

La politica economica del Governo Letta fra crisi, Europa e riforma dell'Imu

Intervento in discussione generale sul Documento di Economia e Finanza, Montecitorio, 6 maggio 2013

Il DEF predisposto dal precedente Governo ha natura transitoria. Vi si legge che “il nuovo Governo, una volta formato, potrà integrare questo quadro presentando, se così riterrà opportuno, un’agenda di riforme, con le relative compatibilità finanziarie, per proseguire il percorso di avvicinamento agli obiettivi della Strategia Europa 2020”. Il nuovo Governo, come oggi ha confermato il ministro Saccomanni, ha intenzione di aggiornare il Documento nelle prossime settimane con una Relazione aggiuntiva, dentro il quadro finanziario definito e concordato con l’Unione Europea. Oggi, quindi, cominciamo una discussione ancora interlocutoria. Una discussione, però, importante, da un lato, per capire quali possibili margini di flessibilità potranno essere accordati all’Italia, nel corso della procedura ascendente che ha inizio con il presente Documento; e, dall’altro lato, per definire gli indirizzi del nuovo Governo nelle prossime, cruciali, settimane di lavoro.

Leggendo il testo attuale del DEF, sembrano necessari aggiornamenti in tre direzioni: interpretazione della situazione macroeconomica internazionale ed interna; valutazione sulla possibilità di ridefinire il percorso verso gli obiettivi a medio termine della finanza pubblica, da verificare in sede europea; trasformazione delle linee programmatiche del nuovo Governo, contenute nel discorso su cui il presidente Enrico Letta ha posto la fiducia, in una agenda a medio termine che precisi le priorità, le quantificazioni e i cronoprogrammi, da un lato sulle emergenze, dall’altro su alcune prime idee di provvedimenti volti a provocare uno “shock” positivo sul sistema economico, e anche intervenendo sull’esistente Programma Nazionale di Riforma.

Per quanto riguarda la situazione internazionale, è evidente dai dati che tutti hanno ripreso un sentiero di crescita, e che l’Europa resta il fanalino di coda mondiale in questa lenta uscita dalla crisi. Ci sarà un motivo? Certo, l’Europa ha di fronte un tornante storico di tipo strutturale, ma resta forte il dubbio che le politiche europee non siano state, e non siano, all’altezza delle sfide, né di quelle strutturali né di quelle congiunturali. Su questo versante, le interpretazioni ufficiali delle istituzioni europee non sono del tutto convincenti.

Non è convincente, ad esempio, avere fin dall’inizio inquadrato come problema principale della crisi europea il problema del debito, e in particolare di quello dei paesi ad alto debito. E’ chiaro che i paesi ad alto debito sono più fragili e devono perseguire con coerenza il rigore finanziario, anche per mantenere accesso ai mercati, ma l’Europa, nel suo insieme, è meno indebitata di Stati Uniti e Giappone. Il punto è che ha ritardato colpevolmente nel completamento della sua costruzione istituzionale dopo e intorno alla moneta unica. Così, durante l’apice della crisi, nel corso del 2011, è emerso un rischio sistemico, derivante dalla percezione della possibile messa in causa della stessa sopravvivenza dell’euro. Questo rischio sistemico è indipendente dall’entità degli squilibri e degli aggiustamenti dei vari paesi, ma collegato all’emergere di probabilità positive sull’evento catastrofico della dissoluzione della moneta unica. Il riconoscimento di questa componente sistemica è stato alla base dell’importante lavoro svolto dal Presidente Draghi per superare le resistenze culturali e politiche all’attuazione, da parte della Banca Centrale Europea, di politiche non convenzionali.

Ancora oggi non siamo al riparo dai colpi della speculazione. Attenzione a non scambiare per nuove condizioni di stabilità l’evoluzione positiva dei tassi d’interesse nel corso delle ultime

settimane, che dipende semmai dall'afflusso di capitali extra europei, determinati dalle politiche monetarie espansive americane e giapponesi, e attratti non solo dagli elevati rendimenti offerti dai titoli europei, e soprattutto da quelli dei paesi meridionali, ma anche dall'aspettativa di un apprezzamento dell'euro, e quindi di guadagni sul lato del cambio. E' sempre speculazione, insomma, anche se in questa fase si muove, transitoriamente, a nostro vantaggio. Ma anche qui emerge una contraddizione del progetto europeo, poiché il valore della valuta comune sembra determinato più dal mercato che da esplicite scelte politiche. Scelte che, per essere fatte, richiederebbero un forte progresso nella costruzione di istituzioni europee, democratiche, che non lascino la moneta in balia dei mercati.

Non è convincente, poi, il mantra che mette le esportazioni come unico motore di crescita, sposando un modello sostanzialmente mercantilista che pone l'Europa in conflitto con le altre aree del mondo e non valorizza le potenzialità interne di un mercato unico che, per dimensioni demografiche e livelli di sviluppo, è il più vasto del mondo.

