

## L'EVOLUZIONE DELLE PROCEDURE DECISIONALI E CONTABILI E L'EQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL MEDIO PERIODO NEL SISTEMA EUROPEO

ROLANDO VALIANI\*

IRENE BERTUCCI\*

Gli schemi decisionali e contabili del bilancio pubblico hanno subito, recentemente, numerosi e sostanziali cambiamenti; e neppure la legge 196, del 31 dicembre 2009, pare essere un punto di arrivo, nemmeno nel breve periodo, atteso che il ministro dell'economia in carica agli inizi dello scorso ottobre ha dichiarato che la nuova «Decisione di Finanza Pubblica» (DFP) il documento principale del relativo ciclo programmatico «è dunque sostanzialmente e politicamente superato perché i nuovi documenti politico-contabili europei («Stability Program», «National Reform Program») avranno da subito una loro centralità politica assoluta ed assorbente.

Sarà conseguentemente all'interno di questo nuovo schema europeo, e non all'interno dello schema della «Decisione di Finanza Pubblica», che si concentrerà la discussione sulla nostra politica economica<sup>1</sup>».

Eppure, la «legge di contabilità di Stato» del 1923 aveva regolato la contabilità pubblica per circa un quarantennio, oltrepassando la Costituzione della nuova Repubblica italiana, fino alla «Legge Curti» (n. 62/1964), necessaria a raccordare la contabilità pubblica con quella nazionale e a introdurre le classificazioni economiche e funzionali delle entrate e delle spese.

All'origine dei recenti così frequenti cambiamenti, dalla fine degli anni '70 fino a quelli dell'ultimo biennio, e che ancora si prospettano per il 2011 – a parte i progressi tecnici in materia – stanno sostanzialmente le preoccupazioni per le difficoltà incontrate dai

---

\* Ordinario di Scienza delle Finanze - Facoltà di Economia - Università LUISS - Roma.

\* Ricercatrice - Scienze delle Finanze - Facoltà di Economia - Università LUISS - Roma.

<sup>1</sup> Audizione Ministro Tremonti (link al sito della Camera) 5 ottobre 2010.

Governi, non solo italiano ma di quasi tutti i Paesi industrializzati dagli ultimi decenni del '900, ad assicurare uno sviluppo equilibrato dei conti pubblici.

Così per l'Italia, alla fine degli anni '70, il legislatore prese atto del progressivo accumulo del debito pubblico, che aveva spazzato via l'ortodossia einaudiana su cui aveva poggiato la nostra ricostruzione post bellica e cercò con la legge. 468/1978 (che introdusse la legge finanziaria, il bilancio di competenza pluriennale, e il bilancio di cassa annuale) di dotare Governo e Parlamento di più efficaci strumenti decisionali e contabili per arginare la dinamica della spesa sospinta dalle nuove politiche sociali redistributive.

Ma i risultati non corrisposero alle attese. Pertanto, a fine '80 e fine '90, si sperimentarono altre due importanti innovazioni (legge 362/1988 e d.lgs. 279/1997), che fissarono con il DPEF gli obiettivi della manovra annuale di finanza pubblica nel quadro delle scelte di medio periodo, offrendo basi definite all'azione di Governo per modificare con appositi nuovi interventi quegli andamenti previsti di spese e di entrate, a legislazione invariata, che fossero incompatibili con l'equilibrio di medio periodo.

Ho ritenuto opportuno questo breve richiamo all'esperienza storica per sottolineare che l'obiettivo di fondo che ha determinato i frequenti e importanti cambiamenti degli schemi decisionali-contabili e dei metodi programmatori della finanza pubblica è l'evoluzione equilibrata dei conti pubblici, ma che tale obiettivo si è mostrato largamente refrattario ai citati strumenti predisposti. L'osservazione, ritengo, è necessaria per comprendere appieno le novità più recenti in materia, valutare la loro funzionalità all'obiettivo e trarne previsioni per il prossimo futuro: allo scopo, tale obiettivo di fondo non deve mai essere perso di vista.

