

## Rientri “virtuosi” dal debito. Precetti e realtà.

Non ho alcuna esitazione a sottoscrivere il convincimento, largamente diffuso, che vi siano fattori di disincentivo e di distorsione legati al livello alto dell'imposizione. Mi chiedo, però, quale criterio valutativo esso possa costituire in sede di giudizio sui caratteri del risanamento italiano e quale illuminazione dia per le opzioni che si pongono in futuro.

È ingenuo giudicare l'Italia con strumenti analitici astratti e senza partire dall'entità del dissesto del bilancio pubblico. Il nostro indebitamento carica ancora oggi una quota di interessi da pagare, che è il 3% più alta della media dei nostri partner europei: vale a dire 60.000 miliardi da spendere ogni 1° gennaio e che gli altri paesi non hanno e possono destinare a detassazione, infrastrutture o welfare (complessivamente, a coesione sociale). Al momento dell'accelerazione nel percorso di risanamento, avvenuta in questa legislatura, quella porzione di interessi era maggiore e valeva oltre 100.000 miliardi. L'Italia ha, inoltre, una spesa sotto la media della Comunità e che a legislazione invariata rischiava di espandersi rapidamente (da cui una sottovalutazione del contenimento che risulta dai dati a consuntivo); un ulteriore contenimento comportava, con Annibale alle porte, una riorganizzazione del sistema di welfare. Un'operazione che richiede tempo, riflessione, libri bianchi e che si estende a domino su istituti complessi, ma che al massimo porta ad un ribilanciamento nella copertura dei rischi sociali, a cui si accompagnano anche economie, ma nel lungo periodo (e soprattutto economie rispetto a ciò che sarebbe successo altrimenti). Si può imputare a questa legislatura di non avere esteso a tutti il sistema contributivo previdenziale, ma la scala dei risparmi di questo, come di altri provvedimenti di welfare, avrebbe comportato cifre irrisorie nel breve periodo (1.500 miliardi cumulativi in quattro anni per l'estensione del sistema contributivo) abissalmente lontane da quelle richieste per l'emergenza; per cui, la discussione sulla desiderabilità o meno di quelle misure si pone su tutt'altro piano da quello del risanamento.

L'alternativa non era tra un risanamento attraverso la spesa o attraverso l'imposizione, ma tra nessun risanamento in tempi brevi (con tutti i rischi del caso) e uno che avesse comportato anche qualche inasprimento fiscale. Ma, quest'ultimo accompagnato da attenuazioni sostanziali dei costi per l'economia, sia in ragione della distribuzione oculata del carico, sia, più ancora, della caduta dei costi di indebitamento e dell'espansione dei corsi mobiliari.

Gli esempi su cui è stata costruita la teoria della *expansionary fiscal contraction* (contrazione espansionistica della spesa pubblica), Irlanda e Danimarca agli inizi degli anni '80, sono talmente poco pertinenti per l'Italia da rendere difficile che su di essi si possano costruire teorie generali. Non solo per l'entità e qualità del risanamento richiesto, ma anche per il fortunato contesto internazionale in cui quel risanamento fu attuato, in fase di forte espansione dell'economia mondiale e di caduta del prezzo del petrolio.

Nella visione della teoria della *expansionary fiscal contraction*, tanto cara ad interpretazioni astratte, lo spiazzamento che la spesa pubblica attuerebbe rispetto a quella privata incide sulla dinamica del reddito prodotto attraverso relazioni di lungo periodo: quelle che trasmettono al mercato del lavoro privato dinamiche perverse che originano dall'impiego pubblico e quelle che agiscono attraverso il disincentivo conseguente ai costi fiscali della spesa pubblica. Ridurre la spesa

pubblica è l'unico modo per depotenziare quelle relazioni e "liberare" spesa privata. Di conseguenza, la via italiana al risanamento è stata, in questa visione analitica, lesiva dello sviluppo, in quanto avvenuta senza un importante abbattimento della spesa.

