

# Finanza pubblica: perché il debito pubblico italiano è così alto e come uscirne

Marco Causi

Università degli Studi Roma Tre

Deputato PD XVI Legislatura

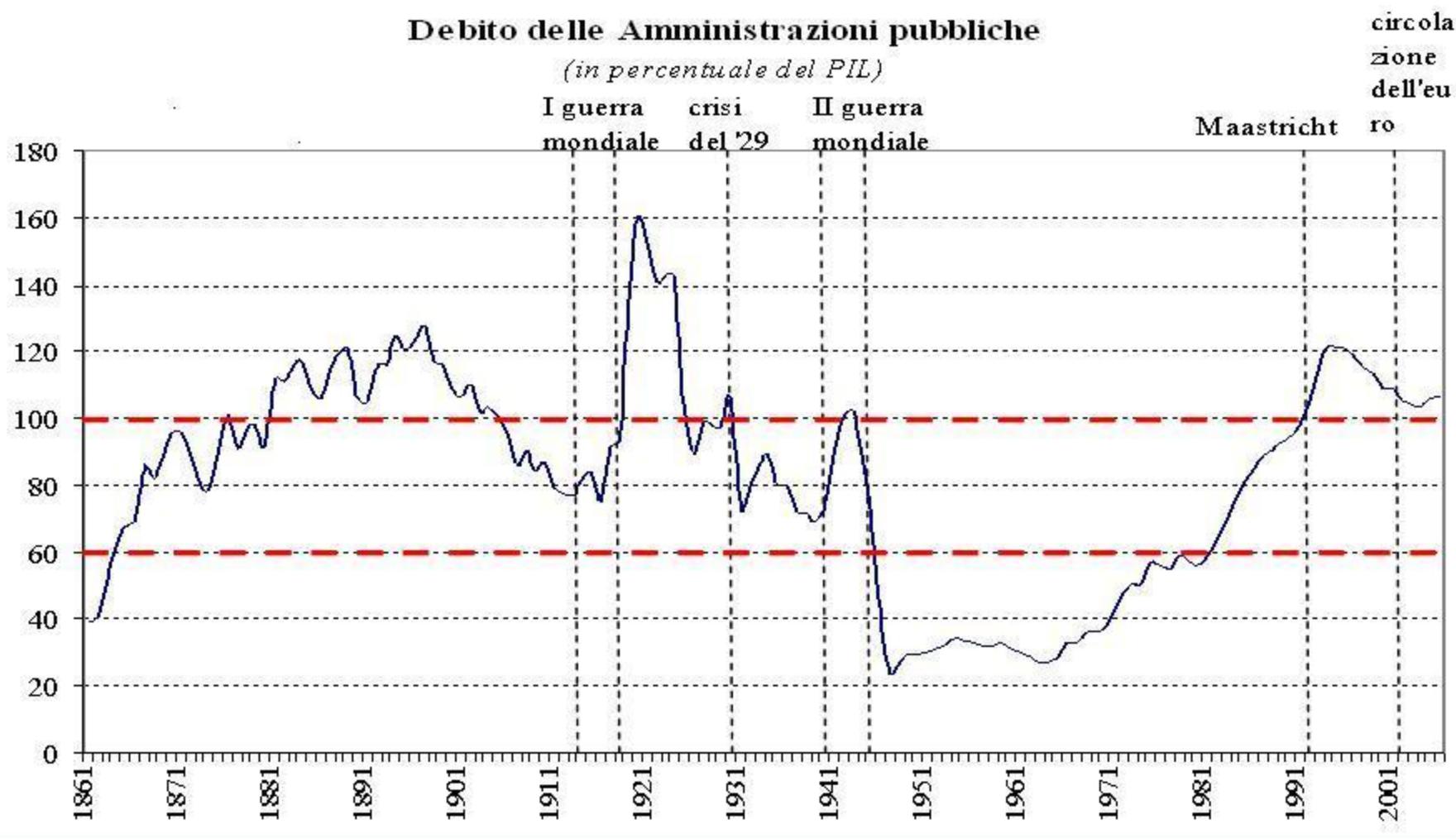
Seminario Fondazione Democratica

# Schema della presentazione

- Cause storiche del debito pubblico italiano
- Stabilizzazione anni '90, impatto della grande crisi sulla finanza pubblica, scenario 2011-2014
- Nuove regole europee e riforma art. 81 della Costituzione
- Agenda a medio termine:
  - Come mettere sotto controllo la spesa corrente primaria
  - Riforma fiscale

# Il debito pubblico dall'unità di Italia ad oggi... (in percentuale del PIL)

**Debito delle Amministrazioni pubbliche**  
(in percentuale del PIL)



# Da notare

- Debito post unitario e decennio 1861-71
- Relazione fra crescita economica e riduzione del rapporto debito/Pil: età giolittiana e boom economico
- Stabilizzazioni post-belliche: come avvennero? Grazie, zio Sam....
- Crescita del debito 1971-1981: riforma fiscale, riforme del welfare, crisi petrolifera e valutaria
- Crescita del debito 1981-1994: divorzio Tesoro Banca d'Italia, tassi d'interesse elevati, mancato risanamento nonostante crescita Pil (+2,7 per cento all'anno nel 1984-92)

