



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

## PARTE PRIMA

### EDITORIALE

#### **Per consolidare la ripresa, occorre chiarezza sui conti delle banche e sui numeri del fisco**

##### ABSTRACT

*In these synthetic notes, the potentialities of the growth of the PIL are underlined, with respect to the industrial production, to the light of the incentives to the occupation and the investments and of the limits represented from the shortage of credit and from the produced unbalances excessive fiscal pressure, on the enterprises and on the families. The article finishes with a critical evaluation of the increase of the 6,4% of the tributary entrances of the State, recorded in 2015, for the depressive effects that it introduces in the system.*

##### SINTESI

*In queste sintetiche note, vengono sottolineate le potenzialità della crescita del PIL, con riguardo alla produzione industriale, alla luce degli incentivi all'occupazione e agli investimenti e dei limiti rappresentati dalla scarsità di credito e dagli squilibri prodotti dall'eccessiva pressione fiscale, sulle imprese e sulle famiglie. L'articolo si conclude con una valutazione critica dell'incremento del 6,4% delle entrate tributarie dello Stato, registrato nel 2015, per gli effetti depressivi che introduce nel sistema.*

Dopo i continui annunci lanciati da esponenti di Governo provenienti dalla Banca d'Italia, che anticipavano l'arrivo della ripresa, questa, con un ritardo tanto lungo da averne perso il conto, quando ne era ormai svanito anche il ricordo, finalmente, nel 2015 è arrivata davvero.

Una ripresa al rallentatore, trainata da condizioni esterne particolarmente favorevoli: dal crollo del prezzo dell'energia, alla svalutazione dell'euro rispetto al dollaro, passando per la politica monetaria espansiva della BCE, che ha comportato per l'Italia risparmi nel costo del servizio del debito pubblico per oltre 7 miliardi di euro nel 2015. Ma sottolinearne i limiti non significa sminuire l'azione del Governo Renzi, che può intestarsi il merito della riforma del mercato del lavoro e della ripresa dell'occupazione, trainata dagli sgravi contributivi introdotti nel 2015; ed oggi deve cercare di consolidare una ripresa fragile, in un quadro internazionale deteriorato dai venti di guerra e dalla minaccia del terrorismo, ormai

arrivato a colpire nel cuore d'Europa.

In attesa di avere uno scenario più preciso, rispetto all'evoluzione dei principali indici macroeconomici ci limiteremo a richiamare pochi dati, e a evidenziarne la stretta connessione con le aspettative di crescita dell'economia italiana, il cui esito non appare scontato.

Partiamo da quest'ultimo. Nel 2015 il Pil ha registrato in Italia un incremento dello 0,8% (0,7% il dato destagionalizzato), con il Mezzogiorno praticamente al palo, nonostante la forte ripresa della produzione di auto, concentrata per l'75% in Basilicata e in Campania, e l'apporto positivo dell'agricoltura. Per capire cosa sta accadendo nelle fasce meno favorite della popolazione, non solo nel Sud, basta guardare al fisco. Quel che preoccupa non è la dimensione della crescita (gli effetti depressivi delle politiche pubbliche nel triennio 2011/2013 sono stati profondi); deve far riflettere invece, l'andamento decrescente del PIL, dallo 0,4% del primo trimestre allo 0,1% dell'ultimo quarto dell'anno.

Il raffreddamento dell'economia italiana nella seconda metà del 2015, nonostante il traino determinato dall' Expo nel terzo trimestre, secondo l'Istat ha evidenziato un'rallentamento dell'industria manifatturiera, compensato dal maggiore contributo dei settori dell'agricoltura e dei servizi e dalla buona dinamica delle esportazioni. Un segnale importante, in controtendenza con il freno dell'economia internazionale, che ha coinvolto anche alcuni importanti mercati di sbocco delle nostre merci, dalla Turchia, alla Russia e ai paesi del Mercosur, e ne mette in rilievo la competitività.

