

RAPPORTO CER

Aggiornamenti

15 Novembre 2011

RIMONTIAMO

Nel 1992, al governo tecnico presieduto da Giuliano Amato spettò il compito di predisporre una severa manovra correttiva, con cui ripristinare la sostenibilità della finanza pubblica. L'emergenza ci ripropone oggi un governo tecnico, che riteniamo, però, debba svolgere compiti diversi da quelli di allora.

L'eredità con cui si confronta il nuovo esecutivo può essere riassunta in tre punti:

- 118 miliardi di misure correttive già incorporate nella legislazione vigente;
- uno spread Btp-Bund che ha superato i 500 p.b.
- un'economia probabilmente già scivolata in recessione, con una flessione del Pil che il Cer quantifica, per il 2012, in -0,5%.

A differenza del 1992, non si tratta dunque di costruire una nuova manovra "lacrime e sangue", bensì di rendere conseguibili obiettivi già adottati dal Parlamento. I passaggi cruciali da compiere al riguardo ci sembrano essere:

- ristabilire la credibilità internazionale del paese, ossia ridurre il differenziale rispetto ai Bund tedeschi. Solo così è possibile dare efficacia alle misure già adottate, che altrimenti verrebbero vanificate, negli effetti sull'indebitamento pubblico, dalla maggiore spesa per interessi;
- riportare la crescita al centro dell'agenda di governo, collocando la politica del rigore all'interno di una più generale strategia, finalizzata a rilanciare il potenziale di sviluppo del paese. Non vi è infatti sostenibilità della finanza pubblica senza crescita dell'economia;
- far leva sulla propria reputazione per contrastare le politiche deflazionistiche che stanno incartando l'intero processo di integrazione europea. Per risolvere la crisi europea è infatti necessario ispirare i comportamenti di tutti i paesi a principi di solidarietà e protezione reciproca, perché la punizione inflitta ai colpevoli per assenza di virtù ha risultati controproducenti sull'intera area, rendendo di fatto non conseguibili gli obiettivi di riequilibrio del bilancio pubblico. Basti pensare che l'orgogliosa Germania è oggi accreditata di una crescita 2012 di appena lo 0,8% (2,9% nel 2011 e 3,7% nel 2010).

Per una qualche parte, il recupero della credibilità internazionale sarà un portato naturale del cambio di governo, sia per il comprovato prestigio internazionale del nuovo Presidente del Consiglio, sia per il venir meno del conflitto che opponeva, ormai in forme esplicite, il capo del Governo al proprio Ministro dell'economia. Ma un passo ulteriore dovrà essere probabilmente compiuto. Esso riguarda non la dimensione, ma la composizione della manovra di finanza pubblica oggi iscritta nella legislazione vigente. La questione è che non conta tanto l'obiettivo del "disavanzo zero", quanto il modo in cui tale risultato viene raggiunto. Ed è evidente che azzerare l'indebitamento attraverso un aumento delle imposte non è la stessa cosa che annullarlo riducendo il livello della spesa. La tavola 1 sintetizza il difetto attribuibile alla manovra italiana, secondo le stesse quantificazioni governative: la riduzione dell'indebitamento di 74 miliardi di euro verrebbe realizzata attraverso un aumento di imposte per 116 miliardi e nonostante un aumento della spesa primaria corrente di circa 32 miliardi.

**Tavola 1 - Il riequilibrio del bilancio pubblico attraverso le imposte:
valutazioni ufficiali**

	Miliardi di €		Variazione
	2010	2014	2014-10
SPESE			
Totale spese correnti al netto interessi	669,5	701,2	31,7
<i>Interessi passivi</i>	70,2	94,3	24,2
Totale spese in conto capitale	53,9	40,3	-13,6
Totale spese complessive	793,5	835,8	42,3
ENTRATE			
Totale entrate	722,3	818,6	96,3
<i>Riduzioni agevolazioni fiscali</i>		20,0	20,0
Totale entrate comprese agevolazioni fiscali	722,3	838,6	116,3
INDEBITAMENTO	-71,2	2,8	74,1

La caratteristica di una manovra così composta è che, a dispetto delle ingenti correzioni apportate agli andamenti tendenziali, non viene operata alcuna disintermediazione del bilancio pubblico sull'economia (la somma di entrate e spese sarà nel 2014 superiore ai livelli attuali). L'assunzione di un esplicito obiettivo di *disintermediazione* costituisce, alla luce di quanto detto, un elemento cruciale per valutare il cambio di passo che si sarà in grado di imprimere alla politica del bilancio pubblico.