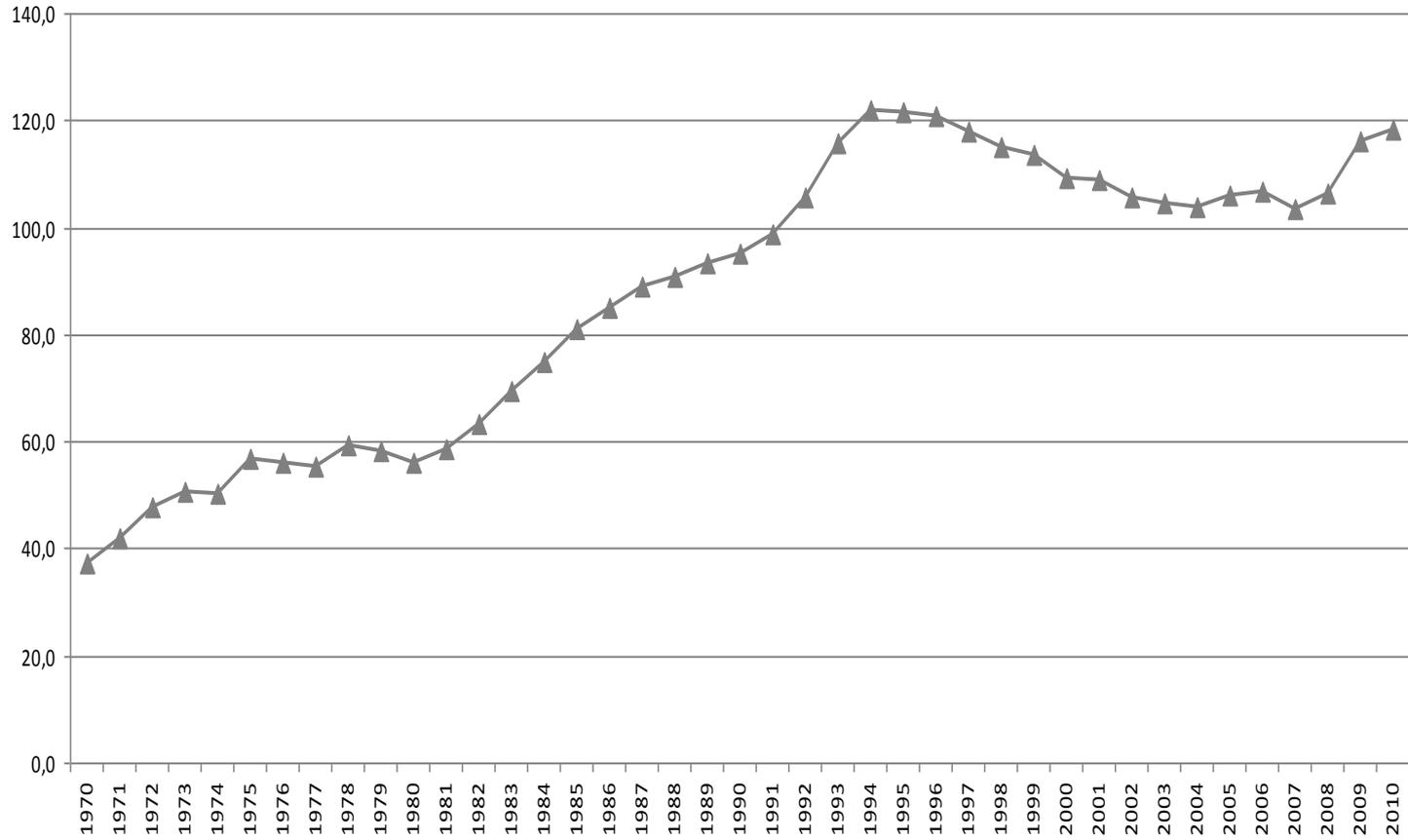
# Preliminari di metodo

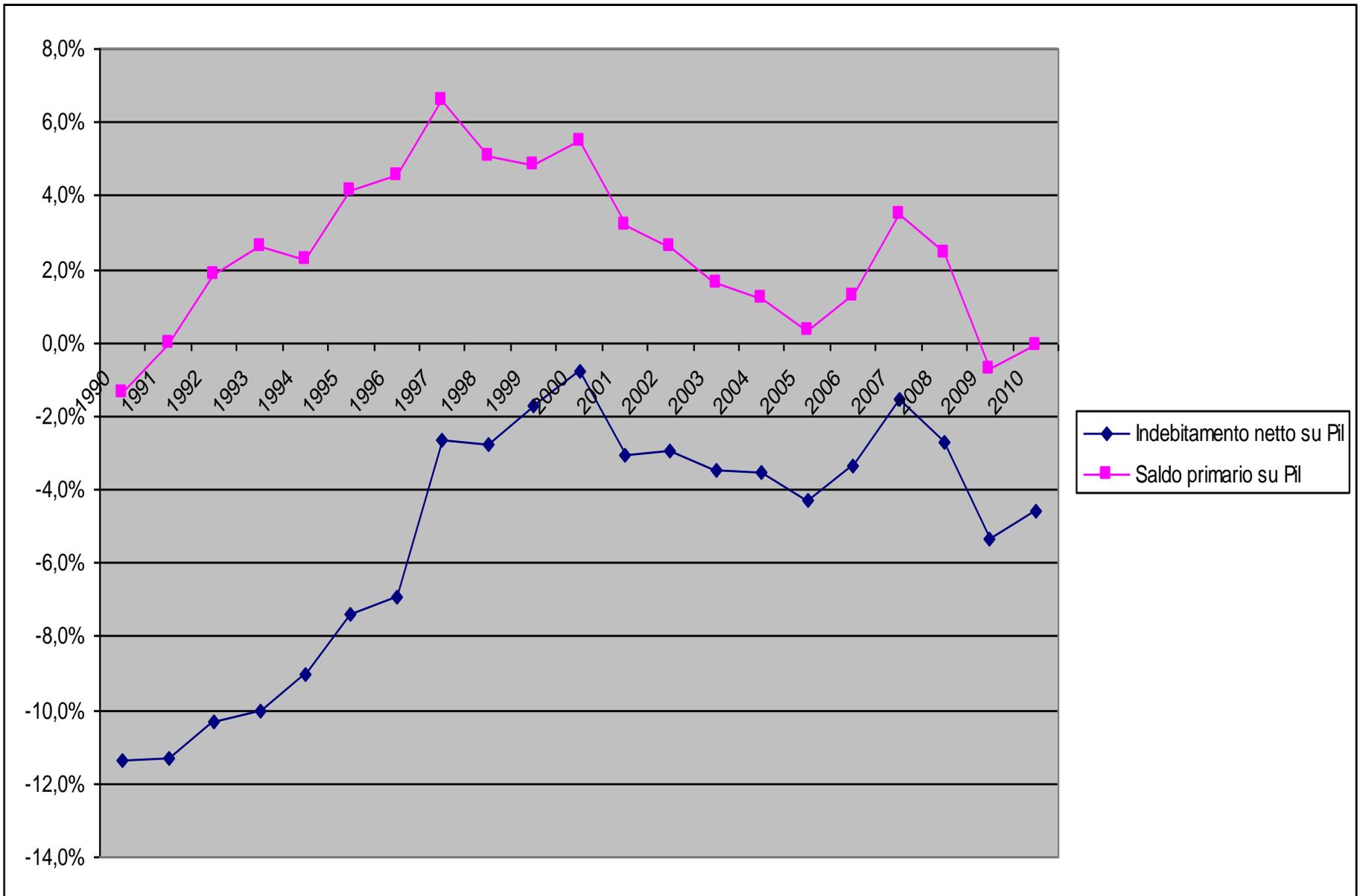
- Evoluzione nel tempo del rapporto debito pubblico/Pil dipende da:
  - Fabbisogno aggiuntivo di indebitamento anno dopo anno (approssimato dall'indebitamento netto delle P.A.)
  - Tasso di interesse reale
  - Tasso di crescita dell'economia
- Variabile cruciale da tenere sotto controllo è il saldo primario (indebitamento al netto della spesa per interessi)

