



IL CONTRATTO DI GOVERNO: UNA PRIMA LETTURA **di Maurizio BENETTI**

"L'azione di Governo sarà mirata a un programma di riduzione del debito pubblico non già per mezzo di ricette basate su tasse e austerità, politiche che si sono rivelate errate ad ottenere tale obiettivo, bensì per il tramite della crescita del PIL, attraverso la ripartenza della domanda interna e con investimenti ad alto moltiplicatore e politiche di sostegno al potere d'acquisto delle famiglie."

Il programma economico previsto nel Contratto si basa su questo assunto.

"In conseguenza dell'elevata pressione fiscale presente in Italia, la capacità di spesa delle famiglie e imprese per consumi e investimenti è inadeguata, con standard quantitativi e qualitativi inferiori alla media europea". Sono quindi previste una serie di misure di spesa o di minori entrate fiscali volte a potenziare la domanda interna.

Per il **fisco** le misure previste sono:

a. Revisione del sistema impositivo dei redditi delle persone fisiche e delle imprese, con particolare riferimento alle aliquote vigenti, al sistema delle deduzioni e detrazioni e ai criteri di tassazione dei nuclei familiari. *"La finalità è quella di non arrecare alcun svantaggio alle classi a basso reddito"*, per le quali resta confermato il principio della "no tax area". Gli effetti che ne conseguono sono: maggiore risparmio di imposta, maggiore propensione al consumo e agli investimenti, maggiore base imponibile tassabile. C'è una contraddizione specifica in queste affermazioni e una più generale.

- Quella specifica è relativa al fatto che come affermato non si reca alcun "svantaggio"

alle classi a basso reddito, ma anche nessun vantaggio, quindi con pochi effetti sul consumo. I vantaggi maggiori sono delle persone/famiglie con i redditi più elevati, con minore propensione al consumo.

- In generale oggi si sottolinea l'aumento delle disuguaglianze di reddito e di ricchezza. La riforma fiscale prevista agisce nel senso di aumentare queste disuguaglianze, non di ridurle.
- Per le società era inizialmente prevista un'aliquota fissa al 15%, in sostituzione dell'attuale 24%. Nell'ultima versione le aliquote sarebbero diventate due (15 e 20%) come per le famiglie.
- Altra misura a favore delle imprese è la previsione di una riduzione strutturale del cuneo contributivo. Non è indicata la misura della riduzione (ogni punto in meno produce minori entrate di circa 3,2 mld).

Vi sono poi **misure sociali** volte a incrementare il reddito delle famiglie.

- Per il Reddito di cittadinanza sono stanziati 17 miliardi annui.
- E' inoltre prevista un'integrazione per un pensionato che ha un assegno inferiore ai 780,00 euro mensili, secondo i medesimi parametri previsti per il reddito di cittadinanza.



Tutti questi provvedimenti hanno naturalmente un costo. Partendo dalla flat tax per le famiglie il cui costo in termini di minori entrate è valutabile in 50 mld, ai 17 miliardi per il reddito di cittadinanza.

A questi vanno aggiunti altri costi previsti dal Contratto di Governo alcuni indicati e/o misurabili, altri no per la mancanza di indicazioni precise.

Misure di spesa o di minori entrate. Elenchiamo le maggiori:

