

IL COORDINAMENTO DINAMICO
DELLA FINANZA PUBBLICA

UNIVERSITÀ DI CAGLIARI

PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Serie I (Giuridica)

Volume 81

IL COORDINAMENTO DINAMICO DELLA FINANZA PUBBLICA

Atti del Convegno di Cagliari, 15 -16 ottobre 2010
(aggiornati con riferimenti alle principali novità
successivamente intervenute)

A CURA DI

LUCIA CAVALLINI CADEDU



JOVENE EDITORE - NAPOLI - 2011

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© *Copyright* 2011

ISBN 978-88-243-0000-0

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109

80134 NAPOLI - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19

Fax (+39) 081 552 06 87

web site: www.jovene.it

e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi.

Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248.

È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy

Stampato in Italia

In ricordo di Francesco Zaccaria

INDICE

| | |
|-----------------|----|
| <i>Premessa</i> | IX |
|-----------------|----|

PRIMA SESSIONE

Presidenza ALBERTO AZZENA

| | |
|--|----|
| ANTONIO BRANCASI | |
| Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale | 3 |
| RITA PEREZ | |
| Il bilancio dopo le riforme europee | 17 |
| GUIDO RIVOSACCHI | |
| Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali | 31 |
| MARIA VITTORIA LUPÒ AVAGLIANO | |
| Federalismo fiscale e controllo della spesa pubblica | 33 |
| GIOVANNA COLOMBINI | |
| Federalismo demaniale. più ombre che luci | 45 |
| FRANCESCA NUGNES | |
| Il percorso di armonizzazione degli enti territoriali | 71 |

SECONDA SESSIONE

Presidenza RITA PEREZ

| | |
|--|----|
| ANDREA CRISMANI | |
| Il problema della gestione del debito pubblico | 87 |

| | |
|--|-----|
| MICHELA PASSALACQUA | |
| «Convergenza» e livelli essenziali delle prestazioni | 125 |
| MATTEO BARBERO | |
| La «territorializzazione» del patto di stabilità interno | 165 |
| GIULIANA GIUSEPPINA CARBONI | |
| Il coordinamento della finanza pubblica negli ordinamenti stranieri: modelli e obiettivi | 199 |
| LUCIA CAVALLINI | |
| Corte costituzionale e coordinamento dinamico della finanza pubblica | 255 |
| ELISABETTA BANI - FRANCESCO GRASSI NARDI | |
| Meccanismi e strumenti di controllo alla luce della disciplina di riforma della contabilità e finanza pubblica | 293 |
| VIVIANA BARLETTA | |
| Costi e fabbisogni standard nel d.lgs. 216/2010: le parole chiave del federalismo fiscale | 331 |
| STEFANO CONGIU | |
| Il coordinamento dinamico della finanza pubblica come competenza legislativa | 343 |
| VANESSA MANZETTI | |
| Il federalismo municipale | 369 |
| VALERIA MARROCCO | |
| Fabbisogni e costi standard in sanità | 391 |

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

| | |
|--|-----|
| ALBERTO AZZENA | |
| Verso l'arduo coordinamento della finanza pubblica | 401 |

PREMESSA

Con cadenza pressoché biennale, presso l'Università di Cagliari, Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di diritto pubblico e di studi sociali, studiosi ed esperti sono convocati per trattare temi del sistema giuridico della Contabilità e finanza pubblica.

Le iniziative si inquadrano nell'ambito del Dottorato in Diritto pubblico e dell'economia con sede presso l'Università di Pisa ed al quale l'Università di Cagliari aderisce.

Un primo incontro, nei giorni 6 e 7 settembre 2000, è stato dedicato al tema «*Controlli interni nelle pubbliche amministrazioni e decreto legislativo n. 286 del 1999*». I relativi atti sono stati pubblicati dall'Editore Giappichelli, Torino, nel 2001.

Ha fatto seguito un Convegno, tenutosi nei giorni 7 e 8 giugno 2002, dedicato alle «*Linee di riforma dei bilanci pubblici*», i cui atti sono stati pubblicati dall'Editore Giappichelli, Torino, nel 2003.

Nei giorni 28 e 29 novembre 2003 si è tenuto il Convegno su «*La gestione delle autonomie tra rinnovamento e stabilità*», del quale ha pubblicato gli atti l'Editore AV, Cagliari, nel 2005.

Si è quindi svolto il Convegno su «*Strumenti finanziari e risorse per le autonomie*», nei giorni 16 e 17 marzo 2007, i cui atti sono stati pubblicati dall'Editore Cedam, Milano, nel 2008.

Infine si pubblicano qui gli atti relativi all'incontro dei giorni 15 e 16 ottobre 2010 sul tema «*Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*».

SECONDA SESSIONE

Presidenza RITA PEREZ

ANDREA CRISMANI

IL PROBLEMA DELLA GESTIONE DEL DEBITO PUBBLICO

SOMMARIO: 1. Le funzioni del debito pubblico. – 2. Le funzioni del debito pubblico in origine. – 3. I deficit di bilancio quale caratteristica della finanza pubblica italiana e il modo di concepire l'attività finanziaria. – 4. L'asimmetria tra il potere fiscale e il potere di spesa e il modo di concepire la finanza pubblica. – 5. L'asimmetria tra la responsabilità finanziaria di fronte all'Unione europea e la distribuzione dei poteri con i diversi livelli di governo. – 6. Le fonti del debito e i soggetti passivi. – 7. *No bail out clause*, *Euro-restrukturierungsfazilitaet*, *Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz* e *default*. – 8. La riduzione del debito.

1. *Le funzioni del debito pubblico*

Il debito pubblico, come è noto, è la risultante cumulativa dei prestiti che lo Stato e le sue amministrazioni contraggono per finanziare periodicamente il deficit di bilancio o, se si preferisce, la differenza tra spese ed entrate al netto degli interessi sui relativi titoli emessi, cioè il cosiddetto disavanzo primario. In termini diversi, esso è un debito dello Stato verso i cittadini – che ne ricevono gli interessi e la restituzione del capitale –, ma è, di converso, anche un debito dei cittadini verso se stessi, attraverso il pagamento delle imposte¹. Infatti, Voltaire sostiene che uno Stato non può mai impoverirsi con i prestiti, «non dovendo che a se stesso».

La scienza delle finanze colloca il debito pubblico fra le forme di entrate straordinarie, ossia quelle entrate per il cui prelievo si ricorre al capitale, anziché al reddito. Esso, infatti, consiste nello scam-

¹ G. DI TARANTO, *Finanza e debito pubblico in Italia tra età moderna e contemporanea*, in Centro Interuniversitario di Ricerca per la Storia finanziaria Italiana, in *Rivista di Storia Finanziaria*, 15, 2005, 137.

bio di una certa quantità di moneta attuale (il capitale monetario) versata dai sottoscrittori contro una certa quantità di moneta futura, comprendente il capitale, gli interessi e gli eventuali premi, che lo Stato s'impegna a corrispondere.

Il diritto internazionale pubblico intende per debito pubblico il debito contratto dallo Stato con soggetti (banche e/o privati individui) appartenenti al settore privato, attraverso tecniche giuridiche anche molto differenti e il contenuto di tali obbligazioni è regolato dall'autonomia della parti nel rispetto dei limiti posti dalla legge applicabile². La definizione³, privatistica⁴ o pubblicistica⁵ o mista⁶, del debito pubblico è importante per l'applicazione della normativa sul-

² V. FOLZ, *State Debts*, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. VIII, Amsterdam, 1985, 484 ss.

³ In generale sull'argomento si v.: A. ALFONSO, *Debito pubblico*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 749 ss.; A. BRUNIALTI, *Debito pubblico*, in *Enciclopedia giur. it.*, Milano, 1911; F. CAMMEO, *Diritti di credito e diritti reali (in tema di titoli del debito pubblico)*, in *Giur. it.*, 1908, III, 215; I. MUSU, *Il debito pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1998; D. VIGNANI, *Il debito pubblico italiano*, Università di Siena, Fac. di Giurisprudenza. - Ist. di Economia e Statistica, 1996.

⁴ In base a questa teoria l'emissione di un prestito pubblico include la stipulazione di una serie di contratti di prestito. Le modalità di questi contratti non sono stabilite mediante le molteplici convenzioni coi singoli contraenti, ma sono formate da una legge generale, o da leggi speciali o da atti amministrativi, che si emanano in virtù di facoltà volta a volta concessa dalla legge, però in sede di costituzione del rapporto fra lo Stato ed i suoi creditori, lo Stato non agisce quale ente sovrano ma quale contraente, in condizioni di eguaglianza coi sottoscrittori del prestito. I diritti ed i doveri di entrambe le parti, pertanto, si determinano, in quanto non regolati dalle leggi speciali sui prestiti pubblici, secondo i principi del diritto privato concernenti il contratto di mutuo e il contratto di rendita.

⁵ Secondo questa teoria il debito pubblico genera un rapporto prevalentemente pubblicistico in considerazione del fatto che: 1) lo Stato ha facoltà, con provvedimenti legislativi, di portare unilateralmente modificazioni ai patti contrattuali; 2) i creditori non possono considerare la totalità dei beni dello Stato come garanzia dei loro crediti, poiché tali beni, in linea normale, sono destinati a fini pubblici; 3) l'emissione di un prestito è di per se stesso un atto di sovranità che lo Stato compie nell'esercizio del suo potere politico.

⁶ S. Romano (*La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in *Trattato Orlando* Milano, Società Editrice Libreria, 1902) considera il debito pubblico come uno dei casi in cui «ci troviamo di fronte a diritti ed obbligazioni di carattere misto».

l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione civile rispetto alle controversie aventi ad oggetto operazioni di prestito internazionale in caso di *default* dello Stato⁷.

Il debito pubblico è anche un valido strumento di politica monetaria e finanziaria, poiché ricorrendo a esso, lo Stato può controllare e regolare il flusso monetario nel mercato, diminuendo o aumentando quest'ultimo secondo le esigenze contingenti, oppure agli stessi fini può modificare con un proprio atto d'imperio il saggio d'interesse o la scadenza del prestito (conversione)⁸.

Infine, il ricorso all'indebitamento pubblico costituisce in politica economica un mezzo atto a raggiungere obiettivi di espansione dell'economia. In ciò consiste la politica del cosiddetto *deficit-spending*: sottraendo una quota del risparmio monetario disponibile sul mercato per finanziare maggiori spese dello Stato, si crea un aumento della domanda di beni, di consumo e d'investimento, che pro-

⁷ Dell'aspetto sull'immunità dello Stato e sull'inadempimento delle obbligazioni di prestito si v. in particolare M. BORDONI, *Default nel debito pubblico ed immunità dello stato estero dalla giurisdizione civile*, in *Riv. dir. internaz.*, 2006, 4, 1031 e ss. L'A. analizza le diverse correnti di pensiero. Secondo una prima linea di pensiero sostenuta da A. DE LAPRADELLE, *Politis, Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, 1924, vol. 2, 524 ss., G. JÉZE, *La garantie des emprunts publics d'Etat*, in *Recueil des cours*, 1925, II, 174 ss. e M. MIELE, *Immunità giurisdizionale degli Stati*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VIII, Torino, 1962, 200 l'attività statale di emissione di titoli obbligazionari, in quanto autorizzata con legge e finalizzata a finanziare il bilancio nazionale, sia da considerarsi attività pubblica coperta da immunità. In base ad una diversa linea di pensiero caldeggiata da altri autori (si v. J. FISHER WILLIAMS, *Le droit international et les obligations financières internationales qui naissent d'un contract*, in *Recueil des cours*, 1923, I, 314 ss., G.S. FREUND, *Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Anleihen*, Berlin, 1907, 55 ss., G.R. DELAUME, *Public Debt and Sovereign Immunity: The Foreign Sovereign Immunities Act of 1976*, in *American Journal of Int. Law*, 1977, 399 ss.; F. MEILI, *Das Staatsbankrott und die moderne Rechtswissenschaft*, Berlin, 1895, 8; B. NOLDE, *La monnaie en droit international public*, in *Recueil des cours*, 1929, II, 273 ss.; G. SACERDOTI, *I contratti tra Stati e stranieri nel diritto internazionale*, Milano, 1972; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. I, Torino, 1937, 277) hanno invece sostenuto la natura privatistica delle operazioni di prestito in quanto riconducibili alla categoria dei cd. contratti internazionali conclusi dallo Stato con i privati. L'A. individua un terzo indirizzo, sostenitore della natura composita del debito pubblico (così G. VAN HECKE, *Problèmes juridiques des emprunts internationaux*, Leiden, 1955, 17 ss.).