# Stabilizzazione anni '90

- Picco massimo nel 1994
- Ingredienti della stabilizzazione anni '90:
  - Svalutazione e politica dei redditi
  - Aggancio all'Euro per beneficiare di riduzione dei tassi d'interesse (riduzione fino all'eliminazione della componente rischio di cambio)
  - Politica restrittiva di bilancio per portare ad un saldo primario positivo

Debito pubblico in % del Pil



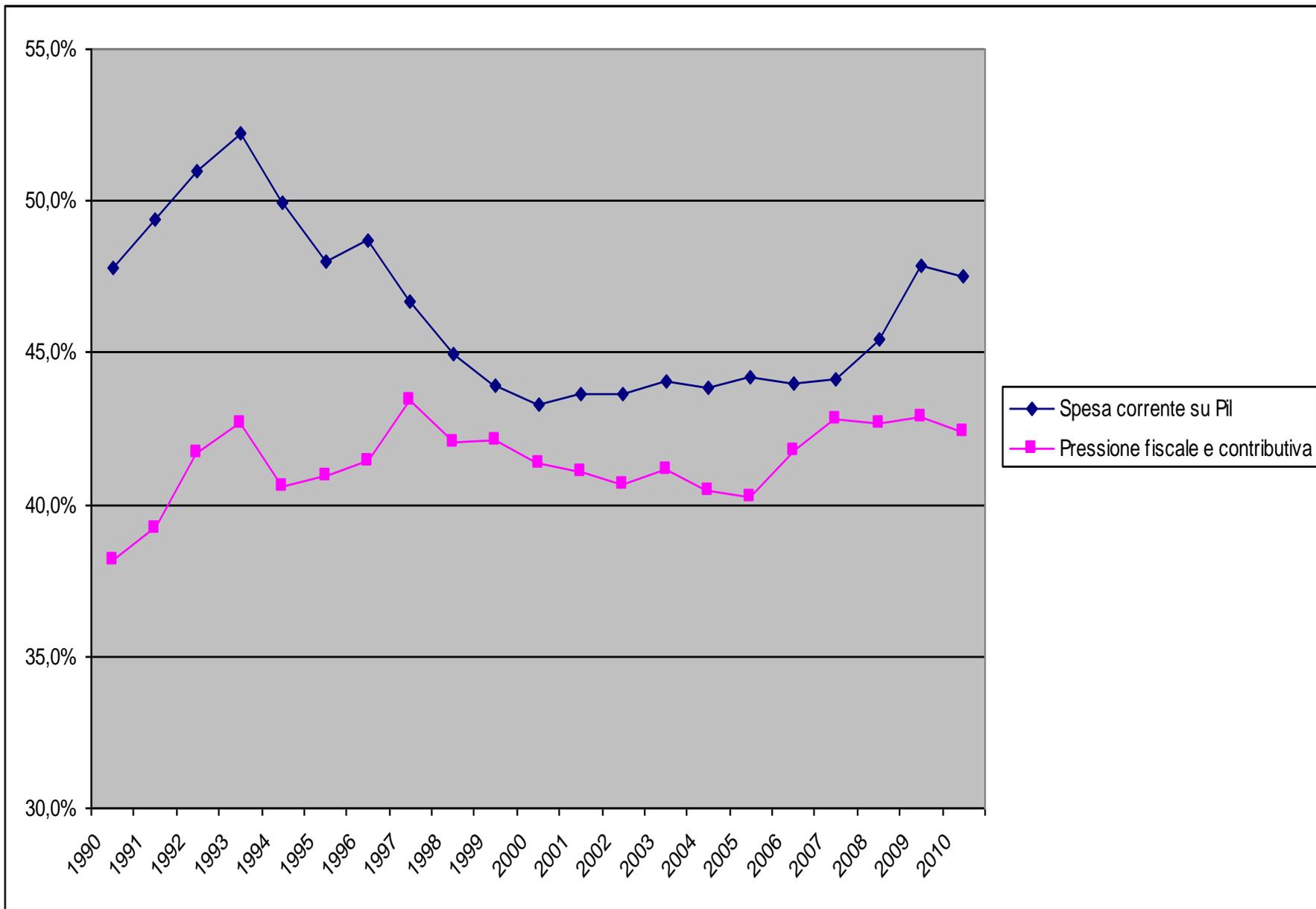


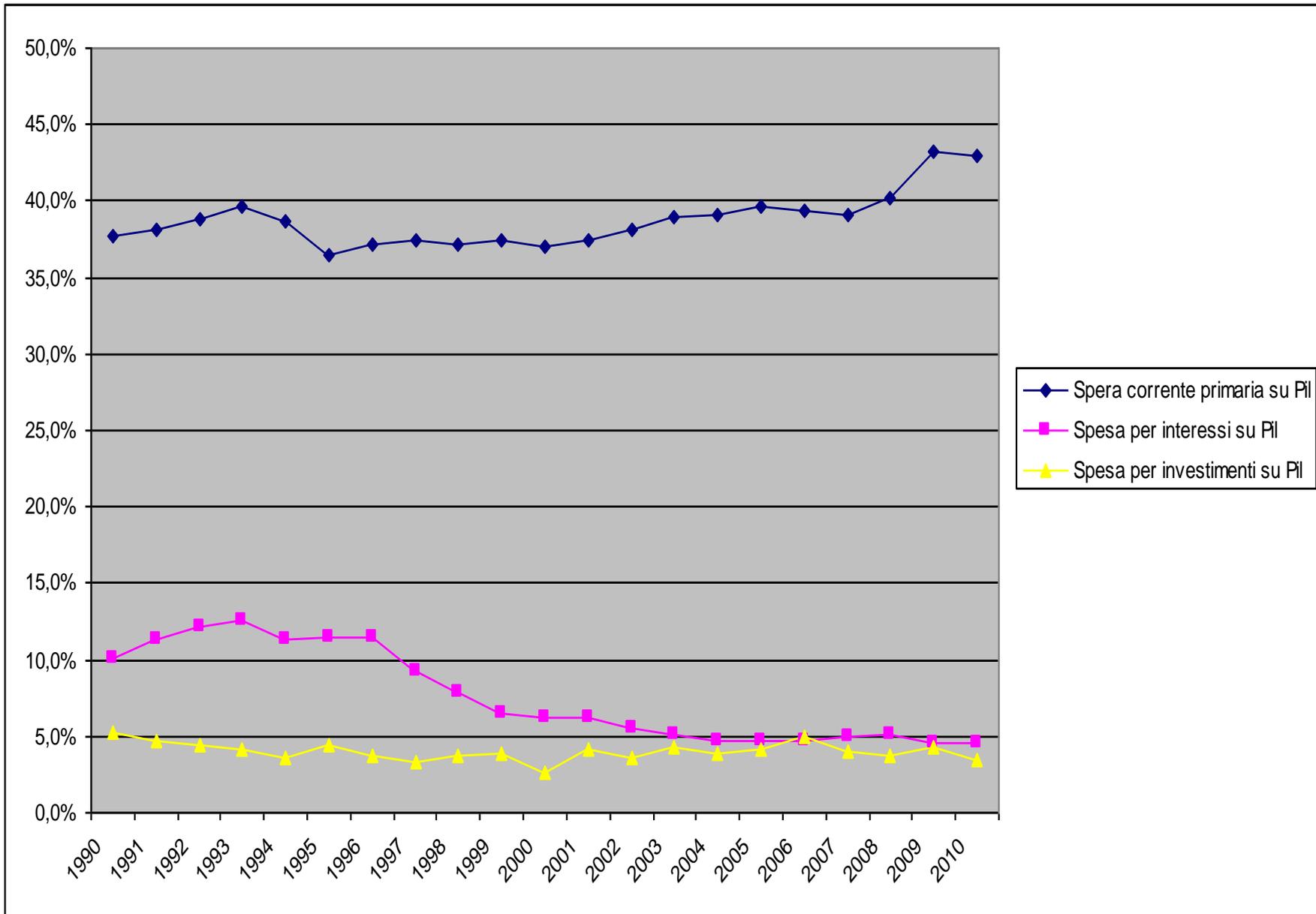
# Da notare

- Mai accaduto che indebitamento netto fosse pari a zero o positivo (vedi oltre le nuove regole europee)
- Saldo primario intorno al 5-6% nel 1997-2000, poi in declino fino a quasi zero nel 2001-2005, di nuovo in crescita nel 2006-2007
- Saldo primario e ciclo politico: sostenibilità a lungo termine di saldi primari positivi

# La finanza pubblica nella stabilizzazione anni '90

- Spesa corrente in % del Pil in costante riduzione fra 1993 e 2000. Da allora stabile o in leggero rialzo
- Pressione fiscale crescente fino al picco del 1997. Dal 2000 costante o in leggera riduzione
- 2001-2007: occasioni perdute





