

NUOVE POLITICHE *SUPPLY SIDE* IL PROGRAMMA ECONOMICO DEI 100 GIORNI DEL GOVERNO BERLUSCONI

di Francesco Forte

*Professore ordinario di Scienza delle finanze
presso l'Università "La Sapienza" di Roma*

1. Il programma economico dei "cento giorni" del Governo Berlusconi consiste in un insieme organico di misure che corrispondono a una precisa concezione della politica economica, la *supply side economics*, ovvero economia sul lato dell'offerta. La politica dell'offerta ha fatto ingresso ufficiale nella politica economica della seconda metà del secolo scorso con la *reaganomics*, la politica economica reganiana. Ma ha ampie radici teoriche nella scienza economica europea, che sono state offuscate dalla vulgata macroeconomica nekeynesiana e della macroeconomia neoclassica, che si è sviluppata in polemica con essa, sulla base delle aspettative razionali. Per quanto riguarda l'economia finanziaria sul lato dell'offerta è sufficiente richiamare la teoria di Antonio De Viti De Marco, per cui lo Stato è inserito nel processo economico come fattore di produzione e l'imposta è economica quando dà al processo produttivo del mercato più di quanto tragga con il prelievo, modellato secondo il principio del beneficio e la teoria di Luigi Einaudi, per cui l'imposta economica ovvero ottima è fattore di creazione della ricchezza nazionale. La politica tributaria e in genere la politica economica non sono, come in De Viti, neutrali, rispetto al mercato, che presenta varie insufficienze, bensì conformi ad esso, nel senso di Ropke, nei suoi interventi: la tassazione è concepita in modo da incentivare la produttività e il risparmio, la spesa pubblica non va ridotta al minimo, ma va indirizzata a bisogni che sono complementari all'economia del mercato, in primo luogo le infrastrutture e le spese per la formazione del capitale umano.

Per quanto riguarda il pensiero economico europeo, sul ruolo dello Stato nello sviluppo economico capitalistico, per l'economia *supply side* è sufficiente richiamare Schumpeter, con la sua teoria dell'accumulazione capitalistica che genera progresso tecnologico e innovazione, quando il mercato dei fattori e dei prodotti è libero da impacci e le imposte non succhiano i *surplus* delle imprese. Certamente, però, nei tempi più recenti, l'economia sul lato dell'offerta si è fondata, dal

punto di vista teorico, in larga misura sulla scuola neoliberista di Chicago e sulla scuola di *public choice* virginiana. La formulazione dei *supply side* americani si basa su due principi interconnessi, che hanno tradizioni schumpeteriane: quello della detassazione e quello della deregolazione.

La politica tributaria *supply side* non consiste solo di detassazione stimolatrice dell'economia, ma anche di deregolazione, sotto forma di semplificazione. Questa riduce i costi fiscali, onerosi specialmente per gli operatori di minori dimensioni e perciò per le attività nuove e riduce la discrezionalità del Fisco, quindi dà certezza alle scelte del mercato.

La deregolazione non comporta solo diminuzione delle interferenze nell'economia a favore della concorrenza, implica anche l'accoglimento della tesi schumpeteriana per cui la grande impresa apparentemente monopolistica non va combattuta, ma favorita, perché essa genera sviluppo economico tramite l'innovazione e la distruzione creatrice. Ciò che conta è che il mercato sia aperto, affinché altri possano intervenire e contestare chi vi ha una posizione dominante. Alla interferenza delle regole e dei giudizi dell'autorità pubblica, si sostituisce il principio della autoregolamentazione e della trasparenza, in modo che siano gli attori del mercato a giudicare. La deregolazione non riguarda solo il mercato dei prodotti e domestico e internazionale, riguarda anche, in larga misura, il mercato del lavoro, ove si promuove la flessibilità. Ciò fa sì che il fattore lavoro possa competere con gli altri fattori produttivi flessibili. E si può, così, sviluppare l'offerta non solo in termini di massimo prodotto, ma anche di massima occupazione.

Benché non esplicitamente enunciato, come principio economico, nella politica reganiana *supply side*, vi era accanto alla deregolazione e alla detassazione, secondo i criteri accennati, un terzo principio, quello della spesa pubblica per il progresso tecnologico, con la spesa per la difesa. E tale principio è rimasto centrale, anche nella politica

economica e fiscale del presidente *Bush junior*, che si muove nella linea *reaganomics*.

2. Vi è qualcuno, in Italia, che continua a confondere la dottrina *supply side* con quella keynesiana. Così negli atti del dibattito sul DPEF per il 2002 della V Commissione congiunta di Camera e Senato, si legge che "dopo l'11 settembre Bush avrebbe riscoperto Keynes". Ciò perché ha varato una politica di riduzione di imposte e di aumento di spese militari, che comporta, inizialmente, un *deficit* di bilancio. Ma la politica di Bush jr. è tutta orientata a stimolare l'offerta, non va confusa con la politica keynesiana. Questa punta al pieno impiego mediante l'azione sulla domanda globale, anche - secondo la stessa enunciazione di Keynes - mediante spese improduttive, partendo dall'assunto che il mercato, per conto suo, seguirà. Non bisogna confondere la teoria nekeynesiana del bilancio in *deficit* che mira al pareggio di pieno impiego con la curva di Laffer. La formulazione keynesiana assume che, aumentando la domanda globale, con bilancio in *deficit*, anche con spese non utili alla produzione, quindi, ad esempio, con la spesa sociale e con ribasso di imposte che stimola una maggiore spesa di consumo, vi saranno automaticamente più consumi e più investimenti, quindi più occupazione, quindi più crescita, che darà maggiori gettiti di imposte. E grazie a ciò, un *deficit* misurato *a priori* sul livello di produzione iniziale, si trasforma in pareggio o avanzo. Il debito pubblico emesso per finanziare tale *deficit* trova poi il suo servizio nel maggior provento fiscale. Così il rapporto debito/Pil può rimanere invariato. Secondo la teoria delle aspettative razionali della macroeconomia neoclassica, il *deficit* finanziario con debito pubblico genera, nei cittadini, la aspettativa di future imposte, quindi un aumento dei risparmi.