⁸ M.L. BASSI, *La gestione del debito pubblico*, Roma, F. Angeli, 1992, 20 e ss.

voca, a sua volta, grazie ai meccanismi del moltiplicatore e dell'acceleratore, una ripresa della produzione e dell'occupazione⁹.

Tuttavia con l'adesione prima alla Comunità europea e poi all'Unione europea gli Stati si sono autovincolati in settori fondamentali della loro organizzazione e in particolar modo nel comparto delle leggi di spesa. Infatti, influire sulla congiuntura economica, cioè sulla quantità della liquidità disponibile e scegliere gli impieghi verso i quali indirizzarla si è ritenuto fosse una manifestazione imprescindibile della sovranità. Il tasso di interesse, il tasso di cambio, l'indebitamento verso la Banca centrale, il vincolo e la misura del deposito obbligatorio costituivano gli strumenti che individualmente e nel loro impiego sistematico servivano allo scopo. I Trattati hanno introdotto e di conseguenza costituzionalizzato una serie di regole quantitative in materia finanziaria attraverso le quali hanno individuato una serie di condizioni (fisiologiche) in base alle quali il mercato deve funzionare, e precisamente: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, una bilancia di pagamenti sostenibile, divieto di disavanzi eccessivi¹⁰. Questi principi che rappresentano degli indici di sostenibilità, anche se non da tutti condivisi¹¹, sono stati tradotti dai medesimi Trattati in rapporti quantitativi non derogabili tra prodotto interno lordo e rispettivamente l'indebitamento annuale e il debito totale di ciascuno degli Stati membri¹².

⁹ G. SGARAMELLA., *Debito pubblico*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, IV, 1989, 510 e 511.

¹⁰ Il divieto di disavanzi eccessivi ha un forte e preciso valore giuridico, non soltanto un valore politico, in tal senso G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, 40 e ss.

¹¹ Permangono, però, taluni dubbi sugli indici considerati rappresentativi dei limiti della sostenibilità. È lecito domandarsi quale teoria economica stabilisce che i rapporti ottimali tra deficit e Pil oppure tra debito pubblico e Pil debbano essere, rispettivamente, del 3% e del 60%, come richiesti dal Patto di stabilità e crescita. F. Kostoris Padoa Schioppa (*Lessico dell'economia*, Luiss University Press, Roma, 2005, 180 ss.), ad esempio, l'A. formula l'ipotesi di fissare solo il parametro debito/Pil, «consentendo ad ogni Stato membro una certa libertà nel *deficit spending* in ragione del suo tasso di sviluppo economico».

¹² Sugli aspetti sanzionatori invece si v. M.P. CHITI, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, 1177.

Paradossalmente, se da un lato vi sono limiti esterni sempre più stringenti al debito e alla politica di indebitamento degli Stati membri per effetto del Patto di Stabilità e Crescita e delle nuove regole sulla *governance europea* e limiti interni per effetto del patto di stabilità interno per le Regioni ed Enti locali, i quali si sono rivelati per le imprese appaltatrici la maggior causa del ritardo nei pagamenti nonostante il fatto che le amministrazioni pubbliche abbiano a disposizione flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese¹³, dall'altro lato, di fronte all'incapacità di dare una risposta adeguata all'attuale crisi¹⁴, si sta formando l'idea di creare una finanza federale nell'area euro e aprire l'U.e. verso un debito europeo volto a finanziare un piano di rilancio dell'economia¹⁵ e realizzare un obiettivo ancora più ambizioso¹⁶: quello di far diventare il debito

¹³ Una delle cause maggiormente segnalata dalle imprese (il 46,3%) è, il Patto di Stabilità interno per Regioni ed Enti Locali, che pone dei vincoli di spesa stringenti per le stazioni appaltanti, vincoli che, in ultima istanza, si riflettono sui rapporti contrattuali già in essere e quindi sulle imprese e di fatto contrasta con un'altra normativa, di matrice europea, che disciplina il ritardo dei pagamenti. Fino ad ora la disciplina era prevista dal d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 di attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Quest'ultima direttiva è sostituita dalla direttiva 2011/7/UE, la quale, a differenza della prima, tiene in considerazione la specificità delle pubbliche amministrazioni, delle società pubbliche e dei soggetti che prestano servizi sanitari. Infatti, quest'ultimi potranno beneficiare di proroghe di termini di pagamento al fine di garantire il bilanciamento tra le esigenze dei pazienti e quelle finanziarie delle imprese creditrici.

¹⁴ È ancora più paradossale la divergenza fra l'obiettivo della stabilità dei prezzi e gli altri obiettivi di politica economica. Se da un lato la Banca Centrale Europea dispone di propri strumenti per realizzare l'obiettivo che le è stato assegnato dal Trattato di Maastricht, dall'altro lato gli altri obiettivi – in particolare, lo sviluppo e la piena occupazione – a livello europeo è possibile soltanto un coordinamento delle decisioni prese a livello nazionale. Inoltre il Patto di Stabilità e Crescita mantiene invariati i vincoli anche durante la fase recessiva dell'economia, ma lascia a carico degli Stati membri la responsabilità di realizzare tali obiettivi.

¹⁵ S. MICOSI e D. GROS, *A bond-issuing stability fund could rescue Europe*, in <http://www.europesworld.org>, Summer 2009.

¹⁶ Sull'argomento si v. M.T. SALVEMINI, *Una nuova visione del debito dell'Unione*, a cura di M.T. SALVEMINI e F. BASSANINI, *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Passigli Ed., Firenze-Antella, 303 e ss., e in particolare 313-4.

pubblico in euro funzionale all'uso dell'euro come moneta riserva, o, in genere, come moneta importante nei portafogli dei grandi investitori in tutto il mondo.

2. *Le funzioni del debito pubblico in origine*

Ben diversa da quell'ora esposta e molto più circoscritta era in origine la funzione del debito pubblico. Si ricorreva ad esso in casi di necessità, quali lo scoppio di guerre o il verificarsi di calamità naturali, oppure per finanziare grandi opere pubbliche o anche generalmente per risanare situazioni di temporaneo deficit di bilancio¹⁷.

Anticamente, così come durante il Medio-Evo e nel periodo dell'assolutismo monarchico soggetti del rapporto, per così dire, di debito pubblico erano le persone del monarca e dei singoli detentori di capitali o una pluralità di essi.

La natura del rapporto stesso era pressoché esclusivamente privatistica, essendo accompagnato l'impegno della parte debitrice, il sovrano, da forme di garanzie reali (quali ipoteche e pegni sui beni di sua proprietà), o personali (fideiussioni) o dalla promessa di concessioni di vario tipo (quali titoli nobiliari, cariche pubbliche e privilegi) ed essendo i creditori non un'indifferenziata generalità ma singoli cittadini, o gruppi, comunque esigui, detentori di ricchezza.

È in epoca ben più recente, a partire dal XVIII secolo, che il debito pubblico inizia ad assumere quei connotati che attualmente gli sono propri. La trasformazione dello Stato che comporta la sempre maggiore partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, e, di conseguenza, anche l'aumento delle spese pubbliche per la soddisfazione di sempre maggiori bisogni collettivi, il mutamento dell'assetto economico, che contempla la formazione di mercati finanziari, una diversa distribuzione della ricchezza e un'accresciuta organizzazione del sistema bancario e creditizio sono gli elementi che hanno fatto via via assumere al debito pubblico la funzione, la rilevanza e le dimensioni attuali.

L'origine del debito pubblico italiana risale all'epoca dell'unificazione politica del Paese. Proclamato il 17 marzo 1861 il Regno d'I-

¹⁷ Così G. SGARAMELLA, *cit.*, 512.

talia, vi fu la necessità di procedere all'unificazione degli ordinamenti amministrativi dei vecchi Stati confluiti nel nuovo Stato. La prima delle leggi unificatrici in materia finanziaria a essere discussa dal Parlamento riguardò l'istituzione del Gran Libro del debito pubblico. Poco dopo l'istituzione del Gran Libro, con legge 10 luglio 1861, n. 94, si provvide al riconoscimento dei titoli di debito degli Stati che erano entrati a far parte del nuovo Regno: titoli di cui fu disposta l'iscrizione nel Gran Libro con l. 4 agosto 1861, n. 174. In seguito, annesso nel 1866 il Veneto, e venuta nel 1870 Roma a far parte del Regno d'Italia, con la l. 3 settembre 1868, n. 4.580 e l. 29 giugno 1871, n. 339, anche i debiti di questi nuovi territori vennero riconosciuti come debito pubblico italiano¹⁸.

Queste leggi furono varate sotto la spinta di esigenze di ordine politico, economico-finanziario e tecnico amministrativo¹⁹.

¹⁸ Per una disamina completa si v. D. FAUSTO, *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia*, Relazione al III Seminario sul tema: *Debito pubblico e formazione dei mercati finanziari fra età moderna e contemporanea*, Centro Universitario per la Ricerca per la Storia Finanziaria Italiana, Facoltà di Economia dell'Università di Cassino il 15 e 16 ottobre 2004; R. ARTONI, S. BIANCINI, *Il debito pubblico dell'Italia dall'unità ad oggi*, in P. CIOCCA, G. TONIOLO, *Storia Economica d'Italia*, vol. 3.2, Laterza, Roma-Bari, 2003; A. BACCINI, *Sulle ricostruzioni del bilancio dello Stato, con particolare riferimento agli anni 1918-39*, in *Problemi di finanza pubblica, 1919-1939*, in *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, vol. II, Laterza, Roma-Bari, 1993; G. MORCALDO, *La finanza pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993; F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Zanichelli, Bologna, 1962; Ragioneria Generale dello Stato, *Il bilancio del Regno d'Italia dal 1862 al 1912-13*, Tipografia dell'unione editrice, Roma, 1914; V. ZAMAGNI, *Il debito pubblico italiano, 1861-1946: ricostruzione della serie storica*, in *Rivista di Storia economica*, XIV, 3, 1992.

¹⁹ Al momento dell'unificazione, i debiti consolidati e redimibili dei vecchi Stati preunitari di cui fu disposta l'iscrizione nel Gran Libro del debito pubblico, riguardavano per il 57,22% il Regno di Sardegna, per il 29,40% il Regno di Napoli e di Sicilia, per il residuo gli altri Stati. Rispetto alla popolazione del nuovo Regno, questi debiti erano pari a 69 lire pro-capite. Ma le quote procapite risultavano abbastanza diversificate tra i diversi Stati preunitari: Piemonte (142 lire), Toscana (67 lire), Napoli (63 lire), Lombardia (56 lire), Sicilia (49 lire), altri Stati unificati (13 lire). È una realtà, poco controvertibile, che i cittadini delle province meridionali del nuovo Regno furono chiamati ad accollarsi gli oneri di debiti contratti dal Regno di Sardegna, senza poter usufruire dei benefici delle opere finanziate con l'emissione di questi debiti. Così D. FAUSTO, *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia*, cit.

In primo luogo, vi furono esigenze di ordine politico, poiché il riconoscimento da parte del nuovo Stato dei debiti dei cessati Stati contribuì al processo di unità nazionale all'interno e accrebbe la fiducia degli Stati esteri.

In secondo luogo, vi furono esigenze di ordine economico-finanziario, perché il nuovo Stato, per il suo bilancio in dissesto e per le prevedibili esigenze future, aveva bisogno del credito dei suoi cittadini.

La migliore garanzia per i creditori sembrò proprio quella di riconoscere, come propri, i debiti dei vecchi Stati²⁰.

3. *I deficit di bilancio quale caratteristica della finanza pubblica italiana e il modo di concepire l'attività finanziaria*

Già poco tempo dopo l'istituzione del Gran Libro del debito pubblico, la situazione dissestata del bilancio costrinse il Governo a emettere il primo prestito italiano di 500 milioni. I deficit di bilancio – con i quali nacque l'unità d'Italia – sono sempre stati, salvo brevi periodi, una caratteristica della finanza pubblica italiana; e per coprirli, si è sempre fatto largo ricorso all'indebitamento.

