



La strada stretta della nuova Legge di Bilancio

di Veronica De Romanis

Docente di European Economics - Luiss School of Government

Policy Brief n. 35/2021

Dopo che il Governo ha approvato il Documento programmatico di bilancio che disegna la cornice della manovra, entra nel vivo il percorso parlamentare della Legge di Bilancio per il 2022. In questo Policy Brief, la professoressa Veronica De Romanis mette in guardia da un sempre più diffuso wishful thinking che rischia di portare molti a sopravvalutare l'andamento attuale della crescita, la disponibilità di risorse europee e di possibilità d'indebitamento del nostro Paese. Da qui, seguono alcune indicazioni di metodo per ristabilire la "fiducia fiscale" tra Stato e contribuenti incrinatasi negli ultimi anni, per limitare sotterfugi come le clausole di salvaguardia, e infine per prepararsi ad attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza anche attraverso una necessaria revisione della spesa pubblica.



Nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) approvata dal Governo a fine settembre, gli indicatori di crescita e indebitamento del nostro Paese sono migliori delle attese: un tasso di crescita del Pil più elevato (atteso a un più 6% per l'anno in corso, poi al 4,7% nel 2022 e al 2,8% nel 2023), un livello di indebitamento minore (al 9,4% quello atteso a fine anno, poi in calo al 5,6%), e dunque già da quest'anno una prima flessione del rapporto tra debito pubblico e prodotto (dal 155,6% del 2020 al 153,5% del 2021). Si tratta di previsioni che hanno avuto una notevole eco nel dibattito pubblico, nonostante le cautele correttamente avanzate dallo stesso Presidente del Consiglio, Mario Draghi, sulla necessità di trasformare un "effetto rimbalzo" in una maggiore e stabile crescita futura. Sempre nel dibattito politico, d'altronde, spopolano refrain del tipo "i soldi stavolta ci sono", in riferimento soprattutto al dispiegamento dei fondi dell'Unione europea per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Allo stesso tempo, da giorni già si comincia a parlare di un "margine fiscale imprevisto", il solito tesoretto, che non sono vere risorse aggiuntive trovate in qualche cassetto ma semplicemente nuovo debito. D'altronde infine, in questi giorni, l'indebitamento pubblico da record per molti sembra diventato un "non-problema", grazie ai tassi di interesse ancora azzerati della Banca centrale europea. Insomma, analisi realistiche e wishful thinking tendono in questa fase a sovrapporsi. Tuttavia, dietro il desiderio dei partiti politici di tratteggiare a tutti i costi una strada straordinariamente larga e piacevolmente in discesa per la stesura della prossima Legge di Bilancio, si cela il rischio per il Paese di sprecare un'ennesima occasione, una congiuntura effettivamente positiva che però non è destinata a durare per sempre e che soprattutto meriterebbe di essere sfruttata al meglio per recuperare il tanto terreno perso negli ultimi decenni. Di seguito avvanzerò alcune proposte, tanto di merito quanto di metodo, per la prossima Legge di Bilancio. In particolare, infine, osserverò che al Paese è richiesto di lasciarsi alle spalle quanto prima dalla "sbornia" di debito pubblico degli ultimi anni, complici non chissà quali arcigne nuove regole europee ma la logica stessa di funzionamento del PNRR.

La "fiducia fiscale" da ristabilire

Anche quest'anno la Commissione europea, nel suo rapporto sugli squilibri macroeconomici, ha rilevato come un debito pubblico tanto elevato rappresenti per l'Italia un elemento di forte vulnerabilità. La pressione fiscale però è già elevatissima, serve a finanziare oltre 850 miliardi di spesa pubblica. Una cifra ingente che però in passato non è riuscita né a far crescere il Paese né a ridurre le disuguaglianze. La pandemia, anzi, ha fatto emergere quanto il nostro sistema di Welfare sia sbilanciato verso gli anziani. Siamo primi in Europa per spesa previdenziale (16,3% della spesa totale contro il 13% della media europea). Ma siamo tra gli ultimi per quella in Sanità (6,5% contro l'8,4% della media europea e quella per le politiche sociali (5,3% contro il 6,9% della media europea). Il virus, inoltre, ha svelato un'altra verità. Ovvero quanto sia limitata la quota di spesa destinata agli investimenti, in particolare quelli in capitale umano e ricerca. Intervenire sul bilancio dello Stato attraverso una ricomposizione delle voci di entrata e di uscita sarà quindi inevitabile. E non più procrastinabile. L'obiettivo deve essere quello di trasformare la tassazione in un vero strumento per crescere e, nel



