto debito-Pil in Italia è cresciuto ancora di 15,4 punti, mentre quello medio europeo di soli 5 punti. Circostanza che fa dire al Governatore della Banca d'Italia che "dal 2008 l'incremento del rapporto tra debito e Pil è stato essenzialmente determinato dalla dinamica sfavorevole di quest'ultimo. Se il prodotto fosse cresciuto in termini reali al tasso medio, pur contenuto, degli anni compresi tra l'avvio dell'unione economica monetaria e l'inizio della crisi finanziaria e se l'aumento del deflatore fosse stato in linea con l'obiettivo di inflazione della BCE, per il solo effetto di un denominatore più elevato il rapporto tra debito e prodotto sarebbe oggi analogo a quello del 2007". Vale a dire leggermente inferiore al 100 per cento.

Purtroppo ben poco è cambiato nella legislatura che ci lasciamo alle spalle nonostante le novità intervenute negli equilibri politici. Segno evidente che non basta un diverso pilota a Palazzo Chigi, se non cambia la sottostante politica economica, se non si rimedia alle anomalie istituzionali e se non si determina una diversa "visione" della società italiana. Il conflitto tra potere esecutivo e potere giudiziario si è ulteriormente esasperato anche in conseguenza di ulteriori concessioni legislative al secondo che ne hanno fatto sempre più un corpo separato dello Stato. La giusta preoccupazione della trasparenza nei comportamenti pubblici si è risolta in ulteriore complessità dei procedimenti con la conseguenza di un allungamento dei tempi di assegnazione ed esecuzione delle opere in appalto. La regolazione dell'economia ha conservato le usuali complicazioni. Perfino il jobs act è partito bene ed arrivato male al capolinea dei decreti delegati con norme antistoriche come la più rigida separazione tra autonomia e subordinazione delle prestazioni. La pressione fiscale è rimasta elevata nonostante la giusta decisione di escludere la tassazione sulla prima casa. Nel complesso, durante questi ultimi quattro anni si è arrestata la precedente caduta del Pil, ma la sua crescita è stata asfittica, pari in media ad uno striminzito 0,75 per cento all'anno. Sostenuto quasi interamente dall'estero, grazie ad un forte attivo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, seppure in progressiva caduta dal 3,1 per cento del Pil degli inizi del 2013 all'1,8 del primo trimestre del 2017. Limitata la crescita dei consumi interni: dal 59,5 per cento del Pil al 60,3 per cento nonostante i forti trasferimenti dal Bilancio dello Stato alle famiglie. Stazionari gli investimenti complessivi ma in drastica diminuzione quelli pubblici per la politica di bilancio e per l'ulteriore irrigidimento delle procedure. Come ha affermato il governatore della Banca d'Italia, agli attuali ritmi di crescita è prevedibile che il Pil italiano tornerà al livello del 2007 solo nella prima metà del prossimo decennio.

Se il confronto è esteso agli anni precedenti, la situazione appare ancor più preoccupante. I consumi finali delle famiglie nel 2016 risultano inferiori al livello del 2007 di circa il 5 per cento, quelli delle amministrazioni pubbliche sono anch'essi ancora inferiori del 2,5 per cento, ma vi è soprattutto la caduta degli investimenti fissi lordi che nel 2016 sono ancora inferiori del 24 per cento rispetto ai livelli pre-crisi.

Solo la Grecia, tra i Paesi europei, ha visto una riduzione dello stock di capitale produttivo. Se è vero che tutta l'area euro è passata nell'ultimo decennio attraverso due recessioni, è anche vero che nel complesso la stessa area ne è uscita e che negli ultimi anni sta crescendo seppur a tassi inadeguati per riassorbire a sufficienza la disoccupazione, recuperando i livelli pre-crisi con un ritorno progressivo ad un trend storico di maggior benessere per i propri cittadini.

In Italia, questo non è ancora accaduto, come dimostrato dal fatto che il tasso di disoccupazione, che nel 2007 prima della crisi era pari al 6,1 per cento, nel 2016 era ancora dell'11,7 per cento e nell'anno in corso è previsto all' 11,5 per cento. Se si prevede che il tasso di disoccupazione rimarrà superiore al 10 per cento fino al prossimo decennio e il Pil tornerà ai livelli del 2007 sempre nel prossimo decennio, ciò significa che siamo di fronte ad una caduta strutturale rispetto alla quale non si vedono ancora strategie adeguate di risposta. Da questo punto di vista è logicamente inconsistente confrontare, come continua a fare il governo, il tasso di crescita dell'Italia dell'anno in corso, o del trimestre in corso, con quello della media europea, al fine di dedurne lo stato di salute della nostra economia.

Il problema è che l'Italia negli ultimi anni ha visto crescere fortemente il divario con gli altri Paesi partner europei. E sono questi i confronti che contano e non solo le dinamiche congiunturali. Il criterio di giudizio dovrebbe essere, allora, quello centrato sulla diminuzione del divario accumulato in questi anni, e sulla progressiva chiusura del divario accumulato: possibile solo con una crescita maggiore degli altri. Altrimenti, anche raggiungendo lo stesso tasso di crescita europeo, il divario non rimarrebbe immutato ma aumenterebbe. Come insegna il fenomeno del *catching up*.

Si deve inoltre considerare che quel limitato tasso di crescita - l'1,8 per cento in tre anni - è stato in larga misura figlio di circostanze eccezionali a partire dalla politica monetaria espansiva della BCE che ha azzerato i tassi di interesse, determinato tassi di cambio più favorevoli alle nostre esportazioni e ha permesso il contenimento del deficit pubblico, che è sceso al di sotto del 3 per cento soprattutto per la riduzione della componente degli interessi sul debito. La politica monetaria espansiva ha consentito di allentare la pressione sul contenimento della spesa pubblica e, al tempo stesso, ha aiutato a tenere sotto controllo la sostenibilità del debito pubblico evitando

una crisi sistemica. Inoltre, l'Italia ha goduto del crollo del prezzo internazionale dell'energia.

Quindi in questi ultimi anni l'Italia ha goduto di una situazione incantata di fattori favorevoli che ha impedito la catastrofe. Ma questi fattori favorevoli sono stati goduti passivamente e, soprattutto, essi non sono affatto garantiti per il prossimo futuro. Al contrario, nonostante la BCE continui a mantenere invariato il sostegno monetario, esso non potrà durare ancora a lungo. La geo-economia e la geo-politica non mandano segnali rassicuranti e il sentiero di sostenibilità del debito pubblico italiano è molto stretto e richiede o tassi di crescita molto più alti degli attuali o il ritorno ad avanzi primari superiori al 4 per cento. Ne deriva che gli attuali ritmi di crescita non sono garantiti se non interverrà una forte discontinuità nelle pratiche di governo.

L'ORGOGLIO DELLA RIDUZIONE DEL DEBITO

Scrive ancora il Governatore: "L'alto livello del debito costituisce (...) un elemento di vulnerabilità e di freno per l'economia. Accresce i costi di finanziamento degli investimenti produttivi del settore privato; induce un più ampio ricorso a forme di tassazione distorsiva con effetti negativi sulla capacità di produrre reddito, risparmiare e investire; alimenta l'incertezza e anche per questa via scoraggia gli investimenti; riduce i margini disponibili per le politiche di stabilizzazione macroeconomica. Il debito elevato espone inoltre il Paese alla sfiducia dei mercati e a fenomeni di contagio". Diagnosi condivisibile. Al punto che si dovrebbe determinare una sorta di "orgoglio" della riduzione del debito in quanto strumento di maggiore indipendenza ed autorevolezza nei rapporti internazionali e di maggiore sicurezza nel rapporto con i cittadini.

Suggerisce ancora il Governatore: "Si può contribuire a rafforzare la crescita economica e facilitare il calo del rapporto tra debito e prodotto dando maggiore spazio agli investimenti pubblici, riconsiderando la struttura dei trasferimenti e delle esenzioni fiscali, ribilanciando l'onere che grava sulle diverse basi imponibili, proseguendo con forza nell'azione di contrasto all'evasione". Se il deficit relativo è originato da investimenti pubblici o da riduzioni generalizzate di imposte, la crescita può essere superiore e quindi compensare con il miglior andamento dell'economia reale la crescita del debito in valore assoluto. Il contrario si verifica se con quel maggior deficit si alimenta solo spesa corrente, il cui moltiplicatore, rispetto agli investimenti, è notevolmente inferiore.