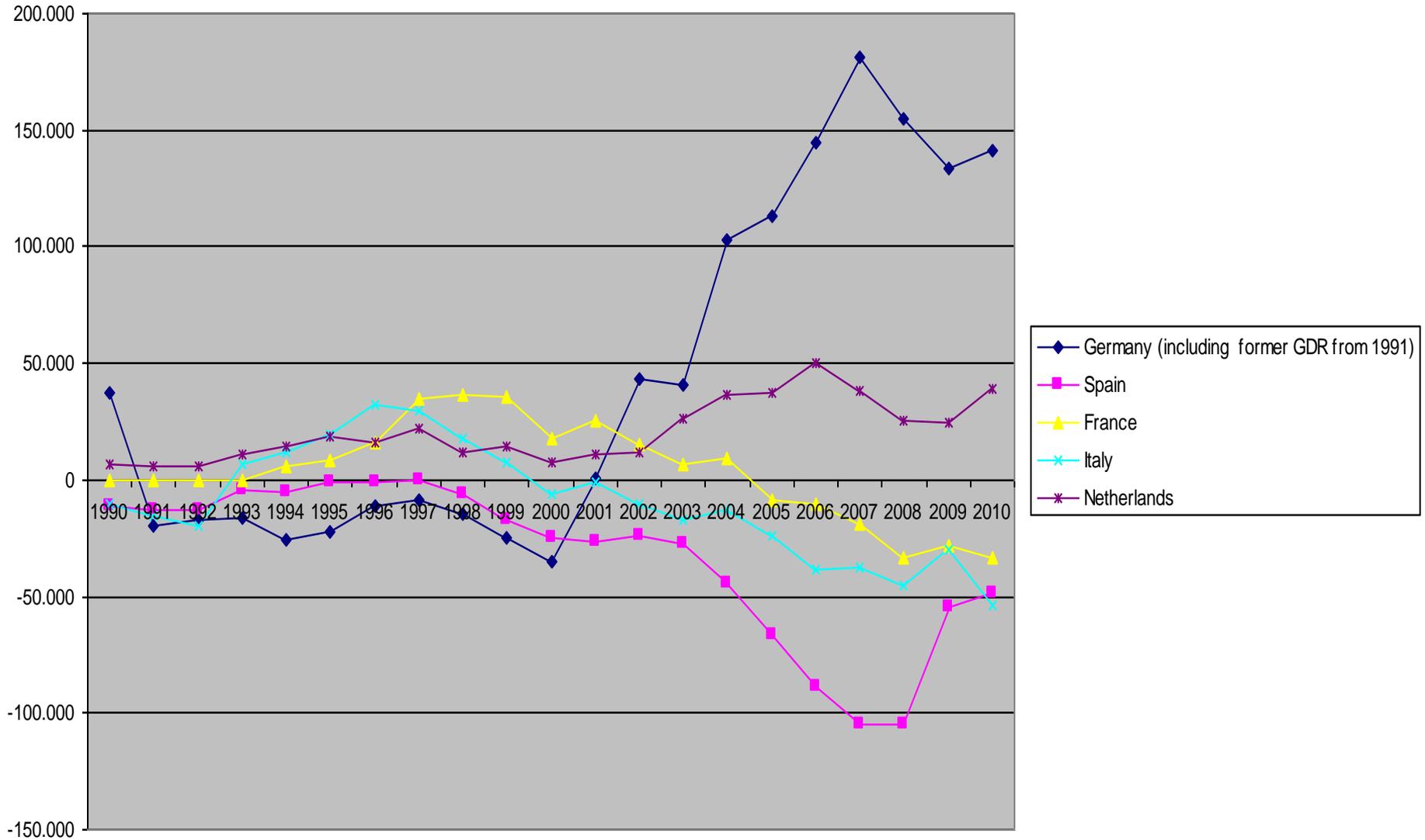
# Da notare

- L'aggiustamento degli anni '90 dal lato della spesa è quasi interamente dovuto alla riduzione della spesa per interessi
- La spesa corrente primaria si è ridotta, in % del Pil, solo nel 1994 e 1995, e nel 2010. Dal '95 al 2008 è sempre aumentata
- Nel 2008-2009 il deterioramento dell'indebitamento netto e del saldo primario sono il riflesso ciclico della grande crisi
- L'aggiustamento del 2010 si basa su una lieve ma significativa contrazione del rapporto al Pil della spesa corrente primaria e su una ulteriore contrazione della spesa per investimenti pubblici

