

**I NODI DELLA FINANZA  
PUBBLICA:  
TEORIA E POLITICA**

**Scritti in onore  
di Antonio Pedone**

**a cura di  
Francesca Gastaldi  
Paolo Liberati**

**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**I NODI DELLA FINANZA  
PUBBLICA:  
TEORIA E POLITICA**

**Scritti in onore  
di Antonio Pedone**

**a cura di  
Francesca Gastaldi  
Paolo Liberati**

**FrancoAngeli**

Convegno in onore di Antonio Pedone, Roma, 10 giugno 2016, Facoltà di Economia,  
Roma “Sapienza”

Comitato scientifico: Bruno Bises, Antonio Di Majo, Francesca Gastaldi, Paolo  
Liberati, Ernesto Longobardi, Giuseppe Pisauro

Volume pubblicato con il contributo di Assonime.

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

**Antonio Pedone: un profilo**, *Domenicantonio Fausto* pag. 7

## **Parte I – La politica di bilancio e il debito pubblico**

La gestione della finanza pubblica negli anni '80 tra inflazione e debito, *Giuliano Amato* » 31

La politica di bilancio, *Giuseppe Pisauro* » 35

Il “persistente alto livello del debito”: the “habits and mentality of the country”? Gli studi di Antonio Pedone sulla storia del debito pubblico italiano, *Sabino Cassese* » 43

**I. Commento alle relazioni sulla politica di bilancio e debito pubblico**, *Antonio Pedone* » 51

## **Parte II – La politica tributaria**

La composizione del prelievo fiscale, *Bruno Bises* » 63

Il destino della progressività dell'imposta personale sul reddito, *Francesca Gastaldi e Paolo Liberati* » 73

Politica tributaria e imprese negli scritti di Antonio Pedone, <i>Antonio Di Majo</i>	pag. 85
La riforma tributaria, <i>Ernesto Longobardi</i>	» 97
Evasori o tartassati? La pressione fiscale nel Mezzogiorno d'Italia, <i>Federico Pica e Salvatore Villani</i>	» 103
<b>II. Commento alle relazioni sulla politica tributaria, <i>Antonio Pedone</i></b>	» 113
<b>Testimonianze</b>	
Giuseppe Dalleria	» 127
Marcello Degni	» 136
Alfredo Macchiati	» 138
Stefano Micossi	» 142
Giuseppe Vitaletti	» 145
<b>Antonio Pedone: pubblicazioni</b>	» 151

# *Antonio Pedone: un profilo*

Domenicantonio Fausto

## **1. Introduzione**

Antonio Pedone, nato a Squinzano (Lecce) nel 1936, consegue la laurea in giurisprudenza presso l'Università di Roma nel 1958, discutendo una tesi di laurea in economia politica. Nell'anno accademico 1958-59 è nominato assistente volontario alla cattedra di economia politica della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma, ricoperta da Giuseppe Ugo Papi. Successivamente, è nominato, prima assistente incaricato (per due anni accademici), e poi assistente ordinario (fino al 1966) alla cattedra di scienza delle finanze e diritto finanziario della stessa Facoltà, ricoperta da Cesare Cosciani.

Nell'anno accademico 1960-61, fruendo di una borsa di studio Stringher della Banca d'Italia, è "research student" presso il King's College dell'Università di Cambridge. Nell'anno accademico 1962-63 svolge ricerche presso l'Università di Rotterdam e il Central Planning Bureau a L'Aja.

Nel 1963 consegue, all'unanimità, la libera docenza in scienza delle finanze e diritto finanziario<sup>1</sup>. Il 1963 è anche l'anno in cui ottiene il premio Vanoni per il migliore contributo originale agli studi di finanza pubblica nel biennio 1961-1962, e inizia l'attività di docente come professore incaricato di scienza delle finanze e diritto finanziario presso la Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Urbino (sede di Ancona). Nel 1966 risulta il

