La manovra: senza crescita, iniqua e poco strutturale

Stefano Fassina

Premessa

La manovra di finanza pubblica in discussione al Senato¹, il decimo intervento correttivo in 2 anni di governo, è dovuta alle scelte elettorali ed agli errori di politica economica compiuti dal Governo Berlusconi negli ultimi due anni. Per valutare l'impatto di scelte ed errori, va ricordato che il Governo Berlusconi, a Maggio 2008, ha ereditato una quadro di finanza pubblica ricondotto su binari di sostenibilità, dopo il deragliamento causato dal Ministro Tremonti nel periodo 2001-2006. Infatti, il Governo Prodi trovò a Maggio 2006 trovò una procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea per deficit eccessivo e un debito pubblico in risalita dopo 13 anni di calo. Dopo 2 anni, il centrosinistra consegnò al Governo Berlusconi-Tremonti un bilancio pubblico con un saldo primario strutturale al 2% ed un debito ricondotto in discesa. La forza del risanamento avviato è documentata dal risultato di indebitamento 2008: nonostante la contrazione dell'economia (-1%), l'assenza di interventi correttivi in corso d'anno e l'abbandono della lotta all'evasione, il deficit 2008 si è fermato al 2,7% del Pil.

Tra le cause elettorali della manovra, ricordiamo le principali: l'eliminazione delle misure di contrasto all'evasione fiscale introdotte dal Governo Prodi e il dimezzamento delle sanzioni per l'evasione accertata; il "salvataggio" dell'italianità di Alitalia; la completa eliminazione dell'Ici sulla prima casa per i nuclei familiari a reddito e patrimonio più elevato; gli incentivi fiscali al lavoro straordinario quando già incominciava a moltiplicarsi il ricorso alla Cassa Integrazione; la riduzione delle compensazioni fiscali alle banche per le perdite su crediti inesigibili in una fase segnata dalla contrazione dell'offerta di liquidità alle piccole imprese.

Tra gli errori, vanno iscritti i seguenti: i tagli orizzontali e ciechi e, pertanto largamente inefficaci, alle spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni senza alcun disegno di riorganizzazione complessiva di ciascuna macchina amministrativa; l'abbattimento delle spese per investimento sia delle pubbliche amministrazioni centrali sia degli enti territoriali a causa di un Patto di Stabilità Interno indifferenziato; l'utilizzo delle risorse per le aree sottoutilizzate (Fas) per coprire ogni genere di spesa corrente; il rinvio dell'avvio delle riforme strutturali al dopo crisi; l'assenza di interventi a sostegno del reddito dei disoccupati "atipici"; le ritardate e deboli misure per il rafforzamento dei fondi di garanzia per il credito alle micro, piccole e medie imprese; il mancato pagamento di parte dei debiti delle pubbliche amministrazioni verso le imprese; le retromarcie sulle principali liberalizzazioni messe in campo nella scorsa legislatura; l'abbandono del "monitoraggio attivo" sull'andamento dei prezzi di beni e servizi fondamentali per il potere d'acquisto delle famiglie (dai prodotti petroliferi, alle polizze assicurative); l'aumento delle tariffe di importanti servizi pubblici per fare cassa (dai servizi postali all'acqua, dall'elettricità al trasporto ferroviario); l'eliminazione di rilevanti detrazioni Irpef (ad esempio, le detrazioni per l'acquisto degli abbonamenti dei pendolari, le detrazioni per le spese di aggiornamento degli insegnanti) e l'aumento di imposte e tasse (dall'assenza di compensazione del fiscal drag alla tassa sulle memorie virtuali presenti in tutti i dispositivi elettronici); lo svuotamento dei crediti d'imposta alle imprese per la ricerca e lo sviluppo e agli investimenti nel Mezzogiorno; l'eliminazione della detrazione del 55% per le eco-ristrutturazioni.

¹ In allegato, la sintesi dei principali contenuti della manovra.

