



POLITICHE VIRTUOSE PER RILANCIARE L'ITALIA¹

di Roberto Pasca di Magliano

Il Fondo Monetario Internazionale fino a pochi mesi fa prevedeva per il 2020 una crescita media mondiale del +3,3%. Ora paventa la peggiore recessione dal 1930 (-3%) che si tradurrà in un'impressionante perdita complessiva di PIL stimata in 9mila mld di dollari, un conseguente indebolimento del PIL pro-capite in tutti i 170 Paesi colpiti dalla pandemia. In Italia il PIL crollerà del 9,5% e nell'Eurozona di circa il 7%. La pandemia ha riportato indietro nel tempo anche quei Paesi in via di sviluppo che, grazie alla globalizzazione, avevano fatto rilevanti progressi riducendo i divari con i Paesi avanzati. In 30 anni le esportazioni di materie prime dall'Africa verso l'Occidente erano passate da 127 a 539 miliardi di dollari ed era cresciuto il PIL pro-capite medio, arrivando in alcuni Paesi alle soglie dei 5mila dollari. Oggi l'Onu prospetta "carestie di proporzioni bibliche entro pochi mesi", poiché nei Paesi a rischio di fame i poveri salgono da 135 a 250 milioni di persone a fronte dell'impossibilità di valutare le vittime e i contagi per mancanza di strutture sanitarie affidabili. Per altro verso, la globalizzazione stava già innescando diffuse distorsioni in campo economico e sociale.

A fronte dei suoi indubbi vantaggi (tecnologie digitali che annullano le distanze e riducono i tempi di comunicazione, riduzione dei divari di reddito tra Paesi...), ha generato anche profonde fratture: povertà vecchie e nuove, diseguaglianze interne a singoli Paesi che sconvolgono equilibri sociali e aggravano le condizioni socio-economiche dei ceti medio-bassi, devastanti conseguenze sugli assetti politici.

¹ In "PANDEMIE - Nell'immaginario e nella realtà, fra suggestioni, storie, significati simbolici", a cura di Giovanna Motta, Fondazione Giacomo Matteotti, collana Testimonianze e Ricerche diretta da Alberto Aghemo, Rossella Pace e Angelo G. Sabatini, 2020.

PUNTI CHIAVE

Opportunità e condizioni per la ripresa

Stimolare una ripresa economica e sociale, equilibrata e sostenibile

Riduzione selettiva dell'Iva

Recupero dell'evasione fiscale

Credito d'imposta per stimolare la realizzazione di opere private e la formazione di capitale umano

Contributi a fondo perduto legati a cofinanziamento da parte dei beneficiari

Finanza di progetto per accelerare la realizzazione di infrastrutture

Riduzione Irpef classi meno agiate

Valutazione efficacia misure

Roberto Pasca di Magliano

Consiglio scientifico Fondazione Roma Sapienza, professore di Growth Economics Sapienza Università di Roma, professore di Economia e gestione dell'Innovazione e direttore School of Financial Cooperation and Development - SFIDE - UnitelmaSapienza Università di Roma

Importanti Paesi (Usa, Regno Unito, Brasile) hanno reagito premiando il localismo nell'illusorio tentativo di catturare i benefici del "globale" rispolverando protezionismi e sottovalutando quel che era il vero problema, ossia la necessità di mettere a punto un sistema di controllo anch'esso globale. Compito questo che avrebbe dovuto responsabilizzare le agenzie specializzate delle Nazioni Unite (come l'Oms, ma anche la FAO, l'UNICEF, ecc.), obbligando i Paesi aderenti a comportamenti trasparenti e coerenti con le emergenze. Forse si sarebbe potuto arginare il coronavirus, o quanto meno contenerlo in tempo e conoscerlo meglio così da limitarne le devastanti conseguenze. Forse si sarebbero potuti contenere nuove povertà, crescenti disuguaglianze, eccessi di potere di grandi multinazionali. Le disuguaglianze, invece, sono cresciute. L'1% della popolazione mondiale detiene oggi il 20% della ricchezza prodotta. Negli ultimi 30 anni, chi era ricco si è arricchito ancora di più, e chi era povero ha visto peggiorare le proprie condizioni. Nel 1980 all'1% più ricco della popolazione USA andava l'11% della ricchezza totale, nel 2018 la quota era cresciuta al 25%. In Italia la disuguaglianza nella distribuzione del reddito per i nuclei familiari con capofamiglia di età inferiore ai 64 anni senza pensione è salita di due punti percentuali, al 37% nel 2019, toccando il valore massimo dal 2009. Ancora, il mercato globale ha permesso alle grandi multinazionali di eludere le tasse nei Paesi dove realizzano profitti, trasferendo le proprie sedi legali in altri Stati più accondiscendenti (in Europa, Irlanda e Olanda) con una perdita fiscale per i Paesi ove operano stimata in almeno 500 mld di dollari. Dopo questa crisi globale, sanitaria e sociale, sarà difficile eludere ancora il tema della necessità di operare per una più equa distribuzione della ricchezza e una maggiore equità sociale.

Tiepidi segni di cambiamento sono in atto in alcuni Paesi sensibili ai valori sociali ed etici, in misura maggiore in Europa che in altre parti del mondo. Alcune aziende europee vanno riorganizzando i propri sistemi produttivi accorciando la filiera per non dipendere da un solo fornitore, vanno migliorando i luoghi di lavoro e la partecipazione

dei lavoratori ai risultati d'impresa, sono sempre più interessate alle tecnologie sostenibili.