<sup>1</sup> La Commissione giudicatrice – Raffaele Gangemi (presidente), Cesare Cosciani, Giannino Parravicini, Aldo Scotto, Gaetano Signorelli – apprezza "la varietà degli studi compiuti (...), il metodo rigoroso sempre adottato, la padronanza della teoria economica e di quella finanziaria, l'ampia conoscenza della letteratura finanziaria corrente e l'attitudine ad affrontare, con uguale successo, sia problemi puramente astratti che problemi più agganciati con la realtà concreta e l'ordinamento positivo del sistema tributario. L'insieme delle pubblicazioni lo indicano quale giovane studioso di indiscussa capacità e serietà" (Ministero della Pubblica Istruzione, *Relazione della Commissione giudicatrice degli esami di abilitazione alla libera docenza in Scienza delle finanze e diritto finanziario, sessione dell'anno 1963 indetta con d.m. 11 marzo 1963*, in "Bollettino Ufficiale", parte II – atti di amministrazione, anno 93, n. 8, 24 febbraio 1966, p. 95).

primo ternato, all'unanimità, nel concorso per la cattedra di scienza delle finanze e diritto finanziario dell'Università di Urbino<sup>2</sup>. Dopo l'esito del concorso, è chiamato a ricoprire la cattedra di scienza delle finanze e diritto finanziario presso la Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Napoli. Dall'anno accademico 1971-72 si trasferisce presso l'Università di Roma La Sapienza, prima come professore ordinario di politica economica e finanziaria, e poi di scienza delle finanze.

È stato “visiting professor” presso l'Università di Oxford nel 1973-74 e “visiting scholar” presso il Fiscal Affairs Department dell'International Monetary Fund a Washington nel 1979. È stato componente eletto del Board of Directors dell'International Institute of Public Finance (1970-1973), nonché membro del Consiglio direttivo (1974-1977) e vicepresidente (2000-2003) della Società Italiana degli Economisti. Dal 1992 al 1995 è stato presidente della Società Italiana di Economia Pubblica. È socio dell'Accademia Nazionale dei Lincei.

Ha svolto molte altre attività: membro esperto di nomina presidenziale del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (1976-1986); membro del Comitato tecnico per l'attuazione della riforma tributaria (1976-1984); consigliere economico della Presidenza del Consiglio dei Ministri (1983-1988); componente e presidente del Consiglio tecnico-scientifico per la programmazione economica presso il Ministero del Bilancio (1994-1996); presidente della Fondazione Iri (2002-2005). Dal 1992 al 2000 è stato presidente del Crediop ed ha rivestito numerosi incarichi presso istituti bancari e organismi finanziari nazionali e internazionali.

<sup>2</sup> La commissione di concorso – Gaetano Zingali (presidente), Cesare Cosciani, Francesco Forte, Raffaele Gangemi, Sergio Steve – pone in rilievo che “il candidato ha trattato una notevole varietà di temi di teoria e politica finanziaria tutti impegnativi e rilevanti. In essi egli ha dato ampia prova di solida preparazione teorica, di forte capacità sistematica e di originalità (...). La Commissione unanime è lieta di riconoscere nel candidato qualità di studioso non comuni” (Ministero della Pubblica Istruzione, *Relazione della Commissione giudicatrice del concorso per professore straordinario alla cattedra di Scienza delle finanze e diritto finanziario dell'Università degli Studi di Urbino*, in “Bollettino Ufficiale”, parte II – atti di amministrazione, anno 93, n. 38, 22 settembre 1966, pp. 4894-4895). Il giudizio della Commissione che gli conferisce l'ordinariato – Antonio Pesenti (presidente), Giuseppe Abbamonte, Giannino Parravicini – sottolinea che “il prof. Antonio Pedone conferma le doti di studioso già evidenti nella fase iniziale della sua attività scientifica e oggi più completamente espresse. Al riguardo, va altresì osservato con compiacimento che nella produzione qui considerata, il Pedone mostra un sentito interesse per il confronto degli schemi astratti con la realtà (...). Gli scritti presentati dal Pedone rivelano perciò non comune preparazione, viva intelligenza e rigoroso senso critico, nonché uno spirito rivolto a conoscere ed approfondire ogni aspetto della finanza pubblica” (Ministero della Pubblica Istruzione, *Relazione della Commissione giudicatrice per la promozione dei proff.: Giardina E., Pedone A., Volpi F., ad ordinari di Scienza delle finanze e diritto finanziario*, in “Bollettino Ufficiale”, parte II – atti di amministrazione, anno 97, n. 17, 23 aprile 1970, pp. 1515-1516).