In sintesi, la manovra presentata dal Governo Berlusconi-Tremonti non ha il fine di migliorare gli obiettivi di deficit e debito pubblico in risposta alle turbolenze europee ed internazionali o per tener conto di un quadro macroeconomico peggiore di quello ipotizzato nella Nota di Aggiornamento al Programma di Stabilità e Crescita inviato a Bruxelles a Gennaio 2010. La Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza pubblica, 6 maggio 2010, afferma in modo chiaro che “gli obiettivi programmatici di indebitamento netto restano fermi al 3,9% del Pil per il 2011 e al 2,7% per il 2012 il mantenimento degli obiettivi individua una manovra correttiva sul saldo primario pari in termini cumulati a circa 1,6 punti percentuali di Pil nel biennio 2011-2012”. La manovra non ha neppure il fine di recuperare, come avviene per gli altri principali Paesi europei e gli Usa, le risorse dedicate al salvataggio del sistema bancario o gli interventi anti-ciclici attuati dal Governo. Per una serie di ragioni, le banche italiane non hanno avuto bisogno di capitali pubblici e gli interventi anti-ciclici, nonostante i 10 decreti di finanza pubblica realizzati da Giugno 2008 ad oggi, sono stati assenti. Pertanto, la manovra è necessaria a compensare scelte elettorali ed errori. Insomma, la manovra poteva essere evitata attraverso una strategia riformista e una responsabile e accorta gestione della finanza pubblica.

Una manovra senza crescita

Il difetto principale della manovra è l'assenza di una strategia di crescita nella quale collocarla. La “cultura della stabilità”, tardivamente scoperta dal Ministro Tremonti, viene posta in alternativa alla “cultura della crescita sostenibile”. Così, il Ministro Tremonti continua a far coincidere la politica economica con la politica di bilancio. Non può funzionare. La politica di bilancio è parte della politica economica. Soprattutto, l'errore fondamentale della politica economica del Governo sta nell'inversione delle variabili “vincolo” con le variabili “obiettivo”. Il controllo della finanza pubblica è stato assunto come obiettivo della politica economica, mentre doveva essere considerato come vincolo in relazione all'obiettivo della crescita. L'inversione implica che, per il Ministro dell'Economia, lasciare aumentare la spesa per acquisti di beni e servizi di 12 miliardi nel biennio alle nostre spalle (+14%) è equivalente al blocco degli investimenti pubblici e allo svuotamento degli incentivi agli investimenti delle imprese. Ovviamente, ai fini dell'impatto sull'economia reale e sulla produttività, non è così.

Insomma, nel rispetto degli aggiustamenti di finanza pubblica, sarebbe stato (e continua ad essere) necessario puntare sulla crescita, non solo e non tanto in termini anti-ciclici, quanto in termini strutturali, ossia per aggredire i nodi che da un quarto di secolo determinano la caduta della nostra produttività totale dei fattori. Non è stato un errore tecnico. È stata conseguenza di una cultura politica dominata dalla sfiducia nell'Italia civile ed innovativa, dalla declinazione dell'intervento pubblico in economia in forme discrezionali e dirigiste, per “comprare” o estorcere consenso ad interessi particolaristici più che a migliorare le condizioni di contesto e ad attuare interventi selettivi di politica industriale ancorati a principi generali. Insomma, un minimalismo corporativo a salvaguardia di rendite di posizione e alle cieche convenienze di interessi di corto respiro.

Le politiche per la crescita non possono essere promosse soltanto a livello nazionale. Anzi, gli sforzi nazionali rischiano di essere frustrati se permane un indirizzo di politica economica europea mercantilistico e deflattivo, ossia la “linea” imposta dalla Germania all'area euro. È necessario impegnare il Governo italiano affinché promuova nell'Unione Europea e nell'area euro una linea alternativa per un'Europa federalista della crescita e del lavoro. Vuol dire accompagnare le misure emergenziali e difensive decise a Bruxelles il 10 Maggio scorso con un'offensiva per: i) un'effettiva e stringente regolazione e vigilanza federale dei mercati finanziari per disciplinare hedge funds, fondi sovrani, attività speculative degli intermediari finanziari; ii) un “Piano Europeo per il lavoro”, finanziato con eurobonds, per costruire infrastrutture strategiche, sostenere programmi di ristrutturazione industriale, politica industriale, ricerca ed innovazione; iii) il rafforzamento del

mercato unico secondo le linee guida elaborate nel recente “Rapporto Monti”; iv) un coordinamento contro la competizione fiscale al ribasso, per il contrasto ai paradisi fiscali, per una financial transaction tax contro i movimenti finanziari speculativi; v) l’apertura in sede WTO di una discussione sugli standard sociali ed ambientali minimi per gli scambi di merci e servizi e un border tax adjustment.

In sintesi, la Strategia Europa 2020, approvata a marzo dal Consiglio Europeo è superata e va radicalmente ridefinita sia sul piano degli obiettivi, sia sul piano della governance.

