

IDEE E CRITICITA'. UN'ANALISI FINANZIARIA DELLA SITUAZIONE ITALIANA ATTUALE NEL CONTESTO EUROPEO

Franco Gaboardi

FATTI

USA - crisi che parte dal mercato immobiliare - EU come crisi del debito sovrano degli Stati - interventi di salvataggio di banche e imprese a rischio fallimento (too big to fail policy) - UE sull'orlo del collasso finanziario ed economico.

CAUSE

Uso sconosciuto di strumenti finanziari innovativi - forse anche per inadeguatezza(?) dei modelli matematici di calcolo del rischio - debole regolamentazione operativa a scapito di troppe leggi a volte contraddittorie (la proliferazione legislativa tipica del sistema italiano porta verso il concetto di "inflazione legislativa"; per cui l'applicabilità della norma giuridica viene pregiudicata, nonostante la sua indiscussa forza cogente - autorità di vigilanza e supervisione "distratte", se non a volte assenti.

EFFETTI

Fallimento del mercato - clima di incertezza - spazio a valutazioni politiche spesso prive di conoscenza, che valutano ora in positivo ora in negativo a seconda della convenienza e dell'opportunità congiunturale. La mancanza di conoscenza specifica, non condita da retaggi ideologici, è una delle carenze più gravi attribuibili a coloro che devono assumersi la responsabilità delle decisioni che hanno un impatto pubblico.

COSA SI POTREBBE FARE

Tentare di trasferire la politica economica e di bilancio all'UE, delineandone con precisione i profili e le competenze, operazione

ancora resa difficile dalla mancanza di volontà politica - rafforzare la cooperazione internazionale fra Stati per consolidare le istituzioni e le attività economico-finanziarie - tendere a migliorare la convergenza delle economie e dell'integrazione politica - far comprendere in Europa che il punto di equilibrio contabile e poi finanziario (deficit/pil) = disavanzo, che si traduce poi in fabbisogno di cassa (saldo netto da finanziare), non può più essere considerato "standard", altrimenti può essere la fine dell'Europa, così come è stata pensata fino ad ora.

Nel Documento di economia e finanza, dopo la modifica introdotta dalla legge cost. n. 1/2012 dell'art. 81 Cost., è stato introdotto (e l'Italia tra i primi Paesi in Europa) il pareggio di bilancio (che in realtà era già in qualche misura disciplinato nell'ex art. 81, 4 co. Cost.). Erroneamente si continua ad adottare il principio del pareggio "contabile", un semplice equilibrio con deroghe tassative e poco flessibili solo per gravi recessioni, situazioni congiunturali...legge 243/2012. Ad avviso di chi scrive è un errore, perchè la contabilità dimostra tutti i suoi limiti quando non considera il riflesso dei suoi meccanismi sull'andamento economico e finanziario di uno Stato. Un buon ragioniere fa bene i conti, ma è deleterio se non capisce cosa vi è oltre; si deve risparmiare in condizioni di espansione e benessere economico (anni virtuosi), mentre si deve investire e incentivare i consumi in fase di recessione (anni viziosi). Nessuno esclude che le scelte di politica economica, di bilancio e fiscale devono basarsi anche su scelte coraggiose, che comportano sicuramente qualche rischio per la stabilità dei conti pubblici e dell'inflazione.

COSA SI RICAVA DAGLI STRUMENTI CONTABILI

Si possono condividere le perplessità di parte della dottrina, sul fatto della "vera crescita" (si vedano gli studi più recenti di C. Antonelli, Dipartimento di Economia e Statistica "S. Cognetti de Martiis", Torino), osservando con attenzione il rapporto che intercorre tra spesa pubblica, stock di debito e spesa privata, fittizia e illusoria. Appare condivisibile quando l'Antonelli sostiene, con adeguata avvedutezza, che occorre "distinguere tra gli effetti contabili che scaturiscono da un aumento della spesa pubblica realizzato in condizioni di pareggio di bilancio ed effetti dell'aumento della spesa pubblica realizzato in condizioni di

deficit di bilancio", e delle considerazioni conseguenti, di non poco conto, che ciò comporta. E' proprio questo il perno centrale sul quale si sviluppano le situazioni economiche e finanziarie di uno Stato.

A questo punto, potrebbe essere utile ricordare che nel "quadro generale riassuntivo" del bilancio statale sono messi in relazione certe entrate e certe spese, con lo scopo di ottenere i "saldi differenziali", quelli che rappresentano l'ossessione dei governi, non più solo all'interno dei singoli Stati e verso i loro parlamenti, ma anche e soprattutto verso le istituzioni europee.

Il primo saldo è proprio il *risparmio pubblico* (le entrate tributarie, più le entrate extratributarie, meno le spese correnti). Se negativo è in realtà un consumo pubblico di risorse private. Infatti, è spesso negativo già a questo primo livello, perchè nelle spese correnti vanno conteggiati gli interessi passivi sul debito. Con l'abbassamento dello *spread* certamente anche il disavanzo di parte corrente diminuisce nei confronti del Pil; ma ciò non basta, avendo accumulato alcuni decenni di disavanzo e, inoltre, essendosi ridimensionato lo stesso Pil, comprimendo la vera ricchezza prodotta nello Stato. L'operazione politica dei governi è quella di "aver inventato l'avanzo primario", cioè accantonare in modo fittizio gli interessi sul debito, come se non ci fossero, e così far sembrare che vi sia effettivamente un risparmio pubblico. Ciò può aver il senso di rivalutare la politica economica congiunturale, qualora ve ne sia la ragione

I dati peggiorano se si va a vedere *l'indebitamento netto* o *saldo netto da finanziare*: (le entrate tributarie, più le entrate extratributarie, più l'alienazione e l'ammortamento dei beni patrimoniali e la riscossione crediti) meno (le spese correnti, più le spese in conto capitale).