Ha svolto attività di consulenza, producendo studi e ricerche per conto di Commissioni parlamentari e ministeriali, di aziende ed enti pubblici e di organizzazioni internazionali. È stato collaboratore di quotidiani (“Corriere della Sera”, “Il Messaggero”, “La Repubblica”) e di periodici (“L’Espresso”, “Il Mondo”, “Mondo Economico”), con commenti sui problemi economici del momento. Per diversi anni, la sua visione delle vicende dell’economia italiana nel contesto degli eventi internazionali figura nei volumi, *Dove va l’economia italiana?*, che contengono previsioni e considerazioni degli economisti presenti al Forum promosso dal Centro Culturale Saint-Vincent.

Ha tenuto corsi presso istituti e scuole di specializzazione ed ha presentato relazioni a numerosi convegni nazionali e internazionali. È autore di oltre 200 pubblicazioni, in cui figurano monografie, libri di testo e saggi, apparsi in volumi e riviste, sia in Italia che all’estero<sup>3</sup>.

## 2. Effetti delle imposte

Nel primo decennio di attività scientifica, un posto di rilievo spetta ai saggi sugli effetti delle imposte.

Il primo di questi saggi in ordine di pubblicazione, *Note sugli effetti di imposte e sussidi in un modello Input-Output*<sup>4</sup>, esamina gli effetti di un’imposta sulla produzione di una merce e di un sussidio sulla produzione di un’altra merce in un modello generale di produzione. Nell’analisi, che utilizza uno schema di equilibrio economico generale, non sono considerate variazioni nella struttura della domanda. Gli effetti sul sistema dei prezzi di una determinata economia sono considerati tenendo conto di alcune proprietà caratteristiche delle matrici di Leontief. In appendice sono indicati gli effetti di una combinazione imposta-sussidio sul sistema dei prezzi ove si tenga conto della distinzione introdotta da Sraffa tra merci base e merci non

<sup>3</sup> Ha curato anche la pubblicazione di nove raccolte di saggi: *La politica fiscale* (Il Mulino, Bologna, 1971); *Politiche tributarie e struttura industriale in Italia* (Il Mulino, Bologna, 1986); *La questione tributaria* (Il Mulino, Bologna, 1989); *Antonio De Viti De Marco. Tra liberismo economico e democrazia liberale* (Laterza, Roma-Bari, 1995); *Distribuzione, redistribuzione e crescita: gli effetti delle diseguaglianze distributive* (con G. Garofalo), (Franco Angeli, Milano, 2000); *Tassazione internazionale e concorrenza fiscale* (FrancoAngeli, Milano, 2005); *La sanità in Italia. Qualità del servizio e sostenibilità finanziaria* (Il Sole-24 Ore, Milano, 2008); *Debito pubblico e politica tributaria* (I Quaderni di Economia Italiana, n. 9, 2011); *Luigi Spaventa. Contro gli opposti pessimismi. Per uscire dal declino e dalla crisi* (Castelvecchi, Roma, 2014). Ha partecipato, inoltre, ai gruppi di studio che hanno prodotto i volumi [34][65][128].

<sup>4</sup> [3].

base. Si tratta di un saggio che apporta un contributo significativo, in quanto, nell'ambito della finanza pubblica, è tra i primi esempi di impiego del metodo prescelto.

In un diverso ambito si muove il saggio, *Una guida all'analisi ricardiana degli effetti delle imposte*<sup>5</sup>, un "review-article" del libro di Carl S. Shoup, *Ricardo on Taxation*. Il saggio espone alcune considerazioni, sia sull'opera di Shoup, sia sul significato ed i limiti del pensiero di Ricardo sulle imposte. Pur non sminuendo i meriti dell'opera di Shoup, è posto in rilievo che i suoi sforzi di cogliere alcune sfumature del pensiero di Ricardo possono, in qualche caso, non fare risultare evidente la relazione tra la soluzione proposta del singolo problema e le caratteristiche essenziali dello schema di riferimento, che rimane la più completa e coerente teoria generale dell'incidenza. Nell'analisi ricardiana la teoria generale degli effetti delle imposte dipende completamente dalla teoria della distribuzione, e questo punto riveste rilevanza anche per la moderna teoria dell'incidenza. Pertanto, "sembra che il problema di ottenere una teoria generale dell'incidenza che sia insieme realistica e perfettamente determinata non possa venire risolto sostituendo alla teoria ricardiana della distribuzione la teoria della produttività marginale. Occorre andare oltre e riconoscere che l'attuale crisi della teoria dell'incidenza dipende dalla crisi della teoria della distribuzione e che la prima non potrà essere risolta finché questa ultima non venga risolta"<sup>6</sup>.