Ciò annulla l'effetto sperato di espansione, derivante dal disavanzo. Può darsi che ciò accada, può darsi che il cittadino non si comporti secondo questo modello, che comporta perfetta informazione e perfetta empatia fra io presenti ed io futuri. In ogni caso, la formulazione keynesiana appena indicata assume che vi sia, in molte parti del sistema, una capacità produttiva inutilizzata, che non si metterebbe all'opera senza lo stimolo del *deficit*. Il risparmio *ex ante* supera l'investimento, e diventa risparmio *ex post* grazie al *deficit* pubblico. Il ciclista arriva primo al traguardo grazie a questo *doping*. Questa formulazione nei suoi raffinamenti si preoccupa del rischio di inflazione derivante dal fatto che, con l'aumentare dell'occupazione, i salari unitari e l'accrescersi del potere contrattuale dei sindacati possono aumentare più della produttività, generando inflazione, anche in situazione di sotto occupazione. Ma non suggerisce flessibilità del

mercato del lavoro, come la teoria offertista, bensì concertazione, per una politica dei redditi di moderazione salariale. Altri affinamenti riguardano i pericoli di inflazione, derivanti da aumenti dei prezzi, resi possibili dalla tensione della domanda, anche prima del pieno impiego. E vi è chi immagina che la politica dei redditi comporti anche controllo dei prezzi, anziché deregolazione.

Nella *supply side economics* non si punta sul bilancio in *deficit*, indipendentemente dal suo contenuto, ma sulla efficacia della spesa pubblica di accrescere la produzione e l'occupazione, mediante i suoi effetti economici intrinseci e non solo mediante lo stimolo alla domanda, nel particolare settore dell'edilizia ed opere pubbliche. Non si punta sui ribassi di imposte come mero mezzo per aumentare la domanda, mediante la maggiore disponibilità di reddito dei contribuenti, non controbilanciata in partenza da minori spese, ma sul fatto che i contribuenti, subendo un minor gravame fiscale, aumentano la propria base imponibile, secondo il teorema detto di Laffer. E ciò vale sia per la maggiore produzione, che per la riduzione di evasione ed elusione.

La grande differenza fra l'approccio keynesiano e quello offertista è che il primo è macroeconomico e il secondo microeconomico, il primo considera i saldi dei grandi aggregati, il secondo guarda entro le strutture, considerando le scelte dei singoli. In questo senso, l'approccio offertista è complementare a quello della macroeconomia neoclassica basata sulle aspettative razionali. Concretamente, però, l'approccio offertista si presenta come correttivo di quello della macroeconomia neoclassica, perché integra il punto di vista quantitativo della tradizione ricardiana con quello qualitativo, fondato sull'analisi delle istituzioni e dei fattori dinamici del mercato.

Così la *supply side economics*, proprio perché microeconomica e microstrutturale, non considera solo la tematica fiscale della tassazione e i contenuti della spesa pubblica, considera i vincoli che lo Stato pone all'impresa, per il mercato dei prodotti, quello finanziario, quello del lavoro. Infine, le politiche *supply side*, in quanto strutturali, hanno effetti soprattutto nel medio-lungo termine: anche se talora possono agire con un effetto immediato, perché provocano, schumpeterianamente, uno *shock*.

3. La formulazione, dei "cento giorni" e in genere il programma economico del Governo Berlusconi, come dicevo, è un programma offertista. In esso, vi è un intreccio fra i principi, appena ricordati della *supply side* americana e di Schumpeter

e i principi einaudiani, in particolare con riferimento alla spesa pubblica per le infrastrutture, un tema dominante nel pensiero e nella politica economica dell'Italia *post* risorgimentale e nella concezione della scuola neoclassica italiana di finanza pubblica.

Il pacchetto "dei cento giorni", per il rilancio dell'economia, infatti si compone delle dieci principali misure della Tavola 1.

L'unico grosso intervento dei "cento giorni", che non possa inquadrarsi nello schema offertista è quello dell'aumento delle pensioni minime a un milione mensile di vecchie lire. Un programma socialmente importante, la cui considerazione per altro esorbita dalla presente trattazione. Dei dieci punti del programma dei cento giorni, orientato all'offerta, come si può notare, fanno parte misure di carattere transitorio e misure di carattere permanente ovvero strutturale. Rientrano nel primo gruppo, gli sgravi fiscali per il rilancio degli investimenti della cosiddetta Tremonti-*bis*, le facilitazioni contingenti per l'emersione dell'economia sommersa, lo scudo fiscale per il rientro nel sistema finanziario domestico degli investimenti finanziari in "paradisi fiscali" esteri. Rientrano fra le misure di carattere permanente, ovvero strutturale tutte le altre iniziative: la abrogazione dell'imposta di successione con devoluzione del personale fiscale così lasciato libero, agli accertamenti fiscali relativi all'economia sommersa; la riforma del diritto societario e delle norme del codice civile sul bilancio e sul falso in bilancio, a modifica delle regole del codice Grandi del 1942, pervase di spirito pubblicistico nella loro rigida sistematica; la possibilità di sottoscrivere il capitale di S.p.a., S.r.l., accomandite per azioni mediante polizze di assicurazione e fidejussioni bancarie; la possibilità per il contribuente di delegare un procu-

