

# UNA MODERATA GOLDEN RULE PER L'ECONOMIA ITALIANA

di Antonio Ribba  
07 ottobre 2011

Con una nuova recessione mondiale ormai incombente, inseguire il pareggio di bilancio si rivelerà un'impresa proibitiva nel prossimo triennio. Se non proprio impossibile. In ogni caso, l'approccio seguito sinora dal governo per aggiustare i conti pubblici difficilmente potrà consentire di raggiungere l'obiettivo, data la mancanza di attenzione agli effetti contrattivi esercitati sulla domanda aggregata e, quindi, sulla crescita dell'economia. Occorre, almeno a partire dalla prossima legislatura, promuovere un forte incremento degli investimenti pubblici in infrastrutture e ricerca, agendo contemporaneamente sul versante di riduzioni strutturali di spesa ed aumento di entrate, da ottenere su un orizzonte di medio periodo.

Rientrare dal debito pubblico elevato con un'economia ancora in vita

L'obiettivo del pareggio di bilancio per l'economia italiana si sta rivelando davvero inafferrabile. Infatti, le manovre successive di correzione dei conti, realizzate tra il 2010 e il 2011, producendo significativi rallentamenti nella crescita dell'economia nazionale, hanno solo parzialmente avvicinato l'obiettivo che, tuttavia, sarà quasi sicuramente mancato anche nel 2013 e nel 2014. Inoltre, il contesto internazionale, con i segnali sempre più chiari di una nuova recessione in arrivo, non aiuta il processo di faticoso rientro dall'elevato debito pubblico dell'economia italiana. Problema che peraltro affligge, ed in maniera assai acuta, diversi paesi. Così, la nuova legislatura potrà, inesorabile, nuove necessità d'intervento. È possibile pensare a modalità di risanamento strutturale della finanza pubblica che siano in grado di rompere il circolo vizioso in atto?

Gran parte delle proposte finora avanzate guarda agli stimoli alla crescita come ad un puro problema di interventi dal lato dell'offerta e, in tal senso, l'assurda iniziativa della lettera Draghi-Trichet inviata al governo italiano lo scorso 5 agosto, può essere vista come un manifesto che raccoglie tutta la saggezza convenzionale disponibile sull'argomento. La definisco assurda, in quanto penso che non esista nella storia contemporanea un esempio di banca centrale indipendente che abbia avuto l'ambizione di dettare un programma di politica economica al governo e, quindi, al parlamento di uno stato sovrano.

In realtà, occorre prestare maggiore attenzione ai problemi di tenuta della domanda aggregata nel corso di un processo di risanamento. Occorre cioè affiancare ad interventi strutturali su orizzonti di medio termine di riduzione permanente di spese e/o di maggiori entrate, interventi di sostegno nel breve periodo all'attività economica, soprattutto nella forma della spesa pubblica in infrastrutture.

Non solo offerta: aumentare gli investimenti pubblici nel prossimo triennio

La strada deve essere quella di promuovere un aumento consistente degli investimenti pubblici nel corso del triennio 2013-2015. Un programma di opere pubbliche ed interventi infrastrutturali stimato sull'ordine dei due punti di Pil, ovvero circa 30 miliardi di euro aggiuntivi di spesa pubblica, spalmati sui tre anni, per un programma che spazi dalla manutenzione straordinaria di scuole ed edifici pubblici ad interventi sulle gravi carenze infrastrutturali, che sono localizzate prevalentemente nel Sud del paese. Penso vi possa essere consenso sul fatto che, se ben progettate e realizzate, si tratta di opere che, a parità di altre condizioni, mentre sostengono il livello di attività economica nel breve periodo, generando dunque riduzioni nel tasso di disoccupazione, al contempo favoriscono l'aumento del prodotto potenziale dell'economia su orizzonti di più lungo periodo. Senza sottovalutare, naturalmente, le positive implicazioni sociali di carattere complessivo che sono associate a questi investimenti pubblici.