Queste interpretazioni vanno coraggiosamente messe in discussione, con un ampio dibattito culturale e politico, e il nuovo Governo deve avere il coraggio di dire qualcosa in merito. C'è bisogno di più Europa, e di un'Europa che ha come obiettivo la crescita e l'occupazione. Due soli esempi.

Primo, le politiche monetarie non riescono ad avere effetti simmetrici fra i diversi sistemi dell'area euro. Bene le decisioni, importanti, del vertice di giugno 2012, bene l'Unione bancaria (che deve marciare il più velocemente possibile), bene tutto quello che ha fatto la BCE, bene anche le ultime decisioni (potenzialmente positive per le PMI italiane, e per la cui attuazione occorre lavorare in fretta), ma non possiamo a lungo permetterci una politica monetaria che non riesca ad avere effetti omogenei sui diversi paesi. So bene che questa non è materia dei Governi, vista l'indipendenza della BCE, ma è necessaria un'iniziativa politica e culturale che crei consenso e condivisone in Europa a favore di una politica monetaria attenta non solo ai prezzi e alla stabilità finanziaria, ma anche alle condizioni dell'economia reale.

Secondo, vanno rafforzate le politiche europee di contrasto alla disoccupazione, in particolare giovanile, con meccanismi in questo caso asimmetrici, e cioè più incisivi a vantaggio di alcuni paesi, quelli a più elevato tasso di disoccupazione. Va rafforzato il ruolo del Fondo Sociale Europeo, e il nuovo Governo italiano deve schierare con decisione il nostro paese dalla parte delle proposte del Parlamento europeo, nel confronto con Governi e Commissione, sul futuro progetto di bilancio dell'Unione.

Attenzione, però: le critiche all'attuale impianto delle politiche europee non devono essere confuse con le impostazioni che indulgono a interpretazioni frettolose e superficiali.

Non sono convincenti, e anzi sono controproducenti, quelle di ripiegamento nazionalistico. E' sensato criticare, della Germania, la tradizione culturale mercantilista, e il fatto che, in modo inerziale e non ponderato, si pensi di estendere all'intera Europa questa tradizione, non rendendosi conto che il commercio internazionale è un gioco a somma zero: se qualcuno esporta, qualcun altro deve importare, non è possibile che tutti esportino! Ma come dimenticare, allo stesso tempo, che la Germania si presenta oggi come punto di riferimento, come "benchmark", europeo per un federalismo funzionante, per una transizione tecnologica e industriale di successo, per un buon funzionamento della macchina istituzionale, per diritti civili più avanzati dei nostri. E' chiaro che, con l'Europa regolata in modo inefficiente dai trattati vigenti, dobbiamo affrontare problemi che non sempre sono catalogabili nei

tradizionali assi politici della destra e della sinistra, ma diventano di natura geopolitica. Ma non è con il richiamo nazionalistico e protezionistico che riusciremo a risolverli.

E se davvero vogliamo un'Europa federale, un bilancio federale e qualche strumento di condivisione dei rischi connessi ai debiti sovrani esistenti, non possiamo non dare in cambio qualche cessione di sovranità in materia di programmazione e controllo dei bilanci pubblici nazionali, e cioè il percorso stabilito dalle nuove regole di coordinamento dei bilanci pubblici.

Non colgono parimenti nel segno le posizioni anti euro. L'instabilità del cambio, tipica dei regimi di cambi flessibili, è uno dei fattori di maggiore incertezza per l'economia, e per una piccola economia aperta come l'Italia implica la sudditanza alla speculazione valutaria e finanziaria. Non a caso Keynes ha teorizzato la superiorità dei regimi a cambi fissi, e ha contribuito a creare il sistema di Bretton Woods. Le svalutazioni del cambio hanno effetti transitori e di breve periodo, generano inflazione, dannosa per i ceti più deboli, e comunque vanno gestite con attente politiche dei redditi, come quelle effettuate nel 1993. Se il problema è la competitività, e in Italia questo è il problema, dopo anni di stagnazione della produttività, i redditi reali e i consumi sono inevitabilmente destinati a soffrire. I populismi di vario colore possono pure cavalcare il disagio sociale provocato dalla crisi strutturale, ma non sono certo in grado di fornire plausibili alternative. Chi critica la linea di condotta seguita dall'Italia dopo la crisi del 1992, sostenendo che tutto quello che è stato fatto negli ultimi venti anni è sbagliato, dimentica che il vero cappio al collo del nostro sistema, il debito pubblico, è esploso durante gli anni '80.