- Eliminazione della clausola di salvaguardia (12 mld) per il 2019, 19 mld per il 2020;
- Flat Tax per le società;
- Riduzione strutturale del cuneo contributivo (3,2 mld a punto);
- Pensioni: 5 miliardi previsti nel contratto per agevolare l'uscita dal mercato del lavoro delle categorie ad oggi escluse (i costi di quota 100 e di pensione con 41 di contributi sono maggiori, valutabili tra i 10 e i 15 mld);
- Pensione di cittadinanza di 780 euro: il costo varia in funzione dei beneficiari. Se limitata ai soli titolari dell'assegno sociale si può stimare in 4/5 mld, se estesa a tutti i pensionati con importo inferiore ai 780 euro (integrati al minimo in buona parte) la spesa oscillerebbe tra i 15 e i 20 mld;
- Riduzione delle componenti anacronistiche delle accise sulla benzina (tenendo conto del gettito attuale una riduzione del 10/20% può produrre 3/6 mld di minor gettito);
- Investimento di 2 miliardi di euro per la riorganizzazione e il potenziamento dei centri per l'impiego;
- Sostegno per servizi di asilo nido in forma gratuita a favore delle famiglie;
- Innalzamento dell'indennità di maternità, un premio economico a maternità conclusa per le donne che rientrano al lavoro e sgravi contributivi per le imprese che mantengono al lavoro le madri dopo la nascita dei figli;
- Agevolazioni alle famiglie attraverso: rimborsi per asili nido e baby sitter, fiscalità di vantaggio, tra cui "IVA a zero" per prodotti neonatali e per l'infanzia;
- Sanità: recuperare integralmente tutte le risorse economiche sottratte in questi anni con le diverse misure di finanza pubblica e assunzione di personale medico e sanitario;
- Piano per l'edilizia penitenziaria che preveda la realizzazione di nuove strutture e l'ampliamento ed ammodernamento delle attuali;
- Piano straordinario di assunzioni di personale di Polizia Penitenziaria;
- Aumento dei fondi a disposizione del comparto delle Forze dell'ordine per prevedere il potenziamento degli organici, con previsione di aumento del personale, rinnovo dei contratti in essere e riordino delle carriere;



Coperture

Naturalmente queste spese e minori entrate sono riferite all'intero "Contratto" stipulato per un governo di legislatura e non tutte quindi da affrontare da subito. Per il reddito di cittadinanza, ad esempio, si afferma che deve essere preceduto dalla riforma dei centri per l'impiego e quindi l'impegno di spesa slitterebbe almeno al 2020. Inoltre alcune misure potrebbero trovare applicazione graduale nel tempo. I costi complessivi stimati che variano a seconda delle fonti tra i 60 e i 100 mld sarebbero quindi scaglionati nel tempo.

Poco o nulla il "Contratto" si sofferma sulle coperture. Per il primo anno parte delle coperture

dovrebbe derivare da un provvedimento che viene definito "Pace fiscale". In pratica un condono generalizzato (anche se si respinge il termine) da cui si aspettano notevoli entrate. Da ricordare peraltro che è già in corso la rottamazione delle cartelle, difficile quindi ipotizzare i 30 mld di cui qualche esponente leghista parla. Si tratterebbe comunque di una entrata una tantum che non può essere usata per coprire spese o minori entrate strutturali. C'è ovviamente la spending review che però non trova particolare traccia nel documento, mentre si indica una parziale fonte di finanziamento del reddito di cittadinanza nel Fondo sociale europeo.

La quota finanziata sarebbe comunque minima, ma soprattutto il finanziamento dovrebbe derivare da una trattativa con la Commissione, trattativa non semplice visto nel quadro dei rapporti con l'Unione che traspare dal "Contratto".

Europa e Costituzione

È evidente negli estensori del documento che gli effetti sulla finanza pubblica dei provvedimenti indicati, anche se diluiti nel tempo (ma le promesse elettorali non sono rinviabili a lungo), confliggono con le normative europee e anche con il pareggio di bilancio previsto dall'articolo 81 della nostra Costituzione.

Nel Contratto si afferma quindi che *"Occorre prevedere una maggiore flessibilità dell'azione di governo in modo tale da poter far fronte efficacemente ai diversi cicli economici, prevedendo il superamento della regola dell'equilibrio di bilancio, che rende oggettivamente impossibile un'efficace azione anticiclica dello Stato"*. Nel capitolo delle riforme Costituzionali si prevede dunque l'eliminazione/revisione dell'art. 81. Molti economisti erano contrari all'introduzione di questo vincolo; una cosa tuttavia è non metterlo in Costituzione, altro è toglierlo. Sarebbe un messaggio preciso ai mercati di aumento del deficit con pericoli evidenti per tutto il periodo di discussione del provvedimento, specie se lungo.

