

Luigi Einaudi, la finanza straordinaria e il debito pubblico

Emma Galli

La posizione einaudiana sul debito pubblico va inquadrata richiamando le tre principali teorie economiche sul tema: la teoria dell'equivalenza ricardiana, la teoria della finanza funzionale di derivazione keynesiana e la teoria di public choice, che attualmente rappresentano le principali chiavi interpretative sul tema.

Due sono gli aspetti rilevanti per la finanza pubblica riguardo al debito pubblico: 1) le ragioni della creazione del debito pubblico e la scelta che ne consegue tra imposta straordinaria e debito pubblico; 2) gli effetti del debito pubblico sull'economia.

Entrambe le questioni sono state centrali nella tradizione italiana di scienza delle finanze che si sviluppa tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo quando il Regno d'Italia aveva ereditato i debiti degli Stati pre-unitari e doveva affrontare un livello elevato di spese militari e di spesa per le infrastrutture necessarie per il processo di industrializzazione. Gli studiosi italiani richiamano e discutono la tesi ricardiana dell'equivalenza tra imposta e debito e delle condizioni in cui essa risulta soddisfatta.

Einaudi assume una posizione originale nell'ambito di tale tradizione, che è anche espressione del contesto storico delle due guerre oltre di una riflessione teorica.

Non solo. Nel panorama degli scienziati italiani Luigi Einaudi si distingue per il suo ruolo di accademico, giornalista, politico (soprattutto come primo Presidente della Repubblica Italiana, 1948-55), e intellettuale. Il suo approccio scientifico incorpora tutti questi ruoli, il che spesso porta non solo a un approccio pragmatico alla scienza ma anche a un approccio pragmatico alla politica (Forte, 2016; Forte 2021). Spesso, infatti, il suo fare scienza e il suo fare politica – livello positivo e livello normativo – sono pragmatici al punto da non essere separabili. E' questo che avviene rispetto alla questione del debito pubblico.

Una prima questione riguarda la connotazione morale del debito pubblico. Einaudi non considera l'indebitamento un modo per trasferire alle generazioni future l'eccesso di spesa delle generazioni presenti né gli attribuisce una connotazione morale.

In "Miti e paradossi della giustizia tributaria" (1938) Einaudi scriveva:

“Gran parte della condanna morale lanciata dai politici austeri contro il debito pubblico è dovuta alla convinzione dell'immoralità di godere noi vivi oggi i vantaggi della spesa e di lasciar pagare il conto ai lontani nepoti.

Il debito pubblico non merita davvero tanta lode né tanta infamia. Se ne può dire bene o male o un po' bene e un po' male; ma non a causa della faccenda dei posteri. I posteri c'entrano; ma in modo del tutto diverso da quello immaginato dalla credenza comunemente diffusa nel volgo che il debito pubblico sia un trucco per far pagare ai nepoti le spese sostenute dai viventi.

L'onere del debito pubblico non può essere trasferito alle generazioni future perché non c'è modo di far sostenere loro il costo, lo sforzo, il dolore di nessuna spesa corrente in quanto le risorse umane e finanziarie sono usate in quel momento. Einaudi non distingue chiaramente il costo soggettivo o costo opportunità dal costo finanziario. Questa posizione riflette il legame tra il debito pubblico e il costo della guerra.

“Disgraziatamente per i vivi, non esiste nessun mezzo per far pagare una spesa qualunque, grossa o piccola, privata o pubblica, alla gente la quale deve ancora nascere. E' incredibile come gli uomini siano incapaci, appena si tratti di fatti collettivi, di veder chiaro negli accadimenti più semplici. Non esiste nessun mezzo per far sostenere ai posteri il costo, la fatica, il dolore di nessuna spesa presente”.

Il contrasto rilevante tra la tassazione e il debito pubblico non è quindi tra la generazione presente e la generazione futura. Le generazioni future non ricoprono alcun ruolo nelle scelte correnti e non ottengono nessun beneficio né costo per le conseguenze positive o negative della scelta delle generazioni correnti in termini di spesa, reputazione, gloria o memoria. E più tardi, nei Principi di Scienza delle Finanze (1948) Einaudi sottolinea l'attualità dei mezzi e degli sforzi necessari per sostenere la spesa pubblica, che non implica un pagamento corrente.

“Il contrasto è un altro: non quello immaginato volgarmente fra generazione attuale e generazione futura; ma quello fra imposta e debito come mezzi per sopperire oggi ad una spesa dell'oggi”.

Le imposte straordinarie e i prestiti sono secondo Einaudi gli unici strumenti seri per far fronte alle spese straordinarie rispetto alla vendita di beni patrimoniali, all'utilizzo del argine di avanzo o al rinvio dello stanziamento dell'erogazione di parte delle uscite stanziare.