Un aspetto specifico dell'analisi ricardiana degli effetti delle imposte è l'oggetto del saggio, *Imposte sui profitti e imposte sui salari nell'analisi ricardiana*<sup>7</sup>. Il riesame delle proposizioni ricardiane sugli effetti di queste imposte è effettuato alla luce della teoria ricardiana della distribuzione e dello sviluppo. È evidenziato che questo legame non è sempre apparso chiaro a prima vista, e sono valutate alcune critiche e controversie sorte.

Un approccio strettamente analitico è alla base del saggio, *Una prima analisi dei rapporti tra l'elisione dell'imposta ed il progresso tecnologico*<sup>8</sup>, che riguarda un argomento poco studiato. Le conclusioni sono abbastanza articolate. Limitato l'esame ai mutamenti della combinazione produttiva, intesi all'elisione dell'imposta, è sottolineato che il risultato dell'analisi tradizionale, cioè il verificarsi in ogni caso dell'elisione parziale dell'imposta, dipende, oltre che da alcune ipotesi di carattere generale, da ipotesi specifiche di perfetta sostituibilità tra fattori produttivi, di convessità degli isoquanti e di conoscenze tecniche date. Quando si abbandona l'ipotesi di conoscenze tecniche date, sempre nel caso di funzione della produzione

<sup>5</sup> [4].

<sup>6</sup> [Ivi, p. 39].

<sup>7</sup> [7].

<sup>8</sup> [11]. La trattazione è riprodotta, con aggiunte e modifiche, in [31].

continua, i risultati dell'analisi tradizionale mutano, perché diventa possibile anche il caso di elisione totale dell'imposta. L'incompletezza dell'analisi tradizionale appare evidente quando si ammette la presenza di progresso tecnologico. I risultati dell'analisi tradizionale mutano anche quando si abbandona l'ipotesi di perfetta sostituibilità tra fattori produttivi. In questo caso, può non aversi alcun fenomeno di elisione dell'imposta, in quanto il suo verificarsi e la sua entità dipendono dall'ampiezza e dalla variazione dei prezzi relativi. Nel saggio è esaminato anche il caso in cui l'elisione dell'imposta si verifica attraverso un anticipato abbandono dell'impiego di un fattore, evidenziando così la stretta connessione tra elisione dell'imposta e progresso tecnologico.

Il saggio, *Taxes on Production and the Average Period of Investment. A Critique of the Neo-Classical Analysis of General Incidence*<sup>9</sup>, dimostra che appare privo di prospettive di successo ogni tentativo di porre la teoria generale dell'incidenza su basi marginaliste. Una delle principali conclusioni della teoria neoclassica dell'incidenza è che un'imposta commisurata direttamente o indirettamente alla produzione lorda causa un allungamento del periodo d'investimento, poiché gli imprenditori sono indotti ad un maggiore impiego di capitale. Questa conclusione, che si basa su ipotesi particolari, è stata più volte criticata, ma i suoi stessi critici hanno sempre riaffermato la possibilità di effettuare in termini neoclassici una coerente analisi generale degli effetti delle imposte. Lo scopo del saggio è di dimostrare, sulla base di alcuni contributi critici alla teoria del capitale, che le insufficienze dell'analisi neoclassica degli effetti delle imposte dipende dai limiti della teoria neoclassica della distribuzione e dell'incidenza. A tal fine, richiamata la dimostrazione di Wicksell degli effetti delle imposte commisurate alla produzione sulla lunghezza del periodo medio di investimento, e richiamate le critiche mosse a tale dimostrazione da Lindhal, da Ursula K. Hicks e da Musgrave, è rilevato che le insufficienze dell'analisi di Wicksell non riguardano aspetti particolari, ma traggono origine dall'impossibilità "to elaborate a general logically coherent theory of dynamic incidence in terms of the neo-classical theory of distribution"<sup>10</sup>.