Per non fondare su un a priori dottrinario i giudizi su un'esperienza concreta sarà opportuno entrare nel merito di quanto e se quei rimandi di causa effetto (che esistono, ma agiscono nel lungo periodo) siano stati resi più stringenti dalle modalità del risanamento avvenuto in tempi relativamente rapidi. Quei rimandi attribuiscono alle dinamiche delle retribuzioni nel settore pubblico e degli schemi pensionistici pubblici (tipici del meccanismo amministrativo-burocratico che presiede alla loro determinazione) un effetto di *spillover* al settore privato. Ricordo, però, che nella seconda metà degli anni '90 i meccanismi istituzionali che presiedono alla formazione delle retribuzioni pubbliche sono stati cambiati, contrattualizzando l'impiego pubblico e ponendo come controparte un'Agenzia svincolata dalla macchina burocratica e vincolata nel bilancio; sul sistema pensionistico pubblico si è pesantemente intervenuti eliminando i benefici differenziali; le dinamiche monetarie delle retribuzioni pubbliche sono state tenute al di sotto dell'inflazione. Quindi quei meccanismi di *spillover* hanno avuto un depotenziamento.

Per ciò che riguarda il meccanismo di trasmissione diretto della spesa pubblica, attraverso la pressione fiscale, ricordo che l'incremento di tassazione è stato essenzialmente caricato sulle famiglie più che sulle imprese. Certo, può essere rimbalzato su queste ultime via dinamica dei consumi. Ma, se la debole espansione del reddito familiare disponibile sia causa della debole espansione del reddito complessivo o ne sia effetto è tutto da stabilirsi, come dirò poi.

Vari altri fattori vanno considerati. Quell'incremento di tassazione è avvenuto, come ricordavo, in concomitanza ad abbattimenti dei tassi di interesse ed espansione dei valori mobiliari che avrebbero dovuto avere un effetto compensativo su famiglie e imprese. Una parte del gettito è poi derivata da gonfiamento di entrate in capitoli che nulla hanno a che fare con la formazione del reddito da produzione o disponibile, quale quelle scaturite nel tempo dai capital gain o dai giochi. Entrava in concomitanza in vigore una riforma fiscale che rivoluzionava la fiscalità d'impresa e la orientava in una direzione sollecitativa della crescita e dello sviluppo, con importanti detassazioni specifiche. Vi è poi da sottolineare che, per quanto sia salita a sbalzi, per poi inclinarsi, la pressione fiscale italiana, specie quella sulle imprese, non è stata, anche al suo apice, mai superiore a quella media europea. Rispetto a paesi direttamente confrontabili, quali Germania e Francia, è stata inferiore.

Vi è da chiedersi perché quei livelli di tassazione siano risultati compatibili in Germania e Francia con una crescita circa doppia di quella italiana nell'ultima parte degli anni 90, pur non usufruendo le imprese tedesche e francesi né di analogo compensazione su flussi e stock dell'indebitamento derivante dall'andamento dei tassi di interesse né di analogo espansione dei corsi azionari. Temo che qui occorra tirare in ballo elementi extraeconomici, più che la pressione fiscale in sé; elementi che, se poi di fatto rientrano nell'economia, vi rientrano attraverso il gioco delle aspettative. In Francia e Germania non vi è, dietro la contesa politica e il conflitto sociale, l'assenza di compattezza nazionale che vi è in Italia. La spaccatura della società per sua natura non produce ottimismo e fiducia nel futuro del Paese, ma inviluppo critico e percezione pessimistica del contesto. Io credo con convinzione che alla fine contino gli *animal spirits*.

La stessa letteratura teorica fa riferimento a quegli equilibri indesiderabili, non giustificabili, ex-ante, determinati dal pessimismo degli agenti, che si autoalimentano e quindi si autogiustificano perché trovano ex-post riscontro nel risultato dell'azione collettiva. (Rimando al misuratissimo saggio di Bernasconi per la discussione della letteratura teorica nel contesto italiano nel Rapporto sulla finanza pubblica italiana 2000, a cura di Bernardi,).