Opportunità e condizioni per la ripresa. Nel nostro Paese, come nel mondo intero, sconvolto da un'epidemia che non ha conosciuto confini, si confrontano vivacemente i sostenitori della priorità alla tutela della salute rispetto a quanti reclamano il ritorno alla libertà economica e sociale nella certezza che il peggio sia ormai passato. Riteniamo che, avendo superato con successo le restrizioni imposte dal *lockdown*, si debba ora intraprendere con misure rapide ed efficaci la via per rilanciare l'economia e riequilibrare i rapporti tra economia, ambiente e società e non rimandarlo a un piano organico fatto di progetti complessi e non sempre fattibili. Nel Parlamento europeo è nata un'alleanza globale con l'obiettivo di trasformare il dramma creato dalla pandemia in un'opportunità: la creazione di un nuovo modello di sviluppo più equo e sostenibile utilizzando le cospicue risorse messe in campo dalla Commissione Europea in aggiunta a quelle nazionali. L'alleanza è composta da ministri di 11 Paesi, 79 eurodeputati, 37 amministratori delegati, 28 associazioni di imprese o confederazioni sindacali e le più grandi Organizzazioni no-profit. L'interrogativo che reclama risposta è comunque quale mondo ci aspettiamo o, meglio, che cosa ci auguriamo. Dovremo ritornare a quello di prima, cinico, spietato e poco attento ai valori della qualità della vita, o dovremo augurarci che la reazione a un evento epocale di portata planetaria, a un nemico invisibile, apra a un mondo nuovo ove la crescita economica torni ma con attenzione alla sostenibilità ambientale, alla graduale eliminazione degli scarti (economia circolare), all'esaltazione della qualità e salubrità dei prodotti, alla creazione di un ambiente lavorativo più equilibrato e confortevole.

L'economia, che pur mostrava segnali di crescita negli scorsi mesi di dicembre e gennaio, è rapidamente collassata. Ma con una profonda differenza rispetto alle grandi crisi del recente passato. Guardando alle crisi epocali del '29 (crollo di Wall Street) e del 2007-8 (fallimento Lehman Brothers), entrambe furono provocate e

amplificate da una diffusa sfiducia delle imprese sulle possibilità di recupero, da politiche monetarie restrittive che ampliarono ulteriormente la dimensione stessa della crisi e le sue conseguenze sociali, da irresponsabili speculazioni finanziarie. L'attuale recessione globale è senza precedenti e senza riferimenti storici cui rapportarsi. Questa volta la situazione è assai diversa. La crisi deriva da uno shock sistemico esterno provocato da una pandemia che ha colpito le popolazioni di gran parte del mondo, rischiando di sopraffare i sistemi sanitari anche dei Paesi più avanzati. La reazione si è tradotta in decisioni drastiche di molti governi nazionali che hanno imposto severi limiti alla mobilità individuale, ben sapendo che ciò avrebbe provocato un collasso delle attività economiche e sociali. Misure queste che sono state decise dalla politica, dai governi e non sono state certo provocate da ragioni economiche, da sfiducia delle imprese o da ragioni speculative. L'economia italiana post-pandemia prospetta - secondo l'Istat - un quadro a breve termine tutt'altro che ottimistico, con una caduta dei consumi delle famiglie (-8,7%), degli investimenti (-12,5%), dell'export (-13,9%), dell'occupazione (-9,3%) a fronte di un aumento record del debito pubblico (+1,6%). Prospettive drammatiche se solo si confrontano con quelle della precedente crisi finanziaria di portata mondiale esplosa nel 2008, che aveva provocato una caduta del PIL pari al 7% e una perdita di un milione di posti di lavoro. Il crollo di circa 1,5 milioni di posti-lavoro previsto nel 2020, insieme con il rilevante aumento del debito pubblico (previsto al 160% del PIL), non potrà che generare tensioni sociali rilevanti nonostante i tentativi del Governo di tamponarle ricorrendo a decretazioni di urgenza a tutela dell'occupazione, a sostegno degli indigenti e delle imprese maggiormente danneggiate. Ora che l'epidemia appare sotto controllo, potrebbe manifestarsi una ripresa vivace seppur concentrata in alcuni settori (agroalimentare, tecnologie digitali e comunicazione) a danno di altri più o meno seriamente colpiti (auto, turismo, artigianato). Potremmo immaginare - o meglio auspicare - una ripresa a U, ove la durata della base dipenderà dall'efficacia e rapidità delle politiche

e delle misure specifiche di rilancio che, nel caso italiano, dovranno far fronte al previsto crollo del PIL del 9-12% nel 2020 così da agganciare la ripresa preannunciata nel 2021 (si parla addirittura di 4-5%). Diversi sono gli elementi a sostegno di tale tesi "decisamente ottimistica". Proviamo a indicarne qualcuno.