Verso la fine degli anni Ottanta dell'Ottocento il debito dello stato italiano aveva raggiunto quasi il 100 per cento del PIL, sospinto dagli ingenti investimenti effettuati dallo stato per creare le grandi infrastrutture nazionali e dalle spese per la guerra con l'Austria del 1866. Le spese belliche causate dalla prima guerra mondiale determinarono un aumento del debito pubblico. Al termine della guerra il debito ammontava probabilmente al 150 per cento del PIL. Ridisceso negli anni successivi a livelli non superiori al 50 per cento del PIL, tornò a superarne il 100 per cento per effetto della seconda

²⁰ F.S. NITTI, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, Laterza, Bari, 1958, 37. L'A. osserva che «senza riunificazione dei vari Stati, il Regno di Sardegna per l'abuso delle spese e per la povertà delle sue risorse era necessariamente condannato al fallimento. La depressione finanziaria, anteriore al 1848, aggravata fra il 1849 e il 1859 da un'enorme quantità di lavori pubblici improduttivi, aveva determinato una situazione da cui non si poteva uscire se non in due modi: con il fallimento oppure confondendo le finanze piemontesi a quelle di un altro Stato più grande».

guerra mondiale. Nuovamente ridisceso, ricominciò a crescere negli anni Sessanta del precedente secolo per effetto della politica volta a stimolare lo sviluppo economico per mezzo degli investimenti pubblici²¹. Negli anni Settanta però il forte calo della crescita del prodotto nazionale e l'inflazione a due cifre accelerarono nuovamente la crescita del rapporto fra debito e PIL. Verso la fine degli anni Ottanta si arrivava a una nuova incontrollata crescita del debito, che nel 1994 aveva raggiunto il 125 per cento del PIL²².

Nello stesso tempo saliva anche il rapporto fra disavanzo di bilancio e PIL, che nel 1994 superava il 10 per cento. La politica di contenimento della spesa e di incremento delle entrate perseguita a partire dal 1994 è riuscita a riportare il suddetto rapporto nei limiti del 3 per cento richiesti dal Trattato. A fine dicembre 2010 il debito ammontava a 119 per cento del PIL, in crescita del 2,9 per cento rispetto alla fine dell'anno precedente, del 12,7 per cento rispetto al valore del 2008 e del 15,4 per cento rispetto al 2007, anno in cui si è toccato il minimo degli ultimi venti anni²³.

Così nasce e cresce il debito. Il nostro Paese ha conosciuto nella sua storia livelli elevatissimi di debito, ma sempre in coincidenza di accadimenti particolari (gli anni successivi all'Unità d'Italia e al tempo delle due guerre mondiali)²⁴ e anche oggi, a seguito della crisi

²¹ Un'accurata analisi è svolta da S. MANFRELLOTTI, *Debito pubblici in Italia fra ricostruzione e sviluppo, Analisi della ripartizione regionale dei Buoni di Tesoro poliennali (1945-1963)*, F. Angeli, Milano, 2008.

²² Per una completa visione d'insieme si v. M. FRANCESE, A. PACE, *Il debito pubblico italiano dall'unità ad oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, Banca d'Italia, 31, 2008; A. MARANO, *La dinamica del debito pubblico. Un'analisi del caso italiano, 1980-1996*, in *Luic Papers*, 33, *Serie Economica e Impresa*, 1996.

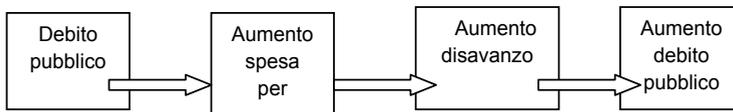
²³ Dalla lettura del DEF, Documento di Economia e Finanza 2011 al 31 dicembre 2010 la consistenza del debito del settore statale è stata pari a 1.688.447 milioni, con un incremento in valore assoluto che si attesta a +65.740 milioni nell'arco dei dodici mesi, corrispondente ad una variazione percentuale del +4,1 per cento, mentre, rispetto al 31 dicembre 2009, l'aumento registrato è risultato pari a +4.577 milioni, corrispondente ad una variazione percentuale del +0,3 per cento.

²⁴ L. FIORENTINO, *Il debito pubblico*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, I, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., 2774.

finanziaria il debito è tornato a salire ai livelli degli Anni Novanta del precedente secolo e oggi ancora e di nuovo, e non è detto che scenderà²⁵.

L'elevato debito pubblico è uno dei principali problemi economici che affliggono da anni il nostro Paese. Nell'ambito di scelte razionali, un soggetto sa che al vantaggio presunto di non soggiacere a una nuova imposizione fiscale, sostituita dall'emissione del debito, dovrà scontare il valore attuale delle imposte future necessarie al rimborso del capitale e dell'interesse del debito stesso²⁶.

Il debito pubblico «alimenta un meccanismo perverso che fa crescere progressivamente il disavanzo di un sistema economico» secondo il seguente schema:



Il debito pubblico in questo momento – e di nuovo – è l'aspetto assolutamente più importante a livello europeo se non mondiale per una serie di fattori che trovano origine nella crisi finanziaria degli istituti di credito e nella conseguente crisi economica.

Vi è, infatti, un'ormai consolidata consapevolezza di un diverso modo di concepire l'attività finanziaria. L'attività finanziaria, come ci insegna Rita Perez²⁷ non è più (ma questo già da decenni) esclusivamente volta a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche dello Stato e ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni pubblici o, an-

²⁵ Secondo le stime sull'andamento dei rapporti debito pubblico/Pil contenute in IMF, *The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009*, November 3, 2009 i debiti pubblici dell'area dell'euro si avvicineranno al 100% dei rispettivi PIL nel 2014, i debiti pubblici degli altri due maggiori paesi ad economia matura sono proiettati a crescere ancora di più: il Giappone passerà dal 217% del 2009 al 245% del 2014, e gli USA dal 84,8% al 108%.

²⁶ G. DI TARANTO, *Finanza e debito pubblico in Italia tra età moderna e contemporanea*, cit., 140.

²⁷ R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, I, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., 593.

cora, a dare attuazione al programma di governo, ma diviene essa stessa programma di governo. Non svolge più un ruolo subalterno rispetto all'attività amministrativa o anche a quella legislativa che in precedenza le si riconosceva (in quanto offriva i mezzi materiali per la sua realizzazione), ma un ruolo principale consistente nella necessità di garantire il risanamento finanziario, il contenimento delle spese, la stabilità monetaria. In tal modo, sia l'attività amministrativa sia quella normativa s'intrecciano più saldamente con quella finanziaria e divengono strumentali al raggiungimento dei fini dell'ordinamento e la stessa attività finanziaria non svolge più una funzione servente nei confronti di quella amministrativa, ma diviene, invece, dominante e sempre più intimamente subordinata ai vincoli comunitari²⁸.

4. *L'asimmetria tra il potere fiscale e il potere di spesa e il modo di concepire la finanza pubblica*

Vi è anche un diverso modo di concepire la finanza pubblica che è mutata nel corso dei decenni. Un tempo essa coincideva con la finanza statale. La Costituzione del 1948 ha distinto la finanza statale da quella regionale e locale, pur prevedendone il coordinamento. Ma il coordinamento è stato ostacolato dalla diversità morfologica degli enti e del loro regime giuridico.

L'art. 119 della Costituzione del 1948 non aveva chiarito se la finanza regionale fosse una finanza propria, percepita direttamente

²⁸ Il rilievo assunto dalla finalità di risanamento e, più in generale, dal controllo della spesa pubblica, trae le sue origini non solo dalla difficile situazione finanziaria derivata dalla costruzione dello stato del benessere, ma dal vincolo esterno derivante dall'adesione all'Unione europea notevolmente intensificato, come si vedrà *infra*, a cominciare con la decisione del 7 settembre 2010 del Consiglio ECOFIN che ha istituzionalizzato, a partire dal 2011, il cosiddetto «semestre europeo», apportando alcune modifiche al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e 6 proposte legislative (5 di regolamento ed 1 di direttiva) elaborate nella relazione finale della *Task Force* sulla *governance* economica presieduta da Herman Van Rompuy, Presidente del Consiglio europeo, poi riprese e presentate dalla Commissione europea il 29 settembre, volte a dare attuazione alle linee di rafforzamento della *governance* economica già concordate nel mese di giugno 2010 dal Consiglio europeo.

dalle Regioni sul territorio o una finanza derivata dallo Stato. E siccome, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, vi era stato un progressivo accentramento delle entrate, il problema, in passato, non è stato quello di garantire alle regioni l'autonomia impositiva, ma solo l'autosufficienza finanziaria, attraverso trasferimenti dal centro alla periferia.

Tra gli anni Sessanta e gli anni Novanta del precedente secolo, non vi è stato soltanto un incremento nel numero delle figure organizzative esistenti, riscontrabile per quanto concerne i ministeri e ancor di più per gli enti pubblici. È cambiata la morfologia delle pubbliche amministrazioni. Alle cinque Regioni a statuto speciale si sono aggiunte le quindici a statuto ordinario, senza peraltro che cessasse l'istituzione di nuove Province. Si sono moltiplicati e differenziati gli enti pubblici di tipo funzionale, l'attività dei quali è spesso regolata quasi interamente dal diritto privato (assenza di poteri autoritativi, attività esclusivamente contrattuale, giurisdizione del giudice ordinario). Ad essi si sono affiancate sempre più spesso, fino al punto di sopravanzarli nel numero, le società in mano pubblica, per lo più rette dal codice civile, ma anche da norme speciali. Entrambi gli sviluppi hanno indotto un consistente aumento degli addetti alle pubbliche amministrazioni²⁹.

Si è così prodotta una fortissima asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa.

Il potere fiscale è diventato centrale. Il potere di spesa è invece rimasto, e in parte notevole, locale. Lo spostamento dalla periferia al centro dell'asse del prelievo fiscale ha, di riflesso, escluso dal principio democratico fondamentale *no taxation without representation* una vasta quota della spesa pubblica³⁰.

Questa asimmetria è stata a sua volta causa, e causa certo non marginale, della dinamica esponenziale del nostro debito pubblico.

Lo Stato centrale, reso responsabile per il tutto, ha, infatti, prima dovuto cedere alla crescente e insostenibile pressione politica

²⁹ Così G. DELLA CANANEA, *La «pubblicità» dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 3-4, 576.

³⁰ G. DELLA CANANEA, *op. et loc. ult. cit.*

su di esso quasi esclusivamente concentrata e poi proprio nel debito pubblico ha trovato la più facile via di fuga.

In un secondo momento, invece, lo spostamento di competenze ai livelli di governo locali per opera della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha progressivamente ridotto la significatività e l'importanza del bilancio dello Stato sia nella gestione sia nell'allocazione delle risorse. Tuttavia al processo di decentramento non si è accompagnato un adeguamento dei sistemi contabili tali da permettere di programmare le politiche e l'evoluzione della finanza pubblica in un sistema che consentisse di realizzare un organico e coordinato quadro d'insieme come del resto richiesto dall'Unione europea³¹. La mancanza di criteri omogenei riconducibili alla classificazione funzionale della spesa ha compromesso l'utilizzo dei dati anche per una valutazione delle politiche di spesa pubblica e per l'analisi della distribuzione delle risorse nei differenti settori di intervento pubblico.

Come si può notare questo processo che, per stratificazioni successive e per complicazioni interattive, ha mutato la struttura di finanza pubblica da finanza statale in finanza derivata, con l'aggiunta della finanza privata degli enti cd. privatizzati fino poi ad arrivare a una finanza *tout court*. Storicamente l'assetto delle decisioni di finanza pubblica consisteva in larga parte nella ricerca del miglior equilibrio possibile tra le esigenze della rappresentanza parlamentare e quelle di un ordinato processo di allocazione delle risorse pubbliche. In un tale contesto la responsabilità ultima del rispetto dei vincoli comunitari era dell'Esecutivo. Invece la più recente evoluzione del quadro istituzionale rende la ricerca di tal equilibrio ancor più complessa, dovendosi tenere nel debito conto i principi di autonomia finanziaria riconosciuti agli enti decentrati³².

³¹ Il regolamento dell'Unione Europea del 25 giugno 1996 n. 2223/96 relativo al Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali nella Comunità ha determinato l'esigenza di definire uno schema contabile nazionale capace di descrivere la realtà economica del paese e che sia confrontabile con quello degli altri stati europei.

³² P. SANTORO, *Contabilità pubblica, finanza pubblica e federalismo fiscale: riforme parallele*, in *Riv. Corte conti*, 2010, 23.

