

## È POSSIBILE UNA RIFORMA RADICALE DELLA GOVERNANCE FISCALE EUROPEA?

Roma, 14 marzo 2017

**Gustavo Piga**

Ringrazio la Fondazione FES Italia e la Fondazione Basso, in particolare Elena Paciotti che insieme a Laura Pennacchi, Vincenzo Visco e Paolo De Ioanna sono stati i veri motori di questa iniziativa, per questo invito.

Mi sia consentito di iniziare cercando di parlare di quanto importante sia questo momento. Voi sapete che è trascorso un lustro, 5 anni, di operatività del Fiscal Compact come accordo intergovernativo e adesso ci spetta, come Stati membri, di discuterne l'eventuale inserimento all'interno dei nostri trattati. Quindi uno potrebbe pensare che è un momento di bilancio. Io spero che la discussione oggi non si focalizzi tanto sulla questione di fare un bilancio del Fiscal Compact - anche se è inevitabile farlo e anch'io non mi sottrarrò; credo che qui oggi bisognerà anche parlare di che decisione prendere al riguardo di quella firma che i governi dovranno apporre a fine 2017 sull'eventuale ingresso all'interno dei Trattati del Fiscal Compact.

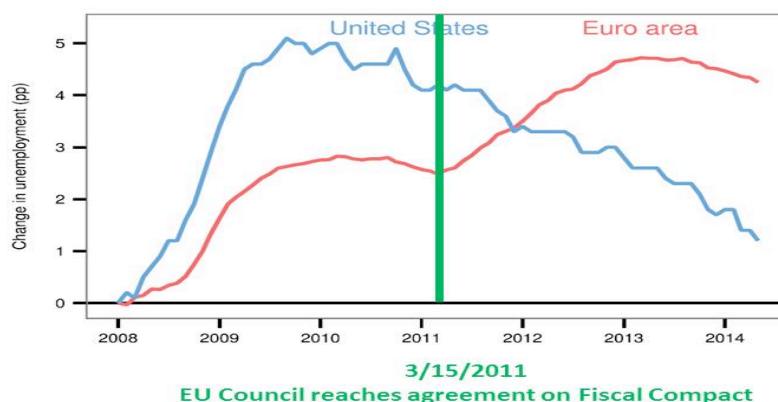
Qualcuno potrebbe dire: è un'opportunità questa che ci si dà. E' molto di più di un'opportunità, è un dovere politico. Queste sono le parole di pochi giorni fa della Commissione Europea a riguardo del giudizio che essa dà sul Fiscal Compact all'interno della Costituzione europea: *"Such Incorporation would bring greater democratic accountability and legitimacy across the Union"*. Non potrei trovarmi più distante da

una valutazione del Fiscal Compact simile a quella che ne dà la Commissione europea. Ma è importante questa frase perché vi dà un senso dell'ostacolo che si frappone rispetto a quella che considero essere la battaglia che vada fatta in questi mesi, l'ultima battaglia. Se noi finiremo per incorporare il Fiscal Compact così com'è all'interno dei trattati, siamo destinati (e vedrete i numeri) ad avere un'Europa che si sfalda, un'Europa dell'euro che si sfalda e che muore.

Che cos'è il Fiscal Compact? La Commissione Europea lo chiama semplicemente un "rafforzamento fiscale". L'indice di forza fiscale che utilizza misura quanta poca libertà hanno i singoli Stati membri all'interno delle loro politiche fiscali. Nella primavera del 2011 c'è stata una crescita subitanea ed imperiosa della sempre minore discrezionalità che hanno i nostri politici in termini di politica fiscale.

