

## “Manovra economica 2020”

### La politica fiscale *driver* della crescita

di Fabio Ghiselli

Dall'approvazione della Nota di aggiornamento al DEF avvenuta la scorsa settimana, il confronto si è concentrato sulle misure che dovrebbero essere inserite nel “decreto fiscale” atteso in CdM già lunedì 21 ottobre. La questione fiscale ha sempre dato luogo a dispute tra le forze politiche, tanto che anche questa volta tutto lascia presagire l'avvio di un vivace confronto in Parlamento nel corso della fase di conversione in legge, sempreché il Governo non decida, per evitare sorprese, di porre la questione di fiducia.

Ma in questa sede non voglio soffermarmi sulle singole misure che dovrebbero essere adottate o su quelle assunte dal precedente esecutivo sulla base del “contratto” di governo che, invece, alcuni vorrebbero abrogare e altri vorrebbero mantenere.

Vorrei, invece, indugiare su un paio di questioni preliminari o di principio, che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare - a secondo dei punti di vista - l'impostazione della manovra per il 2020.

La prima riguarda alcuni passaggi contenuti nella Nota di aggiornamento al DEF dai quali si evincerebbe la decisa volontà di avviare un serio quanto ineludibile percorso di revisione dei famosi parametri di Maastricht, apparsi del tutto inadeguati a gestire situazioni di perdurante crisi economica. Questa sarebbe confermata anche dalla diplomatica affermazione secondo la quale occorrerebbe “migliorare il Patto di stabilità e crescita e la sua applicazione, evitando effetti pro-ciclici e sostenendo gli investimenti”.

Nella Relazione si legge che le politiche di contenimento della spesa messe in atto (fino al 2017) hanno impedito interventi adeguati sul piano sociale e hanno minato i presupposti per una ripresa economica più decisa. Si tratta di una osservazione dal peso specifico piuttosto significativo che conduce l'esecutivo a sostenere “la necessità di rivedere la regola che escludesse determinate categorie di beni di investimento dalle spese rilevanti ai fini dei suddetti parametri.

Inoltre, si sostiene che il percorso di rientro del debito previsto dalle regole sul *fiscal compact* permane difficile a causa non solo della flebile crescita, ma anche dei “parametri di convergenza troppo rigidi sia in termini di obiettivo finale (60% del rapporto debito/PIL), sia in termini temporali (venti anni)”, per cui “resta in piedi un rilevante problema di policy secondo il quale il conseguimento di un avanzo primario di bilancio tale da riportare il rapporto debito/PIL su un percorso discendente non deve impedire l'utilizzo di risorse per rafforzare la crescita economica”.

Da ciò emergerebbe la necessità e l'opportunità di assumere una posizione fiscale espansiva per l'area dell'euro, anche se questa dovrebbe essere frutto di una politica di stimolo da parte dei Paesi membri in surplus e di un graduale consolidamento fiscale da parte delle nazioni più indebitate.

La politica fiscale, quindi, dovrebbe assumere il ruolo di *driver* di una politica economica espansiva che sia effettivamente in grado di far uscire dalle “secche” di una stagnazione tecnica o sostanziale - come si potrebbe definire una crescita dello zero virgola - in cui si trovano alcune economie europee come la nostra.

Una fiscalità la cui grande rilevanza non sembra essere ancora ben assimilata da tutti i soggetti coinvolti, nonostante sia l'unico strumento in grado di sostenere lo Stato: ricordo che le entrate tributarie (erariali e degli enti locali) rappresentano oltre l'88% delle entrate complessive e sono le uniche in grado di finanziare le spese correnti e quelle di investimento (o di ripagare il debito contratto per finanziarle). In tale condizione, chi governa non può permettersi di non sfruttare appieno tutte e tre le funzioni delle imposte, quali fonte primaria delle entrate tributarie: quella di provvedere al sostenimento dei carichi pubblici e delle spese dello Stato per il suo funzionamento; quella di incidere in qualche misura sul sistema economico, attraverso misure di incentivazione e disincentivazione di talune condotte dei contribuenti e/o di alcune attività economiche; quella redistributiva, ossia di ripartizione del carico fiscale.

Benché la spesa (pubblica) abbia un ruolo rilevante per attuare la (re)distribuzione delle risorse, non può costituire l'unico strumento da utilizzare. Perché se è importante quanto e come si spende, lo è altrettanto come, da chi e in che misura si recuperano le entrate tributarie.