contempo, ridurre le disuguaglianze. Ci vuole una riforma organica, come ha detto più volte il Presidente del Consiglio Draghi. Il lavoro è troppo tassato, le rendite molto meno, alcune tasse come l'Irap sono distorsive. A tal fine, va ricostruito il rapporto fiduciario. Ciò comporta da parte di chi governa il rispetto degli impegni presi (dove è finita la promessa di destinare il ricavato della lotta all'evasione alla riduzione della pressione fiscale?). Ma soprattutto è necessario utilizzare i soldi pubblici in maniera efficiente ed equa. In altre parole, non si può proporre di alzare le tasse (anche se solo per i più ricchi) se non si affronta prima il problema della qualità dei servizi offerti e delle enormi differenze territoriali che persistono in Italia. È del tutto inutile dare diecimila euro ai diciottenni (come da proposta primaverile del segretario del Pd, Enrico Letta) se solo alcuni di loro hanno potuto beneficiare di una formazione adeguata. A parità di reddito familiare, chi è più preparato (perché ha avuto accesso a una scuola pubblica di qualità) potrà sfruttare meglio la dote ricevuta. E così il sussidio si trasformerà in un fenomenale amplificatore di disuguaglianze.

Ripensare la spesa per la protezione sociale. Il caso del reddito di cittadinanza

“Recuperare il gusto del futuro”. Così Mario Draghi aveva presentato nella parte conclusiva del suo intervento il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quel gusto del futuro che è voglia di fare e intraprendere, ancora più necessario dopo un periodo di tanta sofferenza e depressione. Recuperare il gusto del futuro significa anche accettare la sfida dell'incertezza, dell'imponderabile, del rischio. E invece il messaggio veicolato in questi mesi di pandemia - sia dall'esecutivo Conte II sia da quello attuale – sembra essere, nonostante le parole di Draghi, l'opposto. Ossia quello di un'azione di governo volta a proteggere, a sostenere, a tutelare. Ma, anche, a eliminare qualsiasi tipo di rischio. Misure con simili caratteristiche sono sia il blocco dei licenziamenti, un unicum in Europa (se si escludono brevi periodi in Spagna e Grecia), sia il reddito di cittadinanza. Quest'ultimo fu introdotto nel 2019 con il duplice scopo di ridurre la povertà (l'allora ministro del Welfare Di Maio aveva assicurato – persino – di eliminarla) e di aumentare l'occupazione. Se il primo obiettivo è stato almeno in parte centrato (i veri poveri come le famiglie numerose e gli immigrati sono stati esclusi dalla misura), il secondo stenta a essere raggiunto. Solo meno di un quarto dei beneficiari ha trovato un lavoro. E la maggior parte a tempo determinato. Questo insuccesso era del tutto prevedibile. Il provvedimento non è stato associato a una riforma dei centri per l'impiego. Pertanto, i cosiddetti navigator non sono stati messi nelle condizioni di poter offrire un'occupazione. Ma anche nei rari casi in cui l'offerta è stata fatta, la legge attuale prevede che il beneficiario possa rifiutarla nel caso in cui non la consideri “congrua”. Ad esempio, quando un'occupazione è distante da casa oppure non è coerente con le esperienze passate. Insomma, lo Stato garantisce contro ogni rischio, che deve essere azzerato. In questo modo, una misura temporanea viene – di fatto – trasformata in un sussidio permanente. Con il paradossale risultato che a pagarne il conto saranno le future generazioni.



Chiudere definitivamente la stagione delle “clausole di salvaguardia”

Negli ultimi anni, la spesa pubblica è stata spesso finanziata con maggiore debito, e talvolta questo debito è stato nascosto dentro le cosiddette “clausole di salvaguardia”. Parliamo di uno stratagemma tutto italiano che ha consentito agli esecutivi passati di aumentare la spesa senza dover recuperare nell'immediato i corrispettivi finanziamenti. Bastava promettere che questi ultimi sarebbero stati trovati, scongiurando così futuri innalzamenti di tasse, nel caso specifico dell'Iva. In realtà, l'Iva raramente è stata aumentata (lo ha fatto solo il governo Letta nel 2013) e le coperture sono quasi sempre state assicurate attraverso maggiore indebitamento. L'operazione veniva presentata come salvifica. Il pericolo di un eventuale inasprimento della pressione fiscale era stato temporaneamente scampato. La stagione delle clausole di salvaguardia sembra essere terminata. Lo scorso anno il governo Conte II ha “sterilizzato” le ultime ancora a bilancio (sempre ricorrendo al debito). Con l'arrivo della pandemia, il finanziamento della spesa attraverso il debito è diventata la regola.