Cosa è successo nel marzo del 2011? Prima di dirvelo, sarebbe utile guardare a questo grafico contenuto in un documento dell'amministrazione Obama, estremamente importante a mio avviso. Narra cosa sia successo alla disoccupazione dal momento dell'avvio della crisi del 2008: in blu vedete quello che è successo agli Stati Uniti, in rosso agli Stati dell'area euro. La crisi nasce come crisi statunitense; viene leggermente importata, per ovvi motivi, all'interno del nostro continente. Poi succede qualcosa. Arriva Obama: politiche di aiuto - i livelli di deficit dell'amministrazione Obama viaggiavamo sul 9-10% del prodotto interno lordo - anche se non così forti come quelle di Franklin Delano Roosevelt (per motivi evidenti di supporto al settore bancario di cui Roosevelt non si interessava così tanto mentre Obama sì), a supporto all'economia. E, come vedete, a un certo punto, da circa il 2010, l'economia americana comincia a vedere la disoccupazione ritornare verso i livelli originari. Notate che nel 2010 comincia ad abbassarsi anche leggermente la curva della disoccupazione europea. C'è un momento in cui stiamo tutti pensando che la crisi sia ormai alle nostre spalle. E in effetti così è per gli Stati Uniti. Ma tutto a un tratto succede una cosa stranissima. Nella primavera del 2011, mentre la crisi pian piano continua a sparire (anzi, non tanto piano piano) negli Stati Uniti, in Europa si intensifica. E a un certo punto, nel 2012, il malato del mondo diventa l'Europa e non gli Stati Uniti. E oggi come vedete gli Stati Uniti possono dire tranquillamente che sono usciti in un certo senso da quella crisi mentre noi ovviamente ne siamo nel bel mezzo, in pieno.

Fig 1: Change in the unemployment rate since 2008 — The euro area and the US



Che cosa è dunque successo nel marzo 2011? Non è nato il Fiscal Compact formalmente: il Fiscal Compact è nato nel 2013, i 5 anni partono da allora. Ma nel 2011 tutti gli operatori europei assistevano alla firma di quel primo trattato che porta allora la firma di Giulio Tremonti (ma qui non è il caso di dare responsabilità, perché tutti poi hanno continuato a firmare, firmare, firmare continuamente negli anni il Fiscal Compact in termini di sua attuazione): e dice che, senza se e senza ma, nei momenti di difficoltà, la manona pubblica non verrà da ora in poi più a supporto della manina invisibile del settore privato, quando questo è, appunto, in crisi. Adesso vedrete come.

Come è entrato il Fiscal Compact dentro il nostro paese forse varrà la pena ricordarlo. Il 24 dicembre del 2012, praticamente a porte chiuse, il Parlamento dà l'avvio, dà l'ok al Fiscal Compact in Italia, dando anche un senso della democraticità mancante che caratterizzò quel processo.

Volete divertirvi coi dati? Ecco forse riusciamo anche a capire meglio la Brexit. Voi sapete che alcuni attori si sono rifiutati di accettare il Fiscal Compact; anche noi avevamo la possibilità di dire no (forse non ce l'avevamo allora). Il Regno Unito, tra gli altri, ha detto "no, noi il Fiscal Compact non lo vogliamo". Guardate un po' che strano: fino alla primavera del 2011, i nostri tassi di crescita come europei rispetto a quelli dei britannici sono praticamente identici. Tutto a un tratto, da marzo 2011 in poi quando noi decidiamo di avere il Fiscal Compact e loro dicono no, chissà perché la divaricazione di performance viaggia sull'1% medio di tasso di crescita. Non vi basta? Paragoniamoci all'altro grande malato del mondo oltre a noi, l'altro grande malato del

mondo che ha sempre seguito molto l'andamento del PIL italiano, per motivi probabilmente diversi ma che colpiscono: il Giappone. Ebbene, guardate le performance giapponese e italiana e cosa succede ad esse a partire da marzo 2011: per la prima volta, un divaricamento enorme. Per fortuna loro i giapponesi nemmeno sanno che cos'è il Fiscal Compact, troppo complicato da spiegare, comunque certamente non lo hanno adottato.

Per ricordare come funziona: è un documento in cui il governo italiano si impegna, senza se e senza ma, a comunicare a tutti gli operatori, in particolare agli imprenditori ma anche ai consumatori che nel giro di quattro anni il governo italiano farà manovre di 3% del prodotto interno lordo - di circa 50 miliardi - per assicurare, il ritorno al bilancio in pareggio. Notate bene anche, cosa importante, che ogni anno il Ministero del Tesoro (chiunque sia il suo leader) ha annunciato anche di rinviare di un anno la convergenza prevista dal Fiscal Compact. L'1,8 di deficit in termini di PIL promesso per il 2016 l'anno dopo viene promesso per il 2017 e il bilancio in pareggio dal 2018 viene spostato al 2019. È garantito che nel prossimo DEF avrete un rinvio di un altro anno. State certi, non c'è bisogno di andare a leggere i documenti.