# Una digressione sull'economia reale

- La storia dell'euro raccontata dai saldi delle bilance dei pagamenti correnti (beni e servizi)
- Germania: riforme e politiche industriali
- Francia, Italia e Spagna: sonno profondo sotto la coperta calda di una moneta stabile e di bassi tassi d'interesse
- Unione Europea: mancato rafforzamento istituzionale
- Legge di Kaldor. Effetti centripeti dell'integrazione economica (preconizzati da Libro bianco Delors del 1992) si sono realizzati, ma dieci anni dopo

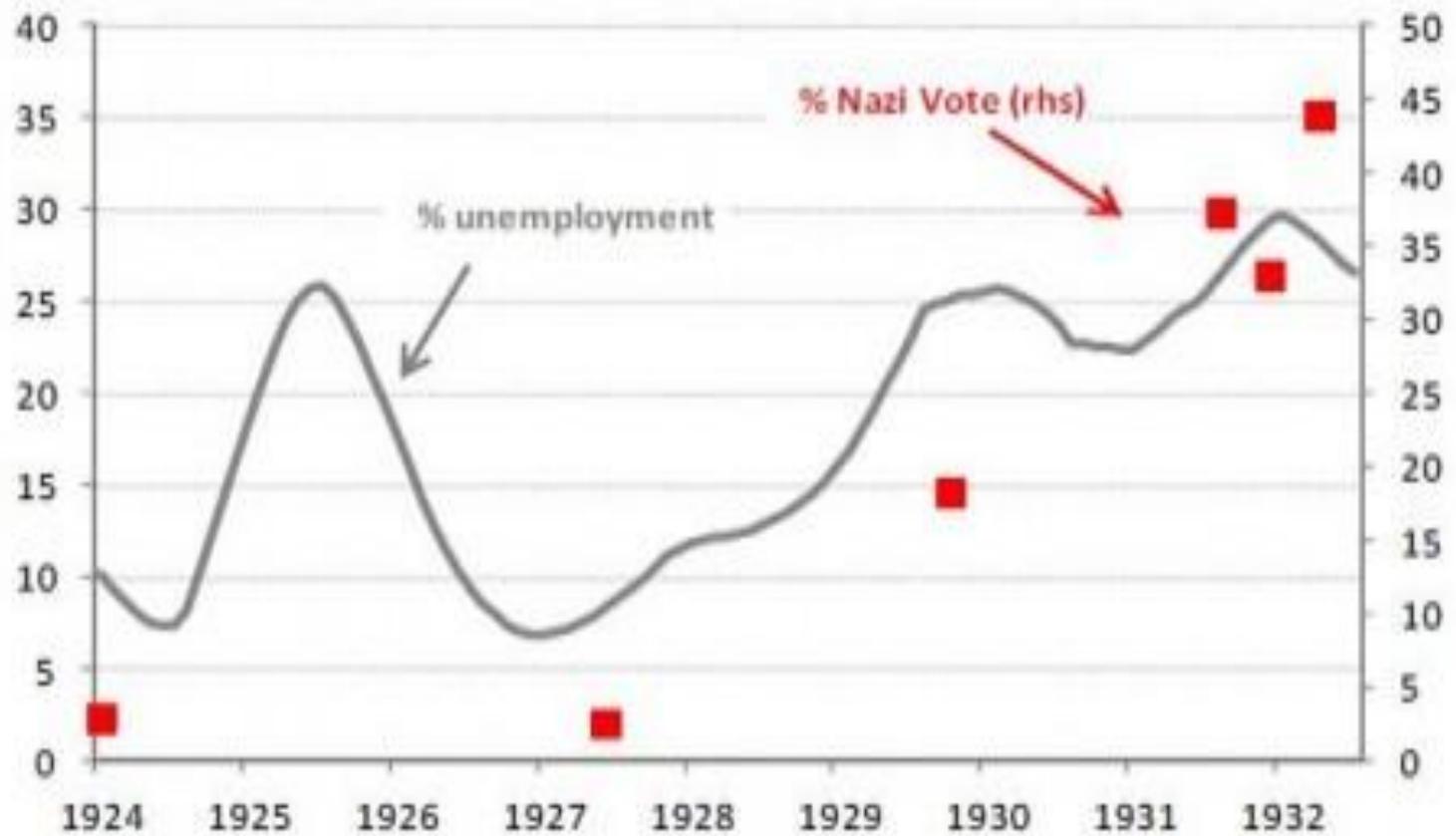
Saldo di bilancia corrente dei pagamenti (mln Euro)



