

“Manovra di bilancio 2019”

Governo Conte: perché ascoltare i tecnici è opportuno ma decidere è sempre un atto politico

Fabio Ghiselli, esperto di politiche fiscali e del lavoro e fondatore del sito www.taxpolighis.it

Questa settimana sarà ricordata come una delle più difficili per il Governo Conte. Dopo i preliminari giudizi critici alla NADEF (Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza) espressi dal Presidente e Vice Presidente della Commissione Ue C. Juncker e V. Dombrovskis, e dal commissario per Affari economici P. Moscovici, sono giunte anche le forti perplessità manifestate dai rappresentanti della Banca d'Italia, Cortei dei Conti, ISTAT e dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nelle audizioni dinanzi alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato che si sono tenute martedì. Alle quali si aggiungono le prime anticipazioni critiche da parte delle agenzie di rating ¹.

I giudizi critici più significativi si concentrano attorno alla sovrastima degli effetti sull'economia delle misure proposte dal Governo che disegnerebbero un quadro macroeconomico troppo ottimistico rispetto alle attuali tendenze anche internazionali, e al forte allungamento dei tempi di riduzione del debito. Senza dimenticare la preoccupazione di Banca d'Italia che un aumento dello spread e un probabile declassamento dei titoli di Stato da parte delle agenzie di rating, possa avere pesanti ripercussioni sul sistema bancario nazionale, vista gli investimenti in titoli pubblici effettuati dalle banche.

Si tratta di giudizi preliminari - anche se va detto che l'UPB ha preannunciato la non validazione delle previsioni - perché va tenuto in debita considerazione il fatto che la vera manovra economica, ossia le singole iniziative e in specie quelle che coinvolgono la politica fiscale, deve ancora essere, almeno in parte come detto, specificata. Non c'è dubbio che gli effetti di tipo macroeconomico dipendano dal tipo di misure che saranno adottate alle quali è associabile un diverso moltiplicatore della crescita.

Questi giudizi possono non essere condivisi ma non sono contestabili in assoluto e qualificabili come non corretti. Si tratta di stime, quindi di valutazioni personali (in quanto riferibili a singoli enti o istituti), cui si contrappongono, con pari dignità, quelle espresse dal Governo e, nella specie, dal Ministro dell'Economia e delle finanze G. Tria.

La situazione non è affatto dissimile a quella che contraddistingue le valutazioni d'azienda o di singoli cespiti, a parte la differenza del bene oggetto di valutazione. Se ci rivolgessimo a n periti esperti, otterremmo sicuramente n valutazioni diverse, nonostante l'utilizzo di criteri di stima sostanzialmente identici, quelli standard previsti e avvalorati dalla dottrina aziendalista.

Che fare allora? Il Governo dovrebbe rinunciare alle proprie valutazioni e accogliere quelle dei soggetti qualificati sopra detti? Oppure dovrebbe perseguire i propri progetti, le proprie linee programmatiche e, ringraziando per il prezioso contributo alla discussione, avviare un'opera di convincimento sulla bontà delle proprie valutazioni nei confronti di tutti i soggetti istituzionali con i quali è chiamato a confrontarsi?

Dopo una lunga crisi economica che ha prodotto gli effetti che tutti conosciamo, dopo che le politiche di “austerità”, che avrebbero dovuto condurre il Paese fuori dalla stessa crisi, hanno prodotto un aumento del debito pubblico, passato da 1.908 mld di euro nel 2011 a 2.137 mld nel 2014, con un rapporto debito/Pil cresciuto da 115,3 (a fine 2010) a 131,8 (a fine 2014), dopo che le politiche generate con il consenso della Commissione Ue (che hanno beneficiato di un certo grado di flessibilità) hanno sostanzialmente stabilizzato il rapporto debito/Pil (pari a 131,2 a fine 2017) ma prodotto un tasso di crescita del Pil reale modesto, compreso tra lo 0,9 (2015) e l'1,5% (2017), a fronte di una crescita media dell'Ue compresa tra il 2,2 e il 2,4%, il Governo formato dalla nuova maggioranza M5S e Lega, ha deciso di cambiare passo e strategia.

L'obiettivo sarebbe quello di dare un nuovo impulso alla crescita del Pil già nel 2019 incrementandolo dal previsto 0,9 all'1,5%, facendo leva su un maggiore disavanzo dell'1,2%, portandolo da quello stimato per lo stesso anno, pari all'1,2 al 2,4% (2,1 nel 2020 e 1,8 nel 2021). Valori che sarebbero in grado di condurre a un rapporto debito/Pil pari al 126,7% nel 2021.