Cosa comportano queste cifre? Comportano frasi di questo tipo da parte dell'organo indipendente più importante che abbiamo creato all'interno della Costituzione europea: l'ufficio parlamentare di bilancio: "... il quadro per il 2018 e 2019 risente del mantenimento della disposizione di aumento delle aliquote IVA nel 2018 e dalla previsione di un ulteriore aumento di 0,9 punti dell'aliquota base nel 2019. Nell'insieme, il gettito associato ammonta a 19,6 miliardi nel 2018 e 23,3 miliardi nel 2019, corrispondenti rispettivamente al 1,1 e all'1,3 per cento del PIL". Più di 40 miliardi di aumenti di tasse! Questo documento ovviamente, lo leggono tutte le imprese e tutti i consumatori.

E oggi io ho appena finito un'intervista con Rai Tre dove mi chiedevano qual era la mia opinione sulla manovrina di 2 miliardi a cui deve adesso con preoccupazione pensare il governo. Pensate voi se due miliardi sono una preoccupazione, cosa dobbiamo dire di questi 40 miliardi, previsti dal Documento di economia e finanza. Questi sono i numeri con cui si scontrano e incontrano ogni giorno imprenditori e consumatori. Mettetevi nei panni di quegli imprenditori che sanno che i loro clienti

dovranno vedere l'anno prossimo un aumento legato al Fiscal Compact di questo tipo della pressione fiscale.

Questo ha tutta una serie ovviamente di conseguenze sul come noi facciamo stime all'interno dell'Unione Europea. Per esempio, una cosa che succede sempre: nel 2016 la Commissione europea prevedeva -ma succede ogni anno- che l'Italia sarebbe cresciuta all'1,3% nel 2017. È uscito da poco il nuovo rapporto che dice "no scusate ci siamo sbagliati di nuovo, abbiamo nuovamente sovrastimato la crescita italiana", cresceremo allo 0,9. Se andate a vedere dov'è l'errore che ogni anno consistentemente fa sballare i conti della Commissione europea è sempre nella componente degli investimenti privati. Investimenti privati che erano stati stimati crescere al 4,8% un errore di crescita del 50%, visto che si è rivelata essere del 2,4%.

Ora vorrei farvi vedere un altro numero. Queste sono le future previsioni, dell'ufficio parlamentare di bilancio del governo e di tutti i previsori che si devono consultare con l'ufficio parlamentare di bilancio insieme a quelle della Commissione Europea. Guardate quanto si assomigliano tutte! Attenzione, queste sono stime programmatiche; quindi comprendono al loro interno il manovrone di 40 miliardi di cui sopra. Allora, mi dite come è possibile dire che l'Italia crescerà dell'1% l'anno prossimo con un manovrone da 20 e passa miliardi e 20 miliardi dopo? Ci sono solo due opzioni. O miracolosamente dall'anno prossimo il commercio mondiale salta a livelli incredibili e allora noi continuiamo a crescere come sempre perché "sì saremmo cresciuti tanto senza il Fiscal Compact, ma con il Fiscal Compact torniamo a dove stavamo". Ma io non credo che ci siano queste stime stravaganti del commercio mondiale dietro. Oppure abbiamo artatamente sminuito le stime dell'impatto della manovrona sul Pil perché se mettevamo la verità, saltava il debito sul Pil e saltavano tutti i numeri. E tutti sanno, in questo gioco di Pinocchi, qual è la verità. Se uno va a chiedere: "scusate, voi previsori: ditemi cortesemente che moltiplicatori utilizzate per questa manovrona da 20/30 miliardi?" Loro ve lo dicono: è scritto sulle pagine dell'Istat. Il moltiplicatore per l'aumento delle imposte indirette è pari a 0,1 cioè una manovrona da 20 miliardi di aumento dell'Iva dovrebbe generare un decremento del Pil pari circa a 2 miliardi; quando abbiamo tutte le stime - e in camera caritatis lo confessano anche gli stimatori - che ci dicono che un moltiplicatore delle imposte indirette in una fase di recessione è almeno pari a 1. Gli stessi incredibili moltiplicatori ce l'ha ovviamente il modello del

Tesoro. Quindi se mettessimo quel moltiplicatore pari a 1 (non voglio fare il super moltiplicatore pari a 2) altro che 0,9! Saremmo a 0 piatto.