La teoria classica dell'incidenza è l'argomento del saggio, *The Ricardian Tax Incidence Analysis in the Light of Optimum Growth Theory*<sup>11</sup>. Richiamate le principali caratteristiche, sia comuni che differenziali, del modello ricardiano e di un modello di sviluppo ottimale a più settori, si esaminano gli effetti di alcune imposte sui prezzi relativi e sul saggio di sviluppo

<sup>9</sup> [20]. Per una precedente versione di alcune parti di questo saggio, si veda [17].

<sup>10</sup> [20, p. 489].

<sup>11</sup> [30].

del sistema. I risultati consentono, sia una rigorosa interpretazione della teoria dell'incidenza ricardiana, sia di evidenziare le difficoltà e i limiti connessi all'analisi degli effetti dell'introduzione del settore pubblico nei modelli di sviluppo ottimale.

Il riesame delle principali teorie generali dell'incidenza delle imposte contenuto nei saggi menzionati è basato su un'impostazione di ampio respiro<sup>12</sup>. Da una teoria generale dell'incidenza delle imposte non si può prescindere se si vuole esprimere qualsiasi giudizio sulla giustizia o adeguatezza di un determinato sistema tributario. Bisogna, però, tener presente che – come è sottolineato nelle lezioni tenute nell'anno accademico 1964-65 presso la Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Urbino (sede di Ancona) – “il valore delle soluzioni proposte per il problema dell'incidenza è limitato sia dalle particolari condizioni storiche che tali soluzioni presuppongono, sia dalle caratteristiche degli strumenti analitici impiegati per ottenerle”<sup>13</sup>. “In tal modo sarà anche facile mettere in luce la stretta relazione tra la teoria dell'incidenza e la teoria economica in generale, e come la prima sia soltanto una parte della teoria della politica economica”<sup>14</sup>.

### 3. Il bilancio pubblico

Le risorse gestite dal bilancio pubblico sono state esaminate da diversi angoli visuali, che spaziano da un approccio di tipo teorico ad un approccio di politica economica e finanziaria.

In un saggio di carattere teorico, *The Budget and the Intersectoral Income Distribution*<sup>15</sup>, risulta che una politica di bilancio indirizzata a spostare risorse dai settori stazionari ai settori dinamici dell'economia (e ad influire in questo modo sulla distribuzione intersettoriale del reddito) dipende dalle differenze nella domanda e nella situazione tecnologica dei vari settori, e dalle interrelazioni tra i diversi settori. D'altro canto, gli effetti finali di una politica di bilancio volta alla distribuzione intersettoriale del reddito dipendono dai comportamenti e dalle reazioni dei gruppi economici e sociali in un determinato sistema istituzionale e politico. Pertanto, per lo studio degli effetti di una politica di bilancio diretta ad influire sulla allocazione inter-

<sup>12</sup> Risulta dal saggio [203, p. 71] che l'idea di dedicare attenzione specie all'analisi ricardiana dell'incidenza delle imposte anche alla luce delle moderne teorie della crescita deriva dalla chiara esposizione del sistema ricardiano da parte di Del Vecchio e dalla sua espresa convinzione della centralità della teoria generale dell'incidenza.

<sup>13</sup> [15, pp. 5-6].

<sup>14</sup> [Ivi, p. 7].

<sup>15</sup> [28].

settoriale delle risorse produttive, può essere sufficiente l'analisi economica; per lo studio degli effetti della politica di bilancio sulla redistribuzione intersettoriale del reddito, invece, si richiede anche un'analisi degli aspetti istituzionali e politici del sistema economico.

I problemi della contabilità pubblica sono oggetto dell'udienza del 17 dicembre 1970 di fronte alla quinta commissione permanente (Bilancio) della Camera dei Deputati<sup>16</sup>. Il primo punto evidenziato è che i due argomenti già individuati per l'indagine conoscitiva – l'avvento della programmazione e i residui passivi – sono solo i sintomi del fenomeno più grave rappresentato dalla perdita di significato del bilancio dello Stato. L'approvazione del bilancio è svuotata di significato dalla non corrispondenza tra entrate previste e entrate aggiornate e dalla scarsa chiarezza con cui vengono presentati molti risultati, che impedisce di considerare il bilancio il documento fondamentale delle scelte di politica economica. Vi sono diverse ragioni per questa conclusione: la riduzione della quota di risorse gestite attraverso il bilancio dello Stato rispetto all'ammontare complessivo delle risorse gestite dalla pubblica amministrazione; l'estendersi degli interventi di carattere extra-bilancio; i crescenti effetti della situazione economica generale sui risultati finali di bilancio (per trasferimenti legati a determinate situazioni economiche ed imposte commisurate ai redditi e al valore degli scambi). Per ridare significato al bilancio dello Stato vi è la necessità di un coordinamento con gli altri documenti sulla situazione economica. Riguardo, poi, alla scelta tra bilancio di competenza e bilancio di cassa, i due sistemi non appaiono incompatibili. I risultati di cassa sono più importanti ai fini della valutazione degli effetti economici, ma sarebbe necessario approntarli su base trimestrale per l'intera pubblica amministrazione, per poter esprimere giudizi tempestivi sulla politica economica seguita.