¹ Sulle agenzie di rating dovremmo fare un discorso a parte, perché appare ancora incomprensibile a) come questi soggetti privati, controllati da giganti dell'informazione, grandi capitalisti, fondi d'investimento, banche d'affari, hedge fund speculativi, direttamente interessati a investire/disinvestire nei titoli soggetti al rating, possano garantire la necessaria indipendenza nel giudizio di valore, b) come le regole europee possano subordinare l'investimento in titoli pubblici da parte delle banche private e centrali a un rating attribuito da soggetti privati, c) come un titolo emesso da uno stato sovrano possa essere soggetto a valutazione da parte di un soggetto privato. Per non parlare dei dubbi sulla correttezza e neutralità della valutazione, a volte con tripla A, attribuita da queste agenzie a titoli emessi da soggetti che sono falliti dopo aver provocato la grave crisi finanziaria che tutti abbiamo vissuto.

Questo perché, come si legge nella NADEF, a legislazione vigente, ossia in assenza di nuovi e diversi interventi di stimolo all'economia, la crescita del prodotto interno lordo nel triennio 2019-2021 (0,9% il primo anno e l'1,1 nel biennio successivo) sarebbe inaccettabilmente bassa.

È evidente, quindi, che il Governo ha fatto una prima scelta politica precisa: forzare il deficit oltre i parametri concordati dai governi precedenti con la Commissione Ue per dare un impulso più deciso allo sviluppo.

Una seconda scelta politica riguarda la tipologia di spese attraverso le quali si crede di "riavviare il motore" di questo Paese: qui è evidente l'opzione di impiegare la finanza pubblica principalmente in spesa corrente e, in particolare, nei c.d. "trasferimenti" di ricchezza verso le classi più disagiate (reddito di cittadinanza e "quota 100" per le pensioni).

E' noto che i semplici trasferimenti di ricchezza da un settore all'altro dell'economia, dallo Stato a una parte della collettività, non crea ricchezza aggiuntiva, ma l'immissione di risorse nella sfera privata della popolazione più disagiata - per la quale esse rappresentano il mezzo per acquisire beni e servizi primari per il sostentamento, o alla quale è riferibile una più elevata propensione al consumo - è destinata comunque a dare un contributo allo sviluppo in via indiretta, tramite un incremento dei consumi. Quello che le imprese stanno da tempo aspettando.

E' altrettanto noto che sono gli investimenti di capitale, per esempio in infrastrutture o nel riassetto e tutela del territorio, ad avere il più elevato moltiplicatore del reddito e, quindi, ad incidere in misura maggiore sulla crescita del Pil, anche se con un effetto non immediato. Ma non sembra che questa circostanza sia stata dimenticata dal Governo. Sembra, invece, sia l'oggetto di una terza scelta politica, quella di affidare questo compito in primo luogo alle partecipate pubbliche (che il Presidente Conte ha riunito attorno a un tavolo mercoledì scorso), prevedendo l'insorgere, in un secondo momento, di una sorta di staffetta tra le partecipate industriali e lo Stato con la sua finanza pubblica. Nella NADEF è previsto, infatti, l'impegno del Governo a "mettere in campo una serie di azioni ad ampio raggio volte a rimodulare la spesa pubblica, consentendo una graduale ricomposizione a favore della spesa in conto capitale" anche tramite "una sistematica spending review".

Sarà possibile raggiungere gli obiettivi macroeconomici previsti dalla NADEF? E' impossibile dare una risposta certa, posto che nessuno di noi possiede una sfera di cristallo. Si può affermare, però, che si tratta di un indirizzo che, al netto dei vincoli imposti dal Tratto Ue e dei provvedimenti di politica fiscale, sui quali ho più volte espresso la mia contraria opinione sulle pagine del Quotidiano Ipsos e ai quali rinvio - ha una sua dignità e un valore "tecnico" comparabile con quelli espressi, più o meno, esplicitamente, dai rappresentanti degli enti e delle istituzioni chiamati in audizione in Commissione Bilancio martedì scorso.

Sicuramente possiamo affermare che questo Paese ha la necessità non più procrastinabile per colmare il gap sul tasso di crescita con gli altri Paesi Ue, come richiesto dalla stessa banca d'Italia, di una serie di interventi mirati, quali:

- una riduzione del debito pubblico, benché non sia di per sé insostenibile ², piegando con decisione al ribasso il rapporto debito/Pil. Ma per farlo "la via maestra è agire sul denominatore" facendo in modo che il tasso di crescita non sia costantemente dello "zero virgola" ma compreso tra il 2 e il 3%, spingendo "con decisione in direzione del sostegno della domanda interna" ³. Ma per dare un deciso impulso alla crescita e, soprattutto, per colmare il gap con gli altri Paesi Ue, un ruolo fondamentale non può che svolgerlo la spesa pubblica che è stata determinante, in quegli stessi Paesi, per garantire i più elevati livelli incrementali del Pil ⁴. Spesa pubblica che può essere finanziata anche in deficit e, quindi, a debito, senza che ciò possa avere automatiche ripercussioni sull'evoluzione dei tassi d'interesse ⁵ e senza che sia costretta dalla rigida osservanza dei vincoli di bilancio ⁶;
- una serie di misure volte a riequilibrare le disuguaglianze che una globalizzazione incontrollata e un mercato dei capitali assolutamente libero e senza regole hanno prodotto. Misure che rimettano in moto l'"ascensore sociale" ormai bloccato, attraverso investimenti in istruzione e formazione, necessarie anche per accompagnare l'evoluzione tecnologica che ci preoccupiamo di stimolare e di cui abbiamo bisogno per incrementare la produttività. Misure che siano in grado di garantire quelle protezioni sociali alle persone che perderanno il lavoro proprio in conseguenza dello