L'andamento ciclico si mostrava moderatamente espansivo tra fine 2019 fino a gennaio 2020 anche in Italia. Non si manifestavano segnali di squilibri economici di rilievo nei consumi, negli investimenti e nei mercati finanziari, a parte le note difficoltà strutturali tipiche del nostro Paese insieme al cronico immobilismo riformista. L'Istat prevede che "dopo una flessione ulteriore nel secondo trimestre dell'anno, la ripresa delle attività di produzione e consumo è attesa a sostenere un miglioramento del clima economico con un effetto positivo sul PIL previsto in aumento nel secondo semestre dell'anno". Come dire, che "il percorso di ripresa previsto, nei prossimi mesi produrrà effetti positivi nel 2021". I consumi alimentari hanno segnato un aumento del 6,1% rispetto ad aprile '19 a fronte, però, di un crollo di tutti gli altri beni (-52,2%). Una timida speranza arriva dalla manifattura che sembra andar meglio del previsto (il relativo indice è salito a 45,4 a maggio, era 49,7 l'anno precedente). A fronte del forte aumento del debito pubblico, il debito delle famiglie a fine '19 raggiungeva appena il 62% del reddito disponibile, inferiore alla media UE (95%) e di gran lunga più basso di Paesi membri (Olanda) con i "conti pubblici in regola" ove supera il 200%. Anche il debito delle imprese è poco più della metà di quello medio europeo (68% rispetto a 150%). Ancora il risparmio degli italiani - secondo recenti osservazioni - raggiunge l'impressionante cifra di poco meno di 4.300 mld euro, di cui 1.400 parcheggiati in banca a causa dell'incertezza dilagante, mentre il resto è investito in prodotti finanziari.

Meglio di noi fanno solo Stati Uniti, Giappone, Belgio e Paesi Bassi.

Le reazioni dei Governi alla crisi sono state tutte improntate a obiettivi espansionistici, con l'intenzione di far fronte alle necessità più urgenti e aprire a percorsi di sviluppo duraturi. In particolare, le misure emergenziali adottate dal Governo italiano, in gran parte ancora in corso di attuazione, raggiungono l'importante cifra di 75 mld (il 4,5% del PIL) ma soffrono dei ben noti problemi: miriadi di interventi privi di una logica organica e difficoltà attuative causate da complessità amministrative.

La reazione europea ha superato ogni attesa sia nella dimensione economica che nei contenuti. In un primo momento, la Commissione ha sospeso la gabbia di ferro rappresentata dai parametri di Maastricht. La BCE ha prontamente messo in atto un programma straordinario di acquisto di titoli inizialmente stabilito in 750 mld, cui di recente sono stati aggiunti altri 600 mld, prevedendo la facoltà di decidere gli acquisti in funzione della gravità dei danni provocati dalla pandemia in ogni Paese e non in proporzione delle quote di appartenenza alla Banca. Ciò ha calmierato lo spread del nostro Paese agevolando lo sfioramento del deficit a interessi contenuti. Il Meccanismo Europeo di Stabilità (il noto MES) ha deliberato la possibilità di concedere prestiti a medio termine e ad interessi vicini allo zero senza condizionalità, con la sola indicazione di esser utilizzati per interventi diretti e indiretti legati all'emergenza sanitaria (per l'Italia la quota potrebbe raggiungere i 34 mld). La Commissione ha coordinato il lancio di alcune prime azioni urgenti come il programma SURE a carico del bilancio UE (100 mld) destinato a cofinanziare schemi nazionali di ammortizzatori sociali sotto forma di prestiti a lungo termine (100 mld, di cui 20 previsti per l'Italia). Ancora in sede BEI è stato definito un programma straordinario BEI destinato al sostegno di investimenti strategici attraverso prestiti a lungo termine a bassi interessi (200 mld). Dopo molti dibattiti, la Commissione ha ufficialmente proposto il tanto auspicato Recovery Plan destinato a finanziare progetti di ricostruzione per il rilancio, specie

nei Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia (750 mld tra contributi a fondo perduto e prestiti agevolati); programma che, tuttavia, attende il varo definitivo per superare le avversioni dei 4 paesi cosiddetti "frugali".

Stimolare una ripresa economica e sociale, equilibrata e sostenibile. Le restrizioni imposte per arginare l'epidemia hanno profondamente mutato comportamenti sociali e metodi di lavoro (Smart Working). Si sono riscoperte e anche valorizzate diverse forme relazionali, si sono apprezzati nuovi strumenti di lavoro a distanza che in molti casi hanno permesso la continuazione del lavoro in imprese piccole e grandi con rilevanti benefici in termini di produttività. Mutamenti sociali che ci sono stati imposti per scongiurare il ripetersi di scenari catastrofici ma che, al tempo stesso, vanno valorizzati per prefigurare una società migliore e vivibile. È evidente che per far fronte a questo scenario apocalittico occorre un impegno straordinario dei singoli Paesi e, nel nostro caso, anche dell'Unione Europea; impegni necessari per realizzare un piano di ricostruzione orientato ai quei Paesi che maggiormente ne hanno sofferto le conseguenze. A livello europeo sono state prese decisioni impensabili fino a un mese fa, cui abbiamo già fatto cenno. Guardando al nostro Paese, la strada della progettualità e specie della redazione di un piano organico di riforme è irta di difficoltà e di ostacoli principalmente ascrivibili alla conflittualità politica e alle complessità burocratiche che frenano e ritardano l'attuazione anche delle migliori leggi di riforma. Ogni decisione deve responsabilmente confrontarsi con i punti di forza – pochi ma significativi – che, purtroppo vengono sopraffatti dai punti di debolezza difficilmente rimovibili.