Il dato in sé non deve sorprendere proprio per le incertezze dello scenario internazionale; ed è confermato del calo delle scorte, che ha contribuito al rallentamento della domanda interna. Ma il quadro congiunturale non dice tutto, perché il freno dell'economia negli ultimi mesi dell'anno, ha assunto in Italia un carattere strutturale, legato essenzialmente al fisco, su cui torneremo più avanti. Un breve sguardo ai dati che provengono dall'industria indica che il cammino da percorrere per recuperare i livelli del 2007 è ancora lungo.

Il settore agroalimentare, trainato dall'incremento quantitativo e qualitativo

dalla produzione agricola negli ultimi anni (+3,4% nel 2015), sostenuta da un regime fiscale di particolare favore per le attività minori, sconosciuto agli altri settori dell'economia reale (un dato a cui occorrerebbe prestare maggiore attenzione!), a cui la legge di stabilità 2016 ha aggiunto l'esenzione dall'IMU e dall'IRAP, rappresenta ormai la prima realtà industriale italiana, in crescita del 12% rispetto al 2007 (123 miliardi di fatturato).

Nello stesso periodo l'industria meccanica, una delle più avanzate e competitive, per flessibilità, originalità dei prodotti e innovazione, ha registrato nel 2015 ricavi pari a 108 miliardi, 18 in meno rispetto al livello pre crisi.

In buona sostanza nel 2015 il contributo dell'industria alla crescita del Pil, oltre all'agroalimentare, ha riguardato due soli settori: quello farmaceutico, caratterizzato negli ultimi anni da forti investimenti in ricerca, i cui ricavi hanno superato di oltre il 20% i livelli del 2007; e quello della produzione di autoveicoli, componentistica compresa, sospinta dai grandi investimenti che dal 2010 hanno caratterizzato, tutte le fabbriche italiane del gruppo Fiat, a partire dal Mezzogiorno, e dall'arrivo sul mercato delle nuove produzioni. Due realtà profondamente diverse, caratterizzate negli ultimi anni da un elemento comune: continua innovazione di processo e di prodotto ed elevata concentrazione di investimenti, a partire dalla ricerca.

Appare quindi condivisibile la scelta del Governo di incentivare con la legge di stabilità per il 2016 gli investimenti, utilizzando lo strumento del moltiplicatore (140%) degli ammortamenti, ma è anche evidente che per avere un effetto trainante, questi incentivi avrebbero bisogno di un'ampia disponibilità di credito, diffuso alle attività minori, che al momento il sistema bancario italiano non è in grado di assicurare. Lo stesso può dirsi per gli incentivi a favore dell'occupazione, collegati ai nuovi contratti di lavoro definiti nel cd. *Jobs Act*, la cui portata, purtroppo nel 2016, è stata ridotta, per inseguire il miraggio dei "bonus". Un errore grave questo, poiché l'aumento dell'occupazione stabile gioca un ruolo determinante nelle aspettative di crescita dei consumi e quindi degli investimenti.

Il secondo fattore da approfondire riguarda lo stato attuale del sistema

creditizio e la possibilità di offrire alle imprese il credito necessario a finanziare i nuovi investimenti. La crisi di quattro banche popolari minori, in connessione con l'entrata in vigore della direttiva europea sui salvataggi delle banche, che chiama in causa i risparmiatori, ha prodotto diffuse preoccupazioni che hanno alimentato un'ondata speculativa contro l'insieme del sistema bancario, che ne ha messo in luce la fragilità.

Un'amplificazione determinata dalla sottovalutazione degli effetti negativi che l'applicazione del c.d. *bail in* alle banche in dissesto, avrebbe prodotto sul sistema creditizio nazionale. Una disattenzione imperdonabile, innanzitutto nella fase di elaborazione della direttiva, che vietando ogni intervento degli Stati nelle crisi bancarie, a carico della finanza pubblica, e stabilendo notevoli limitazioni all'assorbimento delle crisi da parte del sistema bancario, non consentiva più quegli interventi di consolidamento del sistema creditizio, che avevano caratterizzato a partire dal 2008 i nostri principali partner.