Il problema cruciale è, allora, il rilancio degli investimenti al fine di riportare lo stock di capitale produttivo almeno a livello preesistente alla crisi del 2008, con il proposito di riassorbire seppure parzialmente i livelli di disoccupazione e, al tempo stesso,

mettere in sicurezza l'andamento del debito di fronte ad un possibile mutamento delle politiche monetarie ed imprevedibili shock finanziari esogeni. Da questo punto di vista il ruolo degli investimenti pubblici assume una valenza di carattere strategico, che va anche oltre le tesi tradizionali di un loro rilevante contributo alla crescita della domanda globale. Effetto che, comunque, permane. La loro crescita, infatti, ha un effetto diretto sulla produttività del capitale privato e quindi sul suo rendimento, operando direttamente dal lato dell'offerta.

Il risultato è sinergico. Gli investimenti pubblici contribuiscono alla crescita degli investimenti privati. E questi ultimi, a loro volta, richiedono più investimenti pubblici, per garantire un contesto sempre più favorevole alla crescita complessiva. Condizione affinché questo processo virtuoso si realizzi è la loro scarsità relativa. In Italia lo stock di capitale privato è ampiamente al di sotto del livello stimato come ottimale. Il rendimento degli investimenti pubblici è quindi significativamente positivo soprattutto a seguito del loro forte rallentamento nell'ultimo decennio. Tra il 2009 ed il 2016, gli investimenti fissi del settore pubblico sono infatti diminuiti del 28 per cento nell'area euro (dal 3,6 al 2,6 per cento del Pil), anche se con grandi differenze tra i paesi. In Italia la diminuzione è stata del 40 per cento circa (dal 3,4 al 2,1 per cento del Pil) e in Francia del 20 per cento (dal 4,3 al 3,4 del Pil).

Ne deriva che il capitale pubblico esistente è in parte inadeguato e quindi investimenti pubblici addizionali possono produrre un più ampio rendimento marginale. In altri termini, una politica di investimenti pubblici efficienti porta forti guadagni di crescita quando beni pubblici di elevata qualità sostituiscono beni pubblici di bassa qualità. Naturalmente, questo non significa non riconoscere il ruolo degli investimenti nel sostegno della domanda, senza la quale un aumento del prodotto potenziale implicherebbe un aumento dell'*output gap*, ma significa comprendere il ruolo duale degli investimenti pubblici nel determinare una ripresa della crescita sostenibile.

Tuttavia, nonostante l'effetto di sostegno alla crescita di lungo periodo degli investimenti pubblici sia enfatizzato in molti documenti delle istituzioni internazionali, le politiche nazionali raramente hanno fatto proprie queste raccomandazioni. Ciò è particolarmente vero se si guarda all'Italia, dove il fallimento degli ultimi governi sta proprio nell'aver peggiorato nettamente la composizione della spesa pubblica, con il risultato di non aver centrato né l'obiettivo del rilancio della crescita né l'obiettivo del consolidamento fiscale. Al contrario, sostituendo spesa per investimenti con spesa corrente, si è creata la necessità di continui ulteriori aggiustamenti fiscali. Questo fallimento pone oggi l'Italia in una posizione di debolezza strutturale maggiore rispetto alla pur difficile fase immediatamente successiva alla crisi del 2008.

Le ragioni del declino degli investimenti pubblici nella maggior parte dei Paesi avanzati sono varie, ma nell'ultimo decennio certamente sono da cercarsi anche nel ristretto "spazio fiscale" che ha vincolato la spesa pubblica soprattutto dei Paesi europei con più alto debito pubblico. Tuttavia, lo "spazio fiscale" è in parte endogeno alle politiche economiche dei governi. I programmi di spesa per investimenti, ben calibrati in modo da tener conto del loro effetto sulla crescita e la loro sostenibilità nel tempo, possono determinare spazi di sostenibilità, nel senso di produrre essi stessi le risorse finanziarie necessarie a sostenerli, almeno nel medio periodo e sotto la condizione di un controllo di qualità stringente diretto ad assicurare un legame stretto tra spesa immediata e risultati attesi.

Ciò pone una delle questioni più importanti, anche se totalmente omessa dal dibattito politico e istituzionale, di intervento sulla pubblica amministrazione, quella della ricostituzione di organismi tecnici in grado di valutare, progettare e monitorare con competenza tecnico-scientifica ed economica i programmi di spesa per investimenti pubblici, a livello centrale ma soprattutto a livello locale. In questi anni si è al contrario provveduto a smantellare ulteriormente la capacità operativa tecnica della pubblica amministrazione.

Accanto al rafforzamento delle capacità tecniche necessarie a tradurre la spesa in investimenti in nuovo stock di capitale pubblico produttivo, l'effettiva realizzazione degli investimenti pubblici in tempi utili, e con qualità elevata, è ostacolata dalla regolamentazione degli appalti pubblici che, unita ai meccanismi procedurali diretti a contrastare un utilizzo non corretto delle risorse pubbliche, si è tradotta in modo crescente in un meccanismo di paralisi dell'azione pubblica e della capacità decisionale amministrativa. Questo risultato rappresenta un tipico esempio di eterogenesi dei fini in quanto prodotto di una legislazione diretta a curare una patologia, quale quella della corruzione o della malagestione, senza alcuna considerazione della fisiologia, cioè della necessità di assicurare il regolare funzionamento del corpo da cui si vuole debellare la malattia. Ciò ha generato un complesso di procedure che determina un elevato rischio di errore, con conseguente sanzione anche laddove sia estraneo un fine criminoso, che determina comportamenti difensivi basati sulla inazione, tranne che tra coloro che sono disposti a compensare il rischio crescente con la previsione di un premio adeguato seppur di natura non lecita. Un fenomeno noto alla letteratura economica come "selezione avversa". Questa strada ha dimostrato di non condurre ad un efficace contrasto dei comportamenti scorretti e al tempo stesso di essere una delle cause non secondarie della flessione degli investimenti pubblici e della loro efficacia. Al contrario il controllo

efficace dei risultati dell'azione pubblica, e non solo delle sue procedure, è il principale deterrente ad un uso improprio del potere discrezionale. La richiesta di efficienza in questo settore non è affatto, quindi, un alibi per il non rispetto delle regole. È al contrario necessario attivare meccanismi di prevenzione della corruzione basati sul miglioramento dell'efficienza operativa che per sua fisiologia richiede semplificazione e massima trasparenza, e quindi controllo sostanziale del rispetto delle regole, tra le quali al primo posto le regole della concorrenza. Si tratta di meccanismi che trovano oggi adeguato supporto nella completa tracciabilità informatica delle operazioni e la piena interoperabilità dei sistemi tra tutte le amministrazioni preposte alle diverse funzioni sia di gestione che di controllo.

SPESA PER INVESTIMENTI E SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

La necessità di rendere endogena la creazione dello spazio fiscale necessario a sostenere un programma di rilancio della crescita e della produttività facendo leva su un programma di investimenti pubblici diretto a trainare gli investimenti privati pone il problema stringente della sostenibilità della politica fiscale e del debito pubblico.

Ricorrere a spesa in deficit per finanziare un aumento degli investimenti pubblici sarebbe in linea di principio corretto secondo la cosiddetta *golden rule*, di cui si parla almeno da quando si sono concepite le regole europee di stabilità e crescita, ma mai accettata pienamente per sfiducia nella capacità di utilizzare in modo corretto la regola stessa da parte di governi propensi alla spesa.

Tuttavia, al di là delle regole europee, il vero limite all'ampliamento dei deficit sovrani, seppure in una prospettiva virtuosa, non sono le regole europee ma la crescita ulteriore del debito che ne deriverebbe. Pesa sulle possibilità di manovra dei governi dei Paesi con maggior debito pubblico la crisi potenziale dei debiti sovrani, con il rischio sistemico che essa comporterebbe. Questo è stato e rimarrà il vero centro del dibattito in Europa, e in particolare con la Germania.