Quando la variabile fiscale entra in gioco, tocca nervi scoperti della società, diventa il centro della contesa politica e della propaganda, fa breccia nelle aspettative anche al di là del merito effettivo. La drammatizzazione è inevitabile. La pressione fiscale diventa per sua natura "insopportabile", il ministro delle finanze il "Dracula" delle tasse. Centri di ricerca, commentatori e il dibattito pubblico attirano più attenzione se si concentrano sui pericoli piuttosto che sulle opportunità; le associazioni di categoria e professionali esercitano una critica difensiva e preventiva spargendo altrettanto pessimismo cautelativo e diffidenza verso obiettivi specifici o generali della politica economica. Si aggiunga, che se l'utilizzo della leva fiscale si accompagna a un mutamento strutturale completo della fiscalità che comporta molte modifiche di impostazione - con leva essenzialmente, da un lato, sulle reazioni comportamentali alla distribuzione di sanzioni e premi e, dall'altro, sulla chiusura dei canali di evasione e sulla sostituzione dell'impostazione categoriale con quella universalistica - la spaccatura della società agisce in modo ancora più radicale. Agisce nella contesa politica come opera di svalorizzazione di ogni aspetto dei mutamenti, fa emergere diffidenza, paura, attribuzione di intenzioni perverse, che impedisce agli operatori di cogliere a pieno le leve insite nelle modifiche. Ciò a maggior ragione quando l'opposizione ha una potenza di fuoco mediatico, capace di diffondere emotivamente i suoi giudizi.

Non voglio essere frainteso e implicare qualcosa che sia fuori dal gioco democratico o dalla liceità o sia esente, una volta che il circolo del pessimismo si mette in moto, da giustificazioni. Voglio solo portare in evidenza come l'assenza di una coesione di fondo nazionale, in generale, e la presenza di una anomalia tutta italiana di non legittimazione reciproca tra gli schieramenti contendenti non produce self confidence e non è quindi neutra sugli eventi dell'economia: retroagisce pesantemente sulle reazioni comportamentali degli operatori, sul sentimento del mercato e sugli *animal spirits*. A parità di misure l'economia reagisce diversamente, perché diversa è la diffusione di paure.

Mi colpisce ricorrentemente rilevare, nei rapporti col mondo dell'imprenditoria diffusa, quanto radicato sia il convincimento, anche tra operatori sofisticati, che l'Irap abbia alzato la pressione fiscale o sia andata a vantaggio solo delle grandi imprese. È apparato che non è così, ma né fatti, né cifre, né revisitazioni dell'esperienza individuale possono sradicare questo convincimento. Mi capita altrettanto ricorrentemente di raccogliere la perorazione a favore del varo di una "Tremonti per gli investimenti" quando l'esigenza di agevolazione specifica è stata superata abbondantemente in questi anni da strumenti più potenti quali la dit, la dit "allargata" (entrambe permanenti), la "Visco per investimenti" (temporanea) e la forfetizzazione del reddito conseguente agli studi di settore.

Se la capacità di diffusione di filtri di giudizio - per opera delle tematiche dell'opposizione - è questa su temi fiscali specifici (che pure fanno parte di un progetto qualitativamente rilevante) è immaginabile quale sia la capacità di penetrazione pervasiva, su una base più consistente, quando la drammatizzazione si dirige verso la pressione fiscale "insopportabile"; un tema

Eliminato: .

Eliminato: re

che più si presta a giudizi sommari. Continuo a ritenere che, a parità di circostanze, le stesse misure calate in un contesto di coesione nazionale e di fiducia istituzionale di tipo tedesco o francese avrebbero potuto coesistere con una diversa prestazione dell'economia.

Gli aspetti portati all'attenzione vogliono essere di esortazione alla cautela nei giudizi sommari sugli effetti della pressione fiscale, ma non tolgono nulla alla desiderabilità di una sua riduzione sostanziale che continui il percorso avviato e lo potenzi in futuro. I nessi causa effetto che rendono preferibile una minore ad una maggiore pressione fiscale sono forse stati sovraenfaticizzati, sono forse stati depotenziati nell'ultima fase del risanamento, ma non si può affermare che non esistano. Guai, però, a non entrare dentro il meccanismo che conduce a minore tassazione; gli economisti fanno presto a manovrare la variabile T (= tassazione) e la variabile G (= spesa pubblica), combinandole tra loro in qualche gioco econometrico da cui traggono conclusioni precettive.

La pressione fiscale si abbassa attraverso tre vie: riducendo la spesa pubblica, riducendo il debito, recuperando il gettito sottratto dall'evasione.

Si può ancora usufruire di risparmi nella spesa per interessi, anche con un presumibile scenario di tassi di interesse in rialzo. Esiste un margine ancora consistente di sostituzione di vecchio debito emesso a tassi alti con debito emesso a tassi correnti; in più, man mano che il profilo del rapporto fra debito e Pil si riduce, si risparmiano circa 1200 miliardi per ogni punto di riduzione del rapporto. Nel 2004 probabilmente arriveremo, se rispetteremo i vincoli di bilancio tracciati dal Governo nel Documento di programmazione economica e finanziaria, dal 116 attuale al 100, il che comporta un risparmio nell'arco di 4 anni che può aggirarsi intorno ai 20-25 mila miliardi, sopra l'1% del Pil.