Una manovra iniqua

La manovra è profondamente iniqua. Non solo perché interviene in modo indiscriminato sul pubblico impiego, negando alla radice l’incentivazione del merito, dimezzando il numero dei lavoratori a tempo determinato o con contratti di collaborazione e bloccando il turn-over senza distinguere le specificità e le diversissime esigenze di ciascun ambito (ad esempio, non solo la scuola e la sanità sono in condizioni diversissime rispetto ad altre amministrazioni, ma anche all’interno del comparto scuola e sanità le differenze sono relevantissime).

La manovra è profondamente iniqua perché i tagli ciechi alla spesa colpiscono in misura insufficiente gli sprechi e le inefficienze, mentre tagliano in modo insostenibile i diritti dei cittadini, dei lavoratori, degli studenti, dei pensionati, delle micro e piccole imprese. In particolare, peseranno i tagli brutali ai trasferimenti a Regioni, Province e Comuni. Le Regioni a statuto ordinario sono chiamate ad uno sforzo impossibile in quanto i 4,5 miliardi di minori trasferimenti previsti si scaricheranno su una quota intorno al 15% dei bilanci regionali, dato che la stragrande maggioranza delle risorse intermedie dalle Regioni è dedicata alla spesa sanitaria. I Comuni, già soffocati dai vincoli “stupidi” del Patto di Stabilità Interno introdotti nell’estate 2008, dovranno ridurre ancora di più sia la spesa per investimenti, sia i servizi sociali. In sostanza, gli interventi sugli enti territoriali, decisi in modo iper-centralistico dal Governo nazionale, determineranno meno risorse per la scuola, per il diritto allo studio, per l’integrazione al reddito dei disoccupati, per l’assistenza agli anziani, per il trasporto pubblico locale, per il sostegno alle imprese, per l’edilizia pubblica. In alternativa alla diminuzione delle risorse, Regioni, Province e Comuni saranno costrette ad aumentare imposte e tariffe. Il percorso è anticipato dalla possibilità riconosciuta al Comune di Roma di introdurre, tra l’altro, un’imposta di soggiorno ed un’imposta sugli imbarchi aerei.

In generale, la manovra contiene misure incidenti sulla condizione economica dei cittadini: ad esempio la facoltà riconosciuta alle concessionarie autostradali di aumentare i pedaggi, con aggravii fino al 25%, o l’assoggettamento al pedaggio anche dei raccordi autostradali gestiti dall’ANAS.

Le scelte iper-centralistiche sugli enti territoriali pregiudicano l’avvio del federalismo responsabile e solidale. La manovra, infatti, attraverso il taglio dei trasferimenti a Regioni, Province e Comuni limita lo spazio finanziario e getta le basi per una definizione minimale dei livelli essenziali delle prestazioni di cittadinanza. Apre la porta, quindi, ad un federalismo differenziato ad esclusivo vantaggio delle realtà più ricche del Paese.

A tal proposito, va rimarcata l’ulteriore aggravamento dell’iniquità territoriale nella politica di bilancio del Governo. Il “centralismo nordista” del Governo continua a sottrarre risorse alle regioni meridionali. La prima forte sottrazione, circa 2 miliardi, è stata effettuata per compensare i costi della completa eliminazione del taglio dell’ICI. Altri 500 milioni, destinati ad investimenti in Calabria e Sicilia, sono stati usati a copertura di spesa corrente. Soprattutto, le risorse Fas sono state utilizzate per ogni ordine di spesa corrente e spesso per far fronte ad esigenze di carattere ordinario. In totale, i tagli e le preallocazioni improprie sono stati pari a circa 19 miliardi di euro (risultanti per 13,7 miliardi dai tagli indicati nella delibera CIPE n. 112/2008 e, per i restanti 5,3 miliardi, da preallocazioni previste da leggi successive). Nella manovra le risorse Fas vengono ulteriormente

ridotte di 2,6 miliardi di euro nel triennio 2011-13. La possibilità riconosciuta alle regioni meridionali di azzerare l'Irap sulle nuove imprese è puramente virtuale, dato che è completamente a carico delle medesime regioni le quali, come ricordato, sono soffocate dai tagli dei trasferimenti e rischiano, anche a causa del debito nella Sanità, di dover aumentare l'Irap, oltre che l'addizionale Irpef.

