

SOCIETA' ITALIANA DEGLI ECONOMISTI

Roma, 14 ottobre 2011

Tavola rotonda su “Debito pubblico e politiche di crescita in Italia”

Intervento su “Provenienza dei deficit pubblici e prospettive di crescita del Pil”

di

Ferdinando Meacci, Università di Padova

Gli obiettivi della sostenibilità del debito pubblico e della crescita del PIL trattati nella tavola rotonda di oggi si incrociano nei due disegni di legge presentati recentemente al Parlamento italiano per l'introduzione nella Costituzione dell'obbligo del pareggio di bilancio. Uno è stato presentato dal Governo in data 15 settembre 2011. L'altro è stato presentato alcune settimane prima da alcuni parlamentari dell'opposizione. Mentre il ddl governativo propone alcune modifiche degli articoli 53, 81 e 119 della Costituzione, il ddl parlamentare propone altrettante modifiche degli articoli 23, 81, 117 e 119. Tralascierò in questa sede alcune differenze minori fra i due ddl e mi concentrerò invece su alcune caratteristiche cruciali comuni a entrambi.

La prima di queste caratteristiche è che il pareggio del bilancio dello Stato (da intendersi comunque al netto degli effetti del ciclo, di eventi eccezionali e di errori di previsione) è inteso in entrambi i ddl come obbligo di pareggio fra entrate e uscite *totali*. La seconda è che questo obbligo può essere disatteso quando si tratta del saldo del conto capitale degli enti pubblici territoriali. Desidero qui soffermarmi soprattutto sulla prima di queste caratteristiche comuni per giungere quindi alle modifiche necessarie per superarla.

Per capire la rilevanza della prima caratteristica propongo di ripartire dalla distinzione fra il saldo di parte corrente e il saldo del conto capitale in quanto distinti non solo fra loro ma anche dal saldo che in questi ultimi anni ha attirato l'attenzione dei più, cioè dal saldo primario. Per quanto riguarda l'importanza di distinguere fra i primi due saldi all'interno del saldo totale, si consideri innanzitutto il caso di un bilancio pubblico che chiudesse in pareggio solo perché un avanzo di conto capitale compensa un disavanzo di parte corrente al lordo della spesa per interessi. Questo caso si risolverebbe in una distruzione di capitale e sarebbe analogo al caso di chi vendesse l'argenteria di famiglia per pagare gli interessi sui debiti. La cosa risulterebbe ancora più grave se, in presenza di un pareggio del conto capitale, il saldo primario, per quanto positivo, non fosse comunque sufficiente a coprire tutta la spesa per interessi. In questo caso il capitale che andrebbe distrutto sarebbe non quello che lo Stato raccoglie alienando, per esempio, parte del suo patrimonio ma quello che lo Stato prende a prestito da terzi per pagare gli interessi sul debito pregresso.

Il concetto e la grandezza del saldo primario è molto importante quando si tratta di segnalare la sostenibilità del debito pubblico specie dopo che questo ha raggiunto certi livelli e specie in presenza, come ora in Italia, di una stagnazione del PIL. Ma l'uno e l'altra passano in seconda linea quando il punto di vista si sposta sull'altro obiettivo di cui pure tratta la tavola rotonda di oggi, cioè la crescita del PIL. In questo caso l'attenzione dovrebbe piuttosto concentrarsi sul saldo di parte corrente in quanto distinto dal saldo del conto capitale. Allora è il primo saldo che dovrebbe risultare positivo o, al minimo, nullo mentre l'altro potrebbe essere nullo o, almeno entro certi limiti, negativo. Se poi un saldo negativo del conto capitale risultasse compensato dal saldo positivo di parte corrente, si avrebbe il caso oltremodo virtuoso (ma molto poco probabile) per cui, lungi dal distruggere capitale proprio o di terzi, lo Stato impiegherebbe risparmio proprio per finanziare investimenti (direttamente o indirettamente) produttivi, cioè generatori di aumenti futuri del PIL. E' vero che anche questo caso si risolverebbe nel pareggio fra entrate e uscite totali richiesto da entrambi i ddl. Ma la differenza cruciale ai fini della crescita del PIL fra il pareggio ottenuto in questo modo e quello ottenuto nel modo opposto ricordato sopra sparirebbe nel nulla.

Per quanto infine riguarda il diverso trattamento riservato in entrambi i ddl ai deficit di bilancio degli enti territoriali risultanti da disavanzi del loro conto capitale, nessuna spiegazione è data nelle rispettive relazioni introduttive se non nel senso del ddl parlamentare (dove però è richiesto che "le spese per investimenti effettuate da Province e Comuni trovino compensazione in corrispondenti avanzi di Stato e Regioni") o nel senso del ddl governativo (dove è precisato che la facoltà di ogni singolo ente di ricorrere all'indebitamento "soggiace al vincolo che il complesso degli enti medesimi, a livello aggregato, rispetti i principi di equilibrio richiesti dall'Unione Europea").

Da quanto argomentato finora risulta che, se il punto di vista è quello del contributo che il bilancio dello Stato può dare alla crescita del PIL, allora il ddl migliore per l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione dovrebbe limitarsi a vietare i deficit solo di parte corrente al lordo, naturalmente, della spesa per interessi. Un ddl costituzionale così concepito servirebbe a introdurre in Italia la *golden rule* in vigore da tempo nel Regno Unito. All'obbligo del pareggio di parte corrente stabilito da questa regola corrisponderebbe allora la facoltà di promuovere disavanzi di conto capitale, salvo l'obbligo di non oltrepassare un tetto posto al rapporto debito pubblico/PIL secondo quanto stabilito dalla regola sorella nota come *sustainable investment rule*.

Per quanto riguarda l'Italia, a parte il problema della sostenibilità del debito pubblico nelle condizioni attuali, l'introduzione di regole del tipo *golden rule* e *sustainable investment rule* dovrebbe essere qui resa compatibile con il Patto di Stabilità e Crescita e con gli obblighi conseguenti. Questo problema potrebbe essere risolto attraverso l'introduzione di nuove regole comunitarie sulle politiche di bilancio, per esempio nella direzione di valutare i disavanzi di conto

capitale nei singoli Paesi alla luce del loro impatto sui processi di integrazione europea; e inoltre nella direzione di fissare, per esempio tramite Eurostat, una metodologia comune per la soluzione del problema (importante anche se estraneo alle questioni qui affrontate) di stabilire quali sono le spese pubbliche da classificare fra le spese correnti e quali fra le spese in conto capitale. La soluzione di questo problema richiede riflessioni apposite in sedi diverse.

*Lecture sparse:*

Mintz J.M. and Smart M. (2008), “Incentives for Public Investment Under Fiscal Rules”, in E.P. Guillermo – L. Servén – R. Suescùn (eds), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth. Prudence or Abstinence?*, The World Bank, pp.225-257

Blanchard O.J. and Giavazzi F. (2008), “Improving the Stability and Growth Pact through Proper Accounting of Public Investment”, in E.P. Guillermo – L. Servén – R. Suescùn (eds), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth. Prudence or Abstinence?*, The World Bank, pp. 259-272

Servizio Studi del Senato (2011), *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all’indebitamento*, Dossier n.287

Cree J., Monperrus-Veroni P. and Saraceno F. (2007), “Has the Golden Rule of Public Finance Made a Difference in the UK?”, *OFCE Paper 2007-13*.