il fisco

ratore a rappresentarlo nell'accertamento per adesione e la riduzione degli obblighi di bollatura del libro giornale e del libro degli inventari (dotati, essenzialmente, di finalità fiscali di esazione del tributo di bollo); la cosiddetta legge "padroni in casa propria" che consente ai proprietari di procedere alle ristrutturazioni interne degli edifici, con una semplice denuncia e senza bisogno di una licenza dell'autorità comunale; la attribuzione dei diritti derivanti da innovazioni brevettabili, ai loro autori, qualora questi siano ricercatori e docenti dipendenti dalle Università e da amministrazioni statali, con contratti inclusivi delle finalità di ricerca; la legge sul contratto di lavoro a termine, concepito peraltro non come un nuovo istituto, ma come una modifica del contratto a tempo indeterminato, con tutte le sue rigidità; la "legge obiettivo" rivolta a regolamentare le procedure per l'attuazione di investimenti pubblici e a dare luogo a una politica di opere pubbliche basata sul *project financing*. Le due ultime misure, sono state presentate il 3 luglio 2001 alla Camera dei deputati dal Ministro del lavoro e dal Ministro per le infrastrutture con due disegni di legge delega. Il primo di questi due testi è stato approvato con effetti operativi come decreto legislativo il 6 settembre 2001; il secondo è stato approvato il 21 dicembre 2001 sotto forma di legge delega. Tutte le altre misure, prima menzionate, ad eccezione di quelle sullo scudo fiscale, inserite nel D.L. 25 settembre 2001, n. 350, relativo all'adozione dell'euro (1), sono invece racchiuse, come norme di immediata attuazione o come norme di delega, nel disegno di legge *omnibus* dal titolo "Primi interventi per il rilancio dell'economia", presentato il 3 luglio 2001 dal Ministro del tesoro e delle finanze e dal Ministro della giustizia. Esso è divenuto legge il 18 dicembre 2001. Solo per la riforma

Tavola 1 - Misure del pacchetto "primi 100 giorni" del Governo Berlusconi

- 1 Detassazione parziale degli investimenti e delle spese per la formazione professionale mediante la legge Tremonti-*bis*.
- 2 Semplificazione di adempimenti tributari.
- 3 Abrogazione dell'imposta di successione.
- 4 Franchigia fiscale per i capitali che rientrano dall'estero.
- 5 Misure di sanatoria e di riduzione temporanea delle imposte e dei contributi per l'emersione dell'economia sommersa.
- 6 Norme di semplificazione per la costituzione di società.
- 7 Norme privatistiche di incentivazione delle innovazioni tecnologiche tramite ricerca scientifica.
- 8 Norme di ammodernamento della legislazione sulle società.
- 9 Norme di deregolazione dei lavori edilizi da parte dei proprietari nei propri alloggi.
- 10 Norme di deregolazione dei lavori pubblici allo scopo di rilanciare la politica delle infrastrutture.

del codice civile (1) con riguardo alle società di capitali, ai loro bilanci, ai reati societari, le norme sono state approvate sotto forma di legge delega, tutte le altre sono diventate immediatamente operative, ma quelle sulla emersione dell'economia sommersa non erano complete in quanto alcune misure di carattere civile transitorio del pacchetto dei 100 giorni avevano il compito esplicito di stimolare la crescita economica, altre di dare un segnale riguardante la politica complessiva del nuovo Governo. Infatti, le prime misure di alleggerimento fiscale sono state affiancate, poco tempo dopo, dalla riforma tributaria, presentata con il disegno di legge delega Tremonti del 20 dicembre del 2001 e della riforma del mercato del lavoro, presentata con il disegno di legge delega Maroni nello stesso periodo. Queste due riforme non rientrano nella "politica dei cento giorni", ma sostanzialmente ne costituiscono il logico coronamento, in termini di politica dell'offerta, di medio-lungo termine.

Benché la L. n. 383 del 18 ottobre 2001 che raccoglie gran parte delle misure dei cento giorni presentate alla Camera il 3 luglio sia intitolata al rilancio economico, il pacchetto dei cento giorni è, per gran parte, di carattere strutturale. La sola misura di effetto immediato è la Tremonti-bis, di cui non si conoscono ancora gli esiti specifici. E ancora non si conosce il tasso di crescita del P.I.L. dell'Italia nel 2002, stimato fra l'1,2 e il 2,3 per cento né il tasso di crescita medio europeo, stimato per ora con un tetto minore. In ogni caso

il fisco

l'effetto complessivo del pacchetto dei 100 giorni non può essere valutato con riguardo al tasso di crescita italiano del PiP del 2002 e al suo differenziale rispetto al tasso di crescita europeo nello stesso periodo, ma in un più vasto orizzonte. E del resto i tassi di crescita reali e monetari del PiP italiano ed europeo, riferiti ad economie in evoluzione, dopo l'attuazione della moneta unica e sotto l'influsso delle trasformazioni tecnologiche della società informatica, sollevano molti dubbi. Per citare un solo esempio, l'indice della produzione del primo trimestre 2002 per l'Italia aggiustato per tenere conto del diverso numero di giornate lavorative, segnala un incremento dello 0,3-04 per cento che è influenzato negativamente dal cattivo andamento della produzione di auto del gruppo Fiat.

Ma con quali criteri si attribuisce a tale andamento un peso grande come in passato, quando l'indotto dell'industria dell'auto di ciascun Paese era determinato dalla produzione di quel Paese e non già dalla produzione complessiva del settore a livello europeo? E come rappresentatività ha la produzione automobilistica, nel valore aggiunto nazionale? (2) Nel 2001, alla vigilia delle elezioni, sono state rivalutate le serie del PiP degli ultimi cinque anni, sulla base di nuovi criteri di stima SEC.

4. Negli anni in cui fu applicata, la *reaganomics* fu ampiamente criticata, quando non derisa, ad esempio, con riguardo alla curva di Laffer, per cui la diminuzione delle aliquote è in grado di far aumentare il gettito. Si accusava la *reaganomics* di non aver funzionato, perché le riduzioni di imposte, le sem-

Tavola 2 - Rettifiche statistiche del P.I.L. Italiano attuate dall'Istat nel 2000 e nel 2001

ANNO	TASSO DI CRESCITA		RETTIFICA	
	Valore iniziale	Valore rettificato	Assoluta	Su val. iniziale
1997	+ 1,5	+ 2,0	+ 0,5	+ 33%
1998	+ 1,4	+ 1,8	+ 0,4	+ 28%
1999	+ 1,4	+ 1,6	+ 0,2	+ 15%
2000	+ 2,7	+ 2,9	+ 0,2	+ 7%
1997-2000	+ 7,0	+ 8,4	+ 1,4	+ 20%

N.B. Per il 1997 ci sono state tre revisioni, due nel 2000 e una nel 2001; per il 1998 una revisione nel 2000 e una nel marzo 2001; per il 1999, il 2000 e il 2001 una revisione nel marzo 2001.

