



26 aprile 2012

Documenti di **E**conomia e **F**inanza pubblica 2012

**Prima il rigore, poi forse ma non necessariamente la crescita,
l'equità mai: non funziona.**

Nessun risanamento e nessuna ripresa.

(Prima valutazione del DEF)

di *Riccardo Sanna*

I Documenti di Economia e Finanza pubblica

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) rappresenta una tappa per i governi italiani dal 2011 nell'ambito del cosiddetto semestre europeo, un coordinamento ex-ante delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della Unione Europea basato su una più stretta sorveglianza economica e finanziaria, soprattutto in ambito fiscale¹.

Nei Documenti di Economia e Finanza pubblica di aprile 2012 sono presenti: nella prima e seconda sezione, rispettivamente, il *Programma di Stabilità* dell'Italia (PS) e l'*Analisi e le tendenze della finanza pubblica*, in cui sono stati aggiornati a ribasso gli andamenti macroeconomici e in cui vengono illustrati le previsioni di finanza pubblica in ragione degli interventi del Governo tesi a garantirne la sostenibilità; nella terza sezione, il *Programma Nazionale di Riforma* (PNR), che fornisce una serie di dati e indicazioni in ordine alle riforme strutturali necessarie - secondo il Governo - a raggiungere gli obiettivi di crescita e di risanamento dei conti pubblici, con particolare attenzione agli obiettivi europei (in parte ascritti nell'agenda Europa 2020)².

¹ Il DEF è stato introdotto con la legge 7 aprile 2011, n. 39, che ha apportato alcune modifiche alla normativa di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196). Il Governo era in passato tenuto a fornire nell'ambito della Relazione annuale sull'economia e la finanza pubblica e nella Decisione di Finanza Pubblica, che a sua volta ha sostituito il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF).

² Il resto sono allegati, compresa la "Relazione sull'applicazione delle misure di cui alla Legge Finanziaria 2008, art. 2, commi 569-574".

Il Governo insiste con l'austerità

Nei documenti il Governo ribadisce la necessità di ricercare la stabilità dei conti pubblici, contenendo l'Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione [o deficit: differenza entrate-spese + interessi passivi] e il Debito pubblico nell'idea di garantire la stabilità dei rendimenti dei titoli di Stato. Eppure l'azione intrapresa sin dai provvedimenti inseriti nel Decreto "Salva Italia" - come riportato anche nel DEF - si concentrano: **(1) sull'aumento della pressione fiscale**, soprattutto sui redditi "fissi", pari a circa il 45% in tre anni (140 miliardi di euro), che la Corte dei Conti sottolinea come fattore recessivo; **(2) sui tagli della spesa pubblica**, a livello centrale e locale; **(3) nel sostegno a banche e mercati**, puntando sulle aspettative degli operatori e sulla fiducia degli investitori esteri. Nessun aumento degli investimenti, nessun sostegno ai redditi medi e bassi, nessuna programma economico di creazione del lavoro, di buona occupazione, soprattutto femminile e giovanile.

L'Italia resta in recessione, resta il rischio contagio. E siccome i mercati sono liberi nell'agire e limitati nel pensare, prima, lo stock di debito italiano - nonostante la bassa progressione negli ultimi quattro anni di crisi - ha reso il nostro Paese più esposto agli attacchi speculativi, ora, è la recessione a non piacere ai mercati, che riprendono a svalutare i nostri titoli pubblici decennali (BTP), che il 23 aprile hanno registrato lo *spread* con i *bund* tedeschi sopra i 400 punti. La volatilità resta alta per l'incertezza sulla ripresa e il rischio del prolungarsi della recessione o della stagnazione nei paesi europei. Il contagio speculativo guida la spirale partita dalla Grecia, giunta al Portogallo e all'Irlanda, fino alla Spagna e all'Italia, e che ora si sta avvitando intorno all'Olanda (a causa delle tensioni politiche) e persino alla Francia (dove, nonostante la vittoria al primo turno delle elezioni presidenziali francesi del progressista Hollande, il forte risultato dell'estrema destra francese, guidata da Marine Le Pen, insinua dubbi sull'integrazione europea e il processo di consolidamento fiscale). Anche la Germania è costretta a ridimensionare le stime di crescita e rileva brusche frenate nella produzione e nell'export.