La seconda considerazione attiene alle valutazioni espresse dall'ex Presidente della BCE, Mario Draghi, nel discorso pronunciato in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* all'Università

Cattolica di Milano (e pubblicato sul sito della Banca centrale). In esso si legge che “dove la politica fiscale ha svolto un ruolo più rilevante dopo la crisi, il ritorno alla stabilità dei prezzi è stato più rapido” e “i tassi di interesse hanno potuto risalire più velocemente ... (gli Stati Uniti, *n.d.a.*) mentre nell’area euro sono bassi o negativi da lungo tempo”. Da qui appare evidente il lancio di un appello ai governi dei Paesi Ue e alle istituzioni comunitarie affinché pongano in essere “una politica fiscale più attiva nell’area euro (che) permetterebbe quindi di modificare più celermente quelle politiche dei cui effetti negativi su alcune categorie di cittadini e di intermediari siamo ben consapevoli”.

In buona sostanza, “una politica fiscale più attiva” sembrerebbe significare una politica fiscale espansiva che, considerata l’assenza di ulteriori specificazioni, dovrebbe essere avviata non solo da quei Paesi che sono nelle condizioni di poterlo fare grazie a un robusto avanzo primario (come la Germania), ma anche da quelli che, a causa del vincolo rappresentato dai parametri di Maastricht, non lo sarebbero. Mi rendo conto che si tratta di una interpretazione personale che potrebbe non essere condivisa, ma tale conclusione sarebbe avvalorata sia dagli effetti limitati per l’area euro che sarebbero generati da una politica fiscale espansiva posta in essere solo dai Paesi “virtuosi”, sia dalla constatazione che in presenza di tassi di interesse negativi, lo spazio per ulteriori interventi di politica monetaria sarebbe molto limitato, in quanto affidato solo a ulteriori acquisti di titoli del debito pubblico. Una volta superato lo zero ed entrati nel territorio dei numeri preceduti dal segno meno, inoltrarsi oltre lungo lo stesso asse e direzione non avrebbe molto senso. Anzi, potrebbe sortire effetti opposti a quelli desiderati a causa del rischio di traslazione generalizzata al sistema economico dei tassi negativi, con risultati destabilizzanti anche a livello sociale.

Probabilmente è ancora troppo presto per imboccare questa direttrice con decisione, soprattutto per primi, e in presenza di un “mercato” che dimostra di non averne compreso le potenzialità (vedi spread), così come di non aver soppesato i rischi del perdurare di una situazione di crescita zero o prossima allo zero. Anche se un primo timido passo è stato fatto dal Governo con la NaDEF: la manovra complessiva per il 2020, pari a 30 miliardi è stata finanziata in deficit per 16, anche se, come evidenziato dall’Osservatorio CPI dell’Università Cattolica diretto da C. Cottarelli nel documento *Osservazioni al documento Programmatico di Bilancio 2020*, del 19 ottobre, non c’è stato un rilevante finanziamento in deficit dal momento che il rapporto rispetto al Pil cresce dello 0,1%, passando dal 2.1 (del DEF inviato ad aprile alla commissione Ue) al 2.2%. Evoluzione che ha indotto l’Osservatorio ad affermare che “dal punto di vista macroeconomico, la manovra è sostanzialmente neutrale: lo stato immette nell’economia in termini netti e rispetto al Pil lo stesso ammontare di risorse”. La manovra “è espansiva se valutata rispetto al tendenziale comprensivo dell’aumento dell’Iva, ma - ciò che conta per l’effetto della politica di bilancio sulla crescita - è neutrale rispetto all’anno precedente”.

Ecco perché le scelte di politica fiscale dovrebbero andare oltre l’essere semplicemente un “segnale” (per gli elettori) della volontà di seguire una certa strada, per essere adottate solo laddove siano realmente in grado di generare sviluppo, per qualità e consistenza degli importi assegnati.