Qualcuno dice, è un argomento ricorrente, “Gustavo che ti preoccupi? L’hai visto non lo fanno mai il Fiscal Compact, sono tutti d’accordo per dire che porteranno il bilancio in pareggio, ma lo vedi che lo rinviato di anno di anno in anno! Non ti preoccupare, non è quello il problema”. Anche questo forse spiegherebbe la correttezza delle stime, in maniera un po’ paradossale. Ma anche qui c’è un altro enorme errore. Se io sono un imprenditore e leggo l’ufficio parlamentare di bilancio o leggo il DEF e qualcuno mi viene a dire “guarda che stanno scherzando, alla fine non la fanno, stai tranquillo, la manovra di 20 miliardi”, sapete cosa? Qualsiasi imprenditore normale, che vive di certezze, la prima cosa che fa è dire: “comunque io per sicurezza o non lo faccio o se lo faccio me ne vado in Slovenia o me ne vado in Cina a fare i miei investimenti, perché qua con questa incertezza non lo faccio”. Andate a chiedere - c’è stato un dibattito interessantissimo su questo all’ufficio parlamentare di bilancio- se i moltiplicatori che si usano in queste stime comprendono questo effetto di ritrosia degli investitori sapendo che la tassazione sarà aumentata in futuro. Vi dicono no. E se gli chiedete perché, vi dicono “beh non lo sappiamo ancora, ci stiamo ancora pensando ma non lo abbiamo ancora inserito”.

Un altro punto importante, proprio per gli attori che supportano questa giornata oggi – ed è importantissimo che questo sia un dibattito non solo italiano oggi ma che sia un dibattito fondamentale italo-tedesco- per capire come è stato il Fiscal Compact, è rimuovere un altro stereotipo. Quello che dice, non è vero che il Fiscal Compact si è applicato, “lo sai bene che la spesa in Italia è continuata ad aumentare”. Per esempio, un giornalista di spessore come Paolo Mieli esce sul Corriere della Sera dicendo “guardate che in Italia negli ultimi cinque anni la spesa pubblica è salita dal 49 al 50% mentre in Germania è scesa dal 47 al 43%” con evidenziazione di chi sono le cicale e chi sono le formiche. Ora io vorrei farvi vedere i dati non in percentuale del PIL -perché se il Pil in Germania sale e il Pil in Italia crolla, quelle dinamiche non sono legate soltanto alla spesa pubblica ma al PIL. Andiamo a vedere i valori in euro: spesa pubblica totale nominale in Italia -0,65% ogni anno dal 2011 al 2015. in Germania + 1,7. In termini reali, il vero supporto all’economia, Italia -1,15, Germania + 0,26. Spesa corrente reale in Italia: stipendi di professori universitari e di carabinieri -1,5%; +2,5%

in Germania. In termini reali – 3, +1. Investimenti pubblici (ve lo dirà Paolo de Ioanna quanto rivela la questione degli investimenti pubblici): - 6 % + 0,5% in Germania. Poi se vi volete dilettere, ci sono anche i valori euro. Io chiamerei questo scenario: l'Italia formica veramente austera e, purtroppo, la Germania, che tanto vorremmo essere cicala, una cicala molto ma molto timida.

Come doveva essere il Fiscal Compact? Perché il dramma del Fiscal Compact è il suo impatto irreversibile sulle aspettative. Le aspettative per gli economisti sono diventate qualcosa di importantissimo non per caso. Perché veramente le persone fanno le loro scelte in base alle aspettative future. Il professor Sims, Premio Nobel, ha suggerito come indispensabile il rovescio del Fiscal Compact. Ha detto che in questo momento in Europa avete bisogno di un Fiscal Compact che è, notatelo, l'esatto contrario del Fiscal Compact di cui ci siamo dotati. "Si richiede una politica fiscale che sia espansiva ora senza impegnarsi né a tagliare nel futuro la spesa né ad aumentare le tasse future per preservare la stabilità dei prezzi. Sfortunatamente [prende atto Sims] le persone sono decisamente convinte che questa non è la politica fiscale attualmente seguita [ecco le aspettative!]. Ci vorrebbe per portare la gente a credere che ciò veramente avverrà un cambiamento enorme nel modo di pensare dei responsabili politici e nei discorsi pubblici che fanno [una chiamata alle armi!]. Si richiede al sistema politico che prenda impegni per periodi lunghi e che vi aderisca senza cambiare idea, cosa veramente difficile per i politici". Io sono in disaccordo su questo con Sims. Perché noi siamo stati bravissimi a fare questo al rovescio. Con il Fiscal Compact abbiamo preso impegni per periodi lunghi e vi abbiamo aderito senza cambiare idea. Quindi forse possiamo fare l'esatto opposto e fare quello che ci chiede Sims.

