

INTRODUZIONE

Cos'è il debito pubblico? Come funziona? Chi deve estinguerlo? E come?

Tutte domande che ogni giorno milioni di italiani si pongono dopo aver letto catastrofici articoli di giornali e servizi televisivi.

Che un Paese abbia un debito pubblico non è un problema in sé. Il problema nasce e cresce quando un debito pubblico diventa eccessivo e di conseguenza anche farne fronte diventa a sua volta un ulteriore problema. Un po' come un cane che si morde la coda.

Un debito pubblico eccessivo riduce non solo il benessere economico dello Stato, ma intacca inevitabilmente gli ingranaggi della produzione, degli investimenti e del rilancio. Un debito sempre più elevato, in un'economia che stenta a ripartire, vuol dire impossibilità di abbassare le tasse. Vuol dire un ulteriore aumento del peso fiscale sulle spalle di cittadini e aziende. E per un Paese come l'Italia, che fa dell'*export* uno strumento di forza del proprio prodotto interno lordo, il fardello economico rischia di tagliare le gambe anche alla competitività sul piano internazionale.

È facile pensare a soluzioni drastiche quando il debito pubblico di un Paese diventa troppo consistente, ma non è altrettanto semplice metterle in atto.

Alzare le tasse è un processo tutto sommato facile. Una patrimoniale sui beni dei cittadini è altrettanto semplice, ma in queste due soluzioni c'è da fare i conti con l'umore del popolo, e il problema oltre che economico diventa altresì politico.

Quale governo vorrebbe mai essere ricordato per aver alzato drasticamente le tasse in un Paese già schiacciato da una pressione fiscale enorme? Quale governo vorrebbe essere ricordato per aver introdotto una patrimoniale, ovvero il prelievo “forzoso” sui conti dei privati cittadini? L'ultima volta che successe in Italia fu nel luglio del 1992 sotto il Governo Amato I e non andò benissimo per l'esecutivo. Quel governo durò, neanche a dirlo, appena 10 mesi. Quel prelievo del 6 per mille sui conti degli italiani viene ancora oggi ricordato come un atto che sconvolse l'opinione pubblica nonostante fosse considerato da tanti e dall'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato in *primis*, un male necessario. Sì, perché è di mali necessari che si parla ogni qual volta debba essere introdotta una misura o presa una decisione che collide con l'opinione pubblica diffusa, un po' per indorare la pillola, un po' per non accollarsene del tutto le responsabilità. Un'unica misura di contrasto all'eccessivo debito pubblico non esiste, non può esistere, semplicemente perché il debito di un Paese è un fattore strutturale dello stesso, e non può essere una misura *una tantum* a estirpare il male alla radice.

Quando però a un problema longevo come il debito pubblico italiano si somma una catastrofe socio-sanitaria come il Coronavirus *SARS-CoV2*, meglio conosciuto come *Covid-19*, allora come deve comportarsi un Paese come il nostro? Quali possono essere le misure e le strategie da

adottare per evitare i danni sociali ed economici più temuti o quanto meno atti a contenerli il più possibile? Sono queste le domande a cui attraverso questa tesi cercherò di trovare risposte quanto più esaurienti possibile.

Non si può però pensare di risolvere certi quesiti senza conoscere appieno ciò che il debito pubblico italiano è, come è nato e perché è diventato tanto consistente ancor prima che arrivasse il coronavirus.

Troverà spazio in questa tesi anche un'analisi più approfondita di quelle che possono essere concause indipendenti alle scelte politiche, economiche e legislative che nel corso dei decenni hanno inciso allo sviluppo del debito, proprio per non correre il rischio di cadere nella retorica da bar nei confronti della politica italiana in generale, terreno fin troppo semplice su cui costruire facili ragioni. È anche per questo che l'approccio alle tematiche oggetto di trattazione che seguiranno nei paragrafi successivi, sarà fatto col massimo dello spirito scientifico e della neutralità di giudizio attraverso lo studio empirico e l'osservazione di dati certi e inconfutabili.