² S. Manzocchi, *Le scelte rinviare e il debito azzerano la crescita*, in *Il Sole 24 Ore* del 20.8.2016

³ D. Pesole, *L'attacco al debito esige crescita*, in *Il Sole 24 Ore* del 18.9.2016, nonché P. Krugman, *La nefasta ossessione tedesca per l'austerità*, in *Il Sole 24 Ore* del 4.9.2016. Sulla necessità di agire sulla crescita del Pil anche per recuperare il grave gap di crescita rispetto agli altri Paesi Ue, si veda L. Ricolfi, *Perché solo la crescita può ridurre il debito*, *Il Sole 24 Ore* del 18.9.2016.

⁴ M. Fortis, *Ma per il Pil degli altri la differenza la fa soltanto la spesa pubblica*, in *Il Sole 24 Ore* del 20.8.2016.

⁵ Come sostenuto dagli analisti di BofA/Merrill Lynch e riportato da A. Franceschi, *Esaurita la spinta monetaria si scommette sulla leva fiscale*, in *Il Sole 24 Ore* del 27.8.2016, e da M. P. Toschi, *global market strategist di JP Morgan e riportato da A. Piu, Italia. JP Morgan: troppo presto per giudicare la manovra*, in *Wall Street Italia* del 10.10.2018.

⁶ M. Spence, *Come combattere la stagnazione*, in *Il Sole 24 Ore* del 4.9.2016.

sviluppo della tecnologia, e quel grado di benessere che rende più forte l'economia e la società stessa nel suo insieme⁷;

- nell'ambito di una politica di incentivazione della domanda interna, un ruolo fondamentale può e deve averlo una adeguata politica fiscale, come sostiene lo stesso FMI⁸, in gran parte diversa da quella proposta attualmente dalla Lega. Dovranno essere evitati interventi non strutturali, regimi sostitutivi d'imposta, parcellizzanti e avulsi da una logica di "sistema tributario", come richiede la Costituzione. La politica fiscale è una gran brutta bestia e richiede un approccio e una attenzione particolarmente professionale.

Tutte queste misure rappresentano scelte politiche prima ancora che tecniche. E queste scelte competono al Governo in carica, espressione di un Parlamento eletto dal popolo in ossequio al principio della sovranità popolare garantito dall'art. 1, co. 2, Cost., e non ai tecnici, per loro natura vincolati ai numeri e alle formule matematiche. Un Governo che "governi" il Paese e che si assuma, nei confronti del Parlamento e degli elettori, la responsabilità delle sue scelte necessariamente compiute con particolare professionalità e diligenza.

Non c'è dubbio, però, che la credibilità e la capacità di governare si esprimano anche nell'individuare le coperture più adeguate per le spese non finanziate in deficit. Una di queste, per esempio, riguarda la tanto discussa disattivazione delle clausole di salvaguardia Iva. Un "mostro" che sembra terrorizzare chi governa, anche per il rischio che potrebbe comportare in termini di consenso elettorale, ma che per la complessità che lo contraddistingue dovrebbe essere affrontato con grande attenzione e un po' di coraggio, come ho avuto modo di sostenere in un altro mio recente contributo⁹.

Le coperture rappresentano un tema che deve essere affrontato con il massimo rigore e, se si è deciso di esporle già nel programma di governo in campagna elettorale, anche con la necessaria coerenza, altrimenti diventa fin troppo facile per l'opposizione, smascherare la credibilità delle proposte.

I prossimi giorni saranno molto delicati, per cui ai membri del governo gialloverde si richiede una grande attenzione nell'adottare la modalità di comunicazione istituzionale più appropriata, nel senso che il rigore e la pacatezza dovrebbero prevalere sulle esternazioni da campagna elettorale.

⁷ J.P. Fitoussi e K. Malik, *Se il rigore gonfia il vento populista*, in *Il Sole 24 Ore* del 28.6.2016.

⁸ Dopo aver riconosciuto in questi ultimi anni l'inadeguatezza delle misure di austerità (vedi Grecia) che hanno aggravato la dimensione della crisi e, aggiungerei, provocato una "macelleria sociale".

⁹ Si rinvia a *Clausole di salvaguardia IVA: un mostro che terrorizza?*, in *Quotidiano Ipsos*, del 11.10.2018.