Si deve tuttavia aggiungere che, superata la fase acuta della crisi iniziata nel 2008, non vi è stata in Europa una tendenza alla finanza allegra. Negli ultimi cinque anni, l'eurozona ha fatto sempre registrare nel suo complesso avanzi primari di bilancio. L'Italia ha mantenuto nello stesso periodo i più elevati avanzi primari in percentuale del Pil, fino a tre volte quello dell'eurozona. Se si guarda ai deficit complessivi, tuttavia, cioè al lordo degli interessi sul debito, vale la pena di ricordare che nel 2011 l'allora governo italiano in carica cadde sotto l'imperativo dell'anticipo del pareggio di bilancio al 2013, ed oggi, dopo sei anni, ci si compiace di mantenere nel 2017 il deficit sotto il 3 per cento. Per quel che riguarda il debito è anche da notare, come si è già detto in precedenza, che dal 2008 al 2011, cioè con il pieno impatto della crisi, il

debito italiano in rapporto al Pil aumentò di 14 punti percentuali, mentre dal 2011 al 2015, in piena fase di *austerity*, crebbe di altri 16 punti, superando il 132 per cento.

Si deve essere consapevoli che, secondo l'esperienza storica, anche nei Paesi avanzati si esce da elevati debiti pubblici percorrendo qualche combinazione di cinque possibili strade: crescita economica, aggiustamento fiscale-austerità, esplicita (*de jure*) ristrutturazione o *default*, inflazione inattesa, una dose continua di repressione finanziaria accompagnata da inflazione.

La strada dell'austerità non ha funzionato per l'eurozona, e in particolare per l'Italia, perché non si è combinata con quella della crescita economica e dell'inflazione, anzi essa è stata una delle cause contrastanti. Quel che ha contribuito a frenare la crescita del debito è stata solo la politica monetaria che ha determinato, attraverso una certa dose di "repressione finanziaria", bassi tassi di interesse e quindi redistribuito reddito tra debitori e risparmiatori, ma senza ottenere il livello di inflazione necessario a produrre effetti di rilievo per la decrescita del debito in percentuale del Pil.

Rimane sullo sfondo la strada della ristrutturazione del debito, più o meno esplicito. Ed è questo lo spettro che rende alquanto difficile le trattative per cambiare le regole che governano le politiche di bilancio europee e che alimenta la paura di una nuova forte instabilità finanziaria. Uno spettro che non si può far finta di ignorare, soprattutto nella prospettiva possibile di uno shock finanziario esogeno o di un cambiamento di politica monetaria che non potrà rinviarsi a lungo, anche se ancora non annunciato proprio perché impraticabile a breve per la gestione dei debiti pubblici dell'eurozona.

La strada stretta che è necessario riuscire a percorrere è quindi, ancora, quella di riattivare la crescita economica associata ad una maggiore inflazione. Ma il dilemma che si pone è come conciliare il necessario stimolo fiscale, seppur consistente in spesa per programmi di investimento pubblico, con il pericolo che l'impatto sul debito pubblico crei sfiducia nella sua sostenibilità e quindi aumenti una incertezza che peserebbe negativamente sugli investimenti privati.

La strategia che nelle condizioni descritte appare possibile e necessaria è quella della monetizzazione della spesa aggiuntiva destinata a finanziare un ampio e generalizzato programma di investimenti pubblici, sotto il vincolo del mantenimento, al netto di tale finanziamento monetario, di un avanzo primario strutturale ottenuto attraverso il controllo della spesa corrente in misura compatibile con un sentiero di riduzione costante del debito.

L'obiettivo è di ridurre il rapporto debito/Pil operando sui due termini del rapporto: stimolare la crescita del Pil reale e stabilizzare al contempo il debito nominale, al netto del finanziamento monetario.

Qualche semplice calcolo per l'Italia mostra che con un costo medio del debito contenuto entro il 3,5 per cento (oggi è lievemente minore), un tasso di crescita nominale almeno del 3 per cento e un avanzo primario mantenuto superiore al 2 per cento (oggi è di poco inferiore), si metterebbe il rapporto debito/Pil su un sentiero di decrescita stabile seppur ancora lenta. Considerando, tuttavia, che l'avanzo primario italiano aggiustato per il ciclo è stimato dall'Ocse superiore al 3 per cento, si può ipotizzare che la spinta di un programma di investimenti finanziato con moneta potrebbe portare l'avanzo primario italiano, come conseguenza della riduzione dell'*output gap*, vicino a tale livello senza affossare la crescita.

Tuttavia, senza lo shock sulla crescita ottenibile attraverso lo stimolo fiscale finanziato con moneta, il costante avanzo primario superiore al 4 per cento, che sarebbe necessario per mantenere il debito su un sentiero di lieve declino, sarebbe economicamente e socialmente insostenibile nelle condizioni attuali di *output gap* e soprattutto dannoso per la crescita di lungo periodo perché difficilmente ottenibile senza continuare a comprimere l'accumulazione pubblica di stock di capitale fisico ed umano che al contrario è la chiave della crescita futura.

Si tratta ovviamente di un programma da negoziare nell'eurozona, e percorribile se concepito come temporaneo e applicato uniformemente a tutta la zona euro, il cui debito pubblico è nel complesso di poco inferiore ai 10 mila miliardi di euro. Il finanziamento con moneta di un programma di investimenti pubblici tra il 2-3 per cento del Pil dell'eurozona costerebbe 200-300 miliardi l'anno, una cifra ben inferiore alla moneta prodotta con il *quantitative easing*, anche nella versione oggi ridotta di 60 miliardi mensili. La quota di finanziamento di cui beneficerebbe l'Italia in proporzione del Pil sarebbe tra i 30 e i 45 miliardi annui. Nel complesso dell'eurozona, con un tasso di crescita del Pil nominale che potrebbe andare stabilmente ben oltre il 4 per cento l'anno (già siamo intorno al 3 per cento), e un costo medio del debito stabilizzato intorno al 2,5 per cento, tutta la zona euro entrerebbe in una prospettiva di decrescita del debito stabilizzando le aspettative dei mercati internazionali.

Ci si augura che le obiezioni a questa politica non si riducano all'osservazione che le regole attuali non lo consentono, perché ormai è assodato che le regole attuali, senza un "*whatever it takes*" che sia applicato anche alla politica fiscale oltre che a quella monetaria, conducono alla dissoluzione europea. D'altra parte si tratterebbe di un programma di forte rigore finanziario e di segno del tutto opposto a quello perseguito

dal governo Renzi incentrato su una polemica sterile con l'Europa e alla ricerca di spazi di flessibilità di bilancio utilizzato per azioni di spesa orientata alla ricerca del consenso politico. Una politica quest'ultima che ha indebolito l'economia italiana e soprattutto la credibilità italiana nella sua capacità di tenere la rotta su un programma rigoroso di correzione dei propri squilibri macroeconomici e di bilancio.

Il programma di investimenti pubblici finanziato con moneta ridurrebbe il rischio collegato ai debiti sovrani di tutti i paesi dell'eurozona in un contesto di maggiore crescita e di recupero di competitività e quindi rafforzerebbe la sostenibilità del debito.

D'altra parte, l'Italia ha imparato mediante una simulazione storica "reale" l'effetto disastroso della rinuncia pregiudiziale allo strumento del finanziamento in moneta del deficit pubblico. Il cosiddetto divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro del 1981, con il quale si interruppe il finanziamento monetario di parte del deficit pubblico italiano, portò in un decennio al raddoppio del debito pubblico, dal 60 al 120 per cento del Pil. Naturalmente la causa principale fu non essere riusciti a cambiare i meccanismi della spesa pubblica fino alla crisi del 1992, anno in cui per la prima volta l'avanzo primario italiano divenne positivo. Ma il vero tragico errore fu quello di perseguire l'obiettivo di riduzione dell'inflazione e della stabilizzazione del cambio, senza la correzione preventiva della dinamica della spesa pubblica da cui era necessario partire. Il rovesciamento delle priorità determinò un rapido aumento dei tassi reali sul debito pubblico assieme alla progressiva crescita della quota di deficit finanziata con debito, e quindi alla sua esplosione. L'indebitamento netto italiano rimase, infatti, costantemente superiore all'11 per cento del Pil fino al 1992, ma gli interessi sul debito passarono dal 5 per cento circa del Pil nel 1981 all'11,4 per cento nel 1992. Ed è da allora che l'Italia viaggia con una palla di piombo al piede.