Passando all'esame della situazione interna, il DEF riconosce la profondità della nuova recessione che si è manifestata a partire dalla seconda metà del 2012 e che si sta ancora drammaticamente prolungando per il primo semestre del 2013, ma è reticente nell'analisi e nelle valutazioni. Emerge anche in Italia, come già avvenuto in altri paesi, una sottovalutazione dei moltiplicatori fiscali attivati dalle restrizioni di bilancio, con buona pace delle teorie tanto di moda sugli effetti non keynesiani delle contrazioni di bilancio. Credo, però, che sarebbe un errore interpretare solo in chiave congiunturale lo smottamento di ampie componenti del sistema produttivo italiano a cui stiamo assistendo. Cause congiunturali si sommano a cause strutturali, e sarà importante distinguere con lucidità le diverse situazioni, anche perché diverse saranno le misure di contrasto da mettere in opera.

Intanto, il Governo dovrà chiarire nelle prossime settimane un elemento di nuova preoccupazione, e cioè lo scostamento che emerge fra le previsioni del DEF nazionale e quelle contenute nelle recentissime analisi di primavera della Commissione Europea, soprattutto con riferimento al 2014. Gli scostamenti sono rilevanti sia per la stima della crescita del PIL (0,7 per cento per la Commissione, 1,3 per cento per il governo italiano) sia per la valutazione del saldo strutturale di bilancio (-0,7 per la Commissione, +0,4 per il governo italiano).

Si arriva così alla seconda questione di rilievo politico per la futura Relazione di aggiornamento, e cioè alla possibilità di ricontrattare i tempi di raggiungimento degli obiettivi a medio termine per la finanza pubblica italiana. Per dovere di memoria, e per chiamare tutti all'esercizio di verità invocato dal Presidente Enrico Letta, va ricordato che gli attuali obiettivi furono concordati, fra il marzo e il settembre del 2011, dal Governo Berlusconi, sotto i colpi della crisi di fiducia nei confronti dell'Italia e della crisi del debito. Il Governo Monti, arrivato subito dopo, si è preso la responsabilità di attuarli, vista l'incapacità della precedente maggioranza di raggiungere quegli obiettivi dopo averli stabiliti con l'Europa. Nella fase attuale, è bene dare al Governo un mandato pieno per un tentativo di ricontrattazione, sulla

base della nuova solidità strutturale del bilancio e delle preoccupazioni, ormai anche europee, per gli effetti sistemici della recessione italiana.

Attenzione, però: siamo in mare aperto. L'obiettivo dell'uscita dalla procedura per deficit eccessivo, che è l'architrave del DEF predisposto dal precedente Governo, e il cui percorso è stato positivamente confermato dai dati della Commissione Europea, non comporta in automatico alcuna "premialità" ovvero margini di flessibilità. Si tratta di impostare una trattativa politica, e di essere – come sistema paese – sufficientemente credibili e autorevoli per spuntare un risultato, come ha fatto la Francia. Ma nulla va dato per scontato.

Il terzo ambito di aggiornamento di DEF e PNR è in relazione al programma del nuovo Governo. Il Presidente del Consiglio ha esposto un programma che non si esaurisce nell'emergenza, ma intende affrontare numerose questioni anche di medio termine. La lista è lunga: CIG in deroga, esodati, contratti di servizio pubblici, precariato della pubblica amministrazione, missioni, Imu, Tares, Iva, sgravi fiscali per i nuovi assunti, piano straordinario per l'occupazione giovanile.

Come Partito Democratico riteniamo positivo questo approccio, e pensiamo che nella traduzione di questo programma in vera e propria agenda siano importanti non soltanto i contenuti ma anche il metodo. E' cruciale a nostro modo di vedere che l'agenda del governo Letta venga predisposta in un quadro di contestualità e di valutazione congiunta delle diverse misure e dei loro tempi di attuazione. Le misure non possono essere affrontate come le foglie di un carciofo, una per una, ma vanno inserite in un quadro di coerenza e di valutazione complessiva. La Relazione di aggiornamento al DEF annunciata per le prossime settimane può essere la sede propria per questo esercizio, preliminare ad ogni decisione attuativa di tipo operativo.

Per quanto riguarda i contenuti dell'agenda, mi limiterò al solo tema dell'Imu, dicendo subito che per il PD un aggiornamento dell'Imu è possibile ed è possibile un ripensamento dell'Imu relativa alle prime case (escluse quelle di maggior pregio). Si tratta peraltro di una questione presente in tutti i programmi dei partiti e dei movimenti che si sono presentati alle elezioni. Questa riforma, però, deve muoversi con criteri di razionalità e di ragionevolezza, e non diventare terreno per scorciatoie propagandistiche dal vago sapore preelettorale.