Certamente, gli anni 2000 sono stati segnati dall'irruzione della costruzione europea sui palcoscenici delle tradizionali sovranità dei singoli Stati in materia di bilancio pubblico. Gli accordi di Maastricht hanno quantificato gli obiettivi intermedi – rapporti del disavanzo e del debito con il PIL – ritenuti necessari a conseguire l'obiettivo finale, ovvero l'evoluzione equilibrata delle finanze pubbliche nazionali. I successivi anni sono stati punteggiati dalle difficoltà mostrate da molti dei paesi membri tra cui l'Italia al rispetto di tali accordi, e quindi dei confronti, non sempre pacifici, delle Autorità nazionali con quelle

europee sulle loro richieste di provvedimenti correttivi.

In uno scenario internazionale che ha visto acuirsi le problematiche competitive dei paesi europei con quelli emergenti, la crisi finanziaria del 2008 e successivamente quelle nazionali specifiche di qualche paese membro dell'UE, hanno persuaso le Autorità europee a rendere più stringenti ed efficaci sia l'azione preventiva sia quella correttiva dei risultati delle finanze pubbliche dei paesi membri, in modo che fosse rispettato il «Patto di Stabilità e crescita».

La forte caduta del tasso medio di crescita del PIL, negli anni 2000 e in particolare in quelli più recenti rispetto alle esperienze dei precedenti decenni, è di per sé una spiegazione delle rinnovate e accentuate preoccupazioni verso gli equilibri dei bilanci pubblici.

E' evidente che la bassa crescita economica dà essa stessa impulso agli squilibri dei conti pubblici, perché da un lato la minore crescita degli imponibili economici abbassa la crescita tendenziale delle entrate tributarie e parafiscali, e dall'altro lato essa stimola le spese pubbliche sociali di sostegno alle famiglie colpite nei redditi e nelle opportunità occupazionali, e stimola anche forme di sostegno, nei limiti consentiti, alle imprese (queste inoltre chiedono significative riduzioni delle aliquote del prelievo). Automaticamente, inoltre, a parità di tasso di aumento di disavanzo e debito, se si abbassa la crescita del PIL i valori dei rapporti fissati a Maastricht si elevano oltre il consentito.

Credo opportuno ricordare, a proposito dei rapporti fissati nel trattato di Maastricht e che tuttora quantificano gli obiettivi dell'azione preventiva e correttiva dell'UE verso le finanze pubbliche degli Stati membri, che i valori di tali rapporti non sono numeri magici.

Il valore del rapporto deficit/PIL (3%) è stato calcolato sull'ipotesi che la crescita del PIL fosse pari al 5% annuo, come era nelle esperienze a ridosso di quel tempo; pertanto, assumendo inoltre di volere stabilizzare il rapporto debito pubblico/ PIL al livello del 60%, che era allora il valore medio nei Paesi UE, risulta che su tali parametri il 3% del deficit sul PIL è il valore che stabilizza il rapporto debito pubblico/PIL. Ricordato questo, ci si dovrebbe chiedere se l'ipotesi di una crescita del PIL al 5%, ancora realistica negli anni '90, lo sia ancora oggi nel mutato quadro della competizione economica internazionale e dei persistenti squilibri finanziari e valutari tra le macro aree geoeconomiche.

Mantenendo i termini degli accordi di Maastricht, dunque, l'UE

ha inteso e intende rafforzare sia l'azione preventiva sia quella correttiva verso le finanze pubbliche dei paesi membri.

Tra il giugno e il settembre 2010 la Commissione ha proposto al Parlamento europeo e al Consiglio modifiche al regolamento CE 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche (la proposta definitiva è in (COM. (2010) 526;29.09.2010). E dagli inizi di settembre l'ECOFIN ha approvato una nuova procedura di sorveglianza multilaterale, in sede UE, e di valutazione preventiva dei bilanci, delle manovre finanziarie, e delle politiche economiche nazionali.

Si è, infatti, introdotto il "semestre europeo", dedicato a una sessione di bilancio europea, che dovrebbe avviarsi nel primo semestre 2011. In tale sessione di bilancio saranno valutati simultaneamente i PSC (Programmi di Stabilità e Convergenza) e i PNR (Programmi Nazionali di Riforme) presentati dagli Stati membri, in modo da ottenere la sorveglianza e il coordinamento preventivo delle politiche sia di bilancio sia economiche formulate dai singoli Stati.