5. *L'asimmetria tra la responsabilità finanziaria e la distribuzione dei poteri con i diversi livelli di governo*

Allo stato attuale vi è ancora una notevole disomogeneità degli ordinamenti contabili dello Stato³³, delle Regioni³⁴, delle Aziende sanitarie³⁵, degli Enti locali³⁶ e degli altri Enti pubblici³⁷. Il quadro nor-

³³ Lo Stato dispone di un sistema di contabilità finanziaria a base mista che prevede la registrazione per competenza giuridica e per cassa. Al contempo, l'ordinamento contabile statale prevede classificazione economiche e funzionali che si conformano ai criteri adottati dal Sec 95. Infine, è opportuno ricordare che con il d.lgs. n. 279/97 è stato introdotto un sistema di contabilità economica analitica che rileva i costi sulla base del criterio di competenza economica.

³⁴ Le Regioni utilizzano un sistema di contabilità finanziaria che rileva le operazioni in termini di competenza giuridica e di cassa. L'ordinamento contabile di ciascuna regione, tuttavia, prevede una classificazione funzionale ed economica autonoma con schemi classificatori che non sono confrontabili e raccordabili tra loro e non sono nemmeno coerenti con il sistema previsto dal Sec 95.

³⁵ Le Aziende sanitarie adoperano la contabilità economico-patrimoniale e utilizzano pertanto come criterio di registrazione delle operazioni quello della competenza economica. I documenti contabili delle aziende sanitarie presentano un'articolazione delle spese per voce economica, mentre non prevedono una classificazione funzionale. Le stesse tuttavia compilano dei modelli predisposti dal Ministero della Salute che consente di raccordare i dati con la classificazione adottata dal Sec 95.

³⁶ Gli Enti locali adottano un sistema di contabilità finanziaria che prevede registrazioni per competenza finanziaria. A tale sistema, si aggiungono nella fase di rendicontazione i prospetti di rendicontazione tipici della contabilità economico-patrimoniale. Solo pochi enti locali hanno adottato come criterio di registrazione oltre quello della competenza giuridica anche quello della competenza economica. Per quanto concerne la classificazione funzionale ed economica, gli enti locali articolano il loro bilancio sulla base delle funzioni risultanti dalle competenze svolte, mentre articolano le spese in interventi in ragione della natura economica della spesa. I modelli per i bilanci di previsione che sono prescritti dall'articolo 114 del d.lgs. n. 77/1995 sono stati approvati con il d.P.R. n. 194/1996 e riguardano le province, i comuni e le unioni di comuni ed infine le città metropolitane. La classificazione economica prevista dallo schema di certificato consuntivo però, ha l'inconveniente di essere disallineata con quella del Sec 95 e con quella del Siope e risulta particolarmente sintetica e quindi non garantisce l'omogeneità di comportamento nelle rilevazioni contabili da parte delle amministrazioni locali. Inoltre, anche la classificazione funzionale è disallineata con la classificazione europea COFOG.

³⁷ Gli Enti pubblici adoperano in parte la contabilità finanziaria e in parte le contabilità economica in base alla natura giuridica e alle funzioni svolte. Alcuni Enti pub-

mativo che fino ad oggi ne scaturisce è articolato e presenta criticità e incoerenze, poiché le differenti norme di contabilità pubblica applicabili alle amministrazioni pubbliche hanno lasciato margini di discrezionalità nella costruzione della propria contabilità. I conti pubblici dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali rispondono a principi e regole contabili differenti che rendono problematico il consolidamento e l'armonizzazione dei conti. Per effettuare il consolidamento della spesa a livello di intero settore pubblico è necessario raggiungere un adeguato livello di omogeneità nelle classificazioni per i singoli enti che ne fanno parte³⁸.

È necessario, pertanto, procedere a una riclassificazione delle scritture di bilancio delle differenti amministrazioni pubbliche per ricondurle a uniformità. In questo momento la mancanza di criteri omogenei riconducibili alla classificazione funzionale della spesa compromette l'utilizzo dei dati per una valutazione delle politiche di spesa pubblica, per l'analisi della distribuzione delle risorse nei differenti settori di intervento pubblico e per il calcolo dell'aggregato del debito.

Un criterio di uniformità in realtà esiste e proviene dall'ambito europeo con il regolamento n. 2223/1996 relativo al Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali nella Comunità (cd. SEC95). Questo regolamento ha determinato l'esigenza di definire uno schema contabile nazionale capace di descrivere la realtà economica del Paese ed essere confrontabile con quello degli altri Stati europei. Infatti, anche per il calcolo dell'aggregato del debito si fa ricorso ai criteri settoriali e metodologici del citato Regolamento n. 2223/96 (SEC95) e, nello specifico, al Regolamento comunitario n. 479/2009 relativo alla procedura dei Deficit Eccessivi (EDP). Il paradosso è che il regolamento non ha imposto o obbligato alcun Stato membro a elaborare per le proprie esigenze i conti secondo il Sec 95, ma ha (solo) vincolato gli

blici, pertanto, nella registrazione delle operazioni adottano il criterio di competenza giuridica, altre invece il criterio di competenza economica. Con riferimento alla classificazione funzionale, gli enti pubblici articolano le loro spese in funzioni-obiettivo individuate con riguardo all'esigenza di definire politiche di settore e rendicontare i risultati.

³⁸ Per un esame completo ed esaustivo si v. in particolare la pubblicazione dell'IReR Consiglio regionale della Lombardia, *Processi di armonizzazione della contabilità pubblica*, Dossier tematici, 2011, 19 e ss.

Stati sulla trasmissione di informazioni comparabili, aggiornate e attendibili per il monitoraggio dell'Unione Economia Monetaria. Lo Stato italiano a sua volta non ha imposto tale obbligo agli enti *substatali*, provvedendo, invece, alla riclassificazione delle scritture di bilancio delle differenti amministrazioni pubbliche per ricondurle a uniformità. In tal modo si è consapevolmente creata un'asimmetria tra la responsabilità finanziaria di fronte all'Unione europea che è attribuita esclusivamente allo Stato e la distribuzione dei poteri tra i diversi livelli di governo.

I principi chiave dell'organizzazione del sistema della finanza pubblica nazionale (dopo l'adesione all'Unione europea e la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione) si articolano su tre poli, europeo, nazionale e locale, sono il coordinamento della finanza e l'armonizzazione dei bilanci pubblici. Questi principi si riferiscono sia al sistema politico e della relazione tra le forme di rappresentanza e i soggetti decisori e sia agli strumenti e alle tecniche contabili-amministrative.

Con riferimento al primo aspetto è da notare come la tendenza alla crescita dei disavanzi e del debito sembra scaturire dall'insuccesso o dal fallimento del coordinamento di chi partecipa alle decisioni di finanza pubblica. Infatti, le decisioni di spesa pubblica, secondo l'approccio istituzionale al bilancio pubblico, sono volte a soddisfare le esigenze di determinati gruppi di individui della società a fronte di un finanziamento che è invece solitamente a carico della fiscalità generale. La non coincidenza tra beneficiari e contribuenti sostenitori dell'onere vede una valutazione della misura o dell'intervento che tiene conto dell'intero beneficio, ma solo di una quota parte del costo (che va a ricadere sulla collettività nel suo complesso), da cui scaturisce una spinta o un incentivo ad aumentare la spesa proprio per effetto del fallimento del coordinamento. Ne scaturisce che la tendenza a spendere di più, ad aumentare la spesa (e conseguentemente il *deficit*), è tanto più accentuata quanto più il processo di bilancio risulta distribuito tra un numero elevato di decisori politici portatori peraltro di diversi interessi individuali³⁹. E,

³⁹ In tema si v. Corte dei conti, S.R. controllo, *Relazione 2011 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2011.

infatti, con il decentramento delle funzioni il ruolo del coordinamento tra le politiche del centro e della periferia assume fondamentale importanza. Le spinte verso il decentramento dei poteri di entrata e di spesa necessariamente devono integrarsi con quei principi che possano garantire la tenuta degli equilibri di bilancio e il rispetto dei vincoli posti dal Patto di Stabilità e Crescita in sede europea⁴⁰.

Invece, con riferimento al secondo aspetto, il coordinamento della finanza pubblica richiede una conoscenza puntuale e tempestiva della situazione dei conti pubblici e per tale motivazione è indispensabile poter fare affidamento su una base comune di dati costruiti dagli stessi principi contabili. Perciò solo tramite l'armonizzazione di bilancio è possibile creare le condizioni di base per «controlli di sistema» da parte dello Stato, finalizzati a garantire il conseguimento di obiettivi coordinati e congruenti da parte di più amministrazioni⁴¹.

Inoltre, l'armonizzazione di bilancio, rappresenta il punto di partenza per organizzare un sistema di federalismo basato su un approccio di tipo cooperativo che sia capace di dare alla finanza pubblica indirizzi coerenti e condivisi, con una corresponsabilizzazione di tutti i livelli di governo sulle decisioni relative agli obiettivi di finanza pubblica e delle azioni da intraprendere per il loro rispetto. I differenti livelli di amministrazione pubblica, infatti, adottano sistemi di rilevazioni e classificazioni differenti tra loro che non consentono un rapido consolidamento e raccordo dei conti⁴².

⁴⁰ Sull'argomento si v. S. BOTARELLI, *Le procedure di bilancio: un cantiere in (lento) movimento*, in *Riv. dir. fin.*, 2010, 2, 179.

⁴¹ La «materia» dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, terzo comma, rientra nella competenza concorrente tra Stato e Regioni. Il tema dell'armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica non si configura quale materia in senso proprio, quanto piuttosto una competenza funzionale «spettante a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso allo Stato».

⁴² Il tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è già stato oggetto del d.lgs. n. 170/2006. Tale decreto legislativo recante la ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici ha a oggetto i bilanci delle regioni e degli enti locali ed attua la legge delega conferita dall'articolo 1, comma 4, della legge 2 luglio 2002, n. 131. Il decreto orienta l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni sino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il parlamento definirà i principi fondamen-

Per ciascuno dei tre poli ora citati sono intervenute rilevanti riforme.

Per il polo europeo le riforme sono improntate a rafforzare la *governance* economica dell'Ue e assicurare una migliore e più coerente applicazione del Patto di Stabilità e Crescita.

Per quello nazionale è intervenuta la l. n. 196/2009⁴³, poi modificata e integrata per effetto delle citate nuove regole adottate dall'Ue in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dalla l. n. 39/2011⁴⁴. La l. n. 196/2009, tra le molteplici novità, ha introdotto la nozione di governo unitario della finanza pub-

tali dell'armonizzazione dei bilanci. I principi individuati sono considerati di carattere ricognitivo e transitorio. Infatti, di recente sono stati sostituiti dal d.lgs. n. 91/2011. La l. n. 42/2009 invece ha previsto che il governo sia delegato ad adottare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici in modo da assicurare la redazione dei bilanci di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni in base a «criteri predefiniti e uniformi», concordati in sede di Conferenza unificata.

Infatti, il nuovo coordinamento della finanza pubblica tracciato nell'art. 119 Cost. ha per oggetto assicurare l'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni, una maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo; la lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali.

⁴³ La legge 31 dicembre 2009, n. 196 rappresenta una nuova cornice per la materia della contabilità e della finanza pubblica. Tale legge ha ad oggetto principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e criteri di armonizzazione; la trasparenza e la controllabilità della spesa; gli strumenti e gli obiettivi della finanza pubblica; il monitoraggio della spesa; la copertura delle leggi di spesa; il bilancio dello Stato; la tesoreria degli enti pubblici e la programmazione dei flussi di cassa; i controlli della ragioneria e della valutazione della spesa. La stessa prevede l'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche e affida alla legislazione delegata, il compito di definire gli schemi di bilancio, nonché i relativi termini di presentazione e di approvazione in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. I sistemi e gli schemi di bilancio devono essere raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura dei disavanzi eccessivi, così come previsto dall'articolo 2, co. 1. In tal senso di recente attuato con il d.lgs. n. 91/2011

⁴⁴ La legge 7 aprile 2011 n. 39 reca le modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'U.E. in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

blica⁴⁵ e la condivisione di tutte le amministrazioni pubbliche delle responsabilità nel concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea nel rispetto dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica. In attuazione della delega in materia di adeguamento e armonizzazione dei sistemi contabili a livello statale, invece, è intervenuto il d.lgs. n. 91/2011⁴⁶.