Ci sono, certamente, dubbi sull'ampiezza dei moltiplicatori associati a questa tipologia di spesa ma,

probabilmente, l'eventuale extra-deficit generato sarebbe di dimensioni assai modeste, se non addirittura inesistente.

Un altro settore che richiede interventi urgenti è quello relativo a scuola e università. Anche qui, un governo lungimirante dovrebbe aver chiaro che non si tratta di spesa inutile ma di investimento a lungo termine. Nell'arco dell'intera (prossima) legislatura, sono necessari almeno due miliardi di euro di finanziamento annuo aggiuntivo. Peraltro, per quanto concerne l'università, l'avvio dell'attività dell'Anvur dovrebbe tranquillizzare i critici del sistema sul fatto che almeno parte di questa maggiore spesa dovrebbe essere distribuita secondo criteri competitivi. In ogni caso, il sistema dell'istruzione pubblica è in ginocchio. Ed è un preciso obbligo del futuro governo far qualcosa di intelligente su questo fronte.

Risanamento strutturale dei conti pubblici: imposta patrimoniale e aumento dell'età pensionabile

Lasciando perdere interventi estemporanei e discutibili fondati su scudi, condoni fiscali o ritassazione di capitali già scudati, quali misure di riduzione strutturale della spesa e/o di aumento delle entrate possono rendere credibile, nell'insieme, un piano di rientro dal deficit a medio termine che includa gli ingredienti qui delineati di rilancio dell'attività economica del paese? La solidità complessiva del piano è fondamentale in quanto, va notato, che se la manovra di stimolo sul versante della spesa pubblica non fosse varata congiuntamente ad interventi di riduzione permanente del deficit sul medio periodo, l'inevitabile aumento dei tassi d'interesse di mercato sulle diverse scadenze per i titoli del debito italiano vanificherebbe l'obiettivo della crescita, sia per i possibili effetti negativi sull'investimento privato, che per la conseguente necessità di compensare con ulteriori interventi restrittivi l'aumento della spesa pubblica per interessi.

Il primo intervento strutturale sul deficit riguarda le entrate e, più precisamente, l'introduzione di un'imposta ordinaria sul patrimonio. Sembra ormai esserci un ragionevole consenso sulla necessità di un'imposta ordinaria sui patrimoni elevati, allo scopo di offrire un contributo al risanamento finanziario da parte dei ceti più abbienti e così garantire maggiore equità nella distribuzione dei sacrifici richiesti alla società per rientrare dall'elevato debito pubblico. Va pure sottolineato come, finora, il segno di equità nel risanamento sia stato assai modesto, se non proprio inesistente. Una patrimoniale dovrebbe essere congegnata in modo tale da garantire un adeguato livello di entrate annue, almeno intorno ai 5 miliardi di euro, senza comunque essere vessatoria. In tal senso, la soglia dei 10 milioni di euro, congiunta ad un'aliquota moderata, come nella proposta avanzata dal senatore Rossi e dalla fondazione Italia Futura, garantisce un gettito troppo modesto (1 miliardo di euro) ed è quindi più simbolica che ad effetti sostanziali. Una forte riduzione della soglia minima, (fissata a due milioni, per esempio), con una moderata progressività delle aliquote, potrebbe invece fungere allo scopo.

Introduco la seconda linea di intervento che è mirata alla riduzione permanente di spesa, osservando che, probabilmente, non esiste un piano di risanamento e di rilancio dell'economia italiana che possa essere credibile, e quindi avere qualche possibilità di successo, in assenza di un intervento deciso sull'età di ritiro dal lavoro. Va cioè ulteriormente, e sensibilmente, ridotta la spesa pubblica destinata a pensioni. Entro la prossima legislatura l'età di pensionamento dovrebbe essere portata a 67-68 anni, completando anche con maggior velocità l'equiparazione dell'età di ritiro per uomini e donne. È francamente difficile vedere ostacoli di rilievo per un innalzamento dell'età per tutti coloro che lavorano nel settore pubblico o in quello privato con mansioni impiegate, o comunque per i lavoratori non impegnati in attività usuranti.