CAPITOLO 1

Il bilancio dello Stato e la definizione di debito pubblico

1.1 Il bilancio dello Stato: definizione

Proprio come una qualunque *Società per azioni*, anche lo Stato ha il suo bilancio. Qualcuno infatti si riferisce allo Stato come l'azienda dei propri cittadini¹. Esso, nell'esperienza italiana, è il documento col quale il Parlamento della Repubblica autorizza l'esecutivo (il governo), a incassare le tasse, erogare le spese e azionare tutta quella serie di azioni con le quali lo Stato mette in atto le sue politiche economiche. Non per nulla il periodo dell'approvazione del bilancio dello Stato, rappresenta un momento cardine che va a definire quella che sarà l'attività economica pubblica e il suo indirizzo politico.

Le funzioni del bilancio dello Stato sono principalmente due: la prima funzione è quella di *controllo finanziario* che il potere legislativo esegue nei confronti del potere esecutivo; la seconda funzione, invece, è riconducibile alla mera programmazione economico-finanziaria della Nazione.

Negli ultimi decenni, soprattutto in seguito all'adesione all'unione monetaria europea, la programmazione finanziaria dello Stato è

¹ C. MASINI, Lavoro e Risparmio, Torino, Utet Editore, 1988

diventata funzione sempre più importante e centrale, in quanto il bisogno di coordinare le *politiche* economiche (e dunque di bilancio) con quelli che sono gli *obiettivi* di politica socio-economica sia nazionali che europei, ha fatto sì che il bilancio diventasse snodo cruciale dell'agenda politica nazionale. E qui non ci si riferisce esclusivamente al modo in cui il denaro debba essere distribuito tra i vari dicasteri, bensì al fatto che il momento in cui il bilancio viene formato, può segnare il futuro immediatamente prossimo di larghi tratti della popolazione, dei vari settori produttivi e non².

Le regole secondo cui si *forma* il bilancio dello Stato, anche in relazione alle tante difficoltà di controllo delle dinamiche della finanza pubblica, hanno conosciuto molteplici riforme e revisioni nel corso degli anni. Dalla fine degli anni '70 sono avvenute tre importanti riforme: la legge 468 del 1978 ha introdotto la legge finanziaria, immettendo quello che è l'attuale assetto del processo di bilancio; la legge 362 del 1988 ha modificato alcuni aspetti della legge precedente e ha istituito la sessione primaverile di bilancio, il c.d. *Documento di programmazione economico finanziaria*. In termini strettamente contabili il bilancio dello Stato è un documento che elenca e registra il complesso dei titoli d'entrata e di spesa facenti capo ai singoli ministeri. All'interno del documento, infatti, troviamo una serie di *tabelle* o *stati di previsione*: una tabella generale per le entrate e tante tabelle quanti sono i ministri con portafoglio (Presidenza del consiglio inclusa) per le spese. I criteri di classificazione sono stati modificati nel 1998 (terza riforma) attraverso l'introduzione delle cc.dd. *unità previsionali di base*. È

² Cfr.: H.S. ROSEN, T. GAYER, *Scienza delle Finanze*, Milano, McGraw-Hill, 2010

proprio su queste unità che il Parlamento deve esprimersi in sede d'autorizzazione.

1.2 I caratteri del bilancio

Il bilancio è *di previsione* se in esso vengono riportate le spese e le entrate che si intendono in procinto di realizzazione nel corso dell'esercizio successivo; è invece *consuntivo* il bilancio che si riferisce ai risultati della gestione che si è appena conclusa. Inoltre vi è distinzione tra bilancio dello Stato di *competenza* (in cui sono iscritte le entrate che lo Stato ha diritto di *accertare* e le spese che si *impegna* ad effettuare, ovvero quei movimenti per i quali nel corso dell'esercizio sorge un'obbligazione, indipendentemente dalla effettiva riscossione delle entrate e dall'effettivo pagamento delle spese) e bilancio di Stato di *cassa* (in cui sono invece registrate le entrate rimosse e le spese pagate nel corso di un determinato esercizio, indipendentemente dal momento in cui il diritto ad accertare le entrate e a impegnare le spese è maturato)³.