Un modo immediato per lanciare questo segnale è stabilire, in modo inequivocabile, che il recupero dell'evasione non è strumento di accrescimento del gettito, bensì elemento portante di una strategia di progressiva riduzione delle aliquote fiscali. Mancare questo obiettivo significa imbrigliare il paese in un gioco a somma negativa, in cui il recupero dell'evasione penalizza, appunto, l'evasore, ma non beneficia il contribuente onesto. L'unico vantaggio è, in questo caso, quello dell'operatore pubblico, che può sfruttare il gettito addizionale per conservare il proprio peso sul sistema economico nazionale.

Con riferimento alla crescita, al di là di qualche marginale intervento, la manovra di finanza pubblica si è mossa in senso esclusivamente restrittivo (minori spese e maggiori imposte), senza contemplare alcuna ricomposizione del bilancio pubblico verso misure in grado di ridurre l'ampio differenziale di crescita rispetto agli altri grandi paesi.

Gli effetti depressivi esercitati dalla manovra di finanza pubblica sulla crescita sono evidenziati, in particolare, dalla compresenza dei seguenti elementi (tavola 2):

- l'aumento della pressione fiscale, che raggiunge il 44,9% del reddito disponibile nel 2013 (+2,3 punti rispetto al 2010);
- la riduzione fino a tutto il 2013 del reddito disponibile reale delle famiglie (2,2% in termini cumulati);
- la contrazione degli investimenti pubblici, che a fine periodo registreranno una diminuzione complessiva di circa il 37%.

Tavola 2 - Alcuni effetti della manovra di finanza pubblica

	2010	2011	2013	2014	Cumulato 2010-13
Pressione fiscale (in % del reddito disponibile)	42,6	42,8	44,1	44,9	2,3
Reddito disponibile reale delle famiglie	-0,5	-0,3	-0,7	-0,8	-2,2
Investimenti pubblici (var. %)	-16,2	-1,4	-17,1	-7,3	-36,6

Occorre, evidentemente, superare questa impasse e questo significa, per il nuovo governo tecnico, proporre una diagnosi sulle cause della bassa crescita italiana e mettere a punto una terapia proiettata nel lungo periodo e a cui assegnare risorse del bilancio pubblico.

Dunque, nessun risultato immediato, ma azioni che consentano, ad esempio:

- di ridurre la sottoccupazione italiana delle donne, dei giovani e degli anziani;
- di ridurre il carico fiscale sul lavoro, restituendo tra l'altro competitività alle imprese;
- di risolvere le contraddizioni in cui è caduto il mondo del lavoro dopo le riforme liberalizzatrici degli anni Novanta;
- di incentivare fiscalmente l'attività di investimento delle imprese, agevolando quell'attività addizionale che, in quanto tale, porta comunque un guadagno di gettito per il bilancio pubblico;
- di fluidificare, in questa fase di recessione durissima, il processo di ristrutturazione e riconversione dei settori produttivi, il che significa approntare un più esteso sistema di ammortizzatori sociali;
- di recuperare la funzione della domanda pubblica come volano di nuove attività imprenditoriali, volte a soddisfare i bisogni del futuro (indotti dall'invecchiamento della popolazione, dalla modifica degli stili di vita in funzione della maggiore salute etc.).

Nessuna di queste misure ha effetti immediati e ognuna di esse ha un costo. Ma si tratta di interventi capaci di smuovere le aspettative degli operatori, di rilanciare la propensione all'investimento e di ridurre l'avversione al rischio di imprese e lavoratori. Elementi che, nel linguaggio economico, incidono positivamente sulla Produttività Totale dei Fattori e dunque sul potenziale di sviluppo del paese.

Molte altre misure possono essere suggerite; l'importante, riteniamo, è che esse si muovano in questa logica di recupero delle aspettative e che siano liberate dell'idea, fuorviante, dell'effetto immediato. Non si tratta, quindi, di fare solo riforme a costo zero, ma di adottare interventi che sciolgano i nodi dello sviluppo italiano e di programmare un riorientamento delle risorse del bilancio pubblico a favore di questi interventi.

La capacità di adottare una strategia complessiva di crescita e rigore offrirà una ricetta alternativa alle politiche deflazionistiche e mercantilistiche che dominano oggi in Europa, consentendo al nostro paese di riprendere il posto che merita nel consesso europeo, come paese fondatore e come terza economia dell'area.