Tali nuove scelte europee cambiano sostanzialmente la cadenza temporale del ciclo programmatico previsto dalla legge 196/2009. Ha dichiarato in proposito il Ministro dell'Economia a inizio ottobre (come da precedente citazione) che «la riforma della contabilità pubblica appena introdotta in Italia dovrà già questo autunno essere riformata e riallineata, per tempi e per metodi, alla novità assoluta costituita dalla sessione di bilancio europea».

Le nuove scadenze prospettano momenti di criticità alle procedure di formazione dei conti pubblici italiani, non solo stanti le tradizionali difficoltà ad ottenere tempestivamente nei primi mesi dell'anno le risultanze di bilancio del precedente esercizio di tanti enti territoriali, ma anche per le difficoltà a quantificare le numerose e significative posizioni debitorie, esistenti al momento della chiusura, degli enti della Amministrazioni Pubbliche verso terzi (debiti vs i fornitori ed altri arretrati di pagamenti, debite delle partecipate degli enti pubblici, e simili).

Ma, la questione che qui intendo sottolineare, nel mio compito di economista, è che Commissione Europea ed ECOFIN hanno mostrato, con le citate ultime decisioni, di avere preso piena consapevolezza, anche sul terreno operativo, che i valori di equilibrio individuati e quantificati negli accordi di Maastricht sono riferiti tanto ai saldi dei

conti pubblici (il numeratore), quanto ai livelli del PIL (denominatore), che l'andamento dei conti della finanza pubblica non è indipendente dall'andamento del PIL e viceversa: vi sono relazioni di causa ed effetto tra le due variabili e retroazioni delle variazioni indotte dell'una sulle variazioni dell'altra. Come si legge nella relazione di accompagnamento alla proposta definitiva della Commissione europea (29 settembre 2010): «i progressi verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sono stati però in linea di massima insufficienti, per cui le finanze pubbliche sono rimaste gravemente esposte alla recessione economica».

La risposta formulata dalle Autorità europee è, per l'appunto, la valutazione simultanea, nel semestre europeo, del PSC e del PNR dei singoli Stati e del coordinamento delle politiche economiche e di bilancio tra i singoli Stati. Infatti, nel PNR devono essere indicate le riforme strutturali previste per riavviare e sostenere la crescita economica, in modo che il miglioramento dei valori attesi del PIL (il denominatore del rapporto di stabilità) possa incidere positivamente anche sui valori attesi delle voci di finanza pubblica le cui variazioni sono ampiamente collegate a quelle del PIL.

La strategia consentirebbe pertanto ai singoli Governi provvedimenti meno restrittivi della spesa e meno incrementativi del prelievo fiscale con benefici effetti sui consumi e gli investimenti dell'economia, e quindi per retroazione ancora sul PIL.

E' chiara l'implicazione di tale strategia: nei periodi di abbassamento del tasso di crescita i disavanzi pubblici tendono ad ampliarsi, e quindi il Patto di stabilità richiede misure restrittive. Ma sono questi i periodi in cui in contrapposizione, divengono più forti all'interno degli Stati membri le spinte politico-sociali all'intervento pubblico a sostegno di famiglie e imprese che lamentano crescenti difficoltà economiche, nelle forme di maggiori spese e/o di minore prelievo. Gli obiettivi del patto di stabilità vengono allora a confliggere con le istanze sociali all'interno dei singoli Stati membri. Non solo. Le analisi compiute negli ultimi anni, a livello internazionale<sup>2</sup>, sulle

---

<sup>2</sup> Cfr. tra altri Alesina A., Ardagna S., Trebbi F. (2006), "Who Adjusts and When? On The Political Economy of Reforms", in NBER Working Papers 12049, February; HOI J., Galasso V., Nicoletti G., and Thai-Thanh Dang (2006), "The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries", OECD Working Paper 501.

difficoltà incontrate dagli Stati industrializzati a portare avanti le riforme strutturali, ritenute necessarie, per consenso assolutamente prevalente presso gli economisti, a rilanciare le economie di tali paesi nel nuovo scenario della competizione economica, puntano il dito sulla diffidenza esistente nelle opinioni pubbliche (leggi i corpi elettorali) verso riforme – nel mercato dei prodotti e dei fattori produttivi, delle regolamentazioni delle attività imprenditoriali e professionali, del sistema previdenziale e di quello finanziario – i cui benefici non si possono apprezzare immediatamente, mentre se ne vedono e sentono ben presto i costi.