Non a caso si registrano perdite in tutte le borse finanziarie, anche a Wall Street.

La politica economica italiana, come quella degli altri paesi dell'unione monetaria, si muove nel perimetro di un'architettura dell'Euro e all'interno di una *governance* economica europea che non può ritrovare la ripresa e uscire dalla crisi.

Lo stesso impianto che, nell'idea di un' "austerità espansiva" e della ricerca continua della fiducia dei mercati, ha indotto a proporre il pareggio di bilancio in Costituzione, seguendo gli impegni del Patto *Euro Plus*³, modificando l'articolo 81 - votato con maggioranza qualificata⁴ - sebbene già l'impronta della Finanziaria di fine anno (la cosiddetta Legge di stabilità), così come ridefinita nel 2010, preveda un'attenzione prioritaria nella redazione del bilancio dello Stato all'uguaglianza entrate/spese, andando di fatto contro il "buon senso" economico di un padre di famiglia o di qualsiasi impresa.

D'altra parte, nel Patto di Stabilità e Crescita varato nel 1997 con il Trattato di Amsterdam - e ancora in vigore in attesa che i singoli Stati Membri adottino il *Fiscal Compact* - sono

³ L'*Euro Pact Plus* apre la strada del rafforzamento del coordinamento delle politiche fiscali tra gli Stati membri, dopo che i ministri delle finanze dei 23 Stati membri partecipanti hanno adottato, il 30 novembre 2010, una relazione che presenta le questioni che dovranno essere coordinate tra i ministri stessi in futuro. Il cosiddetto "dialogo strutturato" è stato proposto nel Patto euro plus come strumento per consentire agli Stati membri partecipanti di coordinare le loro politiche fiscali. Le questioni fiscali restano il punto focale per il coordinamento delle politiche fiscali. Il Patto è stato concluso da 23 Stati membri dell'UE nel marzo 2011 e resta aperto all'adesione di altri Stati membri. Il Patto annuncia di mirare a stimolare la competitività e l'occupazione ma senza nuovi investimenti europei e, soprattutto, concorrendo ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche per rafforzare la stabilità finanziaria.

⁴ <http://www.cgil.it/tematiche/Documento.aspx?ARG=&TAB=0&ID=18882>

richiamate due volte le “particolari circostanze” per le quali il controllo del deficit pubblico (entro il -3%) può essere derogato in ragione della crescita da stimolare contro la recessione o anche solo una prolungata congiuntura economica negativa.

Insomma, non si può scegliere, prima, l’austerità finanziaria e, poi, la crescita economica. Occorre affrontare la crisi dal lato della crescita e, più precisamente, sul versante della domanda interna.

Per questo le previsioni di crescita del Governo a dicembre 2011 erano sbagliate e i conti pubblici peggiorano malgrado le pesanti manovre correttive di finanza pubblica.

Nessun risanamento dei conti senza crescita

Secondo l’indicazione delle misure economiche attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi di contenimento del deficit e del debito pubblico nel medio periodo previsti dal Patto di Stabilità e Crescita e dal *Fiscal Compact*⁵, il debito pubblico italiano, considerando come base di partenza il 2015, anno nel quale il debito dovrebbe scendere al 114,4% del PIL, dovrebbe ridursi al 60% del PIL nel 2025.

Lo scenario proposto dal Governo parte da un più elevato livello di partenza del rapporto debito pubblico/PIL, dal massimo storico del 123,4% indicato per quest’anno, dovuto principalmente ai contributi per i programmi di supporto alla Grecia e alle quote di partecipazione all’EFSF e all’ESM⁶ che, nel 2012, pesano per circa 3 punti percentuali di PIL.

Secondo il DEF, il rapporto deficit/PIL nel 2012 dovrebbe attestarsi a -1,7% per poi arrivare al livello di “*close to balance*” (“vicino al pareggio”, un intorno stabilito dalle regole europee) dello -0,5% nel 2013, anche se l’Italia raggiungerà un livello di zero deficit “effettivo” solo nel 2015, dopo che sarà sceso a -0,1% nel 2014.