Per il polo *sub*statale vi è la legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale che ha, tra l'altro, introdotto il criterio della raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

Alla base delle prime due riforme, quella europea e quella nazionale, vi è la preoccupazione e il conseguente obiettivo di ridurre il debito pubblico, rafforzare i vincoli del Patto di Stabilità e Crescita, nonché, in quella nazionale, tra l'altro, quello di gestire il debito pubblico in modo più efficiente (art. 46, l. n. 196/2009), migliorare il risparmio pubblico (art. 11, co. 6, l. n. 196/2009)⁴⁷, istituzionalizzare

⁴⁵ Questo principio si riferisce all'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche e all'istituzione di una banca dati unitaria che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio e gestionali degli stessi soggetti. Attualmente, come notato, il maggior problema è rappresentato dall'indisponibilità di informazioni tempestive e facilmente confrontabili bisognose di complesse procedure di raccordo. Schemi di bilancio e sistemi contabili uniformi faciliteranno l'attività di monitoraggio e controllo della evoluzione dei conti pubblici.

⁴⁶ La disciplina, infatti, trova applicazione per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, co. 2, della l. n. 196/2009, ad esclusione delle Regioni, degli Enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale.

⁴⁷ Riguardo l'utilizzabilità a fini di copertura finanziaria della legge di stabilità degli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente è stato modificato il comma 6 dell'art. 11 della l. n. 196/2009. Infatti, lì ove era prevista detta utilizzabilità ai fini della copertura sia di nuove spese sia di minori entrate, ora viene limitata solo alle minori entrate (fermo restando il vincolo, introdotto dalla l. n. 196/2009, secondo il quale deve comunque essere assicurato un valore positivo del risparmio pubblico).

la clausola di salvaguardia⁴⁸, codificare la regola della destinazione di maggiori entrate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica⁴⁹, passare ad utilizzare il solo sistema del bilancio di cassa⁵⁰, però a seguito della l. n. 39/2011 con alcune attenuazioni⁵¹.

Invece, la riforma federale della l. n. 42/2009 volta ad attuare l'art. 119 della Cost. in termini, soprattutto, di autonomia impositiva, non si occupa direttamente del debito pubblico. Per ora un suo decreto di attuazione, il d.lgs. n. 85/2010 sul cd. federalismo demaniale, introduce un sistema che non è di ripartizione del debito, ma di concorso alla riduzione dei debiti sia dell'ente *sub*statale e di quello statale con le entrate derivanti dall'alienazione degli immobili.

6. *Le fonti del debito e i soggetti passivi*

Accanto al debito dello Stato vi è il debito delle altre organizzazioni pubbliche, e principalmente quello degli enti territoriali *sub*sta-

⁴⁸ Ai fini del potenziamento degli strumenti di controllo della finanza pubblica è resa istituzionale la prassi fino ad oggi adottata della copertura di ciascuna nuova iniziativa legislativa sui tre saldi (saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, saldo di cassa e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni), rendendo coerente l'attuazione dell'obbligo costituzionale di copertura con i criteri e i parametri adottati in sede comunitaria, nonché resa più stringente ed automatica la clausola di salvaguardia introdotta con il d.l. n. 194/2002 conv. in l. n. 246/2002.

⁴⁹ L'art. 17, co 1-*bis*, l. n. 196/2009, introdotto dalla l. n. 39/2011 ha infatti previsto che le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica

⁵⁰ L'adozione del bilancio di cassa esteso a tutte le p.a. semplifica sicuramente il quadro contabile consentendo un rapido collegamento tra obiettivi di bilancio, fabbisogno e debito pubblico (rilevante a fini europei unitamente all'indebitamento netto). In tal modo, si ricompongono le differenze tra contabilità pubblica e nazionale permettendo un più efficace controllo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e introducendo una trasparenza più consistente delle politiche.

⁵¹ Da notare che la recente l. n. 39/2011 di adeguamento della disciplina contabile alla nuova *governance* europea, nel rivedere la delega di cui alla l. n. 196/2009, non è più destinata all'introduzione del bilancio di sola cassa, ma al riordino della gestione e al potenziamento del bilancio di cassa, nell'ambito del sistema del doppio bilancio, competenza e cassa, che caratterizza il nostro sistema.

tali e degli enti previdenziali. Infatti, per debito consolidato delle Amministrazioni pubbliche ci si riferisce alle passività afferenti al settore registrate al valore nominale e il comparto delle pubbliche amministrazioni si articola nei seguenti sotto settori: le Amministrazioni centrali, le Amministrazioni locali e gli Enti previdenziali⁵². Il debito è costituito da biglietti, monete e depositi, titoli diversi dalle azioni⁵³ – esclusi gli strumenti finanziari derivati – e prestiti, secondo le definizioni del SEC 95.

Fino ad ora la finanza era essenzialmente di tipo derivato e vi era (e tutt'ora, in questo momento transitorio, continua ad esserci) una palese asimmetria tra il potere fiscale e il potere di spesa. In sostanza lo Stato aveva l'onere di procurare le risorse per gli altri enti *substatali* attraverso la (irragionevole) allocazione delle risorse basata sulla spesa storica e contraeva il debito anche per sostenere tale tipo di spesa.

In un'ottica federalista di redistribuzione del potere impositivo si pone il quesito sulle sorti dello *stock* di debito pubblico pregresso creato anche per sostenere tali spese. Tanto che si potrebbe idealmente parlare di debito «improprio» e debito «proprio» degli enti *substatali*. Il debito proprio è quello contratto dagli enti *substatali*, quello improprio sarebbe la quota del debito contratta dallo Stato per assicurare le entrate a detti enti e così garantire le spese.

Se guardiamo il livello di spesa del nostro Paese notiamo che non differisce molto da quello della media degli altri Paesi europei⁵⁴.

⁵² Il debito pubblico è pari al valore nominale di tutte le passività lorde consolidate delle amministrazioni pubbliche (amministrazioni centrali, enti locali e istituti previdenziali pubblici).

⁵³ In base ai dati resi pubblici dalla Banca d'Italia i titoli di Stato sono in mano ad operatori esteri per il 52,5%. Il sistema bancario e finanziario ne detiene il 37,6% e gli altri residenti (prevalentemente le famiglie) il 9,9% (nel 2002 ne detenevano il 28%). Sono le banche e gli operatori esteri che sostengono le richieste del Tesoro. Sempre meno i singoli risparmiatori. Negli ultimi anni il debito pubblico è aumentato più dell'indebitamento (entrate meno uscite), Nel 2008 l'indebitamento fu di 42,3 mld. di euro. Il debito crebbe di 66,7 mld. Nel 2009 l'indebitamento fu di 80,6 mld, ma il debito crebbe di 97,1 mld. Ad ottobre 2010 il debito era già cresciuto di 103,8 miliardi, mentre l'indebitamento era di 77,7 mld.

⁵⁴ MEF, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Libro Verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Roma, 6 settembre 2007, 13.

Le peculiarità emergono dal punto di vista della sua composizione. Spiccano una divergenza nei valori per la spesa per interessi che è circa il doppio delle principali economie europee e il valore elevato della spesa per pensioni⁵⁵. Più alto della media è anche il valore relativo all'ordine pubblico. Più basso è invece il livello delle altre prestazioni sociali, denotando un evidente sbilanciamento nei confronti della spesa pensionistica. La spesa per pensioni è da molti anni al centro dell'attenzione del Governo e dell'opinione pubblica, ma è anche sotto costante osservazione di varie istituzioni internazionali per il suo diretto collegamento con la finanza pubblica e in particolare con la formazione del disavanzo pubblico. È noto, infatti, che una quota molto rilevante del debito accumulato dal nostro paese è dovuta ai disavanzi che il settore pensionistico ha prodotto⁵⁶.

⁵⁵ Se paragoniamo il nostro sistema di finanza pubblica con quello dei principali paesi europei osserviamo che nel 2000 le entrate delle amministrazioni pubbliche erano pari al 46% del prodotto interno, le spese primarie al 40% e gli interessi al 6%. Con un indebitamento annuale ormai molto contenuto, inferiore al 2%, la consistenza del debito era comunque pari al 109%. Rispetto alla media europea le nostre entrate erano inferiori di 1 punto; le spese primarie e gli interessi, rispettivamente, erano inferiori e superiori di 3 punti. La grande divaricazione era riconducibile alla dimensione del debito pubblico: la media europea era pari a 61 contro il valore di 109 riferito all'Italia, così R. ARTONI, *Note sul debito pubblico italiano dal 1885 al 2001*, Relazione al Seminario su *Debito pubblico e formazione dei mercati finanziari fra età moderna e contemporanea*, Casino, 15 e 16 ottobre 2004, in Atti, 72.

⁵⁶ Per una valutazione sintetica dell'entità di risorse che ogni anno il settore richiede, in aggiunta ai contributi che provengono dagli assicurati e dai datori di lavoro, basti osservare che i conti della previdenza indicano, per il 2004, un concorso dello Stato per circa 69 miliardi di euro, di cui 52 destinati alle prestazioni per invalidità, vecchiaia e superstiti (I.V.S.), un valore, quest'ultimo, che supera di oltre 11 miliardi il disavanzo complessivo delle amministrazioni pubbliche. Come dire che i conti pubblici presenterebbero un apprezzabile avanzo se quelli del comparto pensionistico fossero in pareggio. Immediato si pone l'interrogativo se lo squilibrio derivi da uno scarso livello di contribuzioni o da un eccesso di spesa. Il livello elevato delle aliquote che vige nel nostro paese esclude l'esistenza di una insufficiente pressione contributiva, almeno sul piano formale. Sul lavoro dipendente gravano aliquote per pensioni che non hanno riscontro in Europa se si aggiungono ai 32,70 punti percentuali, o ai 33,70 per le retribuzioni più elevate, circa 7 punti che finanziano il trattamento di fine rapporto (T.F.R.), una forma di tutela previdenziale che l'Eurostat assimila alle pensioni. È dunque l'elevata spesa a determinare lo squilibrio del sistema. La conferma può ottenersi da un con-

Se decidessimo di inventariare il debito statale in un'ottica di individuazione delle sue fonti nel senso cioè di capire quale debito sia stato contratto per finanziare le funzioni statali e quale debito invece per finanziare le funzioni degli altri enti e così stabilire una sua ideale ripartizione o concorso al suo adempimento dovremmo partire dall'analisi dei singoli debiti, da un lato, e dall'altro, dall'analisi della ripartizione futura del potere impositivo rapportato con la sostenibilità delle entrate a coprire le spese per interessi e per rimborso. Ad esempio le origini di una parte del debito e la conseguente paternità può essere ricercata attraverso l'analisi del debito delle Regioni. Tra gli elementi che più hanno caratterizzato nell'ultimo quindicennio l'evoluzione della finanza delle Regioni a Statuto Ordinario in Italia vi è stata la crescita sostenuta del ricorso al debito. Se all'inizio degli anni Novanta del secolo passato la limitata autonomia finanziaria delle Regioni si manifestava anche in un ricorso al debito del tutto marginale, il quadro è profondamente mutato nel corso degli anni successivi. A fine 2004 l'esposizione debitoria complessiva delle Regioni oltrepassava i 32 miliardi di euro, suscitando preoccupazioni sulla sostenibilità del debito e agli equilibri complessivi di finanza pubblica.

Analizzando le evidenze disponibili, il debito delle Regioni presenta alcune peculiarità. Una prima è che una quota del debito, pur essendo formalmente in capo alle Regioni, è in realtà costituita da debito finanziariamente a carico dello Stato. Una seconda caratteristica è che una parte del debito a carico delle Regioni è costituita da debito contratto per la copertura delle passività pregresse relative al settore sanitario. Soltanto la parte residua è rappresentata da debito contratto per finanziare le politiche discrezionali di investimento delle Regioni.

Con riferimento all'intero comparto delle Regioni, ciò che più caratterizza l'evoluzione dell'ultimo quindicennio è la crescita consistente della componente costituita da debito contratto per la copertura delle passività pregresse del settore sanitario, a cui è corrisposto l'arretramento da parte dello Stato nell'assicurare la copertura del debito contratto per le medesime finalità. L'espansione dell'esposi-

fronto internazionale dei livelli della spesa, utilizzando l'indicatore che deriva dal rapporto tra il suo ammontare e il PIL.

zione debitoria causata dai disavanzi sanitari non ha comunque impedito alle Regioni di ricorrere al debito, in forma tradizionale (mutui) o in forma obbligazionaria, per finanziare le proprie politiche discrezionali di investimento. E, infatti, anche il debito “non sanitario”, a carico delle Regioni, registra una crescita consistente nel periodo osservato, a conferma del mutato quadro istituzionale e del crescente decentramento del settore pubblico italiano⁵⁷.