Naturalmente, tali diffidenze e preoccupazioni sono stimolate e amplificate dall'azione di "lobbying" dei gruppi che dalle riforme di struttura temono l'erosione delle proprie consolidate posizioni di profitti, rendite e altri redditi fino allora protetti (si pensi alle vicende, non ancora chiuse dopo l'esito delle ultime elezioni di Midterm negli Stati Uniti, della recente riforma sanitaria nord americana, che la nuova maggioranza alla Camera vorrebbe rimettere in discussione).

L'attuale strategia dell'UE, di valutare preventivamente e simultaneamente nei singoli Stati, politiche di bilancio pubblico e politiche delle riforme, avrebbe quindi lo scopo non solo – ed è già assai importante – di aumentare l'affidabilità delle previsioni contenute nel PSC sull'andamento del PIL e quindi delle variabili di finanza pubblica ad esso collegate; ma avrebbe anche lo scopo *politico* di rendere meglio evidenti alle opinioni pubbliche (elettorali) europee che la mancata attuazione delle riforme strutturali (che includono, tra le altre, anche eventuali riforme del sistema tributario) aggraverebbe l'andamento dei conti pubblici così da richiedere nei prossimi esercizi nuove manovre di finanza pubblica di segno restrittivo. Ovvero, la nuova strategia punterebbe a dimostrare la necessità, superando le resistenze settoriali e categoriali, di attuare infine le riforme di struttura, valutate ed avallate in sede europea.

Tale strategia pare in linea di principio accettabile, non fosse altro perché non risulta ne sia stata presentata una alternativa, non essendo per il momento ipotizzabile a livello dei singoli Stati e nemmeno dell'UE – avendo anche presente che l'Unione non è ancora un soggetto di politica internazionale a titolo pieno – che si ottengano drastici cambiamenti della politica economica degli Stati che da alcuni decenni accumulano nei loro *fondi sovrani* le eccedenze dei loro conti con i

Paesi tradizionalmente avanzati (non lo stanno ottenendo, per ora, neppure gli Stati Uniti nei confronti della Cina).

Se a tale strategia economico finanziaria dell'UE occorre dunque riferirsi credo opportune almeno due riflessioni. La prima, che già ho presentato, attiene alla validità attuale del parametro del 5% di crescita del PIL preso alla base della quantificazione del vincolo al deficit pubblico quantificato negli accordi di Maastricht. Oggi credo che un valore obiettivo della crescita economica persino intorno alla metà del valore assunto a Maastricht potrebbe già essere considerato di non facile realizzazione. La seconda osservazione attiene alla richiesta di escludere dal computo della spesa pubblica rilevante per il saldo del 3% quella in investimenti pubblici.

Tale richiesta, più volte avanzata dal Governo italiano, con l'appoggio di altri, ha sempre incontrato il netto rifiuto di alcuni Stati membri *forti*, della Commissione europea e sullo sfondo della Banca Centrale Europea. Ciò può sorprendere, perché così il modello keynesiano della determinazione del PIL, nel breve periodo, come i modelli post keynesiani di crescita assegnano un ruolo centrale agli investimenti, come motore della domanda globale e come veicolo di infusione del progresso tecnologico nel sistema produttivo.

Il rifiuto di tale richiesta è motivato dalla BCE sull'affermazione che, ai fini della stabilità monetaria, rilevano tutti i flussi finanziari, che includono quelli destinati agli investimenti. Ma si può rispondere che essendo l'esclusione degli investimenti pubblici dal vincolo al deficit uno strumento per conseguire una maggiore crescita del PIL, questa riassorbirebbe (come insegnava Keynes) nella maggiore produzione reale gli effetti altrimenti inflazionistici dei maggiori flussi finanziari. Peraltro, sarebbe non solo ingenuo, ma soprattutto improduttivo per un confronto costruttivo in sede europea, nascondersi che la BCE ha finora proceduto nella scia del pensiero della Bundesbank della Germania federale.