Il pareggio di bilancio in costituzione è un errore

Nel titolo di questo articolo ho richiamato una regola aurea per i conti pubblici (e quindi per l'economia) che non è certamente quella più alla moda, almeno oggi. In sostanza, una golden rule moderata, ovvero un quasi pareggio di bilancio con un modesto disavanzo, comunque non superiore all'1% del Pil, generato da un incremento degli investimenti pubblici.

Del resto si sa che le mode vanno e vengono, per cui si può sempre nutrire qualche speranza di rinsavimento. Il che, implicitamente, definisce la mia personale avversione alla regola, proposta da molti in Italia e in Europa, del pareggio di bilancio elevata a norma di rango costituzionale. Una misura inutile, nella

migliore della ipotesi, pericolosa altrimenti. Soprattutto per paesi a costituzione rigida, una norma costituzionale sembra avere poco senso. Infatti, per essere gestibile, la norma deve contenere sufficiente flessibilità da prevedere l'obbligo del pareggio in condizioni "normali", cioè al netto degli effetti avversi del ciclo economico. Tuttavia, tale flessibilità sfocia facilmente nell'indeterminatezza, vista la nota difficoltà di identificare un ciclo univocamente separato da una tendenza di fondo dell'economia (per alcune scuole, poi, il ciclo economico non esiste nemmeno). A questo proposito, dovrebbe pure aver insegnato qualcosa l'estrema difficoltà riscontrata negli ultimi 10 anni di disegnare patti e vincoli duraturi, a livello di Unione Europea, sulle regole fiscali per i paesi membri.

Invece, se dovesse prevalere un'interpretazione più restrittiva della norma, senza cioè riferimenti alle condizioni "normali" dell'economia, si cadrebbe in una zona di pericolo o per la credibilità dei governi, sconfessati dai sistematici risultati di disavanzo ex post o, ancor peggio, in presenza di governi caparbi (che a dire il vero, storicamente quasi mai si sono osservati in Italia) per gli effetti potenzialmente pro-ciclici della regola che verrebbero esercitati sul sistema nei contesti recessivi.

In verità, il rigore, anche quello intelligente, non richiede grandi proclami costituzionali ma, più modestamente, azioni sistematiche. Come è noto, nel 1979 ci fu una rottura strutturale nella conduzione di politica monetaria da parte della Federal Reserve, sotto la nuova direzione Volcker. Non furono necessarie particolari novità legislative, né annunci roboanti: nell'ottobre di quell'anno fu emesso un sobrio comunicato nel quale la Fed annunciava nuove procedure operative, basate su un più stretto controllo degli aggregati monetari. Eppure, fu subito chiaro a tutti che si trattava del principio della (contro)-rivoluzione anti-inflazionistica delle banche centrali.

Non ho fatto menzione in questo intervento di possibili misure fiscali volte alla riduzione del costo del lavoro per le imprese, o alla riduzione del carico fiscale per i redditi più bassi. Con la necessaria gradualità, legata alla disponibilità di risorse, anche queste strade dovrebbero essere intraprese, prevedendo magari di destinare le quote derivanti da un'auspicabile intensificazione della sempiterna lotta all'evasione fiscale italiana all'uno ed all'altro obiettivo. Così come altre risorse potrebbero essere ottenute da una opportuna riduzione dei costi del sistema politico e della rappresentanza istituzionale. Ma il punto dell'articolo non è presentare l'ennesima lista della spesa degli interventi necessari o, al limite possibili, quanto piuttosto provare a stabilire un ordine di priorità, individuando al contempo un nucleo limitato di interventi ritenuti di rilievo.