		2011	2012	2013
Indebitamento netto P.A.	DEF	-3,9	-1,7	-0,5
	(strutturale)	-3,6	-0,4	0,6
	FMI	-3,9	-2,4	-1,5
	(strutturale)	-2,9	-0,4	0,6
<hr/>				
Avanzo primario	DEF	1,0	3,6	4,9
	FMI	1,0	3,0	4,0
<hr/>				
Debito pubblico	DEF	120,1	123,4	121,6
	(netto sostegni)	119,2	120,3	117,9
	FMI	120,1	123,4	123,8

⁵ La nuova regola per la riduzione del debito pubblico introdotta con il Fiscal compact, la riforma del Patto di stabilità europeo, prevede che la distanza del rapporto debito/PIL dalla soglia del 60% si riduca di un ventesimo all’anno calcolato con riferimento alla media dei tre anni antecedenti la valutazione.

⁶ Fondi “salva-stati” *European Financial Stability Facility (EFSF)* e *European Stability Mechanism (ESM)*, sono meccanismi di sostegno finanziario contro gli attacchi speculativi sui debiti sovrani, che però sinora non hanno arginato come auspicato.

A dicembre 2012 le stime del deficit pubblico in rapporto al PIL erano del -1,2% nel 2012 e all'ottusamente ambito zero nel 2013. Dal mese di dicembre si è verificata una riduzione delle proiezioni di crescita per l'anno corrente che ha causato una revisione delle stime sui conti pubblici in parte compensate - a detta del Governo - da una riduzione prospettica della spesa per interessi, che però non sembra del tutto giustificata dalla bassa crescita potenziale (intorno all'1,0% dal 2015) e da un avanzo primario [differenza entrate-spese, al netto degli interessi sul debito] esiguo, sopra il 5% e, per questo, in grado di far ridurre gli interessi passivi sul debito (anch'esso solo dal 2015)⁷.

Tuttavia, nonostante la minor crescita che ha portato a rivedere le stime a ribasso, secondo il Governo "i conti pubblici sono stati messi in sicurezza, assicurando i mercati e ponendo le basi per una crescita sostenibile nel lungo periodo". La previsione sui conti pubblici resta fondata sull'insieme delle manovre del 2011, che - oltre i tre anni di taglio della spesa pubblica di circa 100 miliardi di euro - comportano una "correzione" di 48,9 miliardi nel 2012 (3,1% del PIL), che sale a 81,3 miliardi nel 2014 (4,9% del PIL), portando il deficit "strutturale" - calcolato al netto delle *una tantum* e della componente ciclica - ampiamente sotto il -3% nel 2012, oltrepassando l'obiettivo di il pareggio di bilancio già dal 2013.

Eppure, non è della stessa opinione il *World Economic Outlook* (aprile 2012)⁸ del **Fondo Monetario Internazionale che stima una crescita inferiore a quella pensata dal Governo e non prevede il pareggio di bilancio nel 2013**, sostenendo che il deficit/PIL italiano passerà dal -2,4% del 2012 a -1,5% nel 2013 e non arriverà a zero neanche nel 2017, dove si attesterà a -1,1%. In termini strutturali, però, il FMI stima la stessa dinamica prevista dal Governo italiano, anche se prevede per il 2017 un deficit di nuovo a -0,5%. Il FMI ritiene che il debito pubblico italiano potrà tornare sotto la soglia del 119% nel 2017 mentre il Governo scommette sul 2014.

La distanza fra le due previsioni, allora, va ricondotta alle stime di crescita e d'impatto dei provvedimenti economici previsti dai decreti su concorrenza e semplificazioni, che dovrebbero produrre un effetto cumulato sulla crescita di +2,4 punti percentuali tra il 2012 e il 2020⁹, con un impatto medio annuo dello +0,3% del PIL e che portano il Governo ad addurre una previsioni di PIL nel biennio 2012-2013 di circa un punto e mezzo più alta (oltre 25 miliardi di euro) di quella stimata dal FMI.