Per quanto riguarda la tenuta del gettito ed ulteriore recupero, penso che il sistema messo in piedi di accerchiamento dell'evasione (ma in un rapporto di dialogo con il contribuente) sia efficace. In questo campo, le preoccupazioni che si possono nutrire non sono intrinseche al meccanismo. Ormai il fisco telematico consente di avviare rapidamente la verifica (anche aiutato dall'unicità delle dichiarazioni a fini iva, irpef, irap, inail e inps), senza che l'amministrazione debba più controllare gli aspetti formali (delegati ai Caf e ai professionisti contabili), e sottrarre attenzione a quelli sostanziali. Anche gli studi di settore hanno la funzione di semplificare l'attività di verifica e concentrarla sulle aree di vera pericolosità fiscale. Per legge, un anno ogni due saranno verificate le imprese con giro di affari sopra i 50 miliardi, uno ogni quattro quelle fra i 50 e i 10 miliardi; sotto i 10 miliardi subentrano le modalità di verifica degli studi di settore messi in moto da scarti di congruenza rispetto alle aspettative a priori. Maggiore efficienza dell'amministrazione pubblica, maggiore razionalità di organizzazione e metodologie di controllo efficaci fanno parte del quadro. Vi è poi la messa sotto controllo delle pratiche o dei canali di potenziale evasione, tramite il monitoraggio delle triangolazioni, delle residenze estere e paradisi fiscali, delle società di comodo. Si aggiunga l'introduzione dei nuovi sostituti di imposta, quali gli amministratori di condominio, l'anagrafe dei conti correnti, e l'intervento di intermediari professionali nel rapporto tra fisco e risparmiatore. Fra le strategie metterei anche l'incentivo ad emergere (anche collegando direttamente la riduzione del prelievo) e la determinazione, diventata aspettativa del mercato, a non concedere più condoni. Di per sé non avrei preoccupazioni circa la tenuta di gettito, se non fosse che questo programma non è bipartisan. È stato visto con fastidio dall'opposizione che lo ha osteggiato apertamente in vari aspetti (se non

tutti), in nome di una difesa dei diritti (?) del contribuente. Temo che sarà in gran parte smantellato se essa dovesse diventare maggioranza.

Veniamo quindi alla spesa primaria. Lo scenario che si prospetta nel DPF prevede una sua riduzione dal 41,7 del 2000 al 38,8% del pil nel 2004. Essa dovrebbe crescere con un'elasticità di 0,65 rispetto al pil, dove negli ultimi anni è cresciuta circa con lo stesso andamento del pil (elasticità 0,9%). Solo se questo scenario sarà rispettato sarà possibile tenere i saldi di bilancio prefissati con una riduzione della pressione fiscale, cumulativa nei 3 anni, di due punti percentuali (elasticità delle entrate pari a 0,8, dove negli ultimi anni è stata dell'1,2).

Considero questo un obiettivo ambizioso e non so quanto realistico. L'andamento della spesa dovrebbe segnare una vera e propria rottura rispetto alle dinamiche seguite in passato.

Non ci sono capitoli ovvi di abbattimento della sua dinamica, per cui lo scenario presuppone un sapiente lavoro di bisturi. Il risparmio sulla spesa dalle aste on line non basta. L'intervento sulle pensioni (contributivo per tutti) non dà risparmi eclatanti nel breve periodo, né lo danno interventi di altro tipo, a meno di una non auspicabile rimozione dei diritti acquisiti. La stessa opposizione si è fatta paladina di consistenti aumenti delle pensioni minime. Dal welfare vi è da attendersi un ribilanciamento tra rischi coperti troppo e troppo poco, ma non è facile immaginare interventi che vadano oltre il contenimento della spesa complessiva nel lungo periodo. Ricordiamoci, per converso, che abbiamo interi comparti dell'impiego pubblico, cui chiediamo servizi essenziali e delicati svolti in modo efficiente, per i quali non paghiamo stipendi professionali, scuola e sicurezza in primo luogo. Non possiamo pensare ad una seria riforma della P.A. senza avere a disposizione stanziamenti per il trattamento incentivante del merito e dell'efficienza. Sulla formazione dovremo spendere molto (anche dopo aver recuperato i margini di efficienza e razionalità). In generale non c'è riforma che sia credibile senza comportare risorse a disposizione per farla funzionare al meglio. Le infrastrutture desiderabili, per quanto possano usufruire delle importanti innovazioni introdotte in sede normativa e del project financing, non godono tutte di finanziamenti già stanziati nei precedenti bilanci, e comporteranno spesa. Basta aver partecipato alla formazione della legge finanziaria di quest'anno, particolarmente generosa, per capire quali e quante esigenze aggiuntive (sociali e produttive) di spesa e di detassazione siano state tirate in ballo dagli emendamenti della maggioranza e (più spesso) dell'opposizione per essere abbastanza pessimisti sulla possibilità di contenimento della spesa e sui meccanismi che dovrebbero garantirla.