La manovra è profondamente iniqua anche perché non viene chiesto alcun contributo a quanti negli ultimi anni hanno beneficiato di un'enorme redistribuzione di reddito e ricchezza. I redditi milionari ed i grandi patrimoni, esempio estremo il Signor Silvio Berlusconi, non contribuiscono neanche con un euro al "sacrificio necessario a salvare la Patria". La tassazione aggiuntiva del 10% sui bonus superiori almeno a tre volte l'importo della retribuzione fissa dei manager delle banche è l'ennesima presa in giro dato che, dopo gli interventi della Banca d'Italia, non esistono più mix retributivi simili.

Infine, la manovra è profondamente iniqua perché le misure anti-evasione sono una retromarcia parziale e contraddittoria. Innanzitutto, va ricordata la tolleranza attiva dell'evasione praticata dal Governo Berlusconi-Tremonti. Al di là delle citazioni del Berlusconi d'annata, il favore all'evasione è evidente nei 18 condoni fiscali, contributivi edilizi fatti dal 2001-2006 e ripresi in questa legislatura. Inoltre, è evidente anche nella cancellazione delle misure anti-evasione introdotte dal Governo Prodi nella scorsa legislatura. Infine, è evidente nel mega condono per i capitali evasi e trasferiti all'estero (il famoso "scudo fiscale") a prezzi di favore (5% rispetto a circa il 50% dovuto negli altri Paesi), con garanzia di anonimato e sospensione dell'obbligo di segnalazione anti-riciclaggio per gli intermediari finanziari.

A proposito di risultati raggiunti dal Governo Berlusconi-Tremonti nella lotta all'evasione, la contabilità è falsa. Infatti, non si può fare solo riferimento agli incassi da accertamenti, ma si deve guardare all'andamento dei comportamenti dei contribuenti, ossia alla fedeltà fiscale (*tax compliance*). In sostanza, negli ultimi 2 anni abbiamo avuto +1 in maggiori incassi da accertamenti e -10 a causa della caduta della fedeltà fiscale. L'andamento del gettito Iva è crollato del 10%, mentre i consumi sono rimasti stabili in termini nominali. Non c'è nessun caso analogo in Europa e, come noto, l'Iva è l'apripista dell'evasione. Non a caso, nel 2009 e 2010 il crollo delle imposte dirette sul reddito ha superato le pur pessimistiche previsioni del Ministero dell'Economia.

A conferma della retromarcia del Governo viene indicata la re-introduzione della tracciabilità dei pagamenti. A tal proposito, va ricordato che il Governo Prodi aveva introdotto 2 misure distinte: la soglia dei 5.000 euro in funzione antireciclaggio (abolita dal Governo Berlusconi nel giugno 2008 ed ora re-introdotta) e la soglia, in graduale riduzione da 1.000 a 100 euro, esclusivamente per i pagamenti dei professionisti (ossia, non si applicava per l'acquisto delle scarpe).

Per far seriamente la lotta all'evasione, la retromarcia di Tremonti dovrebbe anche riguardare il ripristino delle sanzioni all'evasione accertata (dimezzate nell'estate del 2008) e l'eliminazione della protezione dai controlli fiscali assicurata agli oltre 200.000 grandi evasori che hanno beneficiato dello scudo fiscale a prezzi stracciati. Inoltre, per recuperare almeno in minima parte il gettito perduto, il "mitico" redditometro propagandato dall'Agenzia delle Entrate, dovrebbe essere applicato anche agli accertamenti sugli anni precedenti al 2009: non si vede perché l'amministrazione dovrebbe privarsi di tale potente strumento per accertare il passato. Infine, non va dimenticato che l'evasione si combatte anche con le politiche industriali e per la competitività delle imprese, insomma con le riforme per la crescita non solo con i controlli ed i vincoli.

Per rendere credibile, quindi, efficace la retromarcia del Governo Berlusconi-Tremonti nella lotta all'evasione andrebbe eliminato ogni spazio ai condoni. Invece, la manovra contiene, nonostante le smentite ufficiali, il rischio di condono per gli "immobili fantasma" e per possibili abusi da realizzare entro il 31 Dicembre 2010.

Una manovra strutturalmente debole

La manovra, oltre che orfana di una strategia per la crescita e profondamente iniqua, è anche poco strutturale. Innanzitutto, le correzioni di spese ed entrate si riferiscono ad andamenti tendenziali irrealistici. È irrealistico, viste le serie storiche, assumere per il triennio 2010-2012 la sostanziale invarianza delle spese per acquisti di beni e servizi. È altrettanto irrealistico prevedere una crescita delle imposte dirette ed indirette con un'elasticità al Pil superiore ad 1.