“Non è supponibile che i contribuenti si adattino a pagare ogni anno imposte molto superiori al fabbisogno normale dello stato solo per parare alla eventualità di spese straordinarie, la quale non si sa se possa verificarsi.

Inoltre, gli avanzi di bilancio sono rischiosi in quanto rappresentano un *“incitamento ai governanti a spendere, ai burocrati a chiedere aumenti di salario, agli interessati a chiedere opere pubbliche e spese di ogni sorta. Talché si può concludere che in uno stato ben governato, in cui si cerchi di evitare*

sprechi e false spese, non devono esistere avanzi di bilancio atti a far fronte a spese veramente straordinarie”.

In ogni caso, il debito pubblico è economicamente più conveniente dell'imposta straordinaria in quanto non appesantisce eccessivamente i contribuenti (Principi di Scienza delle Finanze, 1948):

*“[...] se la spesa deve compiersi con fatiche e con mezzi presenti, non è detto che il pagamento relativo debba essere compiuto con denaro appartenente ai contribuenti oggi vivi. **Ognuno, che debba in un dato anno far fronte ad una spesa straordinaria e non lo possa fare coi redditi ordinari, ricorre al debito che in seguito rimborsa a rate.** Così può operare lo stato nell'anno della guerra, invece che ricorrere all'imposta straordinaria.*

[...] Il tesoro si carica, è vero, di un onere perpetuo, al 5%, di interessi annui; ma agevolmente li ottiene, ripartendoli ogni anno sui contribuenti, con l'aumento dell'aliquota normale dell'imposta. Il bilancio privato dei contribuenti, invece di passare attraverso una crisi acerbissima di privazioni forzose della durata di un anno, deve permanentemente restringersi per una cifra più moderata, al che si può rimediare sia restringendo i consumi privati meno urgenti, sia lavorando più intensamente.

Quel che più monta, il sacrificio è ripartito volontariamente in modo consono alle possibilità di ogni cittadino. [...]

Il debito è dunque un metodo utile a massimizzare la capacità contributiva dei consociati, ottenendo facilmente ciò che coll'imposta straordinaria sarebbe impossibile avere”.

Per Einaudi lo Stato dovrebbe quindi mobilitare il risparmio inoperoso nelle fasi avverse del ciclo, con spese per investimenti pubblici produttivi e ma avere cautela nella creazione di disavanzi, nei tempi ordinari, per finanziare le sue spese per investimento.

“Forse ché il rimboschimento non frutta allo Stato oltre il modestissimo reddito forestale netto, il risparmio delle spese per inondazioni [...] e il frutto di maggiori imposte sui terreni delle valli e della pianura bonificati e rinsaldati? Forse ché le strade e le scuole e i risanamenti dei quartieri poveri inabitabili ecc. ecc. non fruttano allo Stato vantaggi inerenti alla accresciuta produzione a causa della accresciuta commerciabilità dei prodotti agricoli, della accresciuta istruzione e quindi della maggiore attitudine degli operai e dei contadini a più adeguata remunerazione, della minore mortalità e della sanità pubblica migliorata?».

Il debito pubblico non rappresenta dunque un problema di per sé ma lo è solo nella misura in cui finanzia spese improduttive.

“[...] l'utilità collettiva è un concetto vago nel quale si può far entrare molta merce di contrabbando, ecco farsi avanti le ferrovie inutili, le strade su cui non passa mai nessuno; e ecco i sussidi per imboschire colli agevoli facendoli mandare alle montagne dirupate [...]”

Einaudi si sofferma su questo aspetto discutendo se il debito pubblico possa essere considerato un moltiplicatore della ricchezza reale:

“Vedemmo come il metodo debito sia preferibile al metodo imposta perché evita sacrifici eccessivi da parte di molti contribuenti e chiama a raccolta i risparmi disponibili di chi attribuisce ai risparmi medesimi il minimo pregio. Questo è utile perché fa passare il risparmio dalle mani del risparmiatore incapace a farlo convenientemente fruttare nelle mani dell'imprenditore che ne sa trarre largo partito. Il credito pubblico è utile medesimamente perché è uno strumento con cui taluni risparmiatori mettono, coll'intermediario dello stato, i loro risparmi, al più basso tasso d'interesse vigente sul mercato, a disposizione dei contribuenti affinché questi possano pagare l'imposta straordinaria, senza dover privarsi del capitale proprio, che essi sanno far fruttare di più o dover ricorrere a prestiti onerosi.”

La risposta di Einaudi a questa domanda è che il credito pubblico, come il credito privato, può essere utile se con esso si finanziano spese pubbliche necessarie per la collettività ma non moltiplica la ricchezza nazionale.