La necessità della disponibilità di conti della finanza pubblica chiari e completi, per una efficiente conduzione della politica economica, è il filo conduttore di alcuni scritti successivi in materia di bilancio pubblico.

Tra il 1976 e il 1978 sono introdotte numerose innovazioni riguardanti i conti pubblici, specie con la legge 5 agosto 1978, n. 468<sup>17</sup>. Nel saggio, *Una valutazione dei nuovi strumenti italiani di programmazione della finanza pubblica centrale e locale*<sup>18</sup>, è posto in rilievo che il contenuto delle innovazioni portate da queste leggi riguarda: la delimitazione di un sistema co-

<sup>16</sup> *Problemi della spesa e della contabilità pubblica*, Camera dei deputati, Indagini conoscitive e documentazioni legislative, n. 14, Servizio Commissioni Parlamentari, 1972, pp. 248-252. Vedi anche [41].

<sup>17</sup> Un riconoscimento del contributo sostanziale di Luigi Spaventa (come membro del Parlamento) per l'approvazione di questa legge figura nel saggio [196, p. 276].

<sup>18</sup> [71, p. 153].

noscitivo articolato dei conti della finanza pubblica; l'introduzione di un bilancio di cassa accanto al bilancio di competenza e la modificazione delle norme riguardo agli impegni di spesa; l'introduzione di un bilancio pluriennale accanto al bilancio annuale, stabilendo un collegamento funzionale tra bilancio pluriennale, leggi di spesa e bilancio annuale; l'introduzione di una legge finanziaria, per modificare le leggi aventi effetti sul bilancio pubblico; la fissazione di limiti all'indebitamento e all'individuazione dei modi di copertura della spesa. Le conclusioni del saggio sono abbastanza caute circa gli effetti delle innovazioni introdotte<sup>19</sup>.

Improntato ad una visione realistica appare anche il saggio, *La legge finanziaria e il bilancio dello Stato per il 1989: novità e limiti*<sup>20</sup>, che ridefinisce le tappe e i contenuti del processo di bilancio in base all'esperienza fatta nel primo decennio di applicazione della legge 468/1978, e commenta la legge 23 agosto 1988, n. 362. Il nuovo sistema di bilancio prevede: il documento di programmazione economico-finanziaria (da presentare entro il 15 maggio); il bilancio annuale di previsione a legislazione vigente (da presentare entro il 31 luglio); il bilancio pluriennale programmatico (da presentare entro il 30 settembre); la legge finanziaria (da presentare entro il 30 settembre); i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (che vanno presentati insieme alla legge finanziaria). Inoltre, le norme contenute nella legge 362/1988 prevedono che gli obiettivi di finanza pubblica siano fissati in termini di specifici indicatori riferiti al settore pubblico e al settore statale (i rapporti tra debito pubblico e PIL, fabbisogno complessivo e PIL, fabbisogno primario e PIL) e al bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare e ricorso al mercato finanziario). Problematico è il giudizio su questa nuova struttura del processo di bilancio: "L'effettiva applicazione di queste nuove norme, e la loro reale efficacia a contenere i saldi del bilancio pubblico nei limiti fissati, andrà verificata nel tempo, tenendo presente che, in ogni caso, non ci si può attendere da semplici modifiche o miglioramenti del processo di bilancio l'eliminazione dei conflitti di fondo che possono sussistere circa il ruolo, la dimensione e i contenuti del bilancio pubblico e le forme dell'intervento pubblico in economia"<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> È sottolineato che: "Nonostante queste innovazioni siano state ispirate dall'intento di restituire ai bilanci pubblici il carattere di strumenti di politica economica manovrabili ed efficaci, i risultati che ci si può attendere dall'applicazione delle nuove norme appaiono, da questo punto di vista, piuttosto limitati. Ciò dipende dal fatto che le modifiche introdotte sono state attente agli aspetti contabili e formali più che agli aspetti economici e sostanziali. Inoltre, la stessa formulazione legislativa appare talvolta poco chiara e di difficile applicazione, e rimane ancora irrisolto il problema dell'adeguamento delle strutture in grado di rendere effettiva l'applicazione delle nuove norme e la loro completa attuazione" [71, pp. 161-162].