Per quanto riguarda gli Enti locali la stima di debito è pari a 62,202 miliardi di euro per i Comuni e 11,476 miliardi di euro per le Province invece. Tuttavia è da premettere che nel sistema della Repubblica i Comuni e Province sono essenzialmente Enti di amministrazione il cui ruolo fondamentale è quello di erogare servizi mentre la programmazione dello sviluppo è compito, senz'altro prioritario, degli Enti più ampi dotati di potestà legislativa (cioè Stato e Regioni)⁵⁸. L'indebitamento per gli Enti locali, quindi, non entra a far parte delle leve strumentali di gestione del bilancio (*deficit spending*) e l'equilibrio finanziario da garantire è quello di parte corrente e il ricorso all'indebitamento ha una dimensione ben più ristretta e specifica, sostanziandosi quale mezzo di finanziamento di singoli e definiti progetti di investimento con il vincolo giuscontabile dell'immediato automatico impegno della spesa al verificarsi dell'accertamento dell'entrata⁵⁹. Infatti, il legislatore è intervenuto limitando il ricorso all'indebitamento (solo per investimenti) e ha posto le condizioni per la sua sostenibilità incidendo sul costo annuale per gli interessi con le entrate correnti⁶⁰. Oltre ai debiti «in chiaro» vi possono essere i de-

⁵⁷ F. FIGARI, L. GANDULLIA, *Il debito delle regioni a statuto ordinario: un'analisi delle determinanti*, in *Riv. dir. fin.*, 2008, 2, 200.

⁵⁸ Così Del. Corte dei conti, Sez. Autonomie, n. 16/SEZAUT/2010/FRG, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali esercizi 2008-2009 (legge 26 febbraio 192, n. 51 - legge 5 giugno 2003, n. 131), I, 295.

⁵⁹ La scelta compiuta dal legislatore costituzionale trova un presupposto teorico nel fatto che le spese di investimento generano maggiori entrate attraverso le tariffe corrisposte dagli utenti per l'uso delle infrastrutture. Su questo aspetto si v. P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1995.

⁶⁰ Il limite era fissato al 25% (art. 204 del d.lgs. n. 267/2000), poi ridefinito dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, co. 44 della legge 30 dicembre 2004, n. 311) nella nuova percentuale del 12% con la previsione di un percorso di rientro per gli Enti con valori

biti fuori bilancio assunti in violazione delle norme giuscontabilistiche senza che sia stato adottato il relativo impegno contabile nell'esercizio di competenza e quindi il debito non appare nelle scritture contabili dell'Ente⁶¹.

Se è valida l'affermazione di Voltaire che uno Stato non può mai impoverirsi con i prestiti, «non dovendo che a se stesso», si può dire che una ricerca del genere, in realtà, non ha molto senso. Il debito, in sostanza, è verso i cittadini – che ne ricevono gli interessi e la restituzione del capitale –, ma è, di converso, anche un debito dei cittadini verso se stessi, attraverso il pagamento delle imposte⁶². Pertanto il debito non andrebbe diviso tra Stato e gli enti *substatali*, ma tra le famiglie ovvero tra i cittadini⁶³. In altre parole, i contribuenti nel pagare le imposte inavvertitamente destinano buona parte di esse a copertura della spesa per interessi dei titoli di debito pubblico, somma che però contabilmente non è resa trasparente tanto che si parla di «tassa silente» o «tassa occulta». Interessante, a tal proposito, è la svolta del *Congressional Budget Office* (Cbo) degli Stati Uniti d'America che nella sua Relazione annuale⁶⁴ ha ritagliato per la

superiori e poi nuovamente variato con la finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, co. 698) che ha di nuovo elevato, ma solo al 15%, il limite per l'indebitamento degli Enti locali.

⁶¹ Secondo l'indagine della Corte dei conti (Del. Corte dei conti, Sez. Autonomie, n. 16/SEZAUT/2010/FRG, cit., 319) gli enti coinvolti nel fenomeno, nel 2009, sono 1618, 68 Province e 1550 Comuni, con un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 687,406 milioni di euro (55,206 milioni di euro dalle Province e 632,200 milioni di euro dai Comuni) e una variazione in aumento del 2,32%, rispetto all'importo di 671,805 milioni di euro del 2008 riferito ai 1882 enti interessati (48,130 milioni di euro dalle 54 province e 623,674 milioni di euro dai 1828 comuni), benché gli enti coinvolti siano numericamente inferiore (-16,32%) e gli adempimenti siano oltre mille in meno rispetto all'anno precedente.

⁶² Così G. DI TARANTO, *Finanza e debito pubblico in Italia tra età moderna e contemporanea*, cit., 137.

⁶³ Un debito pubblico pari a 1.879,9 miliardi di euro significa che su ogni famiglia italiana grava un debito che sfiora i 90 mila euro (89.519 euro per l'esattezza) e, dividendo il debito pubblico per la popolazione, 31.331 euro per ogni abitante, neonati compresi.

⁶⁴ Congressional Budget Office, *Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2011 to 2021*, in The Congress of the United States - Congressional Budget Office January 2011, 81 e ss.

prima volta il profilo contabile di una tassa già avvertita da decine di milioni di contribuenti statunitensi ma mai, fino ad oggi, resa completamente trasparente nella misura in cui incide, di fatto, sui bilanci delle imprese e sulle tasche dei lavoratori. Si tratta, appunto, di somme sborsate ogni anno dallo Stato federale e dirette a rifondere chi finanzia il debito pubblico degli Stati Uniti⁶⁵.

7. No bail out clause, Euro-restrukturierungsfazilitaet, Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz e default

Indubbiamente, l'attuale crisi economica ha messo a dura prova la tenuta economica, sociale e anche politica dell'Unione europea in generale, e dell'Unione economica e monetaria in particolare, evidenziando una debole capacità di coordinamento tra gli Stati membri. Ciò si è palesato sia negli interventi di emergenza per contenere gli effetti finanziari e reali della crisi, sia nelle azioni di ridisegno dell'architettura globale – e dell'eurozona in particolare – per evitare di ritrovarsi in un prossimo futuro nella stessa situazione. Il debito pubblico elevato di alcuni Stati membri – derivato almeno in parte dagli estesi salvataggi bancari – rappresenta un notevole freno per gli investimenti pubblici e per la sostenibilità della spesa sociale. Alcuni Stati rischiano il *default*.

Il debito è sovrano nel senso che ciascun Stato sopporta, appunto, il proprio debito, ma è obbligato a ridurlo secondo regole (comunitarie) che esulano dalla propria sovranità e in ogni caso il debito di un singolo Stato non può pregiudicare le finanze e la stabilità della moneta unica. A livello comunitario è stata sancita la perfetta separazione tra i bilanci degli Stati, l'inesistenza di qualsiasi vincolo di solidarietà tra loro e l'impossibilità che altri Stati o la U.e. possano essere chiamati a rispondere per i debiti altrui (cd. clausola di *no bail out* prevista all'art. 125 TFUE).

Sempre a livello comunitario sono stati approntati importanti accorgimenti a protezione della stabilità incidendo a livello preventivo e correttivo. È stato previsto il meccanismo di coordinamento

⁶⁵ S. LATINI, *Usa: la tassa occulta che pesa su 140 milioni di contribuenti*, su <http://www.fiscooggi.it>, 28 gennaio 2011.

ex ante delle politiche economiche nazionali (il cd. «semestre europeo»), che è già stato avviato, per la prima volta, nel 2011⁶⁶. È stata, inoltre, prevista una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita⁶⁷, sia in punto preventivo⁶⁸ che in punto corret-

⁶⁶ Il semestre europeo consiste in un ciclo di procedure volto ad assicurare un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nell'Eurozona e nell'UE, al fine, in particolare, di adeguare le decisioni nazionali in materia agli obiettivi della Strategia Europa 2020 e allo scenario economico europeo nel suo complesso.

Il semestre si articola nelle seguenti fasi:

– gennaio: presentazione da parte della Commissione dell'analisi annuale della crescita (la prima è stata presentata il 12 gennaio scorso);

– febbraio/marzo: il Consiglio europeo stabilisce le priorità di politica economica e di bilancio a livello UE e per gli Stati membri (per il 2011 le priorità sono state definite dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011);

– metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Programmi nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia UE 2020) ed i Programmi di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;

– inizio giugno: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati;

– giugno: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;

Nella seconda metà dell'anno, invece, gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

⁶⁷ Le modifiche al Patto di stabilità e crescita sono prospettate da tre proposte di regolamento incluse in più ampio pacchetto di proposte legislative per la riforma della *governance* economica europea che la Commissione ha presentato, il 29 settembre 2010. Si tratta della proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)526), della proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)522) e della proposta di regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM(2010)524). Il pacchetto include anche due proposte di regolamento sulla sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e una proposta di direttiva sui quadri nazionali di bilancio

⁶⁸ Il braccio preventivo del PSC viene fondato sul nuovo concetto di «politica di bilancio prudente», incentrata sulla convergenza verso l'obiettivo a medio termine del

tivo⁶⁹, e l'introduzione, mediante regolamenti, di una sorveglianza sugli squilibri macroeconomici che include anch'essa meccanismi di allerta e di sanzione. Oltre a questo si prevede l'introduzione di requisiti comuni per i quadri nazionali di bilancio, l'istituzione di un meccanismo permanente per la stabilità finanziaria della zona euro e, infine, il Patto «europlus», che impegna gli Stati membri dell'area euro e alcuni altri Stati aderenti a porre in essere ulteriori interventi in materia di politica economica.

Ci si trova così in una situazione, dove vige la *no bail out clause* che però cede il passo alla politica dell'*Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz* (interventi a sostegno di Stati membri a rischio di *default* come quello a favore della Grecia denominato *Intercreditor Agreement* disposto dai Paesi e membri⁷⁰ e anche dal nostro Paese con d.l. n. 67/2010 conv. in l. n. 99/2010⁷¹) e a quella dell'*Euro-*

pareggio di bilancio. A questo scopo gli Stati membri dovrebbero assicurare un miglioramento annuale della propria posizione di bilancio pari ad almeno lo 0,5%; per i Paesi con alto livello di debito e/o squilibri macroeconomici eccessivi il Consiglio potrebbe richiedere un aggiustamento superiore allo 0,5%. Deviazioni significative da una politica di bilancio prudente, identificate in uno scostamento dello 0,5% rispetto al percorso di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, comporterebbero per lo Stato membro interessato l'obbligo di costituire un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL. Il deposito, con gli interessi maturati, verrebbe restituito una volta che il Consiglio abbia verificato che la situazione di bilancio sia stata risanata.

⁶⁹ Le proposte della Commissione prevedono – tra le altre cose – che gli Stati il cui debito supera il 60% del PIL dovrebbero adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, definito come una riduzione di 1/20 dell'eccedenza, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60%. La valutazione dell'andamento del debito, secondo la proposta della Commissione, dovrebbe tuttavia tener conto anche di alcuni fattori di rischio, quali: tassi di crescita della ricchezza nazionale particolarmente bassi; la struttura del debito; il livello di indebitamento del settore privato; le passività sia implicite che esplicite connesse all'invecchiamento (ovvero, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali).

⁷⁰ Per una completa disamina della questione e in particolare sulla pronuncia del Tribunale costituzionale federale riferita alla illegittimità del prestito alla Grecia si v. il recente scritto di A. ZEI, *Un colpo al cerchio e uno all'Europa: la Germania dopo la sentenza Lisbona*, in *federalismi.it Rivista di diritto pubblico, comunitario e comparato*, n. 13/2011, www.federalismi.it.

⁷¹ D.l. 10 maggio 2010, n. 67 conv. in legge 22 giugno 2010, n. 99. - Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro.

restrukturierungsfazilitaet (futura creazione di un fondo di aiuto attraverso il meccanismo di stabilità permanente per l'area euro (MES) con una capacità effettiva di prestito pari a 500 miliardi di euro⁷²). Al contempo, con meccanismi preventivi, correttivi e sanzionatori sopra citati si richiede il raggiungimento di una serie di obiettivi tracciati dalla cd. Strategia Europa 2020 in materia di crescita e occupazione per il decennio 2011-2020 con cinque punti basilari⁷³

⁷² Il Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 ha adottato la decisione che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) al fine di consentire agli Stati membri la cui moneta è l'euro di istituire un meccanismo di stabilità permanente per l'area euro (MES). Il Consiglio europeo ha chiesto il rapido avvio delle procedure nazionali di approvazione, affinché la modifica possa entrare in vigore il 1° gennaio 2013 (prima della scadenza dell'attuale meccanismo transitorio di stabilizzazione). Il MES sarà istituito con un trattato tra gli Stati membri della zona euro quale organizzazione intergovernativa nel quadro del diritto pubblico internazionale e avrà sede in Lussemburgo. Il Trattato dovrebbe essere incentrato sulle seguenti previsioni:

1) L'accesso all'assistenza finanziaria del MES sarà offerto sulla base di una rigorosa condizionalità politica nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico e di un'analisi scrupolosa della sostenibilità del debito pubblico effettuata dalla Commissione insieme al Fondo monetario internazionale (FMI) e di concerto con la Banca centrale europea (BCE). Lo Stato membro beneficiario sarà tenuto a realizzare una forma adeguata di partecipazione del settore privato in funzione delle circostanze specifiche e secondo modalità pienamente conformi alle prassi dell'FMI.