Per questo motivo, oggi, vanno adottate politiche di bilancio complessivamente coerenti con l'obiettivo prioritario di riduzione del peso del debito sul Pil. Ciò significa, come proposto, coniugare la spinta sulla spesa per investimenti, destinati a rafforzare la crescita di breve e lungo periodo, con il massimo rigore sulla spesa corrente. L'esperienza maturata nell'ultimo quinquennio, d'altra parte, mostra come in molti Paesi dell'eurozona i debiti sovrani sono aumentati e al contempo le regole di bilancio concordate in sede europea sono state ampiamente disattese. È necessario, quindi, procedere ad una valutazione attenta dell'esperienza di attuazione delle misure previste nel Trattato del 2012, come previsto dall'articolo 16, prima di decidere la loro inclusione nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea.

Questa valutazione evidenzia i limiti dell'attuale “fiscal compact”, che non fa alcuna distinzione tra gli elementi che concorrono alla determinazione del deficit strutturale corretto per l'andamento del ciclo. Esso può essere determinato sia da un eccesso di spesa corrente, sia da quella in conto capitale oppure da un livello di tassazione particolarmente contenuto. Ciò che rileva alla fine è solo il calcolo meramente contabile. Anzi nemmeno questo. La sua determinazione finale è frutto di un algoritmo, la cui struttura è stata più volte contestata sia in sede scientifica, che sul piano politico. Come risulta dall'ultima nota congiunta che l'Italia, insieme ad altri Paesi, tra i quali la Spagna e la Francia, ha indirizzata alla Commissione europea. È necessario, quindi, che alla luce dell’esperienza maturata le regole vengano sottoposte a revisione o ulteriormente testate nella loro efficacia. Per quanto riguarda l’Italia siamo contrari al metodo della negoziazione continua di flessibilità che è la negazione di qualsiasi impostazione programmatica. Il rispetto dei vincoli di Maastricht e delle regole nel tempo concordate fa parte di un corretto modo di convivere nell’Unione Europea che deve essere accettato da tutti i Paesi membri, ma questo principio è anche la base per rivedere consensualmente le regole quando queste non consentono di raggiungere gli obiettivi per i quali erano state disegnate.

MENO SPESE, MENO TASSE?

Se riteniamo necessario un programma specifico di rilancio degli investimenti pubblici, che vada quindi ben oltre il Piano Junker, è perché siamo preoccupati del livello potenzialmente destabilizzante dei debiti pubblici dell’eurozona, e in particolare dell’Italia, la cui sostenibilità non è più affidabile solo alla politica monetaria, ma richiede al contrario una stretta connessione tra questa e la politica di bilancio.

Ciò significa anche che riteniamo che questo programma debba essere accompagnato da una politica di bilancio, al netto della spesa in conto capitale, estremamente rigorosa e quindi tale da non mettere in discussione l’avanzo primario necessario a stabilizzare il debito. Questo obiettivo ineludibile richiede, tuttavia, una attenta analisi della sostenibilità economica e sociale degli strumenti utilizzabili. Ciò richiede che si abbandonino alcune illusioni.

La prima illusione è che vi sia molto spazio di riduzione immediata della spesa pubblica, anche se vi è spazio per una *spending review* come revisione attenta della sua composizione. Questo giudizio si basa su una attenta analisi della dinamica della spesa pubblica in Italia nell’ultimo decennio, ma anche sulla consapevolezza che uno dei compiti fondamentali di un governo democratico sia oggi quello di contrastare, anche in Italia, il montare di movimenti antiglobalizzazione e a favore di chiusure

protezionistiche. Ma questo è possibile solo rispondendo alla richiesta di sicurezza e protezione di una società che nelle sue varie componenti, famiglie e imprese, vede aumentare il numero dei perdenti nella competizione globale. Ciò significa non negare il fenomeno ma intervenire con politiche sociali necessarie ad affermare una globalizzazione sostenibile e accettabile da tutti i cittadini. Ecco perché la spesa pubblica deve essere rivista attentamente ma non è facilmente comprimibile nel suo complesso. Perché è vero che deve essere rivisto il perimetro dell'intervento pubblico, ma ciò non significa che l'area che questo nuovo perimetro dovrà racchiudere, pur mutata, potrà essere significativamente minore, almeno nel breve e medio periodo.

La seconda illusione, in parte conseguente alla prima, è che vi sia molto spazio, oggi, per una drastica e irreversibile riduzione della pressione fiscale. Il gettito fiscale è in gran parte endogeno, perché dipendente dalla produzione di reddito imponibile e quindi dalla crescita economica. Dobbiamo, tuttavia, chiederci se oggi sia ancora possibile affermare che la prima condizione per un rilancio della crescita sia quello della riduzione temporanea delle tasse, e che questa scelta sia in grado di per sé di produrre lo spazio fiscale necessario alla sua sostenibilità. Rispondere affermativamente implica credere che una percorribile e quindi limitata riduzione della pressione fiscale sia sufficiente a riavviare gli investimenti privati. Difficile pensarlo per i motivi esposti nella prima parte di questo documento che attengono alle complessive condizioni di rendimento del capitale privato investito in Italia e alla incertezza delle aspettative. Anche per ciò che riguarda il fisco riteniamo, quindi, che sia necessario soprattutto concentrare l'attenzione sulla composizione della pressione fiscale e contributiva, con l'obiettivo immediato di favorire la crescita economica. L'esperienza ha già mostrato come l'aumento della pressione fiscale perseguito nel 2012 abbia innescato una fase recessiva sia per l'ampiezza del prelievo sia per il modo con cui è stata attuata.

La conclusione è che oggi sia necessario il rafforzamento dell'azione pubblica attraverso una revisione profonda della spesa e della politica fiscale. Una revisione coerente, sempre e solo strutturale, con l'obiettivo della crescita e perciò orientata a ridurre le condizioni di incertezza che agiscono negativamente sulle scelte di investimento e di consumo da parte di imprese e famiglie.

AUMENTARE L'EFFICIENZA DELLA SPESA

Uno sguardo alla spesa primaria della pubblica amministrazione lungo il decennio trascorso può servire a fare giustizia di molti luoghi comuni.

I consumi pubblici finali, ciò che lo Stato spende per “fare lo Stato”, ovvero approvvigionarsi dei fattori della produzione per erogare i servizi pubblici, sono stati nel 2016 pari a 316 miliardi euro, 5 in meno in valore assoluto rispetto al 2011, nonostante cinque anni di seppur bassa inflazione intercorsa. Ciò significa che il suo aumento in percentuale del Pil è dovuta al crollo di quest’ultimo. Nello stesso intervallo temporale, in Spagna i consumi pubblici finali sono scesi di 9 miliardi, ma in Francia sono aumentati di 41 miliardi ed in Germania di 97 miliardi. Nel Regno Unito, nonostante la *spending review* del governo conservatore, la loro crescita è stata di 59 miliardi. In Italia, in termini di Pil, il costo di funzionamento dello Stato risulta oggi inferiore alla media dell’area euro di quasi due punti –18,9 contro 20,6 per cento.

Anche la spesa per retribuzioni del pubblico impiego, dopo anni di sostanziale blocco dei rinnovi contrattuali e di ridottissimo *turnover*, è di 164 miliardi (114 se calcolata al netto dei contributi sociali che restano all’interno dell’aggregato delle amministrazioni pubbliche e tagliarli in uscita significa tagliarli anche in entrata), cioè 5,5 miliardi in meno che nel 2011. In Spagna la spesa per gli stipendi pubblici è scesa di 1 miliardo, in Francia è cresciuta di 20 ed in Germania di 27. Sostanzialmente stabili, in termini di Pil, sono rimasti anche i consumi intermedi, cioè gli acquisti della pubblica amministrazione.

In sintesi, dal 2011 la spesa pubblica è sostanzialmente bloccata in termini reali, fin da quando sono iniziati i cosiddetti “tagli lineari” varati dal ministro Tremonti, anche se in termini di Pil non è diminuita, e non è affatto fuori linea rispetto alla media europea.