<sup>20</sup> [122].

<sup>21</sup> [Ivi, p. 17].

Nei saggi dei primi anni 2000, l'accento viene posto sui legami tra struttura del bilancio e le riforme richieste dalle nuove priorità negli obiettivi di politica economica derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea.

Nel saggio del 2001, *La riforma del bilancio e obiettivi di politica economica*<sup>22</sup>, il punto essenziale è che “l'adesione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea ha esplicitamente limitato, anche con profili rilevanti a livello costituzionale, l'autonomia nell'impiego del bilancio pubblico a fini di stabilizzazione e, accrescendo l'effettiva concorrenza tributaria tra ordinamenti, anche a fini di redistribuzione. Ne è risultata rivalutata la funzione allocativa del bilancio pubblico diretta ad assicurare efficienza ed efficacia all'azione delle amministrazioni pubbliche nella soddisfazione dei bisogni pubblici e a ridurre, contrastare e a compensare le distorsioni presenti sul mercato”<sup>23</sup>.

Nel saggio di qualche anno successivo, *Lo svuotamento del diritto di bilancio*<sup>24</sup>, il nodo fondamentale evidenziato è che, a livello costituzionale, risultano in vigore in Italia due regole sostanziali di bilancio. Da un lato, vi è l'art. 81 della Costituzione e dall'altro l'art. 104 del Trattato dell'Unione Europea, anch'esso recepito a livello costituzionale. L'art. 81 della Costituzione prescrive il pareggio del saldo incrementale del bilancio annuale di previsione dello Stato, espresso in termini di competenza giuridica, senza sanzioni in caso di violazione della regola. L'art. 104 del Trattato dell'Unione Europea prescrive il pareggio tendenziale del saldo strutturale, e comunque un deficit annuale non superiore normalmente al 3% del prodotto interno lordo, per il saldo complessivo di consuntivo delle pubbliche amministrazioni, espresso in termini di competenza economica, con la previsione di sanzioni in caso di violazione della regola. Questa regola è recepita anche nel Patto di stabilità e crescita<sup>25</sup>.

Il saggio del 2008, *Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico*<sup>26</sup>, esamina le proposte formulate a causa della ridotta capacità del bilancio pubblico di perseguire gli obiettivi assegnati. Richiamati i motivi che hanno portato alla modifica del contenuto delle decisioni di bilancio e reso più complessa la conoscibilità-trasparenza, la prevedibilità, la controllabilità-manovrabilità e la valutazione delle operazioni di bilancio, le proposte di riforma sono considerate alla luce di tre aspetti: il funzionamento della sessione di bilancio; l'esigenza di un più stretto collegamento del processo di bilancio con le regole europee e con l'attenzione al federalismo fi-

<sup>22</sup> [149].

<sup>23</sup> [Ivi, p. 451].

<sup>24</sup> [156].

<sup>25</sup> [171].

<sup>26</sup> [176].

scaie introdotto nella Costituzione con la riforma del 2001; il miglioramento nella qualità della spesa pubblica, sia riclassificando le voci di bilancio, sia applicando criteri in grado di valutare l'efficienza e l'efficacia nell'impiego delle risorse di bilancio.

Alla revisione delle politiche di bilancio sia a livello nazionale che a livello europeo è volto il saggio del 2012, *Federalismo fiscale e politiche di bilancio nell'ambito della riforma della governance europea*<sup>27</sup>. Considerate le caratteristiche della crisi esistente, sono esaminate le principali proposte di modifica delle regole e procedure di bilancio, sia a livello europeo, per il rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, sia a livello nazionale, in rapporto alle riforme della contabilità pubblica già avviate. Infine, sono indicate le principali conseguenze che possono derivare dall'applicazione delle nuove regole.