Se mi chiedete allora finalmente di definire il Fiscal Compact, vi faccio una domanda a risposta multipla. Immaginate un pilota automatico per un aereo in volo; un aereo un po' scassato, un po' come l'aereo italiano che poi, se andate a vedere se ha bisogno di riforme, Dio sa se ne ha bisogno di riforme (ovviamente quelle giuste)! Con il pilota automatico inserito, ora però arriva una tempesta perfetta. Che fate? Tre opzioni: 1) lasciate il pilota automatico così vi schiantate sulla montagna 2) altra idea geniale: aggiustiamo la carlinga in volo 3) forse la terza opzione, di levare il pilota

automatico, di atterrare, mettere in salvo i passeggeri e poi di aggiustare l'aereo, sarebbe l'idea giusta, non trovate?

Ecco una frase che per me sintetizza benissimo il Fiscal Compact: "se l'Onnipotente avesse chiesto il mio parere prima di imbarcarsi nella creazione, gli avrei consigliato qualcosa di più semplice". Questa frase ovviamente non è mia: è di Alfonso X di Castiglia a proposito della teoria tolemaica. E credo che sia veramente giunto un momento di rivoluzione copernicana.

Qui arriva un punto importante. Stai chiedendo una rivoluzione keynesiana? E mi verrebbe da dire sì, perché so che Keynes era talmente intelligente che nel tempo di oggi avrebbe detto cose leggermente diverse da quelle che disse allora. In particolare, avrebbe preso atto che, quando scrisse la Teoria generale, il peso dello Stato nell'economia era circa pari al 20% e oggi è più del doppio. E quindi ci sarebbe stato attento a dire di spendere e spendere e basta. Cosa voglio dire con questo? Che probabilmente quello che avrebbe raccomandato all'Italia John Maynard Keynes, sapendo bene che al tavolo con i tedeschi bisogna comunque andarci a discutere, era quello di dire io comunque la madre di tutte le riforme la faccio, e la madre di tutte le riforme, che nessun governo italiano ha voluto fare, l'unica che conta, l'unica che ci distingue da tutti gli altri paesi europei, è una Spending Review seria, che non vuol dire tagli lineari. Non esiste infatti una economia di mercato vibrante al mondo che non abbia accanto a sé, a supporto, una pubblica amministrazione scintillante, fosse essa la Scandinavia, il Regno Unito, la Cina o la Francia o la Germania. Questa noi non ce l'abbiamo e questo ce lo rinfacciano giustamente. E quando andiamo al tavolo a chiedere "possiamo spendere di più?" ci dicono "ma voi non sapete spendere", ed è difficile rispondergli a quel tavolo.

Si potrà a quel punto fare quanto necessario: spingere la domanda agli investimenti pubblici mantenendo il deficit non al 9% del Regno Unito o degli Stati Uniti ma al 3%, coerentemente col trattato di Maastricht, fino alla fine della stagnazione, cioè in maniera incondizionata à la Sims fino a quando non se ne esce. Cosa vuol dire questo? Che da domani mattina il rapporto debito pubblico /Pil per la prima volta comincia già a calare. Lo ripeto: con il deficit al 3%, la Spending Review e quel deficit usato per fare gli investimenti pubblici, domattina (quindi aumentando il deficit) il debito pubblico sul Pil comincia a calare perché il paese comincia a ripartire economicamente.



Ovviamente, cosa vorremmo dalla cicala tedesca? Forse non vorremmo nemmeno tanti investimenti pubblici; forse vorremmo che le formichine (i lavoratori tedeschi) che tanto hanno fatto in questi anni, cominciasse a spendere parte dei loro salari così guadagnati. Mi hanno cancellato il volo per Berlino 3 giorni fa perché gli aeroporti erano tutti in sciopero per la richiesta pressante di un aumento dei salari; quindi il modello si sta muovendo, c'è un'esigenza di consumare: e vengano a consumare al lago di Como, vadano in vacanza nelle isole greche che ci fa soltanto bene a tutti in termini di Unione e in termini di crescita e di prosperità. E ovviamente se la cicala è molto espansiva, abbiamo l'ultimo passo del circolo virtuoso che è quello che facciamo sparire la vera colpa dei tedeschi che è quella degli sbilanci commerciali, rispetto alle nostre colpe di cui ho già parlato.