# La Germania e l'Europa

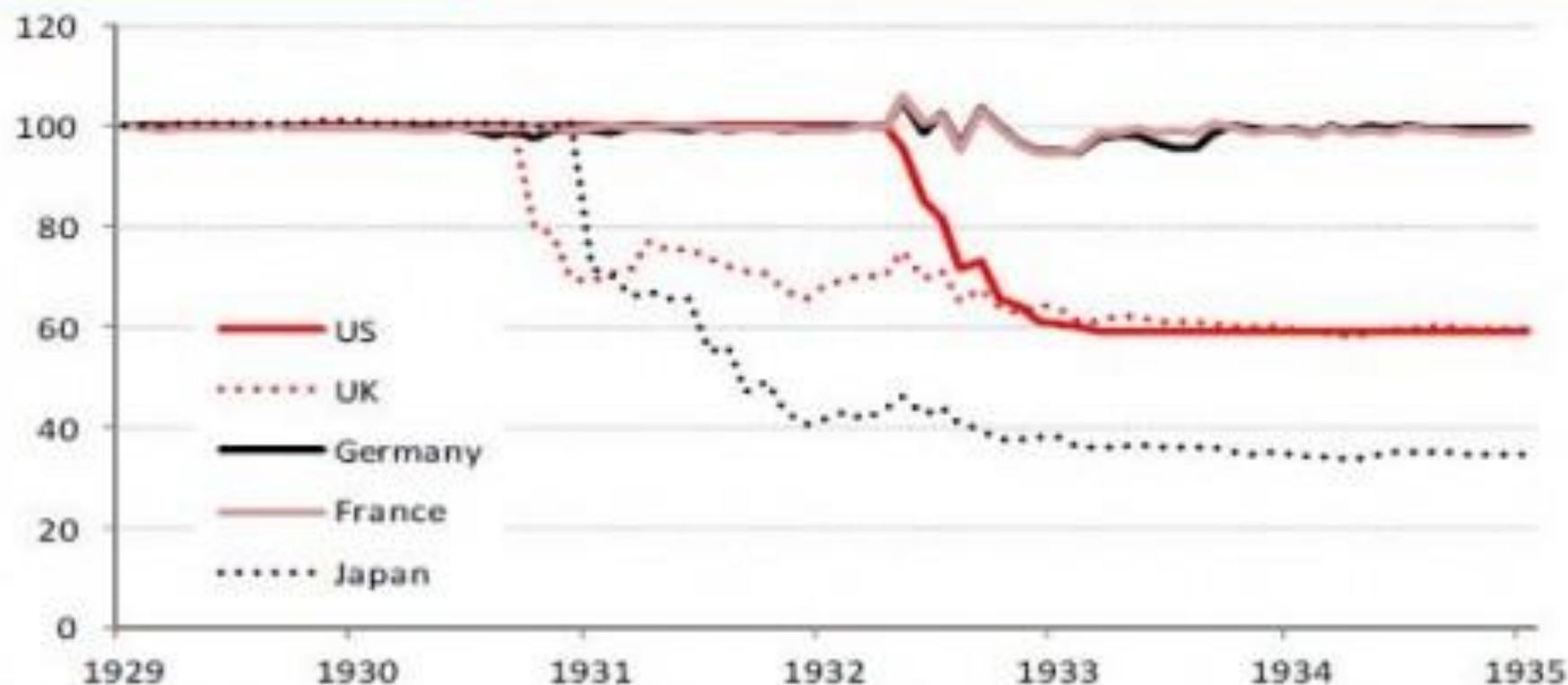
- Cinque motivi per salvare l'Europa dal punto di vista della Germania:
  - È il paese che ha beneficiato di più dell'integrazione economica e monetaria
  - Politica monetaria coerente con stabilizzazione significa che euro resta basso
  - Anche Germania ha debito sovrano e banche esposte. Anche Germania rischia *credit crunch*
  - La memoria storica degli anni '20 e '30: i tedeschi hanno sofferto più di tutti per gli errori delle politiche economiche dopo il '29. Forse è ora che se ne rendano conto!
  - La riunificazione tedesca e l'Europa: un elemento politico che ha valore storico e non congiunturale

## German unemployment and the Nazi vote



Source: SG Cross Asset Research. GFD

**Break-up of the gold standard: traumatised by the hyperinflation, Germany kept parity despite being in depression (gold parities, 1929=100)**