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Basso indebitamento famiglie (62% del reddito disponibile) e delle imprese (68% del fatturato)</p>	<p>In primis, le note complessità burocratiche che ostacolano imprese e famiglie, ritardando l'applicazione di norme e accrescendo oneri e costi</p>
<p>Importanza del risparmio privato, stimato in 4.300 mld euro pari al doppio del debito pubblico</p>	<p>Inefficienza della giustizia che, con i suoi imperdonabili ritardi, vanifica nei fatti la certezza del diritto e dischiude la porta all'italica aspettativa di "farla franca", ritardando sine die l'accertamento delle colpe e la commisurazione delle sanzioni</p>
	<p>Scarsa attenzione al capitale umano, alla sua formazione, estrema precarietà dell'edilizia scolastica specie al Sud</p>
<p>Formidabile giacimento culturale e artistico, il cui patrimonio supera ampiamente la metà di quello censito a livello mondiale</p>	<p>Cronica evasione fiscale derivante da una dilagante economia sommersa che, nonostante l'introduzione della fatturazione elettronica, viaggia a livelli intorno al 12% del Pil, stimata in 190 mld di euro circa, in continuo e sensibile incremento. Per ogni euro incassato, lo Stato perde in evasione fiscale 24 centesimi. Peggiori di noi sono Romania, Grecia e Lituania</p>
<p>Valore strategico della manifattura (seconda in Europa) e del made in Italy</p>	<p>Sottocapitalizzazione delle imprese, valutata in 100-150 mld con un impatto medio del 20% sul capitale necessario capitale di rischio</p>
<p>Diffuso spirito di imprenditorialità tra Pmi e medio-grandi imprese</p>	<p>Elevato indebitamento pubblico proiettato a quota 160 del Pil che provocherà inevitabili tensioni sullo spread quando la copertura BCE verrà meno</p>
	<p>Diffuso dissesto idrogeologico di un territorio per sua natura molto esposto e poco preparato a contenere gli effetti di eventi catastrofici (terremoti, inondazioni)</p>
	<p>Precarie condizioni delle periferie urbane conseguenti alla dilagante speculazione edilizia che ha investito nei decenni scorsi specie le grandi città, in particolare il Sud</p>

Fatte salve le misure di aiuto alle categorie sociali svantaggiate – con l’auspicio però che siano semplificate nelle tipologie e nell’accesso – il grosso della manovra di emergenza riguarda le imprese quali driver indiscusse della tenuta del sistema economico nel tentativo di arginare le conseguenze del crollo del PIL previsto in almeno l’8% nel 2020 così da sostenere l’auspicata ripresa a U per agganciare la ripresa preannunciata nel 2021 (si parla addirittura di 4-5%). Diversamente da quanto “bolle in pentola”, occorre evitare che le misure di restaurazione e rilancio accrescano da un lato l’indebitamento pubblico (già proiettato oltre quota 160 del PIL), che diventerebbe ancor più gravoso una volta che si allenterà l’ombrello BCE, e dall’altro quello delle imprese che peserebbe oltremodo su valori-capitale già deboli. Sarebbe saggio rinunciare all’ambizione – tutta politica – di varare un piano “organico” ricco di riforme che poi sarà difficile realizzare e ancor più arduo attuare? Sarebbe razionale, invece, adottare interventi specifici, semplici nella loro articolazione e automatici nell’applicazione, per incidere sulle ben note falle aperte dalla pandemia? Una via per conciliare le ambizioni della politica con le necessità di intervento c’è ed è spesso adottata dai quei sistemi democratici, decisamente pragmatici, che affidano i progetti di riforma alla discussione parlamentare mentre le misure specifiche e urgenti sono assegnate alle decisioni del governo. Con un po’ di coraggio, questa via sarebbe perseguibile anche nel nostro Paese. Per rimettere in moto la macchina produttiva, al di là delle logiche di breve periodo che affollano il dibattito politico con esiti confusi e poco efficaci, l’intervento pubblico emergenziale dovrebbe privilegiare misure a basso costo per l’erario aprendo, insieme, a una crescente collaborazione pubblico- privato. A fianco delle pur necessarie riforme che interessano una prospettiva di medio-lungo periodo, l’intervento pubblico di emergenza dovrebbe orientarsi verso misure cosiddette “virtuose e di carattere orizzontale”: virtuose, in quanto capaci di indurre nei beneficiari comportamenti coerenti agli obiettivi della misura in modo automatico e semplice (sfruttando ad esempio il naturale istinto del “contrasto

d’interesse”); di carattere orizzontale (e non settoriale) così da potersi concentrare su poche misure applicabili a una pluralità di comparti produttivi. Un’azione pubblica organizzata in questo modo offrirebbe alla popolazione e alle imprese sostegni immediati, e accrescerebbe il prestigio del nostro Paese a livello europeo dimostrando capacità di azione in continuità con il successo ottenuto con le misure adottate con il lockdown per il contenimento dell’epidemia. Riteniamo possibile agire su poche e selezionate misure che andrebbero ad aggiungersi a quelle previste nell’ulteriore scostamento di bilancio, che il Governo intende varare e che riguarderà una gamma di interventi considerati indispensabili anche se comporteranno un aumento della spesa pubblica (servizi essenziali per gli enti locali, proroga cassa integrazione, servizi per la scuola). Proviamo a proporre alcune misure aggiuntive, rapide negli effetti e prive di impatti sulla spesa pubblica, se non temporanei e limitati solo ad alcuni casi.