Si afferma, inoltre, che al fine di consolidare la crescita e lo sviluppo del Paese è *"necessario scorporare la spesa per investimenti pubblici dal deficit corrente in bilancio, come annunciato più volte dalla Commissione europea e mai effettivamente e completamente applicato"* e che *"per quanto riguarda le politiche sul deficit si prevede una programmazione pluriennale volta ad assicurare il finanziamento delle proposte oggetto del presente Contratto attraverso il recupero di risorse derivanti dal taglio agli sprechi, la gestione del debito e un appropriato ricorso al deficit"*.

Tutto questo entra in conflitto con le regole europee in tema di finanza pubblica. Nel documento si afferma quindi che *"Nell'attuale contesto e alla luce delle problematiche emerse"*



negli ultimi anni, risulta necessaria una ridiscussione dei Trattati dell'UE e del quadro normativo principale".

In particolare si chiede di tornare all'impostazione pre Maastricht e "si ritiene necessario rivedere, insieme ai partner europei, l'impianto della governance economica europea (politica monetaria unica, Patto di Stabilità e crescita, Fiscal compact, MES1, etc.)".

A questo si aggiunge la richiesta di un depotenziamento degli organismi decisori privi di legittimazione democratica (non eletti) e di un rafforzamento del ruolo e dei poteri del Parlamento europeo e la richiesta di diminuzione delle competenze dell'UE, riacquisendo quelle che non possono essere efficientemente gestite a livello di Unione.

Non ci sono nel documento atti unilaterali o affermazioni di uscire dall'euro (con un punto interrogativo che si troverà poi sottolineato) ed è venuta meno la richiesta iniziale di cancellazione di 250 mld di debito pubblico italiano da parte della BCE. Questa è stata sostituita dalla richiesta di non considerare per tutti i paesi ai fini della regola del debito l'ammontare dei titoli di stato (250 1 MES = Meccanismo Europeo di Stabilità, ovvero Fondo Salva Stati mld per l'Italia) in mano alla BCE in seguito al Q.E.. Tuttavia è evidente che si chiede all'Europa di cancellare buona parte del percorso fatto dall'introduzione della moneta unica ad oggi.

Il percorso di revisione dei Trattati comporta procedure (approvazione unanime da parte di tutti gli stati, in alcuni con procedure referendarie) talmente lunghe che vedrebbero comunque effetto al termine dell'attuale legislatura e sarebbe quindi ininfluente ai fini delle finalità del Contratto. Si può invece più celermente modificare il Patto di Stabilità e crescita e il Fiscal compact, ma per farlo occorre convincere la Germania e il blocco dei paesi del Nord. Nell'impianto della *governance* europea da rivedere è indicata anche la "politica monetaria unica".

È un'affermazione che si può interpretare come una richiesta di prevedere la possibilità di una uscita dall'Euro. Questo cambierebbe molto la parte del "Contratto" riferita all'Europa. Le parti in questione sono evidenziate in rosso nell'ultima stesura disponibile, quindi soggette ancora a variazione.

È evidente che l'affermazione riportata inizialmente come assunto del programma economico

previsto nel Contratto richiede per essere attuata una modifica delle regole europee e dell'art. 81 della Costituzione. In assenza è facile prevedere il sorgere di duri conflitti con la Commissione e gli altri paesi europei e, probabilmente, anche con il Capo dello Stato.

Scarso spazio è dedicato dal documento al tema degli investimenti, mentre il Mezzogiorno è del tutto dimenticato. L'unico accenno è la previsione di una "Banca per gli investimenti, lo sviluppo dell'economia e delle imprese italiane utilizzando le strutture e le risorse già esistenti. La "Banca", regolata da un'apposita legge, deve usufruire di una esplicita e diretta garanzia dello Stato, con conseguente facilità di reperire risorse per attuare tutte le iniziative che intende intraprendere".

Molto poco per una componente decisiva della domanda interna

Roma, 18 maggio 2018