PNRR, senza tagli non c'è crescita

I ritmi di crescita dei prossimi anni saranno influenzati dall'evolversi del contesto europeo. Ma anche dal verificarsi di alcuni rischi: a breve termine sono legati agli sviluppi della pandemia, a medio-lungo termine all'attuazione del PNRR. Sul fronte sanitario fare previsioni è arduo. Tuttavia la velocità con cui si è progredito nella conoscenza e nella gestione di questo nuovo virus, a partire dalla produzione di vaccini a tempo di record, lascia ben sperare. Sul fronte economico, invece, è legittimo essere più pessimisti. In questo caso, infatti, siamo – anzi saremo – nelle mani dei politici. L'attuale governo di grande coalizione, dove il Presidente del Consiglio Draghi fa da collante tra i partiti di maggioranza in Italia e da garante con i Paesi dell'Unione europea, permarrà al massimo fino al 2023. C'è chi scommette su una durata più breve. Si vedrà. Quello che è certo è che la realizzazione del PNRR dipenderà in larga parte dall'esecutivo che uscirà dalle urne. Salvo sorprese, dovrebbe essere composto dagli stessi partiti politici che, a fasi alterne, hanno governato negli ultimi venti anni. Un lungo periodo in cui molte riforme sono state annunciate e ben poche sono state attuate, alcune persino smontate.

L'attuazione parziale o ritardata del PNRR condannerebbe l'economia italiana ai tassi di crescita pre-pandemia, quelli dello zero virgola. E, così, verrebbe sprecata quella che lo stesso Draghi ha definito una “occasione imperdibile”. C'è da chiedersi, allora, se l'esecutivo che verrà avrà la capacità e, soprattutto, la volontà politica non solo di attuare il piano ma anche di farlo funzionare. Ciò richiede risorse. Per la manutenzione delle nuove infrastrutture, per gli stipendi di chi lavorerà nei nuovi asili nido. Queste risorse, però, non arriveranno dall'Europa. Non si potrà fare ricorso a ulteriore debito europeo. Ma, neanche ulteriore debito italiano: il rapporto rispetto al Pil è atteso raggiungere il 153,3% del Pil, in diminuzione rispetto allo scorso anno ma sempre il secondo livello più elevato in Europa dietro la Grecia. In molti ritengono che ciò non rappresenti un problema. Lo sviluppo derivante dalla realizzazione del PNRR, secondo tale punto di vista, darebbe luogo a maggiori entrate fiscali. Ciò consentirebbe



sia di ripagare il debito europeo (utilizzato per le nuove opere) sia di finanziare la spesa corrente (necessaria per la manutenzione delle opere stesse). Tale visione rischia, tuttavia, di essere eccessivamente ottimistica: il moltiplicatore degli investimenti non è sempre così elevato da generare entrate sufficienti a coprirne l'intero costo.

Insomma, le risorse dovranno necessariamente arrivare dal bilancio dello Stato. In altre parole, la piena attuazione del PNRR richiederà, a un certo punto, tagli di spesa o, in alternativa, aumenti di tasse. Nessuno ne parla, però. Troppo costoso politicamente. Eppure, in assenza di un programma di revisione della spesa il rischio che l'efficacia del Piano venga minata è concreto. Tale programma andrebbe predisposto sin da oggi, con il governo Draghi ancora in carica. Ciò avrebbe un triplice scopo. In primo luogo, garantirebbe le coperture necessarie per la manutenzione delle opere e delle riforme. A cominciare da quella del Fisco che – come più volte spiegato dal ministro dell'Economia e delle Finanze, Daniele Franco – non può essere finanziata attraverso maggiore indebitamento. In secondo luogo, segnalerebbe ai mercati, ma anche ai nostri partner europei, che il debito pubblico è – e resterà – sostenibile. Infine, responsabilizzerebbe i politici attuali, alcuni dei quali saranno alla guida dell'Italia nei prossimi anni. Un programma di revisione e ricomposizione della spesa costringerebbe coloro che continuano a ripetere “le risorse ci sono” a spiegare dove intendono trovarle.