L'austerità espansiva, che non funziona

La revisione delle stime di crescita è stata realizzata sia dal Governo che dal FMI:

- a) Il Governo, sostanzialmente in linea con la Banca d'Italia, a causa di un deterioramento delle condizioni economiche ha peggiorato le previsioni di crescita del PIL per l'anno in corso, che dovrebbe ridursi dell'1,2%, mentre ha previsto un lieve miglioramento della stima ufficiale di dicembre per il 2013 calcolando uno 0,5%. L'accelerazione dovrebbe avvenire dal 2014 (+1%, invariato rispetto alla stima precedente) e nel 2015 (+1,2%).

⁷ La tesi sostenuta dal Tesoro è che, con un bilancio mantenuto in sostanziale pareggio a partire dal 2013, senza quindi nuove emissioni per finanziare l'eccesso di spese rispetto alle entrate, l'Italia possa crescere ogni anno in termini nominali fra i 2,5 punti e i 3 punti percentuali.

⁸ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/text.pdf>

⁹ Il DEF prevede una revisione al ribasso molto netta dell'effetto atteso dal cosiddetto decreto Cresci-Italia che combina decreto concorrenza e semplificazioni fiscali: dall'1% l'anno di crescita aggiuntiva per 10 anni a lo +0,3% annuo fino al 2020.

b) **Il FMI è più pessimista e prevede un -1,9% nel 2012 e un -0,3% nel 2013**, pur aggiustando in rialzo le stime di gennaio 2012 in cui prevedeva per l'Italia un -2,2% per il 2012 e un -0,6% per il 2013. Anche assumendo gli aggiustamenti positivi delle previsioni FMI, il Governo in sei mesi avrebbe portato solo lo 0,2% di crescita in più.

		2011	2012	2013
PIL	DEF	0,4	-1,2	0,5
	FMI	0,4	-1,9	-0,3

La differenza sostanziale fra le due previsioni risiede nel fatto che il modello econometrico utilizzato dal Governo è un adattamento all'Italia del modello impiegato in Europa per incorporare gli effetti positivi derivanti dalle liberalizzazioni. A tal proposito può essere utile ricordare che la Banca Centrale Europea nelle ultime previsioni di marzo 2012 aveva calcolato per l'Italia una crescita che oscillava tra -0,5 e +0,3 nel 2012 e tra 0 e +2,2 nel 2013 (!).

La crisi evidenzia la necessità di una *governance* statistica indipendente data l'inaffidabilità delle stime macroeconomiche, anche su orizzonti temporali brevi, e la tentazione a sopravvalutare la leva delle aspettative.

In ogni caso, per spiegare modelli così differenti vanno poste a confronto anche le previsioni sugli altri aggregati macroeconomici, a partire dall'inflazione, dalla domanda interna (consumi e investimenti) e dal saldo corrente della bilancia dei pagamenti.

A preoccupare il vertice del FMI, infatti, è il tasso di disoccupazione che in Italia si potrebbe attestare al 9,5% nel 2012 e al 9,7% nel 2013 restando solo apparentemente sotto la media dell'Eurozona (10,9% quest'anno e 10,8% il prossimo anno), dati gli oltre 5 milioni di disoccupati e nuovi inattivi "scoraggiati" dalla crisi [ISTAT, 19 aprile 2012].

Per interrompere la spirale austerità-recessione occorre investire e creare occupazione. Come riportano gli stessi documenti del DEF, il tasso di occupazione - uno dei principali indicatori di Europa 2020 - in Italia, per i giovani 20-29 anni, è inferiore di circa 15 punti rispetto alla media UE-27, mentre restano superiori alla media europea gli indicatori di occupazione a termine e quello di incidenza di occupazione temporanea involontaria sul totale.

Secondo il Servizio studi Bnl-Bnp Paribas, se il tasso di occupazione aumentasse proprio di 15 punti, pari a circa 6 milioni di nuovi occupati, il PIL aumenterebbe di circa 400 miliardi di euro (anche mantenendo invariata la produttività del lavoro).

Per quanto ci riguarda, le stime macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo risultano poco credibili, sovrastimando il dato del PIL, sia per il 2012 che per il 2013. Si tenga conto che, utilizzando le stime del FMI, si avrebbe un calo del PIL 2008-2013 di -6,7 punti percentuali, ovvero circa 100 di miliardi di euro.