Source: SG Cross Asset Research, GFD

# Questioni scomode 1

- Da dove verrà la crescita nei prossimi anni?
- Può funzionare un'Europa mercantilista?
- Può funzionare un aggiustamento solo dal lato delle politiche fiscali e che non consideri le asimmetrie?
- Attenzione allo sciovinismo (vale per tutti). Responsabilità del centro destra europeo

# Questioni scomode 2

- Nel gioco in corso l'unico percorso verso una soluzione cooperativa può essere attivato dall'Italia. Abbiamo fatto il primo passo giusto, perché Berlusconi era diventato un problema europeo
- Ma dobbiamo chiarire che è compito del nuovo governo anche difendere alcuni interessi nazionali compromessi dalla disattenzione degli ultimi anni (es. criteri EBA e *golden share*)

# Il quadro attuale di finanza pubblica

- Durante la grande crisi hanno funzionato gli stabilizzatori automatici
- Ma si poteva fare di più: sottovalutazione
- Nel 2010:
  - spesa pubblica ridotta di 4 miliardi (risultato senza precedenti), ma dovuto a calo investimenti
  - Entrate tengono, grazie a buon andamento imposte indirette (bene giro di vite su compensazioni Iva)

# Cosa ci aspetta: 2011-2014

- Nota di aggiornamento DEF:
  - Manovra concordata per 2014: 3,5 punti di Pil (oggi ci viene chiesto un aggiustamento aggiuntivo di 0,7 punti; domani si potrà correggere per il ciclo recessivo del 2012?)
  - Composizione entrate/spese e centro/periferia
  - Delega fiscale e assistenziale e clausole di salvaguardia
- Da qui al 2014, a legislazione vigente:
  - 18 miliardi in più di interessi (basteranno?)
  - 24 miliardi in più di spesa pensionistica
  - 6,5 miliardi in più di spesa sanitaria
  - Tutte le altre spese bloccate in termini monetari, con sofferenze molto rilevanti su istruzione, assistenza, trasporto pubblico
  - Meno 7 miliardi di investimenti
  - Pressione fiscale in salita fino al 44,9 per cento

# Nuovo sistema di *governance* economica dell'UE

- Sei assi principali:
  - coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, mediante un ciclo di procedure e strumenti europei e nazionali concentrato nel primo semestre di ogni anno (c.d. “semestre europeo”). Il ciclo è già stato avviato, per la prima volta, nel 2011;
  - una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita, attraverso sia il suo braccio preventivo sia quello correttivo, con particolare riferimento al rispetto dei parametri relativi al rapporto;
  - introduzione di una sorveglianza sugli squilibri macroeconomici degli Stati membri che include meccanismi di monitoraggio, allerta, correzione e sanzione;
  - introduzione di requisiti comuni per i quadri nazionali di bilancio;
  - istituzione di un meccanismo permanente per la stabilità finanziaria della zona euro;
  - il Patto “europlus” impegna gli Stati dell’area euro e alcuni altri Stati aderenti a porre in essere ulteriori interventi in materia di crescita, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche, competitività e coordinamento delle politiche fiscali (fra cui *fiscal rules* in Costituzione o in legge a valenza costituzionale).
- Il 23 novembre 2011 la Commissione europea ha presentato due ulteriori proposte di regolamento concernenti, rispettivamente, il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che affrontano o sono minacciati da serie difficoltà per la propria stabilità finanziaria, ed il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri dell’eurozona. Tali proposte legislative sono state presentate unitamente all’indagine annuale sulla crescita 2012 e al Libro verde sugli *stability bonds*.

# E non è finita ...

- Esempio: procedura di sorveglianza sull'Italia e Rapporto Rehn
- Il 9 dicembre nuove proposte per rafforzare l'unione fiscale
- Perdita di sovranità? E' così dal 1992... e costi e benefici sono ancora per l'Europa
- La stessa Europa che propone l'Imposta sulle transazioni finanziarie.....
- E poi, nuove regole per ridurre debito implicano, se i tassi d'interesse tornano a livelli normali, 30 anni di avanzi primari fra il 2,5 e il 4 per cento con crescita Pil all'1 per cento, fra il 2 e il 3,5 per cento con crescita Pil al 2 per cento (Pisauro)
- Come può l'Italia garantirli con affidabilità se non all'interno di regole sovraordinate e *governance* federale, vista la storia recente dei nostri cicli politico-economici?
- Sotto questo aspetto, riforma costituzionale dell'articolo 81 è molto più importante di quanto non sembri (introduce un vincolo di coerenza intertemporale alle decisioni pubbliche)

# Nuovo articolo 81

- Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.
- Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.
- Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.
- Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
- L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
- Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

# Inoltre

- Estensione della regola a tutte le pubbliche amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali
- Possibilità per enti locali di compensare indebitamento per investimenti su scala regionale
- Armonizzazione dei bilanci pubblici competenza esclusiva dello Stato
- Contenuti della legge “rafforzata” di bilancio

- verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;
- accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;
- limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera *b)* del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;
- definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera *c)* del presente comma sulla base di un piano di rientro;
- introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;
- istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;
- le modalità attraverso le quali lo Stato, nella fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera *d)* del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento da parte degli altri livelli di governo dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

# Agenda a medio termine

- Mettere sotto controllo spesa corrente primaria
- Riforma fiscale per la crescita e per l'equità
- Proteggere investimenti pubblici con una buona regolazione (quando tariffabili) e con adeguati spazi nei bilanci (anche ricorrendo a imposte di scopo o a forme di project finance trasparenti nei costi)

# Spesa: versante efficienza

- Fra il 1970 e il 2010 il prezzo relativo dei consumi pubblici, confrontato con l'indice generale dei prezzi, è aumentato del 39 per cento (Giarda)
- In parte, è legge di Baumol
- In parte è questione efficienza. Ad es.
  - aumento della spesa per servizi generali (in particolare nelle amministrazioni locali)
  - distribuzione territoriale della spesa e qualità del suo *output*