Da diversi anni ci dobbiamo confrontare duramente con la definizione di economia che Lord Lionel Robbins diede nel 1932, come quella “scienza che studia la condotta umana nel momento in cui, data una graduatoria di obiettivi, si devono operare delle scelte su mezzi scarsi applicabili ad usi alternativi”. Tralasciando il fatto che questo paradigma è stato posto dalla scuola neoclassica a fondamento delle proprie teorie critiche sulla funzione della spesa pubblica, il pensiero potrebbe adattarsi al presente in questo senso: le risorse finanziarie sono scarse, i vincoli del patto di stabilità Ue non consentono (per il momento) quegli spazi di manovra che sarebbero necessari per dare un impulso decisivo alla crescita di un Paese fermo (PIL 0%), quindi la politica deve fare delle scelte indirizzando le risorse finanziarie disponibili (scarse) verso quelle iniziative che possiedono il maggior grado di efficacia ed efficienza rispetto al fine. Efficacia ed efficienza che non possono mirare solo alla produzione della massima ricchezza possibile ma anche a una sua equa distribuzione, soprattutto laddove la società sia caratterizzata da forti disuguaglianze che, come è noto, ostacolano lo sviluppo.

Ma non solo. Perché la politica fiscale potrebbe avere un ruolo essenziale di stimolo per la crescita della domanda interna, fattore determinante per l’espansione dell’economia in generale e della produzione industriale in particolare, visto il previsto rallentamento delle esportazioni causato da un pari rallentamento della domanda estera dell’eurozona e dall’introduzione di dazi al commercio mondiale.

Allo stesso tempo, il documento pubblico prevede di introdurre interventi mirati a incentivare il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, l’efficientamento dei processi produttivi e la transizione verso la quarta rivoluzione industriale (4.0), per lo 0,1% del PIL (1,8 mld). Al netto della opportunità di agevolare quegli investimenti che possono contribuire all’attuazione del *Green New Deal*, alcuni dubbi sorgono in merito alla prosecuzione degli incentivi agli investimenti privati delle aziende. I dubbi nascono proprio dal rapporto del Centro Studi Confindustria sugli scenari economici 2019. In esso si legge che gli investimenti fissi lordi delle imprese sono previsti in diminuzione anche nel 2020 a causa di “un

riassetamento in parte fisiologico, al ribasso, della spesa in beni capitali dopo gli incentivi degli scorsi anni". Considerato che, sempre secondo il rapporto, sarebbe "il calo delle attese delle imprese sulla domanda, sia interna sia estera" ad essere "il principale fattore determinante degli investimenti" - gli incentivi fiscali rileverebbero come quota parte di uno dei sette fattori determinanti (grafico 1.5) - forse sarebbe il caso di concentrare le risorse scarse sugli stimoli alla domanda interna per permettere alle imprese di rendere profittevoli gli investimenti già eseguiti, piuttosto che destinare risorse per incentivare investimenti che le imprese non hanno intenzione di effettuare. In un ottica di economia di mercato, mi chiedo per quanto tempo sia opportuno o necessario "drogare" il mercato con agevolazioni varie. Inoltre, rilevato che secondo gli ultimi studi internazionali la situazione di tassi negativi costituirebbe un forte stimolo per l'impiego di denaro nell'economia reale e per l'accesso al credito, ma che, al contrario, si sono inaspriti i criteri di offerta sui prestiti alle imprese a causa di un aumento della percezione del rischio di insolvenza tra gli intermediari, allora, forse, sarebbe il caso di agevolare l'accesso al credito tramite una sorta di garanzie pubbliche. Senza contare che un incremento della domanda interna che stimolerebbe la produzione ridurrebbe il rischio di insolvenza delle imprese.

Ovviamente le scelte devono esprimere una precisa "visione" del mondo e della società, ma non possono essere la risultante di paure, non possono costituire un "vessillo" da erigere o da piantare da qualche parte per dimostrare qualcosa (sempre al proprio elettorato) o, peggio, un muro da difendere a qualunque costo. Invece c'è il terrore di essere considerati il "partito delle tasse" e di perdere consenso, per cui non si possono aumentare ma solo tagliare. Persino le "rimodulazioni" sono guardate con estrema diffidenza, perché esprimono un'idea redistributiva per nulla progressista, per cui se si fanno non devono essere troppo evidenti e, soprattutto, non devono abbattere l'ultimo baluardo prima della morte (politica) rappresentato dal "saldo zero".

Ma gli elettori non sono stupidi. Se non percepiscono effetti economici concreti dalle misure che si introducono, perderanno la fiducia verso chi li rappresenta e questo allargherà ancora la distanza tra la politica e la società civile.

La gestione del bene comune impone la conoscenza dei problemi, l'umiltà e, a volte, la rinuncia nell'immediato presente a quelle soluzioni che non possono essere finanziate in modo adeguato per essere efficaci, in attesa di tempi migliori per concretizzarle.