All'irrealismo dello scenario base, si somma l'irrealismo delle correzioni definite nella manovra. In particolare, sono completamente fuori misura le previsioni di recupero di evasione. Anzi, si deve sottolineare il mutato atteggiamento della Ragioneria Generale dello Stato che, con un'inversione di 180 gradi rispetto alla posizione, corretta, avuta nella scorsa legislatura, ha considerato valide le previsioni di entrata (per alcuni miliardi di euro all'anno) conseguenti all' "effetto deterrenza".

Oltre, alle valutazioni irrealistiche, i risparmi previsti nella manovra sono in diversi e rilevanti casi di carattere una tantum. Si tratta, ad esempio, della sospensione degli scatti di anzianità nel pubblico impiego per i settori per i quali è previsto il recupero alla fine del triennio. Si tratta, almeno in parte, data l'assenza di radicali interventi di ristrutturazione e ri-organizzazione mirata, del blocco del turn-over, della cancellazione di metà dei contratti di lavoro a tempo determinato e dei tagli per le spese delle pubbliche amministrazioni centrali e territoriali.

Le proposte del Pd

Le proposte del Pd si incentrano su misure per la crescita, per il lavoro e per l'equità. Senza sostegno alla crescita, al lavoro, all'equità non vi può essere risanamento sostenibile dei conti pubblici.

Gli interventi si concentrano su 4 assi:

1. riforme fiscali, per spostare il carico dal lavoro e dall'impresa ai redditi evasi e ai redditi da capitale. In particolare, per ridurre la precarietà del lavoro ed il costo del lavoro per le imprese, si propone di intervenire sulla contribuzione sociale sul lavoro a tempo indeterminato e sui contratti low cost, fiscalizzare la contribuzione pensionistica persa dai lavoratori a tempo indeterminato ed integrare la contribuzione sui contratti precari al fine di garantire pensioni dignitose alle giovani generazioni. Si propone di aumentare le detrazioni d'imposte per le donne lavoratrici in nuclei familiari con figli a carico. Per ridurre in modo selettivo la pressione fiscale sulle imprese, si propone l'eliminazione dei tetti all'utilizzo dei crediti d'imposta per le spese in ricerca e sviluppo e per gli investimenti nel Mezzogiorno. Si propone, infine, la re-introduzione della detrazione d'imposta del 55% per le eco-ristrutturazioni e per il risparmio energetico;
2. allentamento del Patto di Stabilità Interno per consentire investimenti verdi e servizi sociali;
3. integrazione delle risorse per la scuola, articolazione degli interventi per il contenimento dei costi nel pubblico impiego, cancellazione degli interventi sugli enti di ricerca;
4. riavvio delle liberalizzazioni nel settore dell'energia, della distribuzione, dei servizi bancari, dei servizi professionali, del trasporto pubblico.

Per coprire gli interventi per la crescita, il lavoro e l'equità, il Pd propone le seguenti misure: riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (razionalizzazione degli uffici delle amministrazioni centrali sul territorio; centralizzazione degli acquisti; revisioni dei programmi di

spesa del Ministero della Difesa ed eliminazione della società Difesa SpA; razionalizzazione sedi universitarie; razionalizzazione corpi di polizia; riduzione delle società in house di Regioni, Province e Comuni; razionalizzazione dei livelli di governo territoriale; riduzione del numero di dirigenti pubblici, riforme istituzionali per ridurre il numero di deputati e specializzare le Camere); contrasto all'evasione fiscale e contributiva (riduzione a 1.000 euro del limite per la fatturazione elettronica; accertamento sintetico da redditometro potenziato a partire dal 2005; accesso alle informazioni bancarie; neutralizzazione dei patrimoni condonati dallo scudo fiscale ai fini dell'accertamento; ripristino delle sanzioni per l'evasione accertata come vigenti a maggio 2008; maggioranza qualificata per il varo di condoni fiscali e contributivi; innalzamento dei limiti di fatturato e patrimonio per il forfettone fiscale e revisione degli Studi di Settore); introduzione e/o innalzamento delle tasse su consumi ed attività produttive ad elevato impatto ambientale; passaggio delle pubbliche amministrazioni all'utilizzo dei software open source; asta per l'assegnazione delle frequenze liberate dal digitale terrestre.