2) Il MES avrà una capacità effettiva di prestito pari a 500 miliardi di euro, soggetta a verifica periodica almeno ogni cinque anni. Si cercherà di integrare la capacità di prestito del MES attraverso la partecipazione dell'FMI alle operazioni di assistenza finanziaria, mentre gli Stati membri che non fanno parte della zona euro potranno anche partecipare su una base *ad hoc*. 3) La ripartizione dei contributi di ciascuno Stato membro al capitale sottoscritto totale del MES sarà basata sulla partecipazione al capitale versato della BCE. Gli Stati membri, ratificando il trattato istitutivo del MES, si impegnano giuridicamente a fornire un contributo al capitale sottoscritto totale.

⁷³ La Strategia 2020 si articola intorno a cinque obiettivi principali: 1) portare al 75% il tasso di occupazione per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva. 2) migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL la spesa per investimenti pubblici e privati combinati in tale settore. 3) ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% – rispetto ai livelli del 1990 – o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni, ovvero nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che altri Paesi si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni; contestualmente, si intende portare al 20% la quota

e sette «iniziative faro»⁷⁴ attraverso la citata *governance* economica.

Per quanto riguarda l'impossibilità di onorare il debito tecnicamente per lo Stato potrebbe operare il meccanismo del *default*. Esso si verifica nell'ipotesi in cui lo Stato non sia in grado di rimborsare i titoli scaduti. Il *default* nel debito pubblico statale, ovvero la modificazione delle originarie condizioni del servizio del debito operata unilateralmente dallo Stato debitore, è un fenomeno che si è verificato ciclicamente coinvolgendo negli ultimi anni, per ragioni differenti, la Russia (1998), l'Ecuador (1999) e l'Argentina (2001)⁷⁵. In sostanza il *default* può realizzarsi in diversi modi: una condotta omisiva statale consistente nel mancato pagamento – al sopraggiungere della scadenza – degli interessi o del capitale dovuto, una dichiarazione di ripudio del debito o la modifica dei termini e delle condi-

delle fonti di energia rinnovabile e migliorare del 20% l'efficienza energetica (obiettivo già previsto nel pacchetto clima-energia approvato nel 2009).

4) migliorare i livelli d'istruzione, in particolare riducendo i tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10% e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%. Il Consiglio europeo ha ribadito la competenza degli Stati membri a definire e attuare obiettivi quantitativi nel settore dell'istruzione.

5) promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione.

⁷⁴ Al fine di precisare il percorso per l'attuazione della Strategia, la Commissione ha proposto sette «iniziative faro» ciascuna delle quali include numerose misure da realizzare sia a livello UE sia a livello dei Paesi membri: 1) «Unione per l'innovazione» (COM(2010)546), presentata il 6 ottobre 2010; 2) «Youth on the move» (COM(2010)477), presentata il 15 settembre 2010; 3) «Una politica industriale per l'era della globalizzazione» (COM(2010)614), presentata il 28 ottobre 2010; 4) «Un'agenda europea del digitale» (COM(2010)245), presentata il 19 maggio 2010; 5) «Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione» (COM(2010)682), presentata il 23 novembre 2010; 6) «La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale» (COM(2010)758), presentata il 16 dicembre 2010 e 7) «Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse» (COM(2011)21), presentata il 26 gennaio 2011.

⁷⁵ Sull'argomento lo scritto interessante di M. BORDONI, *Default nel debito pubblico ed immunità dello stato estero dalla giurisdizione civile*, cit., 1032-33.

zioni contrattuali originariamente predisposte. Analogamente a quanto avvenuto nella recente crisi argentina, anche un provvedimento di sospensione dei pagamenti (cd. moratoria) consente allo Stato debitore di non adempiere le obbligazioni assunte verso i creditori privati esteri nei termini pattuiti.

Sebbene la nostra legislazione (art. 8, d.P.R. n. 398/2003, T.U. in materia di debito pubblico) prevede che «i pagamenti di debito pubblico non sono ridotti, ritardati o assoggettati ad alcuna imposta speciale, neppure in caso di pubblica necessità», in base all'art. 8 della l.f. per 1985 (l. n. 887/84, mod. dal comma 165 dell'art. 2, l. n. 662/96) al Ministro dell'economia e delle finanze è riconosciuta la *wild card* per l'ipotesi in cui tenuto conto delle condizioni del mercato, ha il potere di «ristrutturare» il debito pubblico interno ed estero «attraverso operazioni di trasformazione di scadenze», di «scambio o sostituzione di titoli di diverso tipo», o altri strumenti operativi previsti dalla prassi dei mercati finanziari⁷⁶.

8. *La riduzione del debito*

In sede europea, nell'ambito della riforma del Patto di Stabilità e Crescita, si prevede che gli Stati il cui debito supera il 60 per cento del PIL dovrebbero adottare misure per ridurlo a un ritmo soddisfacente, definito come una riduzione di 1/20 dell'eccedenza, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60 per cento⁷⁷.

⁷⁶ In caso di insolvenza per gli Enti locali è previsto il rimedio del dissesto (disciplinato nel titolo VIII della parte II del TUEL, d.lgs. n. 267/00) e ora probabilmente anche il cd. fallimento politico del Sindaco o del Presidente della Provincia (così da schema di d.lgs. n. 365/11 recante meccanismi premiali e sanzionatori per Regioni ed Enti locali). Per le Regioni che al pari dello Stato non sono solamente degli enti di amministrazione, fino ad ora non era prevista una disciplina generale sul dissesto. Il citato schema di d.lgs. n. 365/11 invece vorrebbe prevedere per le Regioni il dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario e l'istituto del fallimento politico del Presidente della Giunta con la sua rimozione e interdizione dagli uffici per dieci anni.

⁷⁷ La valutazione dell'andamento del debito, secondo la proposta della Commissione, dovrebbe tuttavia tener conto anche di alcuni fattori di rischio, quali: tassi di crescita della ricchezza nazionale particolarmente bassi; la struttura del debito; il livello di indebitamento del settore privato; le passività sia implicite che esplicite connesse all'invecchiamento (ovvero, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali).

Per uno Stato membro soggetto a una procedura per i disavanzi eccessivi alla data di adozione del regolamento e per un triennio a decorrere dalla correzione del disavanzo eccessivo, il requisito del criterio del debito è considerato soddisfatto se lo Stato membro interessato compie progressi sufficienti verso l'osservanza come da valutazione contenuta nei pareri del Consiglio sul suo programma di stabilità o di convergenza. Tuttavia, nonostante questa attenuazione, lo Stato è tenuto ad adottare misure correttive.

Com'è noto, la riduzione del debito può avvenire mediante un aumento delle entrate⁷⁸, con la diminuzione delle spese pubbliche⁷⁹, con la lotta all'evasione fiscale⁸⁰, con la crescita del PIL⁸¹ e/o con l'alienazione di beni del patrimonio pubblico.

Inoltre essa avviene anche attraverso un'efficiente gestione dei flussi. Infatti, il bilancio dello Stato rappresenta lo strumento princi-

⁷⁸ La via dell'aumento delle entrate non è facilmente percorribile in un Paese caratterizzato da una elevata pressione tributaria, potrebbe avere conseguenze negative in termini di crescita economica a causa di una drastica riduzione dei consumi e degli investimenti.

⁷⁹ Contrariamente a quanto spesso si dice e si pensa la spesa pubblica dell'Italia non è superiore a quella degli altri Paesi dell'UE. La spesa sociale e quella per investimenti pubblici è addirittura inferiore alla media dei paesi UE. Una successiva riduzione comporterebbe conseguenze negative dal punto di vista economico (riduzione dei consumi) e dal punto di vista sociale (aumento del divario tra ricchi e poveri). Molto si potrebbe fare invece sul versante della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni, interventi non tanto di tipo quantitativo ma di tipo qualitativo finalizzati alla riduzione degli sprechi sortirebbero quindi effetti auspicabili.

⁸⁰ Questa strada è invece auspicabile, poiché nel nostro paese pare l'evasione fiscale sia elevata. Si registra anche una percentuale preoccupante di economia sommersa (da alcuni stimata nella misura del 20% del PIL, da altri addirittura del 30% del PIL). Una seria lotta all'evasione fiscale e interventi efficaci finalizzati all'emersione del sommerso produrrebbero significativi e benefici effetti sul risanamento del debito pubblico.

⁸¹ Misure atte a favorire una crescita del PIL creerebbero le condizioni per un definitivo risanamento dei conti pubblici. Purtroppo il nostro Paese si è contraddistinto negli ultimi anni per una crescita molto modesta, inferiore a quella degli altri paesi dell'UE e del mondo industrializzato. Le ragioni sono molteplici, in questo contesto ci si limita a considerare la scarsa competitività dei nostri prodotti, i modesti investimenti fatti in Italia per ricerca e sviluppo, l'arretratezza del nostro sistema formativo ed universitario, rispetto alle economie avanzate ed a quelle emergenti.

pale, ma non esclusivo, di prelievo e redistribuzione di risorse nei confronti del sistema economico. Delle risorse versate in tesoreria solo una parte viene contabilizzata nel bilancio dello Stato⁸². È pertanto necessario monitorare i flussi, raccoglierne i dati⁸³ e gestire la liquidità in modo efficiente⁸⁴.

Fino ad ora, le politiche di riduzione del debito si sono basate essenzialmente sull'aumento della pressione fiscale a carico della collettività dei contribuenti e sui tagli alla spesa (sanitaria, pensionistica, del comparto pubblico, ecc.). In realtà, detti rimedi non hanno prodotto effetti molto incisivi, poiché la produzione industriale nazio-

⁸² Si tratta principalmente degli introiti derivanti dall'emissione di titoli del debito pubblico e del gettito dei principali tributi. Una componente considerevole dei versamenti effettuati dall'economia resta infatti nella disponibilità del Tesoro presso la tesoreria: in parte, riaffluisce direttamente all'economia; in parte, dà luogo a una serie di movimentazioni interne che smistano gli introiti ai vari enti titolari di conti di tesoreria (alcuni interni al settore pubblico come gli Enti di previdenza, Comuni, Province, Regioni, ecc.; altri esterni, come la Cassa Depositi e Prestiti, Poste Italiane Spa, Ferrovie Spa, ecc.).

⁸³ La l. n. 196/2009, all'art. 13, per «assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica» e per acquisire elementi informativi utili per l'attuazione del federalismo, prevede la costruzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche destinata a raccogliere i dati relativi ai bilanci di previsione, alle variazioni, ai consuntivi e alle operazioni gestionali di tutti gli enti. All'art. 14 rivisita le modalità con cui attuare il monitoraggio, rafforzando il ruolo della banca dati Siope. La legge pertanto sembra prefigurare due forme di monitoraggio parallelo: una sui bilanci, in quanto più vicini alla competenza economica della contabilità nazionale; una, già attuata e migliorabile, sui flussi di cassa, necessaria per seguire l'evoluzione dei saldi di cassa e del debito.