Dal tempo della ricostruzione post bellica tedesca, quando le immani rovine delle strutture di quel paese paradossalmente arrecarono rinnovata forza successiva, perché imposero una pressoché totale ricostruzione dell'apparato produttivo, quindi utilizzando le più recenti strutture impiantistiche, tecniche e organizzative del tempo; da allora la Bundesbank ha *abituato* le imprese tedesche ad operare in un quadro di moneta nazionale forte. Il passaggio dal marco forte all'euro forte non è

stato e non è perciò traumatico per le imprese di quel paese che hanno in effetti saputo confermare dopo l'avvento dell'euro la loro forza esportatrice. Viene spontaneo il paragone con l'Italia, le cui imprese hanno sì saputo nella seconda metà del novecento ritagliarsi con la loro capacità fette importanti del mercato mondiale, ma sono state anche agevolate dalla lira mediamente debole e aiutate in ben note occasioni da mirate svalutazioni competitive.

Con l'ingresso nell'Eurozona tale strumento pubblico di sostegno alle nostre imprese non è più disponibile, né con esso quello della politica monetaria accomodante. Resta al Governo nazionale, degli strumenti tradizionali della politica economica, solo quello della politica di bilancio, ma anch'esso ormai sempre più vincolato dagli accordi presi in sede UE.

Messe tali considerazioni insieme all'osservata bassa dinamica degli investimenti pubblici nel nostro Paese, la richiesta della loro esclusione dal vincolo europeo al saldo del bilancio pubblico appare del tutto motivata, dal punto di vista italiano; ma dovrebbe anche essere accettabile dal punto di vista europeo, purché si mantenga fermo che l'obiettivo europeo – come esplicitamente dichiarato dalla Commissione – è di impedire innanzitutto con l'azione preventiva che vi sia uno Stato membro che non riuscendo a controllare la dinamica dei conti pubblici rapportata a quella del PIL squilibri la posizione dell'intera Europa e soprattutto dell'Eurozona.

Si aggiunga che l'esperienza del nostro paese insegna che le politiche restrittive suscitano le maggiori proteste sociali quando esse toccano i redditi delle persone, e quindi i tagli alle spese per gli investimenti pubblici appaiono politicamente più agevoli, perché i progetti di investimento materialmente non protestano.

Ma inevitabilmente ci si ritrova, in seguito, a fare i conti con le conseguenze assai negative, per l'intero sistema socio economico, di investimenti pubblici inadeguati alle esigenze: più bassa produttività media; degrado di alcuni grandi servizi pubblici, della difesa ambientale e del territorio, ed altri, che oltre ad influire negativamente sulla produttività media del sistema e perciò sull'andamento del PIL, susciteranno in seguito pressanti istanze dei cittadini a interventi pubblici di emergenza che richiederanno spese aggiuntive.

Ritengo che se non si scioglie questo nodo, della insufficiente dinamica degli investimenti pubblici ormai sperimentata in Italia da



decenni, negli anni futuri si incontreranno difficoltà crescenti anche al rispetto dei vincoli di stabilità relativi ai rapporti tra i saldi di finanza pubblica e il PIL.

L'attuale strategia dell'UE che correttamente vuole valutare le previsioni contenute nel PSC attraverso le relazioni causali esistenti tra gli andamenti previsti della finanza pubblica e gli andamenti previsti del PIL, dovrebbe essere l'occasione logica e opportuna per risollevare la questione degli investimenti pubblici, avvalendosi delle predette argomentazioni economiche.

Resta l'obiezione da parte della Commissione, che l'esclusione delle spese per investimenti pubblici dal computo rilevante per i vincoli di stabilità, potrebbe indurre gli Stati membri a nascondere sotto le definizioni d'investimenti pubblici anche spese di natura sostanzialmente corrente, vanificando l'azione di sorveglianza in sede UE o innescando dannosi contenziosi tra le parti. La magistratura della Corte dei Conti ha da sempre competenza specifica in materia, che potrebbe essere proficuamente rafforzata in modo che esse possa predisporre tutti i chiarimenti necessari a che le Autorità dell'UE possano consapevolmente valutare la correttezza delle quantificazioni degli investimenti pubblici reali e non eventualmente fittizi.