Infine, il saldo che visualizza complessivamente e tecnicamente il disequilibrio finanziario (ma solo l'equilibrio contabile, cioè quello di tipo matematico che serve solo a chiudere il bilancio) è il "ricorso al mercato finanziario" (le entrate tributarie, più le entrate extratributarie, più l'alienazione dei beni patrimoniali e la riscossione dei crediti) meno (le spese correnti, più le spese in conto capitale, più il rimborso dei prestiti, cioè del capitale dei titoli sottoscritti). Quindi, l'ammontare della spesa pubblica che ogni anno supera tutti i tipi di entrata, a questo punto si può coprire anche con il quarto ed ultimo titolo del quadro generale

riassuntivo, che consiste nell'"accensione di prestiti", quindi emissione di altro debito pubblico. L'operazione è tecnicamente sostenibile, ma economicamente e ragionevolmente non più accettabile, soprattutto in conseguenza del Trattato dell'UE e degli accordi internazionali. E' qui ergono le differenze con chi sostiene ancora la validità, senza opportuni correttivi, della teoria keynesiana oggi.

In un quadro di riferimento così articolato, le implicazioni economiche, le aspettative più o meno razionali della domanda interna, che a questo punto può essere stimolata in modo più incisivo e coraggioso dalla politica di bilancio e dalla politica fiscale, emerge che queste politiche sono non ben calibrate, cioè svincolate dalla situazione reale (ci consoliamo dicendoci che siamo bravi a tenere la rotta dei conti quando l'acqua è già in sala macchine).

I meri effetti contabili e istantanei della crescita della spesa pubblica finanziata in deficit di bilancio sono di certo positivi, ma fittizi, perchè la capacità di crescita dell'economia di un Paese non tiene conto delle continue variazioni di stock di debito.

CONCLUDENDO

Siamo così sicuri che l'unica strada è accettare l'idea di "equilibrio standard" così come vuole l'Europa, soprattutto la Germania? Non sarebbe il caso di affrontare criticamente (andando controcorrente rispetto alla teoria neoclassica) il senso che possa avere ancora oggi parlare di "equilibrio standard", quando non si è riusciti nemmeno ad armonizzare i modi di fare contabilità all'interno degli Stati membri? Forse non è il caso di incominciare a "puntare razionalmente i piedi", dando cioè segnali chiari di contrasto a quella che si può definire "la centrifuga delle autonomie", che farebbe capo a Berlino? E non sarebbe anche il caso di cogliere seriamente i suggerimenti che la magistratura contabile sta offrendo alla politica con doverosa insistenza? Forse non si ha ben presente a quali conseguenze porterebbe un irrigidimento ulteriore, nel senso di un rigore finanziario intransigente, di fronte ad una crisi che ha già oltrepassato i sette anni.¹

¹ Si veda il caso emblematico dell'ordinanza del 14 giugno 2014 con cui la Corte federale tedesca di Karlsruhe ha sollevato per la prima volta un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'UE;

L'armonizzazione dei conti pubblici, nell'ambito delle scelte giuridicamente sostenibili, dovrebbe avvenire nella consapevolezza di gestire le situazioni finanziarie degli Stati secondo la logica delle "velocità variabili", non fissate a priori, ma frutto della ricerca di nuovi punti di equilibrio sui quali "rimodulare" le esigenze dettate dalle nuove condizioni socio-economiche che maturano.

Può essere un utile riferimento il saggio di F.Gaboardi, *Il primo caso di un rinvio pregiudiziale della corte federale tedesca alla Corte di Giustizia dell'UE*, in *Il dir. amm*, VI, 3, 2014.

Ancora sul tema, si segnalano i lavori principali che hanno ispirato le riflessioni dell'articolo: S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Bari, 2006; European Commission, *Commission communication of 12 May 2010 on Reinforcing economic policy coordination*, 2010; Id., *Commission communication of 30 June 2010 on Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, 2010; Id., *A new EU economic governance – A comprehensive Commission package of proposals*, 29 September 2010; R. Gilpin, *The Challenges of Global Capitalism*, Princeton, NJ, 2000; W. Goston - M.MacGuineas, *The Future Is Now: A Balanced Plan to Stabilize Public Debt and Promote Economic Growth*, The Brookings Institution Washington DC, 30 September 2010; G.C. Haufbauer - K. Suominen, *Globalization at Risk*, New Haven, 2010; S. Jong - D. Wright, *Globalization and Decentralization*, Washington DC, 1996; H.J. Mittelman, *Globalization Syndrome*, Princeton, NJ, 2000; M. Monti, *A new Strategy For the Single Market*, Report to the President of the European Commission, 9 May 2010; R. A. Posner, *La crisi della democrazia capitalista*, Milano, 2010; M. T. Salvemini – F. Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione ed i beni pubblici europei*, Firenze, 2010; S. Sassen, *Globalization and Its Discontent*, New York, 1998; J. E. Stiglitz, *Free Fall. America, Free markets, and the Sinking of the World Economy*, New York-London, 2010.