⁸⁴ La riforma della contabilità pubblica ha interessato anche un altro aspetto destinato ad avere conseguenze rilevanti per la gestione da parte del MEF della liquidità giacente presso la Tesoreria statale. Questa attualmente viene semplicemente mantenuta nel cd. Conto Disponibilità che il Tesoro detiene presso la Banca d'Italia, remunerato a un tasso rapportato a quello dei BOT. Questa innovazione risponde a un'esigenza posta da tempo dalla Banca Centrale Europea, che rileva nella dimensione e nell'estrema variabilità del Conto un elemento di forte disturbo per il controllo della liquidità giornaliera dell'Eurosistema. Le modalità concrete per l'attuazione della norma sono rimandate a una convenzione tra MEF e Banca d'Italia, attualmente in corso di elaborazione. Seguendo pratiche già accolte da altri Paesi, la finalità è di stabilizzare il saldo di fine giornata del Conto Disponibilità intorno a un valore obiettivo, di regola al di sotto della soglia massima remunerata per mantenere un margine di sicurezza.

nale è scesa o non cresce, è aumentata l'emissione dei buoni del tesoro poliennale e l'opera di dismissione patrimoniale si è bloccata, per non dire che in realtà non è mai decollata. Il nostro Stato, in questo periodo, è costretto a sottrarre risorse all'economia per destinarle al servizio del debito e così sta perdendo il passo nel rapporto con gli altri Paesi membri. Non avendo lo Stato altre fonti di entrata, cioè risorse sopravvenute e inattese, non gli resta che far ricorso al patrimonio. Secondo il pensiero di Guarino se l'eccesso di debito provoca una situazione di «disavanzo eccessivo», con conseguente limitazione della sovranità e se non vi è altro mezzo per ricondurre la situazione a norma, l'alienazione di beni del patrimonio pubblico non è più opzionale, diviene un «obbligo». E se è un obbligo, vanno adottate forme appropriate che ne consentano l'adempimento ponderando tra i due obiettivi del ricavo massimo e dei tempi più rapidi⁸⁵.

In tal modo, il patrimonio assume o dovrebbe assumere una diversa, e nuova, funzione: non è più, e solo, «il gioiello della corona», ma diventa fonte di reddito. Cioè, in altre parole, deve essere utilizzato per produrre reddito in un'ottica puramente di mercato: deve cioè fruttare e può essere venduto. Questo significa che non saranno solamente il dato giuridico (ad es. una legge sulle dismissioni) o una determinazione amministrativa ad autorizzare la vendita, ma anche la congiuntura favorevole del mercato (mobiliare o immobiliare) ad indicare il momento migliore per realizzare il massimo ricavo.

A dati del 2004, l'Italia aveva un patrimonio pubblico pari al 134 per cento del prodotto interno lordo: è seconda al mondo dopo il Giappone, che ha un patrimonio pari al 181 per cento del PIL, ed è parecchio più avanti della Francia (92 per cento) e del Regno Unito (cento, dimezzato dopo la cura Thatcher). Il conto patrimoniale è squilibrato a favore della periferia. Il totale delle attività dello Stato aveva un valore di libro di 561 miliardi e uno di mercato di 904 a fronte di un debito, allora, di 1401 miliardi. Lo Stato aveva dunque

⁸⁵ G. GUARINO, *Gestione del patrimonio pubblico ed eurosistema*, in Atti del Convegno sul tema *Gestione del patrimonio pubblico, proprietà privata e proprietà pubblica*, Intervento al Convegno sul tema: *Gestione del patrimonio pubblico, proprietà privata e proprietà pubblica*, Accademia nazionale dei lincei, Centro linceo interdisciplinare Beniamino Segrè, 6 giugno 2006, in Atti.

un patrimonio netto negativo. Versava (e versa) in stato fallimentare se non fosse per i cittadini-azionisti il cui risparmio, largamente investito in titoli pubblici, è abbastanza grande da pareggiare i conti. Le amministrazioni locali, invece, hanno attività per un valore di libro di 641 miliardi, che sale a 765 se si considerano i valori di mercato, e passività per circa 75 miliardi. E a queste vanno aggiunti gli enti previdenziali, con un patrimonio netto positivo per 146 miliardi. Solo una parte di questo enorme coacervo dà reddito. La parte fruttifera dell'attivo si aggira sui 325 miliardi a valore di libro e a 675 a valore di mercato. Invece l'attivo fruttifero rende in media lo 0,9 per cento e costa l'1,9 per cento⁸⁶.

Il patrimonio pubblico è stato a lungo negletto e scarsamente considerato nella dinamica dei conti pubblici e nessuna attenzione veniva dedicata al conto patrimoniale la cui compilazione veniva addirittura trascurata o redatta in maniera approssimata ed incompleta. Guarino ci insegna che a condizioni normali, e come del resto accade per i soggetti privati – persone fisiche o giuridiche – nel momento in cui per essi il patrimonio acquista rilevanza giuridica (ad es. per acquisto, per conferimento in società, per successione, per fallimento, ecc.) il patrimonio che si prende in considerazione è quello «netto», cioè il risultato della somma algebrica tra l'attivo ed il passivo. Invece, con riferimento al patrimonio dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, esso, per effetto del principio della segmentazione veniva fatto usualmente consistere nel solo attivo, cioè nel compendio dei beni immobili e mobili⁸⁷. Di quest'effetto ne era causa la normativa contabile che è stata per molti decenni imbrigliata dal mito della concezione cavouriana del rigore formale e sul patrimonio presentava un grosso limite. Questo limite s'individuava nel fatto che il patrimonio dell'ente era visto come il patrimonio dell'ente-persona e non dell'ente-comunità/collettività. L'ente veniva riguardato più con un'ottica (classica) di tipo giuridico che non con rispetto alla sua azione. Invece, è l'azione ad essere senza dubbio la più rilevante, in particolare, con riferimento alle funzioni di bilancio e di rendiconto.

⁸⁶ U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Forum, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁸⁷ G. GUARINO, *op. e loc. ult. cit.*

Nel momento in cui, a seguito della riforma della struttura del bilancio – l. n. 94/97 e del suo d.lgs. di attuazione n. 279/97 – si è data mano a una nuova classificazione del conto generale del patrimonio dello Stato con la duplice finalità di individuare i beni suscettibili di utilizzazione economica e di valutare in base a criteri economici ed inserire nel conto patrimoniale anche i beni del demanio «fermo restando la natura giuridica ed i vincoli cui sono sottoposti» (art. 14 d.lgs. 7 agosto 1997 n. 279), il patrimonio pubblico in senso onnicomprensivo è teoricamente diventato il punto di forza della manovra di finanza pubblica per il riequilibrio dei conti nazionali nel rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità e Crescita comunitario e si è passati da una gestione statica, di accumulo e manutenzione onerosa, ad una gestione dinamica indirizzata alla valorizzazione e movimentazione attiva. Con la l.f. per il 2010 (articolo 2, co. 222) nell'ambito del miglioramento della gestione e del concreto processo di valorizzazione del patrimonio pubblico, attraverso la conoscenza sistematica degli attivi e del loro valore di mercato, è stato creato il progetto finalizzato alla redazione del Rendiconto patrimoniale a prezzi di mercato⁸⁸. Con queste iniziative il patrimonio pubblico è visto come una risorsa di rilevante interesse e potenzialità per la creazione di valore sociale ed economico. Con la valorizzazione dei beni si ottiene l'ingresso della finanza nel patrimonio trasformando gli attivi fisici (patrimoniali) in attivi finanziari.

Come abbiamo avuto modo di osservare la maggior parte del debito pubblico è a carico dello Stato il quale è soggetto alla responsabilità finanziaria di fronte all'Unione europea. Invece, rilevante quota del patrimonio pubblico che potrebbe essere alienato è delle Regioni, Province e Comuni. Non solo, anche il prelievo (fino ad ora

⁸⁸ Alla data del 31 marzo 2011 sono stati acquisiti dati da oltre la metà delle Amministrazioni Pubbliche. Sono stati censiti oltre 530.000 unità immobiliari (per una superficie che supera i 222 milioni di m²) e quasi 760.000 terreni (per un'estensione di circa 13 miliardi di m²). Il presunto valore di mercato si attesta, per le unità immobiliari, tra i 239 e i 319 miliardi di euro e, per i terreni, tra gli 11 e i 49 miliardi di euro. I valori inferiori e superiori delle due stime derivano dall'aver applicato alle superfici censite i prezzi di mercato, rispettivamente minimi e massimi, rilevati dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del Territorio, per gli immobili, e dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria, per i terreni.

e per ora) è dello Stato, invece la spesa pubblica crescente è essenzialmente locale. Dal punto di vista giuridico soggetto passivo del debito statale è lo Stato e giuridicamente la questione della riduzione del debito risulta separata dalla questione della riduzione della spesa. Al momento dell'unificazione il nuovo Stato ha riconosciuto i debiti dei cessati Stati e in tal modo contribuì al processo di unità nazionale all'interno e accrebbe la fiducia degli Stati esteri. Nello Stato centralizzato i titoli di proprietà e la gestione dei beni demaniali tutti indistintamente facevano capo a un unico «ufficio» centrale, incaricato di gestirli in remoto come del resto lo è il debito. Al pari dell'unificazione anche il disegno federale è un disegno «essenzialmente politico». La questione della riduzione del debito pubblico e la questione della spesa necessariamente devono essere affrontate a livello politico che in parte, per quanto riguarda la spesa, è già da anni in atto con il sistema dei vincoli del patto di stabilità interno. Per quanto riguarda il debito, invece, un primo passo in tal senso è stato compiuto con il d.lgs. n. 85/2010 sul cd. federalismo demaniale, il quale introduce un sistema che non è di ripartizione del debito tra Stato ed enti *sub*statali, ma di concorso alla riduzione dei debiti, sia quelli giuridicamente imputabili allo Stato, sia quelli degli enti *sub*statali. Esso avviene con le entrate derivanti dall'alienazione degli immobili. L'art. 9 del d.lgs. n. 85/2010 prevede che le risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed Ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile o quote di fondi immobiliari attribuiti appunto alle Regioni e agli Enti locali, sono da quest'ultimi acquisite per un ammontare pari al settantacinque per cento delle stesse e dette risorse sono destinate alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento. Invece, la residua quota del venticinque per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Tale previsione normativa apre la strada sia alla ristrutturazione del debito pubblico con l'utilizzo dell'attivo patrimoniale sia anche al concorso degli enti *sub*statali alla riduzione del debito pubblico.

Alla vecchia proposta di Guarino di conferire a un superfondo gli attivi dello Stato centrale per una cifra di 400 miliardi da portare a riduzione del debito, oggi se ne aggiunge quella che ha come obiet-

tivo l'utilizzo del patrimonio pubblico a riduzione del debito. L'ipotesi sarebbe conferire agli enti locali una quota consistente del debito pubblico e vincolarli a mobilitare gli attivi in loro possesso per ridurre la passività; usare la liquidità (oro di Banca d'Italia, partecipazioni azionarie, crediti dello Stato centrale) per creare un fondo che coordini la valorizzazione degli attivi dello Stato e degli enti locali. Si vorrebbe, altresì, promuovere le privatizzazioni sul territorio con la conversione dei titoli di debito pubblico in case popolari o in quote di servizi pubblici. Inoltre, la spesa pubblica potrebbe essere tagliata conferendo quote di patrimoni pubblici a fondazioni, mutue e altri enti che in cambio si prendessero in carico alcune funzioni che erano dello Stato⁸⁹.

Indubbiamente si è arrivati al punto critico che la ristrettezza delle entrate rende inefficace l'azione finanziaria e di conseguenza accentua il problema della sostenibilità del debito e anche quello della pressione fiscale a carico dei contribuenti, chiamati, come detto, a pagare una tassa silenziosa diretta a rifondere i finanziatori del debito pubblico, e non già a concorrere allo sviluppo sociale ed economico del Paese. L'assunto di Ronald Reagan che «il debito pubblico è abbastanza grande da badare a se stesso» oggi potrebbe sembrare un'assurdità in un sistema caratterizzato da stringenti limiti e vincoli giuridici comunitari della sovranità finanziaria e della stretta dipendenza con il mercato finanziario.

⁸⁹ Bisogna tener a mente che i titoli di debito sono, infatti, esigibili alla loro scadenza, e comunque impegnano il debitore a pagare a scadenze precise il rendimento pattuito. Invece, larga parte delle attività del settore non possiedono per contro analoghe caratteristiche di liquidità e di rendimento. Le infrastrutture pubbliche hanno, o possono avere, un importante rendimento sociale, se accrescono le possibilità di crescita e di produzione dell'economia; ma il più delle volte non offrono un rendimento monetario, che si traduca in una specifica entrata, né sono alienabili per far fronte al rimborso del debito contratto. Il patrimonio artistico di un paese, per fare un altro esempio, sarebbe in astratto alienabile, ma l'alienazione è esclusa poiché se ne vuole garantire il godimento a tutti i cittadini. La concreta possibilità di alienazione delle aziende produttrici di servizi dipende da decisioni circa la sicurezza nazionale, o l'inopportunità di consentire ai privati una gestione in regime di monopolio, o la politica tariffaria (poiché il valore di mercato di un'attività dipende dal flusso di ricavi netti che da essa ci si attende). Per un'analisi approfondita, e in tal senso, si v. lo scritto di L. SPAVENTA, *Debito pubblico*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali Treccani*.