Tornando sul terreno dell'attuazione tecnica della strategia europea della finanza pubblica ora varata, appare che, metodologicamente, essa rappresenta un salto di qualità rispetto al passato in quanto richiede approfondite valutazioni delle relazioni causali che legano le variabili di finanza pubblica alle componenti del PIL, ovvero legano le variazioni di finanza pubblica alle altre scelte generali della politica economica. Ma proprio per realizzare tale salto di qualità si prospetta un impegnativo lavoro interpretativo e previsivo di tali relazioni, che richiede, io penso, maggiori sinergie tra enti, istituti ed uffici preposti nell'ottica della integrazione e della interdisciplinarietà. Un impegnativo lavoro che non può fermarsi ai dati aggregati macroeconomici. Questi debbono essere ricavati come risultati di un rigoroso lavoro sui dati disaggregati.

A monte, occorre che le informazioni sui dati disaggregati siano fornite tempestivamente e che i dati siano di accettabile e verificabile qualità. Gli ostacoli informativi sono molteplici e credo non superabili senza appositi ed efficaci interventi.

Fermandoci alle specificità dell'Italia, l'avviato federalismo

fiscale e amministrativo solleva nuove criticità riguardanti il sistema delle informazioni relative alla finanza pubblica. Basti pensare, non essendo scopo di questa relazione approfondire tali problematiche, alle disomogeneità dei bilanci regionali. Spesso le Regioni utilizzando criteri tra esse differenti. I Comuni e le Province presentano conti consuntivi i cui gradi di esaustività dei dati sono significativamente variabili, e talora tali conti sono incompleti o più frequentemente presentano interpretazioni difformi nelle contabilizzazioni di poste rilevanti; lacunose sono le informazioni relative ai servizi esternalizzati e soprattutto alle società partecipate degli enti territoriali, veicolo di possibili debiti occulti degli enti pubblici.

Un significativo miglioramento dei sistemi informativi appare peraltro essere anche il necessario presupposto del buon esito della scommessa sulla superiore efficienza del modello federalista rispetto a quello dello stato accentrato.

La letteratura internazionale, infatti, ha riconosciuto al modello federalista il pregio – se correttamente attuato – di elevare l'efficienza dell'intervento pubblico attraverso l'avvicinamento territoriale dei centri decisionali pubblici ai cittadini/elettori così da responsabilizzare i rapporti amministratori – amministrati, anche rendendo evidenti le difformità di efficienza tra i diversi enti territoriali nell'esercizio di una medesima funzione. L'intenzione è di spingere gli enti meno efficienti ad elevare la produttività e qualità dei servizi resi.

In Italia l'obiettivo è sintetizzato nella previsione legislativa del calcolo dei «fabbisogni standard» per le prestazioni garantite e tutelate dalla perequazione; dovendosi attenere ai finanziamenti dei fabbisogni standard calcolati secondo parametri di efficienza, anche gli enti territoriali storicamente meno efficienti dovranno elevare la loro produttività per fare rientrare le loro spese nei fabbisogni a loro attribuiti.

Già sono sorte le prime polemiche sui modi per quantificare i «fabbisogni standard» per le singole prestazioni che devono essere offerte a livello territoriale. Esse riguardano anzitutto la scelta delle variabili-socio economiche, demografiche, ambientali, produttive, che dovrebbero determinare le condizioni *efficienti* dell'offerta delle prestazioni nelle singole circoscrizioni.

Le metodologie di stima delle relazioni tra le variabili esplicative e i costi efficienti dell'offerta sono anch'esse soggette a discussione, e la

qualità dei dati statistici disponibili certamente condiziona il grado di affidabilità della metodologia adottata.

Peraltro, il panorama internazionale – essendo il federalismo ormai assai diffuso nel mondo – mostra che tali discussioni sono presenti in tutti i paesi, e che le soluzioni adottate possono essere modificate nel tempo e sulla base dei risultati ottenuti.

In tutti gli Stati che hanno adottato il modello federalista si è discusso anche sulla individuazione e composizione della Autorità preposta a quantificare i «fabbisogni standard» e sono state fatte scelte diverse in differenti paesi.

Ho letto della disponibilità offerta da questa Corte per nome del Suo Presidente<sup>3</sup>, a mettere a frutto le proprie conoscenze e competenze per collaborare alla elaborazione delle procedure e delle valutazioni per la costruzione dei fabbisogni e dei livelli essenziali delle prestazioni, posti a fondamento del federalismo fiscale italiano.