# Strumenti

- Costi e fabbisogni standard. Lep, obiettivi e livelli di servizio, benchmark:
  - Passi avanti nei decreti del federalismo fiscale, ma ancora tutti da sperimentare sul piano operativo
  - Il caso sanità
  - I casi assistenza e istruzione
- *Spending review* per le amministrazioni centrali (ma perché non unificare terminologia?)
- Riforme delle istituzioni e degli apparati (Camere, Regioni, Province, Comuni)
- Aziende pubbliche
- Questione etica (che non si risolve solo con le regole, ma anche con la “buona” politica)

# Spesa: versante allocativo

- Efficienza non basta. Occorre anche discutere e decidere le priorità allocative
- Esempio: fra il 1980 e il 2010 abbiamo allocato quote di risorse crescenti verso sanità e pensioni e decrescenti verso istruzione. Va bene così o vogliamo discuterne?
- Ipotesi di Giarda su spesa centrale e locale. In ogni caso:
  - Sono necessarie correzioni al federalismo (anche costituzionali)
  - È necessario un vero coordinamento fra i diversi livelli di governo (esempio Germania; ma anche Italia avrebbe potuto essere esempio: le nostre Conferenze intergovernative hanno ispirato riforma tedesca)

# Riforma fiscale: i dati di partenza

- Pressione fiscale 2010 superiore di 3 punti di Pil rispetto a media eurozona
- Scostamento massimo è nella tassazione sul reddito delle persone fisiche
- Esempio: cfr Italia Francia
- Per le imprese l'aliquota legale sui redditi delle società è superiore di oltre 6 punti a quella media dell'eurozona (compresa Irap)
- Sui consumi invece (Iva e accise) l'Italia è al di sotto della media eurozona (anche per effetto dell'ampia evasione Iva)
- La tassazione dei patrimoni è inferiore di quasi un punto di Pil rispetto alla media Ocse

# Riforma fiscale: gli obiettivi

- Ridurre evasione e destinare gettito a riduzioni pressione fiscale effettiva
- Ricomporre la tassazione a favore
  - dei fattori produttivi, lavoro e impresa.
  - delle imposte meno distorsive della crescita economica (ad esempio, riduzione contributi sociali vs aumenti tassazione dei patrimoni o dei consumi)
- Ridurre erosione e concentrare regimi di agevolazione su famiglia, figli, occupazione femminile, beni meritori per sussidiarietà orizzontale
- Semplificare e razionalizzare il federalismo fiscale, destinando ai Comuni un'imposta propria e abolendo l'addizionale comunale Irpef

# Contrasto all'evasione fiscale

- Valore aggiunto economia sommersa stimato nel 17 per cento del Pil:
  - Per un terzo deriva dall'impiego di lavoro non regolare
  - Per più della metà dalla non corretta dichiarazione del fatturato e dei costi
- Secondo Banca d'Italia l'evasione Irpef riguarda il 13,5 per cento della base imponibile e quella Iva il 27 per cento

- Agire sull'intera gamma degli strumenti di incentivazione alla *compliance* e di repressione (Commissione Giovannini):
  - Utilizzo di basi dati in grado di tracciare le transazioni e incrociare le dichiarazioni fiscali con le altre informazioni
  - Sperimentazione forme di contrasto d'interesse (ma primi dati cedolare secca sugli affitti non sono confortanti)
  - Semplificazione amministrativa e miglioramento della qualità dei rapporti con contribuenti. Es. Equitalia
  - Evitare condoni
  - Migliorare collaborazione intracomunitaria per contrastare le frodi Iva e arginare la sottofatturazione all'importazione
  - Limitare l'uso del contante, ridurre costi moneta elettronica
  - Potenziare l'uso degli strumenti di accertamento induttivo (redditometro, spesometro, studi di settore, con miglioramenti delle metodologie di stima)

# Riduzione dell'erosione fiscale

- Rapporto Ceriani: più di 700 regimi fiscali di favore con perdita di gettito superiore a 200 miliardi
- Clausola di salvaguardia e tagli lineari delle agevolazioni fiscali
- Preferibile un intervento selettivo di razionalizzazione per riduzioni parziali o abolizioni basate su criteri trasparenti

# In prospettiva, dopo la stabilizzazione

- Riduzione prima aliquota Irpef al 20 per cento
- Riforma assegni familiari e detrazioni per carichi familiari
- Una tassazione dell'impresa che favorisca la crescita patrimoniale: ACE
- Riordino della tassazione dei redditi da attività finanziarie (*tax deferral*, qualificazione dei redditi finanziari e meccanismi di compensazione fra plus e minusvalenze)

# In cauda stat venenum: le imposte patrimoniali

- ICI e sua forte progressività nel contesto italiano (Guerra)
- Ma: la mancata riforma del catasto
- Imposta di bollo sui conti titoli: una nuova patrimoniale
- L'investimento politico populista sull'abolizione dell'ICI prima casa
- Dall'ICI all'IMU. E infine, nel decreto correttivo emanato in limine mortis da Calderoli, la *service tax* (RES)

# Che fare?

- L'onda pro patrimoniale alla francese. Limiti di una patrimoniale personale in assenza di una anagrafe affidabile dei patrimoni e in presenza di numerosi potenziali canali elusivi
- La strana contrapposizione nella discussione pubblica fra patrimoniale e ICI
- Patrimoniale reale su immobili e altri oggetti registrati
- Ma bisogna allora:
  - Far partecipare Stato e Comuni a eventuale “super ICI”
  - Risolvere in modo equilibrato l'adeguamento transitorio delle rendite catastali
  - Scegliere fra estensione dell'ICI alla prima casa (con detrazioni variabili territorialmente) e *service tax*
  - Se si sceglie *service tax*, ammorbidire il colpo della “super ICI” sulle imprese