L'assenza di una fase transitoria a tutela dei risparmiatori, ha poi messo in discussione principi consolidati a livello europeo, quali quelli di affidamento e di proporzionalità. Una lacuna, questa, passata inosservata a chi rappresentava l'Italia a Bruxelles, a partire dai parlamentari, gravida di effetti per il nostro sistema bancario, che era uscito indenne dalla crisi finanziaria 2008/2009, ed oggi è frenato dai crediti incagliati prodotti dagli eccessi e dagli squilibri delle politiche di stabilizzazione del triennio 2012/2014. Un tema di riflessione anche questo.

Anche il lungo periodo transitorio, nella fase di recepimento della direttiva, è stato incredibilmente sprecato. L'Italia, non solo ha perso tempo prezioso per ripulire il sistema bancario dei crediti incagliati, quando questo era possibile, sottovalutando gli effetti che le sofferenze bancarie avrebbero prodotto sull'offerta di credito. E' stato anche il solo Paese europeo che non abbia adeguato il proprio ordinamento, a partire dalla legge fallimentare, allo scopo di proteggere il risparmio dai rischi delle crisi bancarie. Con il risultato che, quando ha presentato alla Commissione Ue il progetto di fare rilevare le quattro banche in crisi da un pool di banche private, si è vista opporre un diniego nel presupposto,

inesistente, che questo intervento si configurava come aiuto di Stato. Salvo poi autorizzare un salvataggio simile in Germania, da parte di banche a capitale pubblico. Un misto di superficialità, improvvisazione e diletterantismo, che ha riguardato sia gli organi tecnici, sia gli interessi organizzati (dalla Confindustria all'ABI, dalla Banca d'Italia all'Assonime e alla Consob) e di riflesso anche le Istituzioni rappresentative, Parlamento e Governo. Quest'ultimo, sotto scacco presso la Commissione Ue, per la vicenda Ilva e soprattutto per le deroghe richieste rispetto ai vincoli di bilancio europei con la legge di stabilità 2016.

Sotto questo profilo, attuare la pulizia dei crediti incagliati, un macigno di 200 miliardi di euro, che frena la creazione di nuovo credito, sia pure con le limitazioni e ai costi elevati consentiti dalla Commissione Ue, dovrebbe rappresentare la priorità per il Governo Renzi.

Gli incentivi a creare nuova occupazione e a rilanciare gli investimenti, cruciali per consolidare la ripresa, senza la disponibilità di credito riempiranno un'altra pagina nel libro delle buone intenzioni, prive di effetti. Che questo problema sia reale è dimostrato dai dati relativi all'andamento dei prestiti nel mese di febbraio che hanno segnato una contrazione di oltre il 5% rispetto a quello precedente.

Sempre dal lato del credito, occorre non dimenticare il Monte dei Paschi di Siena, una banca che ha tutt'altro che risolto i propri problemi, troppo grande per non determinare effetti sistemici in caso di crisi. Da ultimo, al riguardo, il professor Gavazzi ha suggerito un intervento della Cassa depositi e prestiti sul capitale della grande banca toscana, che sta assumendo tra gli *opinion maker*, il ruolo improprio di una nuova IRI. Non sappiamo quanto questa ipotesi sia realmente fattibile, senza una cospicua ricapitalizzazione della Cassa, che al momento non sembra una priorità; mentre la proposta di Giavazzi, basata sulla cessione di partecipazioni da parte della Cassa stessa, potrebbe interferire con la valorizzazione di alcuni asset che lo Stato potrebbe utilizzare per ridurre il debito pubblico.