Altra cosa è naturalmente l’efficienza di tale spesa e quindi la sua efficacia come motore della crescita e la sua capacità di fornire beni e servizi pubblici in quantità e qualità adeguata alla domanda e come input dei processi produttivi. Ma se questa è la sfida, è necessario prendere atto che vi sono ampi margini di produttività da recuperare nella pubblica amministrazione, ma non molti margini in termini di riduzione di spesa. È necessario, quindi, agire dal lato della ricomposizione della spesa, anche di quella di parte corrente, privilegiando la spesa che più contribuisce a determinare la capacità produttiva e la produttività della nostra economia.

La voce che ha registrato dinamiche particolarmente anomale è stata in questi anni quella per le prestazioni sociali: 337 miliardi nel 2016, a fronte dei 304 del 2011 e dei 277 del 2008. Un andamento che spiega per intero la crescita della spesa pubblica negli anni considerati e che è stata tale da erodere in parte i risparmi conseguiti negli altri settori. Non è la spesa che lo Stato dedica a se stesso ad essere andata fuori controllo ma quella che restituisce alla società sotto forma di prestazioni sociali e di

sostegno al reddito. Ma, ancora, è necessario discernere all'interno della spesa sociale. Ci sono componenti di essa – ad esempio la spesa per la disoccupazione, cresciuta da 7,8 a 16,3 miliardi tra il 2008 ed il 2016 – che rappresenta l'effetto, e non la causa, della crisi. Il fatto che la spesa sociale sia cresciuta molto sarebbe di per sé normale in una lunga fase recessiva come quella che abbiamo attraversato, anche se non è del tutto garantito che tale maggior spesa sia andata, effettivamente, ad attutire le situazioni di disagio sorte durante la crisi.

Si ricordano in ogni modo alcune possibilità di intervento sulla spesa in funzione di obiettivi di efficienza: la messa a gara, senza vincolo di clausola sociale, di tutto il trasporto pubblico locale, l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni per bacini di almeno 250 mila abitanti, la concentrazione delle sedi universitarie per dare vita a *hub* educativi in collaborazione con le economie locali, la sostituzione dei molti ospedali marginali con residenze per anziani e servizi domiciliari per soddisfare appropriatamente (e a costi inferiori) la domanda dei malati cronici.

LE TASSE OSTILI ALLO SVILUPPO

Il sistema fiscale italiano rappresenta uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo. Grava eccessivamente l'onere relativo, ben al di sopra delle medie europee e secondo solo alla Francia, colpisce troppo i fattori della produzione, sui quali pesano eccessivamente anche i contributi sociali, ha più recentemente aggredito gli immobili che rappresentano un carattere fondamentale della nostra "*owners community*".

Fin dal 1994 Giulio Tremonti nel suo libro bianco aveva teorizzato, tra i tanti passaggi, quello della tassazione "dalle persone alle cose". In questi ultimi anni, tuttavia, il dibattito sul sistema fiscale si è soprattutto concentrato sui suoi aspetti quantitativi. Il suo onere eccessivo è stato, giustamente, considerato insostenibile, ma la crescita della pressione fiscale è stata continua. Nel corso degli anni qualche variazione si è registrata, ma essa è stata del tutto marginale e oggi, come si è rilevato, l'obiettivo di contenimento del debito e di rilancio dell'azione pubblica in favore della crescita, degli investimenti e della produzione di beni pubblici costringe a prendere atto con realismo delle difficoltà pratiche che si incontrano ogniqualvolta si ipotizzano tagli consistenti del carico fiscale. Quindi i margini di intervento sono limitati.

Finché permarranno queste condizioni, che la crisi ha amplificato, sarà difficile ridurre l'importo delle entrate dello Stato in modo consistente e strutturale. Quello che si può fare, anzi che è necessario fare in relazione al contenimento della spesa, è allora avviare un percorso di lenta ma irreversibile e generalizzata riduzione della pressione fiscale con priorità al lavoro, all'impresa, agli immobili. Successivamente, con il

rafforzarsi della crescita e quindi del gettito fiscale complessivo, si potrà procedere a ridurre la tassazione diretta dei redditi e con essa la pressione fiscale complessiva.

Nella prima fase sono necessarie la soppressione definitiva dell'Irap per passare ad un finanziamento della sanità affidato alla fiscalità generale, l'allineamento tra contribuzioni e prestazioni sociali corrispondenti così da ridurre strutturalmente il costo del lavoro, una significativa diminuzione del prelievo locale su tutti gli immobili. A ciò è doveroso aggiungere una più moderna azione di assorbimento dell'evasione dell'IVA che può avvalersi della positiva esperienza maturata nell'utilizzo del "contrasto di interessi" in contesti specifici, ora ampliabile grazie alla diffusione della fatturazione elettronica.

La tassazione patrimoniale sugli immobili, in particolar modo quando soggetta a continuo cambiamento per il collegamento con le gestioni municipali, è un elemento di enorme incertezza sulla vita delle famiglie e delle piccole imprese. In questo caso la capacità contributiva effettiva non è legata a un reddito ma alla possibilità di rendere liquida la ricchezza detenuta in un mercato in cui prevale l'offerta sulla domanda proprio a causa dell'effetto distorsivo dell'imposizione fiscale. Ciò determina un impatto negativo sui consumi perché incide direttamente sulla pianificazione dei risparmiatori lungo il ciclo di vita, pianificazione che in Italia si è sempre realizzata in gran parte attraverso l'acquisto di abitazioni. Una soluzione non onerosa per il bilancio pubblico potrebbe derivare da maggiori vincoli all'autonomia locale. Lo stato di dissesto potrebbe essere dichiarato molto più precocemente sulla base di uno squilibrio strutturale rilevato in base ai fabbisogni standard. La deterrenza del dissesto dell'ente e del "fallimento politico" degli amministratori indurrebbe una minore propensione a scaricare sulla tassazione degli immobili le inefficienze amministrative.

Colpire questo settore, senza tener conto degli inevitabili effetti collaterali, ha significato effetti macroeconomici negativi che anche per i riflessi sul gettito fiscale complessivo ben superano i vantaggi delle maggiori entrate. Come si è visto anche nel contabilizzare le sofferenze bancarie, di cui il 50 per cento circa sono *non performing loans* (NPL) legati all'edilizia ed alle costruzioni per un valore pari a circa 64 miliardi di euro nel 2016.

IL FINANZIAMENTO DEL MODELLO SOCIALE E LA RIDUZIONE DEGLI ONERI SUL LAVORO

L'Italia ha un modello sociale che è insieme finanziariamente gravoso e inefficace sotto il profilo redistributivo. Il problema della sostenibilità del modello di welfare ereditato dagli anni Settanta, infatti, va ben oltre la sola dimensione previdenziale.

Basti pensare che nel campo pensionistico ed in quello delle altre politiche sociali a base contributiva si pone, in generale, un problema di equilibri attuariali fra entrate ed uscite che si concretizza per lo più in un deficit delle singole prestazioni e gestioni. In qualche caso si registra, tuttavia, un surplus (sia come risultato d'esercizio che come situazione patrimoniale) che sta ad indicare un eccesso di prelievo contributivo rispetto alle prestazioni effettivamente godute determinando un gravame improprio sul costo del lavoro lordo.

Nel caso dell'Inail si tratta, ad esempio, di tariffe risalenti all'anno 2000 e quindi ormai "spiazzate" dagli sviluppi della tecnologia e della maggiore attenzione rivolta alle problematiche degli infortuni attraverso interventi legislativi importanti che hanno implementato la prevenzione e la formazione.

Diverso è il caso della Gestione separata presso l'Inps, nella quale il saldo attivo e patrimoniale è dipendente dal fatto che la Gestione stessa – costituita nel 1996 – non eroga ancora prestazioni, se non quelle di importo modesto liquidate a persone per le quali l'iscrizione è avvenuta per posizioni lavorative collaterali a quelle prevalentemente ed abitualmente svolte. Per alcuni dei soggetti obbligati ad iscriversi a questa Gestione l'aliquota è già stata ridotta al 25 per cento ma rimane elevata nel confronto con i versamenti alle Casse private o privatizzate.