Un'agenda europea che io prediligo è questa: compriamo tempo. Abbiamo bisogno di tempo. Gli Stati Uniti per diventare veramente Uniti c'hanno messo cent'anni. Mi direte "c'hanno messo pure una guerra": a volte in effetti il destino conta. Abbiamo bisogno di tempo. I tedeschi mai e poi mai vorranno gli Eurobond adesso perché non si sentono fratelli dei greci e degli italiani, ma cugini di sesto grado. Ma non mi venite a dire che i tedeschi sono egoisti, perché il più grande esperimento di solidarietà con una moneta unica l'hanno fatto i tedeschi rispetto ai loro fratelli della Germania orientale. Quindi cosa dobbiamo sperare? Dobbiamo sperare che, mano a mano che andiamo avanti, i cugini di sesto grado diventino di quinto, di quarto, di terzo, di secondo e di primo grado. Abbiamo bisogno di tempo per far crescere la nostra vicinanza culturale. Come facciamo a guadagnare tempo? Per favore, non perdiamo tempo con giuristi e architetti per creare oggi un nuovo Ministero del Tesoro unico perché quel Ministero del Tesoro unico non rappresenterebbe gli interessi di tutti, ma rappresenterebbe gli interessi dominanti e si sfascerebbe di nuovo la costruzione europea.

C'è un solo prestito, quello più sicuro, quello che viene ripagato sempre, quello che ci dicono dalle favole di Esopo e di La Fontaine che è l'unico che si ripaga: che è quello della solidarietà anche del grande rispetto al piccolo; anche di quello che sta bene rispetto a quello che sta male anzi, soprattutto. Concentrarsi sui simboli è importantissimo: la questione bancaria non scalda i cuori dei giovani vi posso assicurare, molte altre cose lo fanno. E, soprattutto, abbiamo delle cose che ci possono

aiutare a fare prendere tempo. Mi fa molto piacere vedere che Brexit almeno qualcosa di positivo ha generato e finalmente si parla di una difesa comune europea. L'Italia si è unita tra Nord e Sud anche grazie al servizio militare. Io spero che la stessa cosa possa avvenire.

Sembra sentir parlare Franklin Delano Roosevelt, mi direte. Sì, ma proprio per questo bisogna farlo, perché quello è l'unico esperimento di crisi che è stata risolta esattamente nel modo giusto, unendo e non separando.

Mi rimane una domanda che rivolgo a Laura ma anche a Vincenzo ed è molto importante: e noi "intellettuali" che dobbiamo fare? Io direi che ci deve essere una comunità, almeno parziale, di economisti e giuristi che hanno un potenziale per essere ascoltati in piazza, che devono decidere da che parte vogliono stare. Non basta ascoltare sul Sole 24 Ore; non basta scrivere sul Foglio; non basta scrivere sui propri blog. C'è bisogno di qualcosa di più, scendendo in piazza. Questo è il momento, se vogliamo salvare l'Europa se vogliamo salvare l'Europa dell'euro; se vogliamo prevenire che le prossime elezioni certifichino la loro fine.

Spero che tutti se ne rendano conto: è già una Europa, quella che lasciamo ai nostri figli completamente diversa da quella che gli volevamo lasciare perché abbiamo perso uno dei suoi elementi più pragmatici e più importanti, il Regno Unito. Siamo a un passo dal perdere altri pezzi. E quindi io credo che a noi spetti come economisti, come giuristi, come intellettuali di scendere in piazza con un solo obiettivo: quello di dire a Gentiloni - pare che sarà lui adesso che a dicembre dovrà decidere se mettere quella benedetta firma sull'incorporare il Fiscal Compact dentro i nostri trattati, che quella firma così com'è non la deve mettere. Se riusciamo a rinegoziare completamente il concetto di politica fiscale, l'Italia è disposta a metterlo. Non avremo mai più il coltello dalla parte del manico come a fine anno perché è l'unico momento in cui possiamo ancora mettere il nostro veto.

Ora o mai più. Altrimenti ci ritroveremo qui allo Sturzo, tra qualche anno, se non mese, a discettare amabilmente, come facciamo adesso per Brexit, di perché e come fallì quel meraviglioso progetto chiamato Unione europea.