Considerate anche le intensità delle polemiche italiane derivanti dalle forti disuguaglianze territoriali e da quelle delle condizioni di partenza delle finanze regionali e locali (la spesa storica), credo che la disponibilità offerta da una magistratura specificatamente competente andrebbe immediatamente accolta dal nostro legislatore. Il pericolo è, infatti, che il disegno federalista avviato dalla riforma del titolo V della Costituzione ed ancora in fase di completamento attuativo, si snaturi e si distorca, nelle polemiche tra Governo centrale ed enti territoriali di vario livello, rispetto al suo naturale obiettivo di maggiore responsabilizzazione, partecipazione, e quindi di maggiore efficienza nelle decisioni e gestioni della finanza pubblica.

Siffatto esito negativo complicherebbe assai, sul versante degli impegni assunti a livello europeo, il rispetto del Patto di stabilità, e sul versante interno provocherebbe nuove occasioni di conflittualità e lacerazione.

Vorrei ricordare, in proposito, che agli inizi del 2000 nella Germania federale è stata la Corte Costituzionale, che pure non è organo specializzato in materia, a dirimere una forte controversia innescata dai «Länder» maggiori contributori alla perequazione in favore dei «Länder» più deboli, i primi lamentando eccessivi oneri posti a loro carico. A tutti la sentenza della corte Costituzionale tedesca è parsa

---

<sup>3</sup> Cerimonia di insediamento del Presidente Giampaolino (9 ottobre 2010).

equilibrata ed accettabile.

In linea generale in Italia, le difficoltà a conciliare il patto di equilibrio europeo con le istanze sociali interne per il mantenimento del welfare e della funzionalità e universalità dei maggiori servizi pubblici si prospettano ancor più forti che per quasi tutti gli altri paesi europei.

Si consideri infatti anche il secondo vincolo imposto dal patto europeo, quello del rapporto debito/PIL che dovrebbe essere ricondotto al 60%, mentre in Italia è oggi sopra al 115%. Vero è che il nostro Governo, nelle ultime riunioni europee, ha opportunamente ottenuto il riconoscimento che la valutazione del debito pubblico, ai fini del rapporto, deve essere integrata con quello del debito privato. Infatti è l'insieme delle posizioni debitorie che rileva, economicamente, per la stabilità finanziaria dell'UE e in particolare dell'Euro. E, dopotutto, la crisi mondiale del 2008 è originata dal debito privato, non da quello pubblico.

Tuttavia, con un rapporto debito pubblico/PIL che è circa il doppio di quello concordato a Maastricht, e che conferisce all'Italia un poco invidiabile primato, è comprensibile che l'UE solleciti il nostro paese a destinare gli auspicati futuri avanzi primari del bilancio alla riduzione del debito. Agli occhi della pubblica opinione, la sollecitazione europea significa che i *sacrifici* chiesti per conseguire avanzi primari del bilancio pubblico dovrebbero essere destinati non a soddisfare le tante istanze sociali finora insoddisfatte, bensì alla riduzione dello stock di debito pubblico.

Le difficoltà a far accettare politicamente nel paese un programma significativo di rientro dal debito pubblico appaiono, allora, evidenti; ma, se non risolte, esse appaiono destinate nel tempo a indebolire la nostra posizione in sede europea.

Nel dibattito interno su tale delicato aspetto della nostra prospettiva europea è consueto il riferimento agli assai ampi margini esistenti di evasione fiscale (tributaria e contributiva), da cui le Autorità italiane potrebbero trarre nuove risorse così da conciliare le richieste europee alla riduzione del debito pubblico con le istanze interne di larghe fasce della popolazione.

In effetti, la previsione di maggiori entrate dal recupero di materia imponibile evasa ed elusa già è presente nei nostri bilanci pubblici e dà luogo a discussioni sulla attendibilità di tali stime, stante anche la difficoltà alla loro verifica di consuntivo, le evasioni non essendo note

*per definizione.*

Quali possono essere le effettive prospettive del contributo del recupero di materia imponibile evasa ed elusa al risanamento delle finanze pubbliche italiane? E' una domanda cui non credo sia possibile dare risposta diretta. Piuttosto, credo che la domanda andrebbe posta diversamente, cercando ancora di apprendere dalla lezione storica.