Nell'ambito del bilancio Inps, un'altra gestione attiva (in misura inferiore che nel passato a causa della crisi che ne ha ampliato il ricorso alle prestazioni erogate, soprattutto agli ammortizzatori sociali e agli strumenti di tutela del reddito in caso di disoccupazione) è la GPT (la c.d. previdenza minore che eroga le prestazioni temporanee) che vanta nel 2015 attivi per 2,7 miliardi di risultato d'esercizio e per 186 miliardi di situazione patrimoniale. In questo ambito, va particolarmente notato il caso della CUAF di cui va segnalato un saldo attivo perché incassa 6,2 miliardi e ne spende 4,2. Ancora più rilevante è l'andamento dell'indennità di malattia: 1,9 miliardi di spesa contro 4,4 miliardi di entrate. In questa stessa gestione vi sono la CIG, la NASpI, l'indennità di maternità che non vantano sempre saldi attivi, anche perché gravano su questa gestione le annesse misure riguardanti i congedi ed i permessi necessari al c.d. puerperio. L'assegno al nucleo familiare (ANF) incassa di contribuzione sociale (nonostante i tagli dell'aliquota contributiva a favore di quella pensionistica) mediamente circa 2 miliardi di euro in più di quelli che spende nell'interesse dei lavoratori.

Vi sarebbero quindi i presupposti logici per una riduzione strutturale del costo indiretto del lavoro se si vogliono riportare i contributi ad un corretto equilibrio con le corrispondenti prestazioni. Sarebbe ovviamente una operazione onerosa in quanto

ogni minore entrata richiederebbe una idonea copertura. Ciò che conta per la propensione ad assumere è la percezione della irreversibilità di tali decisioni. Al contrario, gli incentivi temporanei determinano al più l'anticipo di assunzioni che in un arco temporale più ampio vi sarebbero comunque state. La stessa agevolazione dei contratti di apprendistato deve assumere carattere strutturale perché giustificata dalla "causa mista" di questi rapporti di lavoro.

Le stesse disposizioni fiscali che incoraggiano la sottoscrizione di contributi ai fondi complementari dedicati a previdenza, sanità e assistenza o, nella dimensione aziendale, l'erogazione da parte del datore di lavoro di prestazioni sociali devono avere carattere strutturale crescente. Mai essere percepite come disposizioni reversibili perché devono determinare scelte di lungo periodo. Lo sviluppo della dimensione sociale sussidiaria, ancorché espressione di liberi contratti collettivi o di altrettanto libere modalità mutualistiche, potrà così tendere alla universalità dei beneficiari e alla copertura dell'intero arco di vita attraverso fondi sempre più grandi e a carattere aperto. Deduzioni o detrazioni limitatamente onerose possono insomma generare ritorni straordinari quando mettono in movimento la capacità di auto-organizzazione della società.

In questo contesto si colloca la necessaria riflessione su un sistema previdenziale che è stato rigidamente ridisegnato senza considerare i cambiamenti che stavano producendosi nel mercato del lavoro. Se è doveroso confermare la sua sostenibilità nel lungo periodo, sono tuttavia possibili elementi di flessibilità che lo rendano coerente con i bisogni collegati a percorsi lavorativi sempre più discontinui. Si tratta da un lato di riconoscere il valore sociale di transizioni come la procreazione, l'attività di cura e la formazione. E, dall'altro, di potenziare l'attitudine dei datori di lavoro e dei lavoratori ai versamenti volontari e al risparmio previdenziale in modo che i due pilastri siano comunicabili e modulabili in relazione alle fasi di vita. La crescita dell'età di pensione può così essere rallentata affinché non sia punita la generazione già adulta all'atto di entrata in vigore della vigente riforma. Non sono state invece eque le misure che hanno disposto deroghe in favore di segmenti del mondo del lavoro comportando impegni di spesa per quasi 20 miliardi di euro. Ben otto "salvaguardie" per i cosiddetti "esodati" e trattamenti di favore per lavoratori precoci, nuove tipologie di usurati, giornalisti, bancari, personale di volo, beneficiari dell'Ape sociale, hanno rotto ulteriormente la coesione sociale. Occorrono invece regole più duttili per tutti affinché il vasto ceto medio investito dai cambiamenti produttivi possa proteggersi ed i più giovani siano incoraggiati a riappropriarsi del senso del futuro.

METTERE IN SICUREZZA IL SISTEMA BANCARIO

Mettere in sicurezza l'Italia significa anche ridurre l'esposizione del debito alle turbolenze dei mercati finanziari e, contemporaneamente, eliminare ogni potenziale instabilità bancaria. Le banche italiane stanno vivendo una criticità diffusa anche perché è oggettivamente difficile guadagnare facendo credito in Italia. Molta parte della economia reale è sofferente da tempo, il mercato immobiliare è stato penalizzato da un drastico passaggio alla pesante tassazione dei Comuni, sono lunghi i tempi necessari per escutere le garanzie, sono alti i costi operativi degli istituti. Secondo gli ultimi dati, forniti dalla Banca d'Italia, i crediti deteriorati ammontano a 173 miliardi, un valore ridotto rispetto ai 350 miliardi più volte indicati, tenendo conto delle perdite già contabilizzate a bilancio. Che comunque hanno pesato sulla performance aziendale. Poco meno del 50 per cento (81 miliardi) dei crediti in sofferenza sono coperti da garanzie reali (90 miliardi) e personali (40 miliardi). Per un valore che supera, quindi, l'ammontare dei NPL. La loro tempestiva esecuzione è impedita dalle lunghezze amministrative. "Alla fine del 2015 - ha annotato il Governatore della Banca d'Italia - la durata effettiva media "per il loro recupero" era pari in media di quasi otto anni per le procedure fallimentari, di oltre quattro per quelle esecutive immobiliari". Tempi che non hanno riscontro negli altri Paesi europei ed occidentali.

Non tutti i crediti deteriorati riflettono difficoltà reali dei debitori. Molto spesso sono solo la conseguenza di comportamenti opportunistici, a danno della restante parte del sistema produttivo. Al di là di ogni altra considerazione, il problema va affrontato alla radice prevedendo, nelle forme che andranno concordate in sede europea, un intervento pubblico attraverso una società di gestione degli attivi deteriorati che eviti l'eccessivo deprezzamento di quegli asset onde evitare di dare un premio alla speculazione. Non è infatti concepibile che la loro svalutazione possa giungere ad oltre il 50 per cento del loro valore facciale consentendo a "pochi grandi operatori specializzati" - sono sempre le parole del Governatore - "tassi di profitto molto elevati". Aiutare le banche in difficoltà è comunque una necessità sistemica. Né può essere una sorta di condono per gli errori del passato. La nuova banca deve essere in grado di realizzare grandi e continui investimenti nell'innovazione tecnologica e di razionalizzare in conseguenza le proprie risorse umane investendo nelle loro competenze. Ciò comporta una dimensione minima adeguata. È necessario, pertanto, favorire il più possibile progetti di aggregazione al fine di costituire quella massa critica indispensabile per far fronte alla complessità di un mercato sempre più competitivo e nel quale si affacciano pericolosamente anche i grandi protagonisti del commercio elettronico.

WHATEVER IT TAKES

Questa frase ha connotato uno dei momenti più difficili della vita dell'euro. Fu pronunciata da Mario Draghi, per scongiurarne la crisi. È il monito che vale per la situazione italiana. Dobbiamo fare il possibile per evitare quello che altrimenti sarà inevitabile. Per fortuna le tesi del "no euro" o dell'*Italexit* sono state solo una bolla di sapone. Chi, per fini polemici, si era attestato su questa sponda, è stato costretto a fare marcia indietro ed ora parla della necessità di una semplice riforma dei Trattati. Ipotesi con cui non è difficile concordare. Ma negoziare in Europa, significa, dimostrare un'affidabilità maggiore di quella finora mostrata. Significa concordare un programma - e già questo non sarà facile - quindi rispettarlo alla lettera, senza le piccole furbizie che da sempre hanno caratterizzato - si pensi solo al tema dei migranti - i rapporti con l'Europa.

La politica monetaria della BCE è destinata a cambiare, in un periodo ravvicinato. Ma ancor prima il rischio è quello di un ulteriore *downgrading* del nostro debito da parte delle agenzie di *rating*. Se questa eventualità dovesse prendere corpo, la BCE non potrebbe più acquistare i nostri titoli e sarebbe la definitiva discesa verso l'inferno. Non rimarrebbe allora che il ricorso al commissariamento da parte della Troika. Perché - è bene ricordarlo - l'Italia dall'euro non può uscire: sarebbe la fine della stessa moneta unica. Non abbiamo quindi molte strade da percorrere. È bene averne consapevolezza.