Un Piano Nazionale di Riforme senza sviluppo, né ambizione

Il PNR che accompagna il DEF dovrebbe accogliere le "raccomandazioni" - davvero non esaustive - del Consiglio Europeo di attuare il risanamento finanziario previsto nel 2011-2012, di adottare misure per garantire che la crescita dei salari rifletta l'evoluzione in

termini di produttività e le condizioni locali delle imprese, combattere la segmentazione del mercato del lavoro, aprire il settore dei servizi alla concorrenza, migliorare il quadro per gli investimenti del settore privato in ricerca e innovazione, completare le infrastrutture con i fondi europei e ridurre le disparità regionali.

Raccomandazioni limitate. Ma la direzione scelta dal Governo appare ancor più vincolata. In particolare, l'Italia è impegnata a "ridurre strutturalmente il debito pubblico, aumentare l'efficienza della P.A., incentivare (non investire in) la ricerca, sviluppare il *venture capital* (apporto di capitale di rischio), accelerare la realizzazione delle infrastrutture pubbliche, sviluppare un ambiente propizio per le imprese, spostare il carico fiscale dal lavoro al consumo, incentivare l'apprendistato e semplificare la regolazione del lavoro.

Le cifre reali, infatti, riguardano la stima che dovrebbe provenire:

- (i) dal **contenimento della spesa pubblica** (*spending review*) per circa 26,6 miliardi di euro nel periodo 2011-2014, in particolare "grazie ai risparmi richiesti ai ministeri, agli enti pubblici e derivanti dalla razionalizzazione della spesa sanitaria", anche se nel DEF si precisa che tale stima include anche le misure di contrasto all'evasione fiscale e altri interventi fiscali da cui sono attesi aumenti di entrate;
- (ii) dai **benefici derivanti dall'insieme delle riforme condotte in tema di liberalizzazioni e semplificazioni** che produrrebbe un effetto cumulato sulla crescita del PIL di 2,4 punti percentuali in un arco temporale di nove anni (2012-2020): per effetto del combinato disposto di una riduzione di circa due punti percentuali delle rendite (il *mark-up*) che, sulla base di studi esistenti utilizzati per le simulazioni del Tesoro, darebbe luogo a guadagni di PIL per circa 1,7 punti; la maggiore libertà di entrata delle imprese derivante dalla riduzione degli ostacoli alla libera iniziativa darebbe guadagni di efficienza cumulati per altri 0,7 punti; le semplificazioni amministrative e il migliore funzionamento della Pubblica Amministrazione derivanti dal decreto semplificazione darebbero un altro mezzo punto percentuale.

Insomma, il PNR nel DEF certifica che non c'è un sostegno ai redditi, soprattutto da lavoro e da pensione; non ci saranno investimenti pubblici, se non quelli infrastrutturali già definiti¹⁰; non ci saranno veri strumenti di politica industriale, stimoli agli investimenti privati, all'innovazione, alla ricerca e nessuna strategia per creare nuovi posti di lavoro.

Secondo l'Istat, le retribuzioni di fatto hanno registrato un -0,7% nel 2011 a confronto con l'inflazione e a marzo 2012 le retribuzioni contrattuali addirittura -2,6%, senza calcolare l'abbattimento del reddito da lavoro per effetto delle ore di Cassa integrazione o di altre situazioni in cui intervengono gli ammortizzatori sociali (quando sono previsti).

In sintesi, tutte le simulazioni del Governo sull'impatto positivo delle riforme sulla crescita, a nostro avviso, risultano poco credibili a fronte del calo generalizzato della domanda. I processi di attrazione del capitale e di liberalizzazione rappresentano interventi tutti dal lato dell'offerta e, in quanto tali, i loro effetti sono tutti da dimostrare, dato il basso livello di consumi e di risparmi senza precedenti in Italia.

¹⁰ A detta del Governo, il CIPE avrebbe attivato circa 22,5 miliardi di euro, di cui 9,7 miliardi di nuove assegnazioni: 8,2 miliardi riguardano interventi ferroviari; 2,2 miliardi la viabilità; 1,3 miliardi la difesa del suolo; 0,7 miliardi interventi di ricostruzione in Abruzzo, Campania e Basilicata; 1,4 miliardi per il settore dell'energia; 4,6 miliardi per interventi del Fondo sviluppo e coesione.