L'Imu ha molti difetti, e più volte il PD, con apposite proposte emendative, ha cercato di porvi rimedio fin dal dicembre del 2011: si è rivelata difficile la coabitazione fra stato e comuni, peraltro avviata a parziale soluzione con le modifiche già apportate in legge di stabilità 2013; la detrazione sulla prima casa è troppo rigida e la sua uniformità sul territorio nazionale la rende inefficiente, laddove invece sarebbe meglio differenziare, anche restituendo maggiore spazio di autonomia ai regolamenti comunali, come accadeva per l'Ici, puntando all'esenzione di una vasta platea di famiglie anche utilizzando l'Isee (tra l'altro, il decreto che rinnova l'Isee è pronto per essere definitivamente varato); non ci ha mai convinto il trattamento non differenziato fra appartamenti in affitto e case a disposizione, anche alla luce delle modifiche tributarie introdotte sull'Irpef (per gli affitti la cedolare secca, che non ha avuto gli sperati esiti di emersione; per le case a disposizione, l'eliminazione dell'Irpef e il suo conglobamento con l'Imu, con un risparmio di 1,6 miliardi per i contribuenti).

Infine l'Imu, così come qualsiasi altra imposta su base immobiliare, non funzionerà mai a dovere, sul piano dell'equità e su quello dell'efficienza, senza interventi in profondità sull'aggiornamento dei valori catastali. Un importante intervento in questa direzione è

contenuto nella legge delega fiscale, approvata all'unanimità dalla Camera e dalla Commissione finanze del Senato nella passata legislatura, che il nuovo Governo dovrebbe riprendere, poiché già frutto di un'ampia condivisione fra le forze politiche. Accanto alla riforma del catasto, la delega affronta altri importanti temi di riforma e di manutenzione dei meccanismi di funzionamento del sistema tributario, quali la semplificazione, la certezza del diritto in materia di elusione fiscale, il miglioramento degli strumenti per la lotta all'evasione fiscale, la tassazione ambientale.

Descritti i difetti dell'Imu, però, non bisogna dimenticare che: a) sul piano della struttura del sistema fiscale, un'imposta locale basata in modo diretto o indiretto sugli spazi occupati e sul loro valore esiste in tutti i paesi avanzati; b) sul piano del federalismo e del circuito fra autonomia e responsabilità dei governi di prossimità, è indispensabile un'imposta comunale, ed anzi sarebbe importante averne una sola, abolendo l'addizionale Irpef comunale e completando così la riforma del federalismo fiscale che l'emergenza economica e finanziaria ha lasciato a metà strada; c) sul piano della progressività e degli effetti redistributivi, l'imposta sul possesso degli immobili ha impatti positivi, anche se è reale e non personale, se solo si pensi che il 70 per cento del gettito deriva dal 20 per cento delle unità immobiliari di maggior pregio; d) sul piano del disegno di politica economica, tutti gli osservatori e le istituzioni internazionali sono concordi a suggerire all'Italia, e non solo all'Italia, una priorità sulla riduzione della pressione fiscale su lavoro e impresa, piuttosto che su consumi e patrimoni; e) la nuova incertezza sul regime delle entrate tributarie proprie dei Comuni può, se non viene rapidamente gestita, mettere a rischio non solo la finanza comunale, ma la stessa operazione di iniezione di liquidità nel sistema tramite il pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione, bloccando i pagamenti degli stessi Comuni.

In ogni caso, il Governo potrà elaborare una proposta che, superando i difetti dell'Imu, soprattutto sulle prime case, sia coerente con gli obiettivi redistributivi e allocativi che questa imposta consente di perseguire, anche perché è più difficile da evadere di altri tributi.

In conclusione, l'eccesso di recessione in Italia danneggia l'Europa, e così l'instabilità politica del nostro paese. Sono due argomenti da usare nelle trattative con l'Europa, e certamente il nuovo Governo li utilizzerà: anche all'Europa serve un'Italia stabile, e la soluzione di compromesso da cui è nato il governo italiano dopo lo stallo derivante dai risultati delle elezioni di febbraio è un fatto positivo per l'intera Unione.

Ciò non toglie, tuttavia, che il lavoro più importante che dobbiamo fare non dipende dall'Europa, ma soltanto da noi stessi: avviare le riforme del nostro barocco e costoso sistema istituzionale e politico, rimettere il paese sui binari della crescita e dell'innovazione. Alcuni cantieri sono già aperti e vanno, anche con opportune correzioni, proseguiti, altri vanno con coraggio avviati. E' apprezzabile che, nelle dichiarazioni programmatiche di Enrico Letta, molti temi sollevati abbiano a riferimento il medio periodo, e non soltanto l'emergenza. L'auspicio è che da oggi a qualche settimana, superata la negativa fase di incertezza seguita allo stallo conseguente al risultato elettorale, il nuovo Governo possa, nella Relazione di aggiornamento al DEF, indicare la strada per l'attuazione del suo impegnativo programma.