Una soluzione forse più praticabile, pilotata dalla Banca d'Italia, che ha una positiva esperienza in questo campo, potrebbe essere quella di organizzare una

partecipazione consistente al capitale del Monte dei Paschi, su base volontaria, da parte dei principali Istituti bancari operanti in Italia. Il fisco potrebbe dare un contributo in questo senso, riducendo gradualmente le discriminazioni che penalizzano il settore bancario nel campo dell'imposizione sui redditi o che fa riferimento al reddito (IRES e IRAP). L'apporto di nuovi capitali nel Monte dei Paschi, regolato dalla Banca d'Italia potrebbe, essere accompagnato, se del caso, da un ridimensionamento della rete degli sportelli nelle aree di maggiore insediamento, aumentando la concorrenza nel mercato del credito.

In ogni caso, il riequilibrio dell'imposizione nel settore del credito, potrebbe essere utilizzato per favorire, attraverso concentrazioni o altri strumenti di tipo volontario, la creazione di un modello più efficace di protezione del sistema rispetto alle crisi. Gli studiosi di diritto dell'economia, di diritto bancario e di diritto tributario sono chiamati a svolgere un ruolo propositivo in questo senso, guardando alle esperienze dei principali partner europei.

Il richiamo al fisco, conduce a riflettere su alcune anticipazioni sul gettito tributario del 2015, rese note dalla Banca d'Italia il 15 febbraio. Nell'ultimo anno le entrate tributarie dello Stato sono cresciute del 6,4% per un totale di 433,5 miliardi, rispetto ai 407,5 miliardi registrati nel 2014; nel solo mese di dicembre il gettito dei tributi si è attestato a oltre 80, miliardi contro i 68,5 del 2014. Occorre dire subito che questi numeri, certamente indicativi di una tendenza, non sono immediatamente comparabili con quelli definitivi che verranno resi noti tra qualche mese dall'Istat. La ragione di questo scostamento è spiegata così dalla Banca d'Italia: *"Le entrate tributarie del bilancio dello Stato riportate in questa tavola non corrispondono all'ammontare dei tributi erariali effettivamente versati. I flussi mensili sono, infatti, rilevati al momento della contabilizzazione in bilancio che, dal maggio del 1998, non avviene più contestualmente al versamento. A partire da tale data, i principali tributi erariali vengono versati in tesoreria (nella contabilità speciale "fondi della riscossione") e solo successivamente contabilizzati nei relativi capitoli del bilancio dello Stato."*

Aggiungiamo per precisione che le entrate tributarie indicate dalla Banca

d'Italia non sono depurate dei rimborsi d'imposta (riportati tra i pagamenti di bilancio) e includono l'Iva destinata all'UE. I flussi mensili sono coerenti con i dati pubblicati dal Ministero dell'economia e delle finanze nel conto riassuntivo del Tesoro.

In buona sostanza le rilevazioni statistiche della Banca d'Italia, danno conto in modo immediato, chiaro, trasparente e completo dello sforzo fiscale a cui sono stati chiamati i cittadini e le imprese nel corso del 2015. Ovvio che un'analisi approfondita sarà possibile soltanto quando saranno disponibili i dati disaggregati, relativi alle principali imposte, a cui occorre aggiungere quelle incassate dallo Stato e riversate successivamente agli enti territoriali. Ma non si può sfuggire da alcune considerazioni di merito e di metodo che le crude cifre indicate dalla Banca d'Italia ci raccontano e che 7 anni di recessione hanno contribuito ad occultare, con la politica impegnata a non voler vedere.

La prima, generale, è che le entrate che crescono a tassi 10 volte maggiori rispetto alla dinamica del Pil (ma sarebbe lo stesso se crescessero soltanto a tassi doppi), in un'economia senza inflazione, non sono un'anomalia da correggere, ma il risultato di un sistema fuori controllo. Un cocktail micidiale di disparità di trattamento a parità di reddito, di duplicazioni d'imposta, di regimi speciali e differenziati, di aliquote implicite maggiori di quelle nominali, di bonus, di discriminazioni qualitative, di limitazioni alla deducibilità dei costi che gonfiano i redditi a fini tributari, dell'appropriazione indebita da parte della PA dell'IVA dovuta ai fornitori: un sistema con un peso insopportabile per le attività minori, che non assicura la parità dei contribuenti davanti alle leggi impositive, impoverisce le famiglie, e soffoca l'economia, colpendo tutti. Un sistema tributario strutturato in modo da incoraggiare l'evasione nella fase di determinazione delle imposte, premiandola con una forbice irragionevole tra l'aliquota media (che definisce il carico di ciascun contribuente), e quella marginale (molto più elevata e che premia l'evasione).