(1) Convertito in L. 23 novembre 2001, n. 409. Benché facesse parte delle politiche dei "cento giorni", il provvedimento è stato proposto a settembre per inquadrarlo nelle norme riguardanti il passaggio dalla lira all'euro, come scelta irrevocabile, di appartenenza all'area monetaria europea.

(2) Nel 1983 - quando io ero Ministro delle finanze - l'Istat produsse una stima del P.I.L. negativa, che contrastava con i dati del gettito fiscale. In seguito, passate da vario tempo le elezioni, fu rettificata in aumento. Anche ora le stime fiscali sembrano in contrasto con quelle del P.I.L.

plicazioni, le deregolazioni non avevano generato abbastanza crescita, per compensare i *deficit* di bilancio. Ma la crescita ininterrotta dell'economia degli Stati Uniti, che si è verificata, per 14 anni sino alle soglie del 2001, la forza del dollaro rispetto all'euro, nonostante il grande *deficit* della bilancia dei pagamenti degli USA, il fatto che la disoccupazione sia potuta scendere al di sotto del 5 per cento, considerato invalicabile, senza inflazione e che, in ogni caso, la Riserva federale abbia potuto ribassare il tasso di interesse a un minimo storico senza timori sostanziali di inflazione, la capacità di ripresa che questa economia mostra, nonostante la paura generata dal crollo delle torri gemelle e dal successivo persistere del terrorismo, questi fenomeni di indiscutibile evidenza empirica non si potrebbero spiegare senza la natura del modello dell'economia degli Stati Uniti, che è quello della *reaganomics*.

E per converso, la scarsa capacità dell'Europa di crescere, nonostante la creazione dell'euro, con eccezioni come quelle della Spagna e dell'Irlanda, sembra essere spiegata dal fatto che il modello *supply side* qui non è stato perseguito, salvo nel caso delle due citate eccezioni, che - dunque - sembrano confermare la regola.

Ma il fatto che le regole di Maastricht e il successivo patto di stabilità di Amsterdam riducano la politica fiscale nekeynesiana o quasi nulla, dato di vincolo del quasi pareggio e poi del pareggio del bilancio; e il fatto che le regole europee sulla concorrenza e sul divieto di aiuti di Stato alle imprese comportino la progressiva riduzione al minimo di strumenti tradizionali dell'economia di intervento dirigista, per la crescita dell'occupazione, dovrebbero indurre a portare attenzione alla politica economica offertista. Essa è la sola in grado di suggerire una politica fiscale per la crescita e l'occupazione compatibile con il vincolo di bilancio e conforme al sistema di mercato.

5. Lo scudo fiscale per il rientro di capitali sta avendo un rilevante successo finanziario. A tutto il marzo 2002 il rientro effettivo di capitali detenuti all'estero dal novembre è stato di 16.300 milioni di euro mentre la regolarizzazione di capitali tenuti all'estero è stata di 5.604 milioni di euro. Le scadenze sono per le regolarizzazioni il 15 maggio e per i veri e propri rientri il 30 giugno. È da supporre che, essendo il beneficio dello scudo collegato al pagamento del 2,5 per cento sul capitale, vi sia la tendenza a procrastinare la data dell'operazione. La dichiarazione che dà adito alla regolarizzazione, lo si noti, riguarda solo la titolarità da parte di residenti in Italia dei capitali in questione, anche se, eventualmente, depositati presso operatori finanziari all'estero, non è richiesta la loro materiale presenza in Italia, nella disponibilità di soggetti residenti in Italia. Al termine del perio-

do previsto il totale della sanatoria ha riguardato 59 miliardi di euro: molto di più del previsto. La notevole adesione alla sanatoria dimostra che il mercato nonostante le controindicazioni delle banche estere che hanno cercato di frenare l'esodo di capitali dalle loro casse, dà affidamento alla politica fiscale del nuovo Governo nei confronti del risparmio. Ottenere questa fiducia non è facile; per i Governi del nostro Paese, perché in passato essi hanno operato colpi di mano nei riguardi dei risparmiatori, che hanno lasciato il segno come il tributo sui depositi bancari escogitato dal Governo Amato, dopo l'uscita della lira dallo SME, quasi ad incentivare fughe di capitali. Anche la tassazione dei titoli del debito pubblico prima esenti, voluta fortemente dall'allora Ministro delle finanze Visentini, nonostante l'aliquota moderata ha avuto e continua ad avere effetti deterrenti, perché, come scrive Luigi Einaudi, il risparmiatore ha cuore di pecora e gambe di gazzella. All'annuncio di una possibile imposta o aumento di imposta, è lesto a fuggire. E negli anni passati, a lungo si è ventilata, per l'armonizzazione in sede europea, la trattenuta secca sui titoli finanziari del 18 per cento, senza che l'Italia se ne dichiarasse contraria. L'attuale Governo ha abolito l'imposta di successione; ha rinunciato all'equalizzatore che mirava a penalizzare il regime del risparmio gestito in cui le plusvalenze sui titoli non sono colpite quando maturano, ma solo quando sono realizzate; annuncia, con la riforma fiscale Tremonti, che intende portare la tassazione a titolo di imposta di tutti i proventi di attività finanziarie al 12,5 per cento soltanto; accetta la riduzione del carico fiscale sui redditi degli immobili soggetti a vincolo di interesse storico e artistico, come mostra la acquiescenza alla sentenza che riconosce anche per i redditi di quelli affittati, e non solo per quelli abitati dal proprietario o sfitti, la legittimità della tassazione secondo i valori catastali dei vani di minor valore della località considerata; annuncia la riduzione delle aliquote dell'imposta personale sul reddito al 22 per cento sino a 100 mila euro e al 33 per cento oltre e la tassazione delle società con il tetto massimo del 33 per cento e l'esonero delle plusvalenze da fusioni.

Tutti questi segnali vanno nella direzione giusta. Ma l'effetto sulla credibilità generalmente richiede tempo e ripetute verifiche. Si sa che per poter ribassare le imposte occorre una politica attenta sul lato delle spese e un tasso di crescita sostenuto. La fiducia generata dagli atti dei primi cento giorni o del primo anno, non si traduce, nell'immediato, in crescita economica. È importante insistere nella politica dell'offerta, con atti congruenti.