Riduzione selettiva dell’Iva. È ampiamente noto che la materia fiscale è molto delicata per gli effetti che provoca sulla società: dal gettito per lo Stato alla qualità dei servizi resi, alla distribuzione degli oneri, alle reazioni degli investitori e dei consumatori, alle conseguenze sociali e, quindi, politiche. Ma lo scenario di grave depressione provocato dalla pandemia richiede misure rapide ed efficaci per arginare le fratture più gravi e per stimolare una ripresa immediata. Il crollo dei consumi, insieme con le diffuse incertezze sul futuro, sono tra le più evidenti. L’improvviso e impreveduto shock esterno ha messo in sofferenza questa componente di domanda che ha un importante impatto sull’andamento del PIL. Sostiene il Censis nel suo ultimo rapporto che “è soprattutto sul ritorno della voglia di consumare che si giocano le chance di ripresa”. La misura più rapida ed efficace per stimolare i consumi è la riduzione dell’Iva. Riteniamo sia particolarmente efficace applicare una significativa riduzione dell’aliquota (dal 22% al 18%) riservata ai soli comparti che hanno registrato in aprile ’20 una contrazione superiore alla media complessiva (-42,5%), ossia: tessile, auto, manifattura.

L'onere per l'erario sarebbe contenuto entro i 10 mld, che potrebbero essere gradualmente recuperati con il gettito aggiuntivo derivante dalle misure di emersione del sommerso (di cui si dirà in seguito). La scelta dell'abbattimento dell'Iva appare preferibile a quella del taglio del cuneo fiscale sul lavoro che, ancorché necessario, genera effetti che si spalmano nel medio periodo.

Anche una riduzione delle imposte sul reddito rischia di non produrre stimoli significativi per il diffuso clima di incertezza che si traduce in una maggiore propensione al risparmio. Può essere, infine, utile ricordare che anche la Germania ha scelto questa misura come strumento privilegiato a effetti immediati.

Misure virtuose di tipo orizzontale (sintesi)			
<i>misura</i>	<i>motivazioni</i>	<i>vantaggi</i>	<i>coperture</i>
Riduzione Iva	Stimolo alla crescita dei consumi (componente in maggiore sofferenza), da concentrarsi sui settori più colpiti (dal 22 al 18%)	Effetto immediato e tangibile per i consumatori	Sforamento iniziale stimato in 10 mld con successivo graduale recupero da quote di emersione sommerso
Mobilizzazione risparmio privato nazionale	Creazione di un fondo di investimento riconosciuto dallo Stato, dotato di tassazione agevolata delle plusvalenze, e a gestione privatistica per operazioni di merger-acquisition in imprese promettenti orientate alla sostenibilità e all'equità	Ricapitalizzazione delle imprese senza crearenuovi debiti, né pubblici né per i privati	Nessuna
Emersione economia sommersa	Recupero graduale evasione fiscale introducendo la deducibilità delle spese di comparti a maggiore probabilità di sommerso (servizi e prestazioni destinati al consumo finale)	Ricorso al meccanismo del "contrasto di interesse", automatico nell'applicazione e conveniente sia per fornitori sia per beneficiari	Recupero fiscale iniziale stimabile in 19 mld (10% del totale evaso)
Credito d'imposta differenziato	Incentivi fiscali differenziati per tipologie di attività produttive e per formazione di capitale umano, mirati alla creazione di nuove opportunità di lavoro	Misura di incentivazione molto apprezzata perché semplice e automatica nell'applicazione	Nessuna. La perdita di gettito viene in genere compensata da quello generato dalla crescita di nuove attività
Contributi a fondo perduto condizionati	Incentivi in conto capitale concessi a condizione che i beneficiari partecipino con analogo co-finanziamento per la realizzazione di progetti di investimento	Accresce l'efficacia dell'intervento e aumenta la responsabilizzazione del beneficiario	Onere da coprire con il graduale recupero fiscale proveniente dalla lotta al sommerso
Finanza di progetto per la realizzazione di infrastrutture	Consente di selezionare opere di sicura redditività, riducendone i tempi di realizzazione ed assicurandone un'adeguata manutenzione	Supera nei fatti i tanti ostacoli amministrativi che ostacolano la realizzazione delle infrastrutture e ne riduce i tempi di esecuzione	Nessuna
Riduzione Irpef classi meno agiate	Riduzione parziale delle disuguaglianze create dalla globalizzazione, limitata ai redditi fino a € 28.000	Contribuisce a ridurre le disuguaglianze create dalla globalizzazione	Onere da coprire con il graduale recupero fiscale proveniente dalla lotta al sommerso
Valutazione efficacia di interventi pubblici	Prevede di associare ad ogni provvedimento di spesa o di riforma la verifica dei risultati attesi rispetto a quelli programmati per adottarne eventuali modifiche	Misura di civiltà democratica che aumenta la credibilità delle istituzioni	Nessuna