Allo scenario, che considero in sé ambizioso, fissato dal Governo, si contrappone uno scenario shock previsto dall'opposizione di abbattimento della pressione fiscale del 10% in 4 anni e di altrettanto della spesa. Qui non si tratta più di interventi di bisturi e razionalizzazione sulla spesa, ma - visto che non si può certo pensare a licenziamenti di massa - di veri e propri blocchi portati fuori dal settore pubblico. Ma quali?

Le pensioni affidate al meccanismo assicurativo privato fanno esplodere invece che contenere il bilancio pubblico. Nell'ipotesi più blanda, quella studiata da Castellino e Fornero, - solo applicata ai nuovi entranti e solo per 1/4 dei contributi ora destinati alla previdenza pubblica - il sistema va in pareggio dopo 30 anni e più e può forse risparmiare successivamente, avendo prodotto un deficit pubblico aggiuntivo per un decennio centrale intorno al 2% del pil (in sostanza si perdono contributi più velocemente di quanto, con i decessi, si perda

Eliminato: lo

Eliminato: .....

Eliminato: al

spesa pensionistica). Se quel deficit è saldato con tasse, il provvedimento porta a tutto, meno che a una riduzione della pressione fiscale. Eppure l'ipotesi Castellino Fornero non tiene conto degli eventuali costi nel bilancio statale che comportano i fallimenti delle assicurazioni o le azioni di supplenza volte a integrare le pensioni che lo necessitano.

La sanità non fa differenza. Si può pensare di contenere la dinamica della spesa (che è ora la più bassa in Europa), ma è difficile pensare che a ciò possano essere preposte le regioni. Io non ho molta fiducia nel meccanismo di sanzione per eventuali sprofondamenti, quindi sono pessimista a proposito. Ma mi interrogo anche se la spesa sia effettivamente comprimibile, data la domanda di servizi sanitari che preme, il costo crescente dei macchinari, la necessità di stipendi professionali, l'invecchiamento della popolazione. La privatizzazione è poco idonea al settore, ma comunque può riguardare i settori più profittevoli e gli utenti più giovani, ma lascia allo Stato tutti i rischi più importati e gli interventi costosi non suscettibili di autofinanziamento.

E poi qual è il costrutto di lasciare nel reddito disponibile delle famiglie quanto ora dovuto per previdenza e sanità, se quel reddito è poi gravato di spesa privata negli stessi capitoli che inevitabilmente risulterà superiore?

Date le pressioni alla spesa, su cui mi sono prima soffermato, rimane un mistero come possa essere raggiunta una detassazione del 10%, sempre pensando che questa sia un obiettivo vero e non una enunciazione elettorale. Se comunque il programma di detassazione dovesse procedere, scisso da quello di riduzione della spesa, non vi è curva di Laffer che tenga (meno tasse = più sviluppo = più tasse) perché l'effetto richiesto per rispettare tale curva (e gli impegni comunitari) è una crescita costante pluriennale del pil pari al 7,5% reale.

Non vi sono scorciatoie, improvvisazioni e avventure che possano far sperare in accelerazioni nel cammino verso una minore tassazione. È già un obiettivo ambizioso quello proposto dal Governo. Li bisogna attestarsi e pretendere che sia rispettato, perché lo si potrà ottenere solo con un lavoro serio e inesorabile che anno dopo anno, misura dopo misura lo persegua senza abbassare la guardia. Il resto è demagogia.