6. Non hanno avuto sino ad ora un buon risultato le norme specifiche sulla emersione dall'economia sommersa, che sono state utilizzate solo da

un numero limitato di imprese. Passato il periodo di tolleranza triennale, le imprese del sommerso si trovano a dover fare i conti con le attuali aliquote di Irap che si aggiungono all'imposta sul reddito o all'imposta sulle società, anche esse assai gravose per le imprese minori. I costi degli adempimenti fiscali per le piccole imprese sono molto elevati. I contributi sociali sono, per il lavoro dipendente, molto elevati e si aggiungono a minimi retributivi calcolati con riguardo al mercato del lavoro del Nord, mentre nel Mezzogiorno, ove il potere di acquisto della moneta è di un 25-30 per cento più alto, potrebbero essere accettabili salari minori. Quanto alle imprese strutturate, vanno messi in conto gli effetti del noto art. 18, che induce chi ha 15 addetti ufficiali ad assumere gli altri in nero e anzi ad operare con meno di 15 addetti, per evitare il rischio che l'Inps lo sottoponga a indagine, sospettando lavoro nero.

Il fatto che statisticamente non si trovi un addestramento ai 15 addetti è, dunque, poco significativo. E del resto, ai fini dei 15 addetti dell'art. 18 contano anche gli addetti totali di più unità locali site nello stesso comune. Per rendere conveniente l'emersione dell'economia sommersa occorrono misure strutturali permanenti. L'insuccesso di queste misure contingenti è un segnale importante della necessità di riforme strutturali come la Tremonti, nel settore fiscale e il federalismo per il mercato del lavoro, se si vuole l'emersione del sommerso, cioè la cessazione di una patologia che dimostra il fallimento del modello attuale.

7. Per il discorso sui risultati della Tremonti-bis ogni giudizio è prematuro, essa riguarda l'esercizio in corso, che non è neppure a metà strada. La Tremonti-bis interviene dopo altre misure di stimolo agli investimenti delle imprese e ciò ne riduce l'utilità, per il contribuente. Infatti essa dà un esonero del 50 per cento per gli investimenti in eccesso a quelli dei cinque esercizi precedenti, con facoltà di esclusione di quello con gli investimenti più elevati.

I benefici per la rottamazione delle auto hanno operato con grande successo, la prima volta, intervenendo su un parco di vetture invecchiato ed accelerandone i processi di sostituzione, che si sarebbero diversamente diluiti nel tempo. Una seconda legge di favore per la rottamazione non troverebbe più le stesse condizioni, il parco è meno vecchio e le sostituzioni avvenute con i benefici della prima legge hanno generato una minore opportunità per nuovi rinnovi. Il ragionamento che si può fare per una seconda, anzi, una terza legge che dà benefici fiscali *una tantum* per gli investimenti aggiuntivi effettuati in un nuovo intervallo di tempo determinato, è analogo: la ripetizione ha una utilità decrescente, perché la precedente legge

ha già generato importanti investimenti nuovi. E nella situazione attuale, con il mercato euro le cui opportunità si stanno riorganizzando in conseguenza della moneta unica e con il mercato internazionale reso incerto dall'economia della paura, impegnarsi in troppi investimenti appare imprudente. Il ripiegamento della borsa, comunque, ha ridotto i mezzi finanziari per farlo, anche per chi fosse attratto dai vantaggi fiscali.

La bassa crescita europea, in particolare dell'economia tedesca, ma ora anche di quella francese, comporta per le imprese italiane una doppia difficoltà: quella di dover competere, negli altri Paesi dell'euro, con imprese domestiche che hanno bisogno di piazzare la propria capacità in eccesso sui propri mercati e di dover competere, in Italia, con quelle estere, che cercano altrove la clientela che non riescono a trovare sul mercato interno. E sul mercato dei Paesi terzi, le nostre imprese scontano la debolezza mondiale, che si esprime, in particolare misura, nei prodotti "non di base" in cui è prevalentemente specializzato il *made in Italy*. Effettuare, in queste condizioni, nuovi massicci investimenti in impianti e attrezzature, appare rischioso e lo stimolo fiscale, pertanto, può non bastare. D'altra parte l'annuncio che, in futuro, le imposte sulle imprese saranno ridotte, induce a ritenere che la dilazione al futuro di investimenti non indispensabili ora, non comporti una grossa perdita di vantaggi fiscali.

Peraltro, l'ambito di applicazione della Tremonti-bis è più ampio sia di quello della Tremonti uno, sia di quello delle successive agevolazioni all'investimento, perché si estende anche ai contribuenti del lavoro autonomo e alle spese per la formazione e l'aggiornamento del personale più il 20 per cento di quelle per il personale addetto alle attività formative. Non sappiamo ancora in che misura questo beneficio fiscale, opportunamente esteso anche a spese per il capitale umano servirà al rilancio congiunturale. Esso è comunque un segnale di una politica fiscale sul lato dell'offerta volta a alleggerire il carico fiscale sulle attività produttive.

8. Passo alle misure strutturali dei "cento giorni", considerando la legge obiettivo. Essa introduce, nel settore della spesa per opere pubbliche tre grandi innovazioni. Innanzitutto investimenti in opere pubbliche viene formulato mediante un programma organico, che riguarda il sistema Italia, nel suo complesso. Vi è, cioè, in questo campo, un ritorno in grande della politica di programmazione economica, che, dagli anni '90 in poi, tutti tesi a parametri fiscali e monetari macroeconomici, sembrava dimenticata. Il programma in questione beneficia di un corridoio accelerato di attuazione tramite snellimenti delle procedure e termini tassativi entro cui gli organi competenti statali, re-