Il bilancio previsionale statale può anche essere *misto*, se esso presenta unità calcolate sia per competenza che per cassa. Il bilancio di previsione dello Stato italiano è un bilancio *misto*, poiché comprende sia unità calcolate per competenza e sia unità calcolate per cassa: in questo caso gli stanziamenti iscritti in ciascuna unità previsionale di base, indicano, per la competenza, un limite massimo di impegni che l'amministrazione pubblica può effettivamente perfezionare nel corso dell'esercizio sotto trattazione, mentre per quanto riguarda la cassa, il

³ G. De Luca, Manuale di contabilità di Stato e degli enti pubblici, 2019, Ed. Simone

limite massimo di quelli che sono invece i pagamenti. Non hanno carattere vincolante invece le somme iscritte nello stato di previsione, costituiscono però mere previsioni. All'adozione del bilancio di competenza è connaturato l'istituto dei *residui*. Nel caso in cui le entrate accertate nel corso dell'esercizio non venissero riscosse, esse generano residui *attivi*; esattamente allo stesso modo, quelle che sono state le spese impegnate che non hanno però completato l'iter che porta al pagamento, formano residui *passivi*. Mentre i primi possono essere definiti per un certo verso crediti dello Stato, i secondi sono da considerare debiti, in quanto i residui possono anche essere riscossi o pagati negli esercizi successivi.

C'è distinzione inoltre tra bilancio a *legislazione vigente* e bilancio *programmatico*, a seconda che questo mostri l'evoluzione spontanea delle entrate e delle spese o che delinei il loro andamento recependo gli interventi desiderati per correggere le tendenze in atto. Infine, il bilancio è *annuale* quando esso considera e si riferisce ad un solo esercizio, o *pluriennale*, quando si riferisce a più anni (in genere tre). Il bilancio pluriennale non comporta alcuna autorizzazione a riscuotere e a pagare⁴.

1.3 Il debito pubblico: definizione

Il debito pubblico di uno Stato è il cumulo dei debiti contratti per far fronte ai bisogni della Nazione.

Per finanziare le proprie spese pubbliche un Paese è dotato di un sistema tributario fatto di imposte, tasse e contributi. I tributi raccolti formano

⁴ G. De Luca, Manuale di contabilità di Stato e degli enti pubblici, 2019, Ed. Simone

il gettito fiscale nazionale (la parte che definiremmo *attiva* del bilancio) e se risultassero insufficienti a coprire le spese e/o gli investimenti necessari, allora lo Stato può scegliere di contrarre debito prendendo soldi in prestito. Più semplicemente, se lo Stato deve sostenere spese maggiori di quanto non riesca ad incassare dalle tasse, e dunque il bilancio risultasse essere in negativo, esso dovrà per forza di cose trovare denaro extra altrove. La parte “scoperta” del bilancio è definita generalmente *deficit*, nonché più recentemente, in quanto esso sta avvenendo sempre più per scelta, *scostamento*.

Quando ad ogni esercizio di bilancio lo Stato deve costantemente far fronte a spese di gestione maggiori delle entrate, il debito contratto per coprire il *deficit*, renderà il debito pubblico consolidato sempre maggiore di anno in anno. Un paragone che potremmo fare è quello di una palla di neve che rotola giù da una montagna innevata. All’inizio della discesa questa sarà delle dimensioni di una pallina da tennis; quando arriverà a valle, invece, avrà raggiunto le dimensioni di un autobus. Un normale cittadino può far fronte ai suoi debiti chiedendo un prestito in banca. Un Paese, invece, generalmente emette titoli di stato.

Quando un investitore, che può essere un privato cittadino che vuol far rendere i propri risparmi, un istituto bancario che voglia fare ciò che vuol fare il privato cittadino ma su più larga scala, o chiunque altro ne abbia l’interesse acquista un titolo, esso sta acquistando il diritto di riavere indietro il denaro speso (prestato) dopo un certo periodo di tempo (mesi, anni), maggiorato di una percentuale variabile, gli *interessi*. Interessi che vanno a *ingrassare* ulteriormente, neanche a dirlo, il debito già consolidato.

Es. Potremmo ipotizzare in maniera molto esemplificativa che lo Stato italiano decida di emettere un nuovo titolo di Stato di durata quinquennale, che chiamiamo fittiziamente Titolo X, del valore di 100 euro cadauno, il quale va ad offrire ai sottoscrittori che decideranno di acquistarlo, il 2% di interesse annuo. Il privato cittadino Tizio che intende sottoscrivere tale titolo, acquistandone per una cifra complessiva di 20.000 euro (quindi 200 titoli a 100 euro l'uno), non sta facendo altro che acquistare il diritto di veder rimborsato il proprio capitale alla scadenza dei cinque anni, maggiorati del 2% di interesse annuo. Alla fine del quinquennio Tizio si vedrebbe rimborsato di una somma di circa 22.081 euro (al lordo delle tasse).