Un sistema tributario, la cui tenuta è affidata a un imponente armamentario sanzionatorio che non reprime l'evasione, punendola, ma conduce al fallimento le

imprese che evadono, quando (raramente) vengono scoperte, con costi sociali inaccettabili, lasciando allo Stato le briciole. Un guazzabuglio di disposizioni che non può essere riequilibrato, ma va riformato in modo radicale, a partire dall'imposizione dei redditi.

In tutti i casi il dato dell'aumento delle entrate (+6,4%) in un quadro di ripresa debole (+0,8%), ridimensiona le stime naso-metriche dell'evasione e la cinica utilizzazione negli anni della crisi per giustificare ulteriori aumenti di imposte.

La seconda, se possibile ancora più eclatante si riferisce al dato di dicembre: un gettito di oltre 80 miliardi, con +11,6 miliardi di maggiori imposte versate, rispetto agli incassi registrati nel dicembre 2014, evidenzia la totale indifferenza del fisco nei confronti degli effetti che produce sull'economia, a partire da una distribuzione meno capricciosa degli incassi sull'arco dell'intero anno.

Le prime anticipazioni che vengono dal Ministero dell'economia e delle finanze sui dati del 2015, fissano le entrate dello Stato a 436,3 miliardi, contro 419,4 nel 2014; un incremento del 4% che conferma i libri precedenti.

Dall'incrocio dei dati relativi al fisco e al credito, con quelli che prevengono dalla produzione industriale, emerge la conferma della tesi sostenuta da tempo dal prof. Marco Fortis, che il sistema produttivo nazionale presenta problemi legati alla dimensione di impresa e alla necessità di rilanciare gli investimenti, per favorirne l'innovazione e la crescita, mentre il tema delle perdite di produttività rispetto alla Germania, è il risultato di una distorsione ottica legata al sistema di calcolo.

Se si considera che il numero di addetti nell'industria manifatturiera è in Italia 4,5 volte minore rispetto all'industria tedesca, il dato disaggregato fotografa due realtà non comparabili. Se si confrontano le imprese con più di 10 addetti la produttività italiana è pari a quella tedesca; mentre oltre i 20 addetti i risultati in termini di produttività, ricorda Fortis, sono decisamente a favore delle imprese italiane. Dati che anche nel 2015 trovano conferma nella crescita delle esportazioni (+3,8%), nonostante una fase depressiva diffusa in Europa, per le incertezze del quadro internazionale.

Un'ulteriore conferma di questa interpretazione viene da una lettura attenta dei

dati del gettito tributario, su cui torneremo quando avremo quelli disaggregati del 2015. Qui si può anticipare che l'ampia e diffusa evasione all'Iva, per sottrarsi ad una tassazione insostenibile per le imprese minori, rende tutti i dati relativi al rapporto tra produzione e ore lavorate, poco attendibile ai fini di una valutazione dell'effettiva competitività del nostro sistema industriale.

E' dalla lettura integrata di questi elementi, aggravati dalla deflazione, che occorre quindi partire, per diffondere la consapevolezza che una ripresa robusta è possibile, ma è tutt'altro che acquisita. Alcune delle scelte operate con la legge di stabilità vanno in questo senso e dovranno essere consolidate nel prossimo DEF.

Ma vi sono ancora troppe contraddizioni nell'azione di Governo, che frenano il recupero delle risorse sottoutilizzate, indispensabile per consolidare la ripresa, che con questo fisco, privo di un indirizzo coerente, resterà sempre un miraggi.