gionali, locali hanno tempo per emettere le loro opinioni. E, in ultima istanza, è lo Stato che decide. La mancanza di procedure efficienti, ha provocato, in Italia, una caduta degli investimenti in opere pubbliche. La diminuzione della spesa per opere pubbliche ha dato vantaggi di breve periodo per l'equilibrio del bilancio pubblico. Ma la carenza di infrastrutture e strutture pubbliche costituisce un grosso *handicap* per l'economia produttiva. In particolare essa ostacola le imprese operanti in Italia, in specie quelle ubicate nel Mezzogiorno, ma anche quelle delle regioni delimitate dall'arco alpino, nella fruizione dei benefici potenziali del mercato europeo unificato. Fra le spiegazioni del sempre più scarso investimento diretto estero in Italia vi è, ai primi posti, l'inferiorità nelle opere pubbliche. La legge obiettivo, oltreché provvedere a nuovi strumenti per superare gli ostacoli burocratici, all'apertura dei cantieri delle opere introduce anche formule di tipo privatistico, mediante il *project financing*, sia per la loro attuazione e gestione, sia per il loro finanziamento. Così da fare affluire alle opere pubbliche risorse finanziarie del mercato, accanto a quelle della finanza pubblica e da responsabilizzare le imprese private, che assumono l'esecuzione dei progetti. Le imprese, con la nuova metodologia, non verranno remunerate con un compenso fisso, ma mediante un profitto, ottenuto per differenza fra i costi, che sosterranno per le opere e il ricavo atteso. A sua volta, questo dipenderà in parte dalla loro capacità di ottenere proventi, tramite i servizi delle opere realizzate, nell'ambito dei capitoli stabiliti e dalle rate prefissate di trasferimenti correnti che l'operatore pubblico assegnerà loro, per consentire una gestione di mercato.

Questo programma, come accennato, è stato pensato allo scopo di accrescere l'efficienza del sistema Italia, che nella competizione internazionale soffre di una carenza di infrastrutture. Questi effetti strutturali sono dilazionati nel tempo. Tuttavia secondo il teorema di Haavelmo del bilancio in pareggio, le spese pubbliche immediate per beni e servizi, fra cui rientrano quelle per opere pubbliche, hanno un effetto espansionistico anche con un vincolo di bilancio in pareggio, perché il loro moltiplicatore positivo è molto più elevato di quello negativo derivante dalle imposte, che occorrono per finanziarle. D'altra parte, il modello adottato comporta che una parte dei costi dell'investimento è sostenuta dal mercato, non dalla spesa pubblica.

L'effetto espansionistico di Haavelmo, dunque, in questo caso, è ad alto potenziale. In linea di principio, se questo nuovo modo di attuare le opere pubbliche fosse già giunto alla operatività, tramite l'entrata in vigore della L. n. 443 del 21 dicembre 2001, si sarebbe potuta realizzare, tempe-

stivamente, una importante azione anticiclica. Ma la L. n. 443 è solo una legge delega. Dopo di essa si sono dovute formulare e sottoporre al Parlamento le norme delegate. E il programma a cui si riferisce la L. n. 443 può partire solo a metà del 2002. Data la rivoluzione attuata da questa legge, che incide su delicate tematiche ambientali e su corposi interessi locali, si è trattato di un lasso di tempo breve. E la Tremonti-*bis* è rimasta sola ad agire da strumento di contrasto alla debolezza della congiuntura economica.

9. Vengo al tema della riforma delle regole del codice civile sulle società di capitali, dei loro principi contabili, delle norme penali sulla correttezza e sulla trasparenza dei loro bilanci. Un argomento che ha assunto grande rilevanza, a livello mondiale, dopo il caso Enron, quello di World Com, quello di General Electric e quello di Tyco. Nel primo caso, è emersa la questione del consolidamento dei bilanci di società collegate in perdita non quotate, con quello della società madre quotata in borsa su cui tali perdite si sono riversate dopo che gli amministratori avevano provveduto a vendere le proprie azioni sul mercato; nel secondo è emersa la questione dell'acquisto da parte del maggiore azionista e presidente della società di azioni della compagnia, con un grosso prestito sociale, mentre le quotazioni erano in flessione. Nel terzo e nel quarto caso sono emersi i problemi di interpretazione dei dati reali riguardanti i grandi gruppi conglomerati. Questa recente esperienza internazionale mostra che la questione dei bilanci trasparenti è molto importante, per il buon andamento dei mercati finanziari cui affluisce il risparmio di milioni di risparmiatori: che operano tramite fondi di investimento e fondi pensione e consigli delle banche, e, sempre più, anche individualmente, spesso con comunicazioni via *Internet*. Il capitalismo di massa ha bisogno dei bilanci chiari. Le manipolazioni contabili che falsificano i bilanci e le comunicazioni sociali ingannevoli vanno perseguiti ma il quadro delle conoscenze che contano, ai fini della trasparenza, come mostra la recente esperienza americana del caso Enron e di quello di World Com, appena citati, è assai complesso. E d'altra parte occorre distinguere le imprese che fanno ricorso al mercato finanziario dalle altre, per evitare di gravare le seconde con regole che necessitano solo per le prime. E non imporre alle imprese quotate in borsa, per avere accesso a questa forma preferenziale del finanziamento.

La legge delega di riforma delle società adotta un regime distinto per quelle a responsabilità limitata, in cui sono centrali i soci e quelle per azioni, in cui sono centrali le azioni. Inoltre, per le S.p.a., adotta un regime meno esigente per le società non quotate.

te che per quelle quotate, in un modo sistematico, e non solo occasionale come sin qui è accaduto. Amplia le ipotesi in cui è ammesso il ricorso a uno schema abbreviato di bilancio e la redazione di un conto economico semplificato. Ma rafforza anche la disciplina dei gruppi secondo principi di trasparenza e con forme di pubblicità dell'appartenenza al gruppo. E consente di adottare per il consolidato di gruppo principi contabili riconosciuti internazionalmente. La disciplina dei gruppi costituirà la base su cui si innesterà, nella riforma fiscale Tremonti, il principio della tassazione di gruppo, nel quadro dell'armonizzazione del regime fiscale con le nuove regole civilistiche. Ma nello stesso tempo viene stabilita l'eliminazione delle interferenze prodotte nei bilanci della normativa fiscale sul reddito di impresa. Questo è un tema fondamentale per la chiarezza dei bilanci: infatti per la loro veridica rappresentazione dei fatti riguardanti la gestione dell'esercizio e il patrimonio, vi è un contrasto fra il punto di vista delle esigenze di tutela degli interessi dei soci, dei creditori, del pubblico dei risparmiatori che accedono alla borsa e gli interessi del Fisco, per la valutazione della capacità contributiva. Le due verità, aziendale e fiscale, non collimano. Per la prima, i criteri prudenziali comportano di mettere a bilancio le possibili perdite con severità e tempestività di accertamento, anche se il Fisco non è propenso a tale riconoscimento. Le garanzie su debiti di altre imprese dovrebbero dare luogo ad accantonamenti per rischi su perdite, che non necessariamente hanno validità fiscale.