Mobilizzazione del risparmio privato per ricapitalizzare imprese promettenti e orientate all'adozione di tecnologie sostenibili. Questa crisi epocale offre al nostro Paese e ai suoi cittadini-risparmiatori l'opportunità di costruire un nuovo modello capitalistico orientato sulle imprese di successo diventando azionisti compartecipi del rilancio produttivo. Le imprese italiane hanno necessità di ricostituire il capitale di rischio, non di prestiti aggiuntivi che finiscono per aumentarne l'indebitamento. Per far fronte alle necessità di liquidità delle imprese, valutate in almeno 150 mld, sono molto rischiose le preannunciate azioni come i prestiti agevolati anche se garantiti dallo Stato perché fanno lievitare sia l'indebitamento privato sia quello pubblico. D'altra parte l'esperienza attuativa va mostrando come siano poche le imprese a utilizzare questa provvidenza. Non è neanche perseguibile la via di lanciare sul mercato un prestito pubblico perpetuo per la sua nota scarsa capacità di mobilitare risparmi dei privati né dei risparmiatori istituzionali in titoli destinati a svalutarsi nel tempo a causa dell'elevato livello del nostro *spread*. Riteniamo sia, invece, opportuno e strategico creare uno strumento finanziario, riconosciuto dallo Stato ma a gestione privatistica, finalizzato all'acquisire *equity* in imprese più promettenti operanti nei settori di punta del *made in Italy*, quali le infrastrutture, agroalimentare, sanitario, tecnologie digitali, macchine utensili, moda, logistica, attività turistiche. Un fondo sull'esempio dei Fondi di Ricchezza Sovrana (Swf) creati in più di cinquanta Paesi per investire risorse nazionali nel capitale di imprese di successo sullo scenario mondiale. Con una importante differenza: mentre i Swf si alimentano con risorse provenienti da introiti petroliferi o da surplus strutturali della bilancia dei pagamenti, nel nostro caso il fondo dovrebbe essere capace di attrarre i risparmi privati interni sia perché investirebbe in imprese promettenti sul mercato sia perché beneficerebbe di un trattamento fiscale agevolato. Al fondo finanziario dovrebbe essere, infatti, applicato un trattamento fiscale sulle plusvalenze analogo a quello riservato ai titoli di debito pubblico (12%). Il fondo potrebbe, inoltre, impegnarsi a perseguire obiettivi – di sicuro apprezzamento – di

sostenibilità ambientale, di tutela delle condizioni di lavoro, di equità intergenerazionale, conclamati sia nel Documento di economia e finanza che nel programma della Commissione Europea. In altre parole, un fondo che investa nel capitale di rischio di imprese promettenti nel campo delle tecnologie green attraendo i notevoli risparmi privati italiani (come si è già detto, valutati in 4.500 mld di cui circa 1.500 parcheggiati sui conti correnti). Basterebbe mobilitare un 10% di tali risparmi per disporre di fondi più che sufficienti – maggiori di quelli previsti nelle manovre di emergenza – per dare ossigeno alle imprese di successo. Di recente La Cassa Depositi e Prestiti (Cdp) ha avviato un'importante iniziativa che mira ad una raccolta di 800 milioni. Il Fondo Italiano d'Investimento, partecipato da Cdp Equity, Intesa Sanpaolo, Unicredit, Abi e Confindustria, ha varato il Fondo Italiano di Minoranze per la Crescita (Fimic) con l'obiettivo di acquisire quote di capitale di rischio di imprese in espansione.

Recupero dell'evasione fiscale. La diffusione dell'economia sommersa è una cronica anomalia nostrana che sottrae al fisco somme ingenti stimate in 190 mld e che include tutte quelle attività che sono volontariamente nascoste alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche, riguardanti fatturati, costi e impiego di lavoro. La generazione di sommerso economico è in genere legata ai rapporti tra clienti e fornitori piuttosto che alla tipologia di beni o servizi prodotti. Il sommerso economico si concentra nella produzione rivolta al consumo finale quali: commercio, trasporti, alloggio e ristorazione, servizi alle persone, costruzioni, prestazioni professionali. Solo i comparti del commercio, trasporti, alloggio e ristorazione, che nel complesso generano il 20,8% del valore aggiunto totale, pesano per il 38,9% del sommerso economico. Seguono i servizi alle imprese con un'incidenza sul sommerso pari al 14,8%; i servizi alle persone e le prestazioni con un peso rispettivamente del 10,6% e il 9,6%. Pressoché irrilevante è la quota di sommerso che si annida nelle attività di produzione di beni intermedi.

In agricoltura il sommerso è rappresentato esclusivamente dal valore aggiunto generato attraverso l'utilizzo di occupazione non regolare, ed è pari al 16,4% del totale prodotto. Inoltre, è anche molto diffuso il ricorso alla sotto-dichiarazione di valore aggiunto, che riguarda in particolare le prestazioni professionali ove raggiunge il 16,3% del valore aggiunto complessivo, il 12,4% nel commercio, trasporti, alloggio, ristorazione e l'11,9% nelle costruzioni. Il fenomeno risulta marginale nelle altre attività. Contrastare il sommerso non è certo facile. Il ricorso a sistemi sanzionatori, come dimostrano le tante esperienze attuate nel nostro Paese, mostra i suoi limiti perché l'abilità degli evasori riesce spesso ad aggirarle. Relativamente più efficaci si sono dimostrate le prescrizioni obbligatorie come la fatturazione elettronica e il ricorso a sistemi di incentivo ad effettuare pagamenti con mezzi elettronici tracciabili o la riduzione dei pagamenti in contanti (la soglia attuale di 3mila euro dovrebbe ridursi a 2mila). In realtà si tratta pur sempre di palliativi che non risolvano alla radice il problema, ossia l'incentivo a pagare in contanti servizi e prestazioni non deducibili così da poter usufruire di sconti ed evitare la maggiorazione dell'Iva. Siamo tra coloro che ritengono sia ormai maturo perseguire una via capace di responsabilizzare sia gli acquirenti-consumatori che i produttori-fornitori sfruttando, per così dire, il "contrasto di interesse" innato nel comportamento di ciascun individuo. Se il cliente potesse portare in detrazione l'importo della prestazione o della fornitura, comprensiva di Iva, sarebbe incentivato a chiedere la fattura e il fornitore non potrebbe esimersi da emetterla. Da notare che i fornitori sono loro stessi clienti in altri contesti. Nel complesso, emergeranno molte attività aduse a comportamenti elusivi e spesso illeciti, aumenterà il reddito imponibile e con esso anche il gettito per il fisco nel tempo. Specialmente, miglioreranno i comportamenti responsabili che portano componenti non trascurabili di maggiore equità e di crescita del capitale umano. Inoltre, lo Stato diventerebbe amico dei cittadini che sarebbero stimolati ad aumentare le proprie spese perché detraibili. In considerazione poi del fatto che l'evasione si concentra nella produzione