Gianfranco Polillo e **Giovanni Tria**

APPENDICE

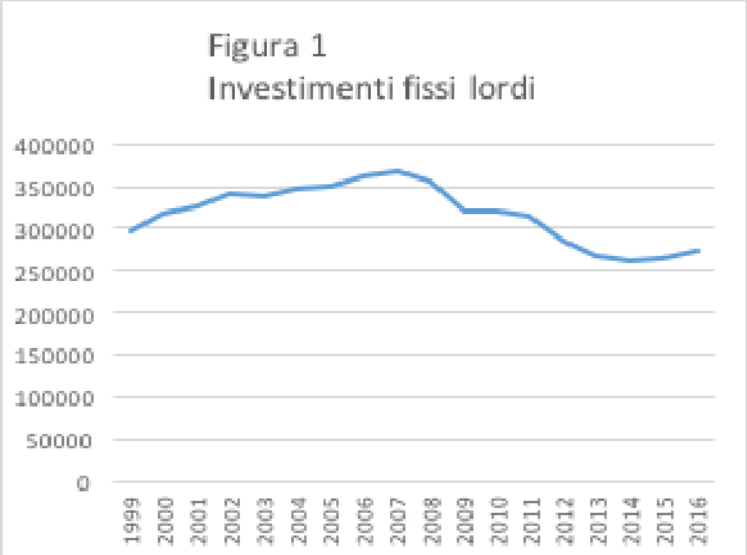
Figura 1
Investimenti fissi lordi
400000
350000
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016

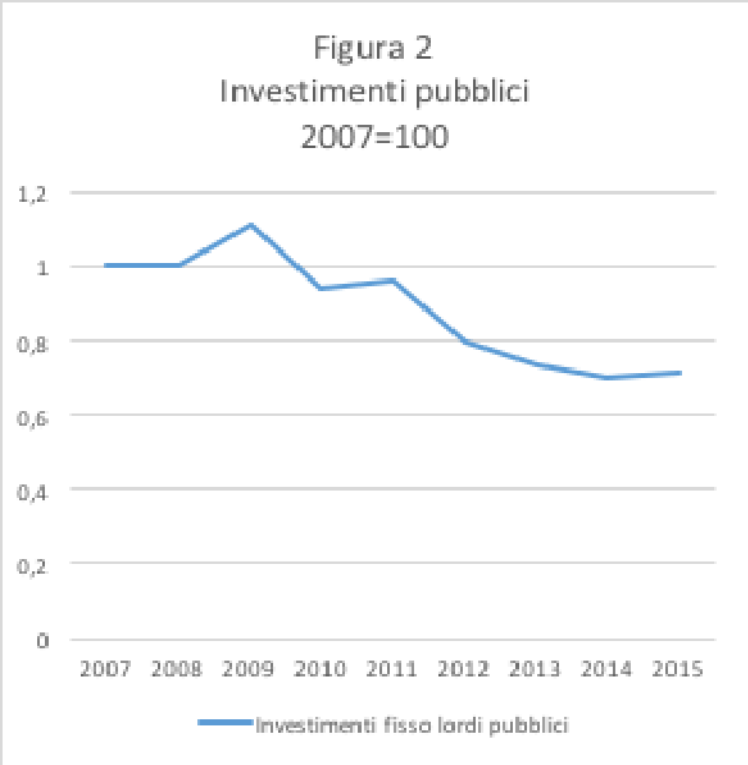
Figura 2
Investimenti pubblici
2007=100
1,2
1
0,8
0,6
0,4
0,2
0
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
Investimenti fisso lordi pubblici

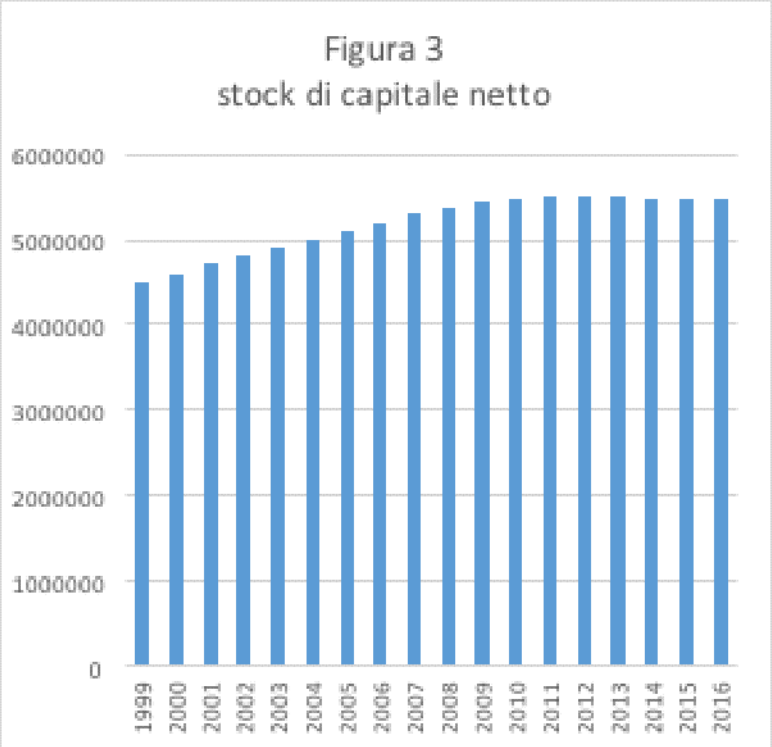
Figura 3
stock di capitale netto
6000000
5000000
4000000
3000000
2000000
1000000
0
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016

Figura 4
Debito pubblico in percentuale Pil
160,0
150,0
140,0
130,0
120,0
110,0
100,0
90,0
80,0
70,0
60,0
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016

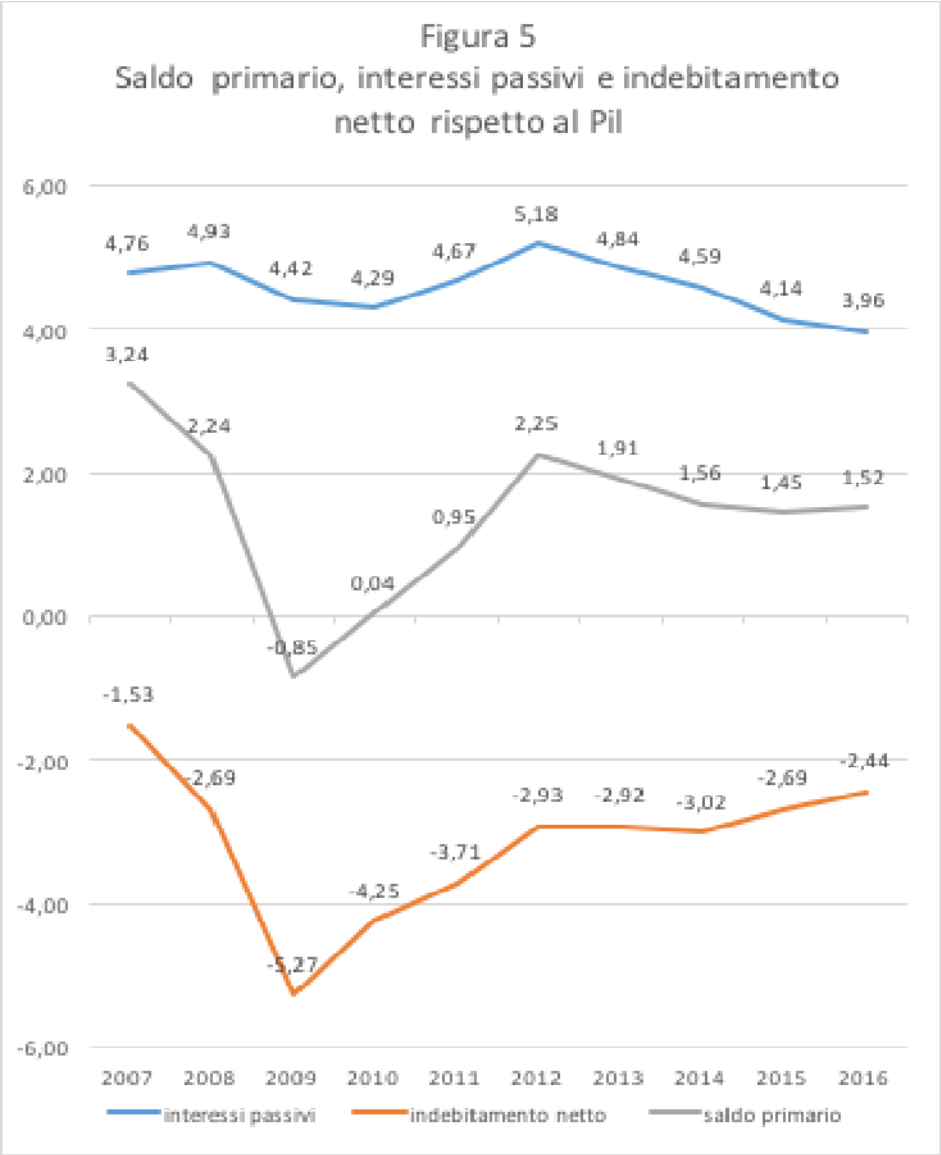
Figura 5
Saldo primario, interessi passivi e indebitamento netto rispetto al Pil
6,00
4,00
2,00
0,00
-2,00
-4,00
-6,00
4,76
4,93
4,42
4,29
4,67
5,18
4,84
4,59
4,14
3,96
3,24
2,24
-0,85
0,04
0,95
2,25
1,91
1,56
1,45
1,52
-1,53
-2,69
-5,27
-4,25
-3,71
-2,93
-2,92
-3,02
-2,69
-2,44
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
interessi passivi
indebitamento netto
saldo primario