Per quanto riguarda i reati di falso in bilancio e nelle relazioni e altre comunicazioni sociali, un punto fondamentale, che è stato acquisito, con la nuova legge, anche per fare agire meglio la macchina giudiziaria in questo settore è che occorre far leva sugli interessi del mercato. La nuova legge stabilisce che il falso in bilancio va perseguito come reato in quanto danneggia specifici interessi degli operatori del mercato, non l'economia nazionale, secondo la precedente veduta, di ispirazione corporativa del codice Grandi. Questi interessati diventano parte civile e entrano nei processi per chiedere il risarcimento dei danni: un onere che, come deterrente, può preoccupare più delle pene, come ci ha insegnato il caso Enron. Così il falso, per le società non quotate in borsa, ora viene punito quando causa un danno personale ai creditori o ai soci, su loro querela. Per le società quotate in borsa invece il reato è perseguibile d'ufficio, perché il danno si ripercuote su tutto il mercato finanziario.

È da supporre che in questo caso, il motore primo delle indagini sia l'autorità di vigilanza sulla borsa cioè la Consob e, nel caso di banche, l'autorità di vigilanza sul credito, da noi è la Banca d'Italia. Due autorità specializzate che sono in inti-

mo contatto con gli operatori del mercato, su cui vigilano. Ma anche qui i soci e i creditori sono protagonisti del processo, per i danni da loro specificamente subiti.

Sempre partendo dal principio che il falso in bilancio va perseguito penalmente per responsabilizzare chi opera sul mercato verso il pubblico e non per una ragione astratta, la nuova legge italiana stabilisce che esso è reato se gli amministratori, i direttori generali, i membri del collegio sindacale manipolano frudolentemente i conti e la loro comunicazione al pubblico *per ricavarne per sé o per gli altri un ingiusto profitto*.

Si può discutere a lungo su che cosa sia un trucco contabile: la migliore spia per stabilirlo è se quel modo di procedere e quelle stime hanno avvantaggiato qualcuno.

Nel caso Enron, erano state costituite tante gestioni fuori bilancio, che erano in perdita, per fare supporre che la società guadagnasse. I titoli salivano, mentre la società accumulava perdite. E gli amministratori, che conoscevano la situazione, approfittavano della mascheratura, per liberarsi dei propri pacchetti azionari. Un grosso compito delle autorità di vigilanza, come mostra il dibattito in corso negli USA, è di mettere a punto bene le regole a cui *in pratica* i soggetti vigilati devono uniformarsi, nel fare i bilanci e nel costruire il sistema di società del gruppo, in modo che sia controllabile.

Ma vi sono due diversi orientamenti: quello degli USA, che si basa su tanti singoli casi, indicando, per ciascuno, in modo puntuale, i criteri da seguire e quello europeo, che si basa su principi. Vi è ora chi sostiene che il primo sistema, apparentemente più preciso, è meno buono del secondo perché si presta maggiormente all'elusione, attuata con trucchi formalmente ineccepibili. Una nuova norma che può far discutere chi non è al corrente di questa controversia, ma che appare molto opportuna, per evitare i pericoli di Scilla, il casuismo, senza incorrere in quelli di Cariddi, la discrezionalità, è che non è punibile una falsificazione od omissione che genera una variazione del risultato economico non superiore al 5 per cento o una variazione del patrimonio netto non superiore allo 1 per cento. Moltissime voci dei bilanci, tenendo conto di quanto appena osservato, con il sistema europeo, *basato sui principi*, cui l'Italia si adegua, sono opinabili e vi è il rischio di mettere nelle mani dei giudici e dei loro esperti un giudizio discrezionale, in pratica molto pericoloso.

Come si stima una perdita su crediti, quando la si deve riconoscere? Come si calcola l'ammortamento di un macchinario costruito appositamente, di cui non ci sono precedenti o l'ammortamento di una spesa per ricerca scientifica?

Inoltre va tenuto presente un principio fonda-

mentale dell'economia pubblica che i fautori del dirigismo sistematicamente ignorano e che, invece, fa parte del bagaglio essenziale della politica economica secondo la scuola di *public choice*: lo Stato, compresa la macchina giudiziaria, non è un'entità divina, capace di vedere e conoscere tutto e di deliberare su tutto. Ha capacità limitate. È bene che si concentri sui compiti maggiori, per poterli assolvere bene, anziché disperdersi in una miriade di interventi, con il risultato di arrivare in ritardo e di far male ciò che è fondamentale. E solo cifre di una certa importanza in rapporto alla attività della singola impresa sono rilevanti per stabilire se essa, con manipolazioni dei bilanci, ha turbato la concorrenza del mercato, ottenendo più fiducia da parte delle banche e della clientela di quanto potesse meritare e pagando meno imposte dei concorrenti.

Il fatto che nella prima parte dell'anno 2002 si sia avuto un numero elevato di nuove società, pur in un periodo di bassa congiuntura economica, può far pensare che le nuove norme sui bilanci, che riducono il rischio di incorrere in sanzioni, nel caso di irregolarità, che non arrecano danno ai terzi e che questi non sono interessati a perseguire, abbiano indotto a costituire in forma societaria imprese che prima erano gestite a livello personale o a far emergere, dal sommerso, imprese che in precedenza vi stavano nascoste.