Un importante sofisma riguarda la cattiva direzione al risparmio data dal debito pubblico secondo cui: *“le emissioni di titoli di debito pubblico inducono i capitalisti all'ignavia, poiché, invece di investire il miliardo di nuovo risparmio in costruzioni edilizie, miglione agricole, imprese industriali e commerciali, essi comprano il titolo di rendita, più tranquillo e sicuro. Sorge così una classe improduttiva di persone, il cui unico lavoro si è di staccare colle forbici a semestre o trimestre i tagliandi degli interessi ed esigerli; classe conservatrice, la quale sempre teme ogni mutazione dell'ordine delle cose esistenti. Il capitale così impiegato in titoli di rendita è immobilizzato improduttivamente e giace inerte nei forzieri dei capitalisti o nelle cantine blindate delle banche, ecc.”*

Anche questa tesi non è esatta secondo Einaudi che argomenta: *Molta confusione in poche parole. Non l'emissione dei titoli di debito pubblico può essere accusata di imprimere una cattiva direzione ai risparmi del paese; ma eventualmente il dannoso fine a cui furono destinate le somme col debito procurate dall'erario. Se un giudizio tecnico-economico, più che sociologico, vuoi dare su questo*

punto, sembra che il titolo di debito pubblico abbia avuto, per se stesso, conseguenze più feconde che dannose.

Il risparmiatore timido, il capitalista padre di famiglia cominciò ad apprezzare i titoli di debito pubblico dello stato, a comprendere che poteva con sicurezza investire i propri risparmi in qualcosa che a primo aspetto sembra un pezzo di carta. [...] Sempre nuovi strati di popolazione, attraverso il titolo di debito pubblico, vanno educandosi alle forme capitalistiche moderne dell'azione e dell'obbligazione per cui le grandi imprese, concentrate in poche mani per quel che tocca la gestione, sono frazionate, per quel che riguarda la proprietà, tra falangi ognora più numerose di piccoli risparmiatori” (Einaudi, Principi di scienza della finanza, Einaudi, Torino, 1949, Libro III, pp. 315-490).

Infine, con riferimento alla necessità di evitare l'utilizzo improduttivo delle risorse, in un'intervista sul Piano Marshall a Il Tempo il 16 aprile 1948 (che appare attuale se si pensa alle opportunità e ai rischi del PNRR) Einaudi, vice-presidente del Consiglio e ministro del bilancio, paragona il Piano a una medaglia a due facce. La prima è quella del dono, necessario al risanamento dell'economia: Le conseguenze dirette della mancanza di questo dono sarebbero la deficienza di nutrizione per la popolazione italiana e l'incremento notevolissimo della disoccupazione. L'altra faccia della medaglia è la condizione richiesta dagli Stati Uniti: che il Tesoro italiano, ricevendo 400 miliardi di lire di frumento, carbone, combustibili e materie prime, ne versi l'intero ammontare ricavato dalla vendita dei prodotti ricevuti in un "fondo-lire" presso la Banca d'Italia [...] Di modo che le risorse del Piano Marshall non vengano usate per tappare i buchi del bilancio corrente dello Stato evitando che l'Italia nel 1952, quando il Piano Marshall avrà termine, si troverebbe nella stessa situazione di ora col bilancio in disavanzo e senza aver nulla ricostruito”.

Infine, nel 1955, in qualità di Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi invia una lettera al ministro del Tesoro Giuseppe Pella, riguardante il significato economico dell'articolo 81 della Costituzione,⁷⁶ il quale stabilisce che con la legge di bilancio non si possono disporre nuove spese o minori entrate, e che, al quarto comma, prevede che ogni successiva legge di variazione del bilancio che comporti maggiori spese o minori entrate deve indicarne la copertura, con maggiori nuove entrate o con la riduzione di spese.

Il tema era quello dell'ammissibilità della devoluzione di un miglioramento di entrate, rispetto alle previsioni di bilancio, a nuove spese anziché a riduzione del disavanzo.

Einaudi ammette che, dal punto di vista dell'interpretazione giuridica dell'articolo 81 quarto comma, sia possibile devolvere le maggiori entrate sopravvenute rispetto a quelle previste a nuove spese, senza violare il quarto comma, ma nega che in questo modo si rispetti il principio economico

sostanziale dell'articolo 81 che è quello del pareggio del bilancio o del ritorno il più vicino possibile al pareggio, dopo che, per circostanze eccezionali, vi si è derogato.

Da ciò consegue che le maggiori entrate rispetto alle previsioni di bilancio dovrebbero andare a riduzione del deficit. Infatti, «se in via normale il bilancio presuppone il pareggio sostanziale fra entrate e spese, in tempi straordinari, all'indomani di una guerra, feconda di sì doloroso retaggio, ci si può contentare di un equilibrio formalmente determinato, in cui il pareggio del bilancio non esista. Si può tuttavia, pur in siffatte circostanze straordinarie, dimenticare che [...] lo sforzo di tutti deve tendere verso la meta del pareggio?».