È chiaro che l'esempio appena descritto rappresenta molto semplicemente la funzione creditizia di un titolo di stato. Ci sono infatti una serie innumerevole di caratteristiche dei titoli di stato (così come di tanti altri titoli di credito) non contemplate nell'esempio fatto poc' anzi. Molti titoli possono essere ceduti dal sottoscrittore a terzi prima della scadenza, e questo può avvenire per svariate ragioni. Ci sono titoli che offrono una percentuale maggiorata se il titolo viene detenuto dal sottoscrittore fino alla scadenza. Titoli con interessi variabili di anno in anno, ecc.

Il debito pubblico di uno Stato, comunque, non è l'unico dato che può raccontare lo stato di salute generale di un Paese. Il perché è semplice, esso non tiene conto della ricchezza intrinseca del Paese, né in termini di PIL, né tanto meno in termini di risparmio privato del popolo in questione. Un debito alto con un PIL basso è un problema. Un debito

alto su di un PIL altrettanto alto è tutt'altra cosa. Ecco perché il dato che tiene conto di entrambi i fattori, rapportandoli fra loro, è molto più sensibile rispetto al solo ammontare debitorio: stiamo parlando del *rapporto debito/PIL*, di cui al paragrafo successivo.

In sostanza, il debito preso in sé, senza alcun tipo di contesto comparativo, difficilmente riesce a darci un'idea precisa di quanto sia effettivamente in salute un Paese. Ecco perché nell'analisi generale bisogna tener conto di altri fattori, più o meno evidenti, più o meno incidenti.

1.4 Il rapporto debito/PIL

Quando si vuole verificare lo stato di salute finanziario di un Paese è molto più utile e corretto trattare l'andamento di quello che è il *rapporto* tra il debito pubblico ed il Prodotto Interno Lordo (PIL), piuttosto che il solo andamento del debito pubblico. Questo strumento viene considerato vero e proprio *termometro*, utile a misurare le condizioni economiche dello Stato. Il debito considerato in assenza di contesto non può dirci nulla se non un semplice valore nominale. Il rapporto debito pubblico/PIL, invece, permette di capire se il debito è elevato o meno, se esso è sostenibile e soprattutto se lo Stato in questione abbia o meno la forza di onorarlo.

Un rapporto debito/PIL elevato può portare a conseguenze dirette e indirette all'economia reale del Paese. Può portare all'aumento delle imposte anche quando esse fossero già elevate; questo si tramuterebbe in pesanti distorsioni economico-sociali e incrementerebbe il rischio di incorrere in crisi finanziarie più o meno gravi.

Gli economisti non sono comunque in grado di dirci il punto esatto in cui, una volta raggiunto un determinato valore del rapporto, si concretizzi il rischio di una crisi. Ha forte rilievo in questo senso la c.d. “illusione finanziaria”. Quando i sottoscrittori del debito, cioè coloro che hanno prestato soldi allo Stato acquistando generalmente titoli emessi dallo stesso, perdono la fiducia che quello Stato sarà in grado di rimborsare il denaro prestato, può effettivamente giungere una grave crisi. Ed è proprio quel rapporto a poter creare l’illusione. Un rapporto debito/PIL alto può incidere proprio sulla fiducia degli investitori. La mancanza o la perdita di fiducia nello Stato rischia di ritorcersi sulle capacità di finanziamento dello Stato stesso, in due modi.

Il primo è che uno Stato poco credibile sarà obbligato a offrire tassi d’interesse maggiori, perché maggiore sarà valutato il rischio d’investire nei suoi titoli, e questo porta, di conseguenza, ad un costo del debito più elevato.

Il secondo, e più grave, è che la perdita di fiducia diminuisca la capacità propria dello Stato di trovare l’immediata liquidità che l’emissione di titoli di Stato può offrire, incorrendo in gravi inadempienze, non solo nei confronti delle spese correnti per i bisogni del Paese, ma anche nei confronti dei rimborsi dei titoli di prossima scadenza, andando incontro ad un più concreto rischio-*default*.