rivolta al consumo finale di servizi e prestazioni ampiamente note, la deducibilità potrebbe essere introdotta con gradualità e accompagnata da altri meccanismi di incentivazione che ne correggano gli effetti destabilizzanti in termini di equità fiscale. Sul piano contabile, sarebbe sufficiente che la graduale introduzione della detraibilità delle spese per prestazioni e servizi ad alta probabilità di sommerso assicurasse la riduzione del 10% dell'attuale sommerso per disporre di un gettito aggiuntivo (19 mld), pari al doppio del minor gettito generato dalla riduzione dell'Iva sui settori più colpiti dal calo dei consumi (-10 mld).

Credito d'imposta per stimolare la realizzazione di opere private e la formazione di capitale umano. Il credito d'imposta è la misura più appropriata per rilanciare le attività produttive e la formazione di capitale umano in stretta connessione con le necessità delle imprese. Per accrescere l'appetibilità del credito di imposta, occorre che venga prevista la possibilità di cessione del credito al fornitore e/o alle banche. Diversamente dai finanziamenti pubblici, il credito d'imposta ha il duplice vantaggio di facilitare la realizzazione di opere di ristrutturazione e manutenzione, piccole o grandi, facilitando la creazione di nuove attività e di nuova occupazione. L'esperienza mostra che l'iniziale perdita di gettito viene in gran parte compensata nella generazione di gettito aggiuntivo creato dalla crescita produttiva in una prospettiva pluriennale. Nel breve-medio periodo genera effetti positivi anche sulla creazione di nuova occupazione. Nella sua applicazione, il credito d'imposta è di agevole e semplice comprensione. Consente anche di diversificare la quota percentuale di credito a seconda delle tipologie di investimenti, da quelli fisici a quelli inerenti la formazione e la ricerca. È destinato a compensare i debiti, a diminuire le imposte dovute, oppure – quando ammesso – se ne può richiedere il rimborso in sede di dichiarazione dei redditi. Il credito d'imposta rappresenta, quindi, un'alternativa molto valida e attraente rispetto ai contributi in conto capitale perché non accresce la spesa pubblica, non danneggia il gettito nel medio periodo e, nel contempo, offre ai privati e alle imprese occasioni immediate di realizzazione di lavori che altrimenti non si sarebbero realizzati.

Contributi a fondo perduto legati a cofinanziamento da parte dei beneficiari. Il finanziamento pubblico può assumere diverse forme. Le più note sono i prestiti agevolati o garantiti dallo Stato e i contributi in conto capitale. Tutte presentano notevoli criticità riconducibili, per i primi, all'aumento dell'indebitamento sia per lo Stato che per il beneficiario e, per i secondi, al rischio di alimentare assistenzialismo e di sostenere attività poco redditizie. I prestiti agevolati o garantiti non sembrano incontrare grande interesse da parte delle imprese per le ragioni innanzi dette. Diverso è il giudizio sulla validità dei contributi a fondo perduto, in genere destinati a piccole imprese per stimolarne la ripresa. In proposito, sarebbe buona abitudine che ogni aiuto pubblico erogato in forma di contributo a fondo perduto non sia elargito senza chiedere alcun impegno da parte del beneficiario che, invece, dovrebbe essere chiamato al contestuale versamento di un'analoga quota a proprio carico così da responsabilizzarlo nella realizzazione dell'investimento complessivo.

Finanza di progetto per accelerare la realizzazione di infrastrutture. La collaborazione pubblico-privato assume importanza cruciale proprio nelle infrastrutture, la cui realizzazione è nel nostro Paese notoriamente mortificata – o, peggio, ostacolata – dalle complesse e farraginose procedure amministrative che, nell'intento di evitare comportamenti illeciti, finiscono per ritardarne sine die la realizzazione. Ci sentiremo di aggiungere che è il banco di prova su cui costruire nuove forme di collaborazione recuperando procedure snelle e, per molti versi, utili all'interesse generale (quello di realizzare rapidamente infrastrutture necessarie) e all'interesse di crescita delle imprese. Il coinvolgimento dei privati nella realizzazione di infrastrutture urgenti e a grande impatto propulsivo può essere realizzato ricorrendo al sistema di finanza di progetto che ha il vantaggio di selezionare opere di sicura redditività, ridurre i tempi di realizzazione e assicurarne un'adeguata manutenzione. L'infrastruttura individuata dal committente pubblico verrebbe realizzata con capitali privati a condizione che l'impresa aggiudicatrice possa gestirla per un periodo sufficiente lungo di tempo,

necessario a remunerare il capitale investito. Condizione indispensabile è la semplificazione delle procedure di assegnazione delle opere per la loro realizzazione da parte degli assegnatari cui verrebbe anche demandata la manutenzione ordinaria e straordinaria.