Dopo gli iniziali entusiasmi per la grande riforma tributaria 1972-74 che certamente allineava il nostro ordinamento a quello degli Stati più avanzati, ben presto apparve che non solo la sua capacità di gettito ma anche la sua equità, orizzontale e verticale, erano parzialmente compromessi dal fenomeno rilevante dell'evasione. Pertanto, dalla fine degli anni '70 si sono susseguiti provvedimenti legislativi e regolamentari di «lotta all'evasione» imponendo ai contribuenti nuovi e più stringenti obblighi di documentazione e contabilità, riducendo alcune possibilità di detrazione dei costi, ampliando le opportunità dell'accertamento di natura sintetica e presuntiva, guidando i controlli degli uffici fiscali attraverso analisi statistiche sulle dichiarazioni, fino agli accertamenti basati sugli studi di settore; e inoltre introducendo deroghe al segreto bancario ed inaspando le sanzioni amministrative e anche penali.

Dopo la liberalizzazione dei movimenti finanziari sull'estero, si è lavorato e si lavora in sede europea, e anche su accordi con altri Stati, per scambi di informazioni tra le Amministrazioni e per altri strumenti (quali le «euro ritenute» e le proposte di armonizzazione tributaria) al fine di ridurre le evasioni ed elusioni attraverso operazioni internazionali. Eppure, ancora oggi sentiamo lamentare da tutte le parti, politiche e sociali, l'enorme evasione che costituirebbe l'ostacolo primario al riequilibrio della finanza pubblica. Che fare allora? Vorrei ancora richiamarmi agli insegnamenti dei *maestri* italiani della scienza delle finanze, dei quali già ho citato Luigi Einaudi. Essi hanno sempre ammonito che per il successo nella lotta all'evasione i provvedimenti legislativi ancorché necessari non sono sufficienti. Serve il lavoro quotidiano, professionale ed impegnato degli uffici competenti, questi debitamente organizzati ed attrezzati allo scopo.

Oggi, aggiungerei, serve anche un efficiente coordinamento tra i molteplici uffici nazionali che hanno direttamente o indirettamente competenze capaci di individuare materia imponibile; e in questa ottica va sicuramente rafforzata anche la collaborazione internazionale tra le

Amministrazioni finanziarie almeno dei paesi UE.

Altro ammonimento che ci viene dai nostri massimi studiosi è che il processo di recupero a tassazione della materia imponibile deve essere continuo ma graduale nel tempo, e calibrato sulle condizioni dell'economia. Per esemplificare nel concreto, non ci si può nascondere che non poche delle nostre PMI hanno costruito la propria posizione nei mercati anche avvalendosi dei benefici di una parte di attività *sommersa*. Si parla allora di ostacoli socio-politici alla lotta all'evasione, non parendo accettabile mettere in difficoltà, con nuovi accertamenti, la vita delle imprese e il lavoro delle loro maestranze, stante anche le attuali condizioni di credito difficile.

L'azione pubblica deve riuscire allora ad essere graduale e coordinata, così da procedere nella sostituzione di tale strumento improprio per il sostegno delle imprese, ovvero la tolleranza del *sommerso*, con gli strumenti propri della politica industriale, commerciale, creditizia, della qualificazione professionale, della promozione dell'innovazione, delle dotazioni di adeguate infrastrutture. Attueremo così effettivamente, in tale campo, il raccordo funzionale, voluto dalle Autorità europee, tra il PSC e il PNR, tra le decisioni di finanza pubblica e gli altri interventi della politica economica.

La volontà morale e la costanza nell'impegno professionale, uniti alle necessarie doti di buon senso e di equilibrio in settori così delicati del funzionamento della nostra economia, dovrebbero guidare la politica tributaria non meno che quella della spesa pubblica.

Anche per la spesa, inclusa quella sociale, non mi pare esservi altra ricetta, per rendere l'obiettivo di equilibrio dei conti pubblici imposto dagli accordi europei compatibile con le istanze delle cittadinanze, che quella di accrescere gradualmente l'efficienza della spesa, il che vuol dire sapere accrescere il grado di soddisfazione per i cittadini anche a parità di spesa. Per l'obiettivo della maggiore efficienza della spesa pubblica, come della politica tributaria, non bastano nuovi provvedimenti legislativi e regolamentari, ancorché necessari; occorrono il rigore e la professionalità dell'azione quotidiana, il continuo monitoraggio e le verifiche dei risultati. Sono traguardi che oggi in Italia possono apparire difficili da raggiungere, ma non impossibili.