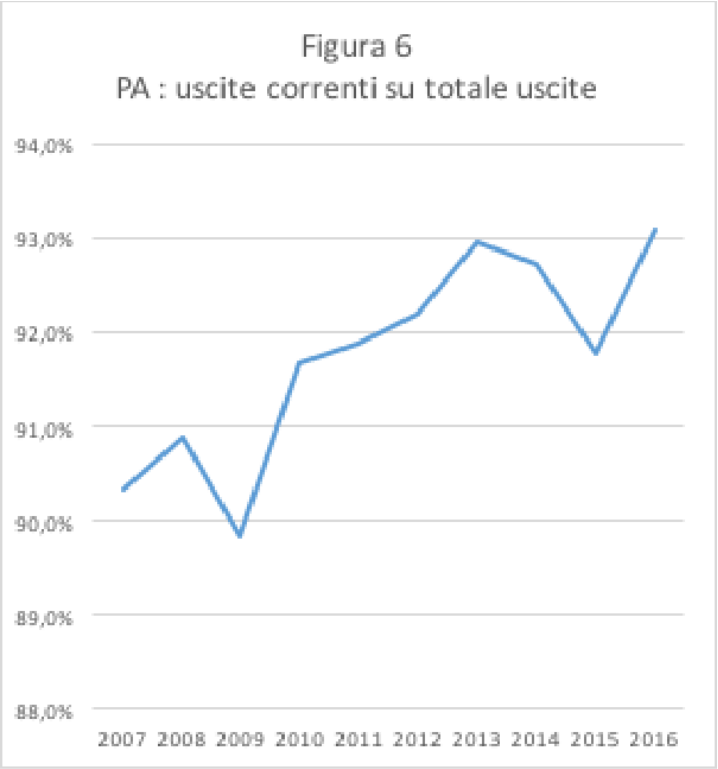
Figura 6
PA : uscite correnti su totale uscite
94,0%
93,0%
92,0%
91,0%
90,0%
89,0%
88,0%
2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016

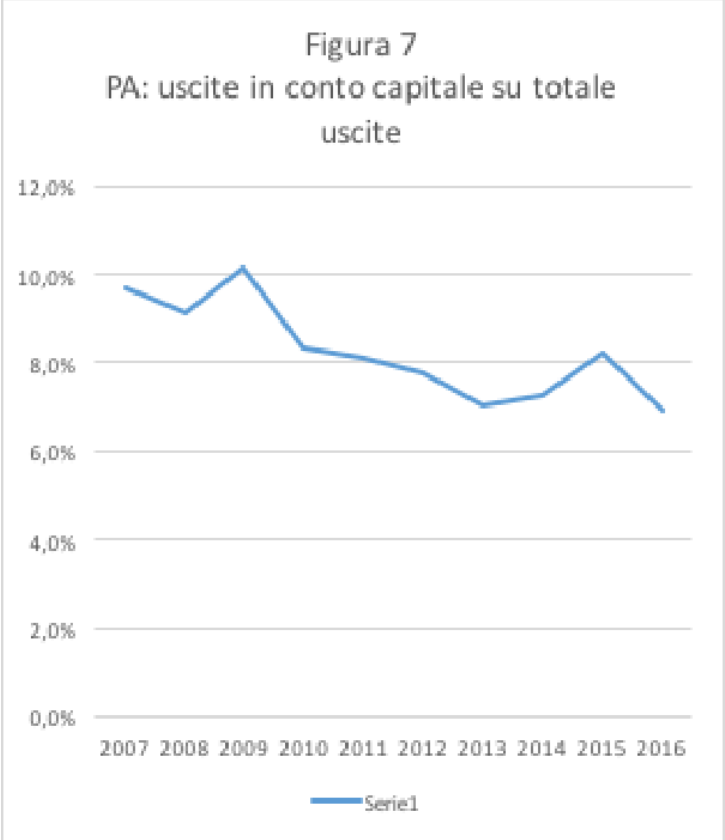
Figura 7
PA: uscite in conto capitale su totale uscite
12,0%
10,0%
8,0%
6,0%
4,0%
2,0%
0,0%
2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016
Serie1

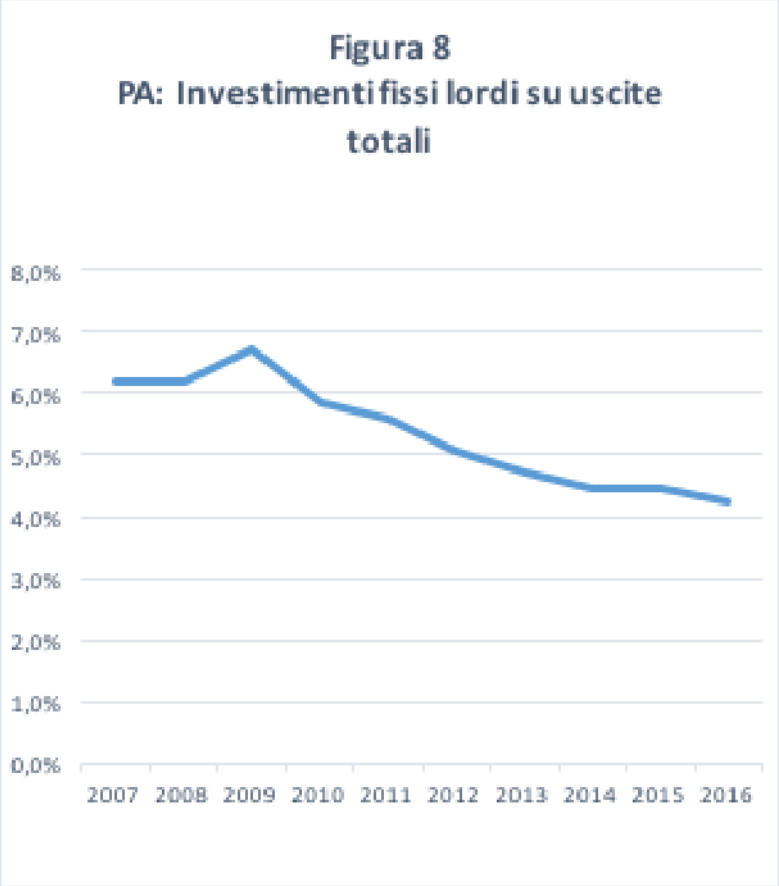
Figura 8
PA: Investimenti fissi lordi su uscite totali
8,0%
7,0%
6,0%
5,0%
4,0%
3,0%
2,0%
1,0%
0,0%
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016