Riduzione Irpef classi meno agiate. Si è già detto quanto sia difficile e complesso realizzare una riforma equa e sostenibile dell'intero sistema fiscale per le difficoltà insite nello stesso processo riforma. Le esperienze passate ne sono una conferma. Ogni riforma che possa essere considerata tale richiede una valutazione da parte di una commissione di esperti cui poi deve seguire un accordo politico; aspetti questi che, nell'attuale situazione politica, non sembrano agevolmente perseguibili al di là degli annunci che attengono alla categoria di meri spot elettorali. Tuttavia, l'aumento delle disuguaglianze provocate dalla globalizzazione richiede un intervento – che può classificarsi urgente – sulla revisione al ribasso delle aliquote delle prime due classi di reddito in misura anche marginale per non appesantire oltremodo l'onere sull'erario e magari legandolo ai recuperi fiscali derivanti dalla lotta al sommerso.

Valutazione efficacia misure. Infine, riteniamo indispensabile che il Governo vari una semplice normativa per applicare a tutte le misure urgenti fin qui proposte un sistema di valutazione dell'efficacia, tale da verificarne i risultati rispetto a quelli attesi e adottare le eventuali modifiche. Un provvedimento questo di agevole attuazione, che contribuirebbe ad accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. A complemento della proposta di cambio di rotta sui modi che riteniamo più appropriati per far fronte all'emergenza creata dalla pandemia, vorremmo spendere qualche osservazione sul *Recovery Plan* in corso di definizione da parte della Commissione Europea, delineando alcuni indirizzi progettuali. Difficile valutare con i dovuti dettagli i contenuti e la precisa distribuzione dei finanziamenti previsti dal *Recovery Plan*. Al momento sappiamo che prevedranno interventi in parte a fondo perduto e in parte maggiore a prestiti a lungo termine con tassi di interesse contenuti.

Ancor più azzardato è valutare la quota che sarebbe riservata all'Italia (gli ottimisti prevedono 170 mld). Il cammino dell'UE è ormai intrapreso e con tutta probabilità si concluderà positivamente seppur con qualche correzione (sulle modalità di erogazione, sulle quote-Paese, sull'entità dei contributi a fondo perduto) per trovare un compromesso con i quattro Paesi riottosi. Possiamo solo auspicare che l'Italia, facendo preziosa sintesi dei tavoli di lavoro, dei dibattiti, dei tanti suggerimenti di esperti, sia capace di definire progetti esecutivi di ampio respiro in ambiti prioritari per una rinascita. Tra questi figurano sei programmi su cui da tempo si concentra l'attenzione senza però che siano stati attuati importanti progetti strutturali: in primo luogo il rinnovamento delle strutture di ogni ordine e grado, con particolare riferimento al Sud; il finanziamento delle borse di studio universitarie e dei prestiti d'onore; il potenziamento della ricerca universitaria; la valorizzazione dei beni artistici e culturali; la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione; la ristrutturazione delle periferie degradate dei grandi agglomerati urbani; gli interventi periodici di tutela e manutenzione del territorio per scongiurare i periodici dissesti idrogeologici. Una volta approvato il piano proposto dalla Commissione – si spera – sarà spianata la strada per l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dal Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), superando polemiche che hanno carattere essenzialmente politico, che prevede la concessione di prestiti a 8 anni a tasso zero con la sola condizione che essi siano utilizzati per progetti attinenti direttamente o indirettamente il settore sanitario. Attenzione particolare andrà dedicata, infine, ai finanziamenti erogati dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI) per la realizzazione diretta di opere infrastrutturali strategiche che, per loro dimensione e priorità, non possono rientrare nel sistema di partenariato pubblico-privato.

FONTI E BIBLIOGRAFIA

Baldassarri M., *Cinque riforme strutturali per ripartire*, «Il Sole 24 Ore», 11 giugno 2020; Banca d'Italia, *Relazione del Governatore*, maggio 2020; Bernabè A., *A conti fatti*, Feltrinelli, 2020; Cassa Depositi e Prestiti, dati e relazioni sul Fondo Italiano di Minoranze per la Crescita (FIMiC); Censis, *Rapporto 2020*; Comitato di esperti in materia economica e sociale coordinato da Vittorio Colao, *Iniziativa per il rilancio Italia 2020-2022*; De Bortoli F., *Il contributo dei privati per curare il capitale umano*, «Corriere della Sera» 28 giugno 2020; Fels J., Balls A., *Dalla caduta alla ripartenza*, rapporto PIMPCO, aprile 2020; Giavazzi F., *Difficoltà di un'organica riforma fiscale*, «Corriere della Sera» 30 giugno 2020; Istat, *L'economia non osservata nei conti nazionali, 2018, 2019*; Istat, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, aggiornamenti; Mazzucchelli M., *Capitali, non debito per la ricostruzione*, «Corriere Economia» 8 giugno 2020; Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2019*; Morganti M., *Il sociale al tempo del coronavirus*, (appunti); Osservatorio Politecnico Milano, *L'economia hi-tech*, «Corriere Economia» 26 giugno 2020; Task Force Italia, *webinars in collaborazione con UnitelmaSapienza sulle politiche di rilancio post-pandemia*, maggio, giugno 2020; Yunus M., *Non torniamo al mondo di prima*, webinar aprile 2020.



High School of Financial Cooperation and Development
- SFIDE -
UnitelmaSapienza, Università di Roma