10. L'abolizione dell'imposta di successione ha alimentato curiose polemiche, come il riferimento a dichiarazioni del padre di Bill Gates che, in relazione all'analogo dibattito negli Stati Uniti, ha affermato che egli ritiene ingiusto abrogare questo tributo. Ma si tratta di dichiarazioni del padre del grande ricco e non già del grande ric-

co medesimo. E raramente si hanno casi di successioni dal figlio al padre, anziché l'opposto. È per altro noto che il principale effetto che ha, negli USA, questo tributo, per i soggetti ad alto reddito, oltre a quello di alimentare i paradisi fiscali, è di dare vita a importanti lasciti a fondazioni, che rimangono sotto il controllo della famiglia del *de cuius*. Mentre non sembra che la distribuzione del reddito e la struttura capitalistica degli Stati Uniti ne sia sostanzialmente influenzata. Il grande ricambio avviene tramite la distruzione creatrice schumpeteriana e sembra valere la regola per cui il padre crea, il figlio gestisce, il nipote si trasforma in *rentier* e vede passare l'impresa ad altri, con un azionariato impersonale.

L'imposta sulle successioni, in ogni caso, in Italia oramai rendeva solo 3 mila miliardi di lire, lo 0,14 per cento del Pil (un terzo del lotto e lotterie), dati i metodi innumerevoli con cui poteva essere elusa, quando non evasa. Ed era in gran parte un tributo sui lasciti immobiliari delle persone fisiche e sulle imprese familiari, colpite, al momento delicato del trapasso, da oneri che potevano metterle in pericolo. Così per il settore delle piccole proprietà contadine, vi era una serie di esoneri, che complicavano il tributo. Con riguardo al presunto avviamento, l'imposta si prestava a valutazioni arbitrarie trattandosi di un bene immateriale, per sua natura precario che, al trapasso, diveniva particolarmente precario. L'accertamento e la liquidazione del tributo impegnavano l'Amministrazione in compiti complicati, che si protraggono nel tempo, con costi di riscossione molto elevati. Infatti calcolando la ricchezza nazionale sulla base dei soli dati della Banca d'Italia riguardanti le attività finanziarie degli italiani, si ha una cifra

il fisco

Tavola 3 - Stima dei redditi soggetti ad Irpef 1994
(miliardi di lire)

Lavoratori dipendenti e pensionati		Terreni	Fabbricati	Capitale	Impresa ed autonomi	Totale
Reddito imponibile teorico	720.584	25.242	129.262	60.227	373.033	
1.308.348						
Redditi dichiarati	598.987	2.894	30.333	4.664	135.420	772.298
Redditi effettivi imponibili	594.035	2.894	30.333	4.664	117.365	749.291
Erosione ed esclusione	54.500	22.348	98.929	55.563	118.055	348.895
Evasione	71.979				137.613	209.592
% evasione su imponibile	9,99%				36,89	15,9%
% erosione ed esclusione su imponibile		88,5	76	92	31,63	26,6%
Totale evasioni ed erosioni ed esclusioni					68,52	42,7%

di 13 milioni di miliardi, cui andrebbero aggiunte le componenti della ricchezza di carattere reale come, appunto, gli immobili, che tuttavia non consideriamo, per ragioni prudenziali. Supponiamo, ora, che questa ricchezza sia trasferita ogni 40 anni per causa di morte, assumendo che questa sia, attualmente, la distanza fra le generazioni. Giungiamo così a 325 mila miliardi, pari al 2,5 per cento del totale di cui sopra. Il gettito di 3 mila miliardi rappresenta il 0,92 per cento di questo imponibile teorico. È evidente che l'abrogazione comporta l'affermazione di una politica offertista a favore del risparmio familiare e di rinuncia all'ipocrisia fiscale.

11. Su questa ritengo utile soffermarmi, nelle riflessioni finali. Qualcuno mostra sorpresa perché la riforma Tremonti si basa, per l'imposta sul reddito, su due sole aliquote, del 22 per cento e del 33 per cento e che la prima, nel progetto, ambisca ad arriare sino a 100 milioni di euro. Ma in attesa di dati più aggiornati, credo convenga riflettere su quelli della Tavola 3 (3).

Il gettito di 144.000 miliardi del 1994 costituiva l'11 per cento dell'imponibile teorico, saliva al 18,65 per cento per il reddito dichiarato e al 19,2 per cento sull'imponibile effettivo. In rapporto al Pil il gettito era il 10,45 per cento del Pil.

Attualmente sono disponibili anche i dati degli imponibili effettivi del 1998, divisi per contribuenti dei vari comuni (4). Il totale di essi è

(3) Frutto di uno studio sull'evasione e l'elusione fiscale in Italia, compiuto da una mia collaboratrice e da me.

(4) www.finanze.it

909.450 miliardi di lire, corrispondenti ad un incremento del 21 per cento rispetto a cinque anni prima, pressappoco come quello del Pil. Il reddito disponibile netto è di 1.730 mila miliardi, pari a 9,7 per cento del Pil. Il rapporto fra il reddito imponibile e quello disponibile è il 52,5 per cento. Per il 1994 avevamo trovato il 57 per cento ma sulla base del dato Banca d'Italia del reddito disponibile, un poco più alto, la cifra era il 54,4 per cento, sostanzialmente in linea con i dati 1994. Il numero dei contribuenti è di 36.357 milioni, con un imponibile medio per contribuente di 27.887 milioni. Il gettito, a sua volta, risulta di 200.000 miliardi, con un aumento del 38 per cento, per effetto della draga fiscale. Il suo rapporto con l'imponibile è il 22 per cento, vale a dire l'aliquota che il progetto Tremonti propone sino a 200 milioni di lire.

Dunque una aliquota fondamentale del 22 per cento, nell'ipotesi di perdita di 1-2 punti di gettito sul Pil non ha nulla di irrealistico, specialmente qualora valga il principio "pagare meno, pagare tutti". D'altra parte, su 200 mila miliardi di gettito, del 1998, i redditi di lavoro contribuivano, con le sole trattenute, a 141 mila miliardi, pari al 70,5 per cento. Tenendo conto dell'autotassazione su questi redditi si arriva all'80 per cento: l'Irpef è, fondamentalmente, una imposta sui redditi di lavoro.

Ridurre le aliquote e semplificare il sistema della tassazione del reddito non fa parte solo della politica dell'offerta, che è al centro di queste riflessioni, ma anche dell'equità, in una concezione priva di ipocrisia fiscale.

La politica dei cento giorni ha avviato una formulazione innovativa strutturale della politica economica e fiscale. Ora occorre insistervi, senza perderne il filo rosso.