L'origine degli squilibri della finanza pubblica italiana risale agli anni '60. Una interpretazione è contenuta nel saggio del 1979, *Aspetti della crisi finanziaria del settore pubblico e problemi del suo superamento*<sup>28</sup>, che individua le cause specifiche che, nella esperienza italiana, hanno portato alla crisi, nella configurazione ed evoluzione dei rapporti tra Stato, da un lato, e le famiglie, le imprese e gli enti locali, dall'altro.

Gli squilibri della finanza pubblica, progressivamente aggravatasi nei decenni successivi, hanno poi condotto ad una vera e propria anomalia, rappresentata dal livello e dalla dinamica del debito pubblico. Nel saggio, *Bilancio delle amministrazioni pubbliche, formazione e gestione del debito pubblico*<sup>29</sup>, è esaminato l'andamento del debito pubblico in un orizzonte temporale di lungo periodo, in un contesto in cui appare eccessivo, sia il livello della spesa pubblica che della pressione tributaria.

Un'analisi puntuale degli ostacoli istituzionali e organizzativi che impedivano negli anni '80 la realizzazione degli obiettivi generali della politica economica – crescita non inflazionistica, equità distributiva, stabilità finanziaria e risanamento dei conti pubblici – è contenuta nel saggio del 2005, *La politica di bilancio tra vincoli monetari ed esigenze di sviluppo produttivo*<sup>30</sup>, che pone in evidenza che, specie negli anni centrali del decennio, tra il 1983 e il 1987, si cercò di definire un ordine di priorità nel perseguimento di quegli obiettivi. Di fronte ai due vincoli strutturali rappresentati dai forti squilibri nei conti con l'estero e nei conti della finanza pubblica, si scelse di dare priorità assoluta al controllo della spirale inflazionistica, non adottando politiche

<sup>27</sup> [190]. Il dibattito sulla necessità e sulla difficoltà di una riforma del bilancio dell'Unione Europea era stato anche oggetto di un saggio precedente [159].

<sup>28</sup> [67].

<sup>29</sup> [188]. Sull'argomento vedi anche il saggio [130], con E. Longobardi.

<sup>30</sup> [165].

fortemente restrittive, ma – seguendo le intuizioni di Ezio Tarantelli – attraverso la concertazione tra le parti sociali e una politica dei redditi, per salvaguardare la crescita produttiva e il potere d’acquisto delle retribuzioni. Ciò limitò fortemente il risanamento dei conti pubblici. Si può ritenere, pertanto, che “nel corso degli anni ottanta, il *risanamento* dei conti pubblici fu *mancato*, in quanto *frenato* dalla priorità assegnata alla lotta all’inflazione e alla ristrutturazione industriale, dalle mutate condizioni esterne soprattutto negli orientamenti della politica monetaria, e dall’assenza di meccanismi istituzionali adeguati a fronteggiare le nuove situazioni. Nondimeno, si può sostenere che il *risanamento* dei conti pubblici fu *avviato*, sia nel senso che fu bloccato e invertito il lungo e radicato processo di deterioramento iniziato nella metà degli anni ’70, sia perché si sperimentarono e si introdussero alcune modifiche istituzionali del processo di bilancio che si riveleranno poi essenziali per proseguire nel risanamento e giungere a rispettare i criteri di convergenza richiesti per la partecipazione all’Unione Monetaria Europea”<sup>31</sup>.

Nel saggio del 2011, *Vecchi e nuovi problemi nell’impiego delle politiche di bilancio*<sup>32</sup>, l’esame è effettuato alla luce dell’impatto della crisi economica e finanziaria globale sulle finanze pubbliche dei vari paesi. L’intrecciarsi della crisi finanziaria con le prospettive di insostenibilità del debito pubblico in alcuni paesi, da un lato, ha rafforzato l’esigenza di consolidamento dei conti pubblici; ma, dall’altro, ha posto in maggiore evidenza il problema della compatibilità del duplice ruolo assegnato alle politiche di bilancio, cioè di stabilizzazione del livello dell’attività economica e di consolidamento delle finanze pubbliche.

Il bilancio pubblico, come sede delle scelte di destinazione delle risorse, è divenuto uno strumento di politica economica sempre più pervasivo, ma sempre meno controllabile, per la sua connessione con l’andamento economico e sociale e i comportamenti individuali, per l’estendersi delle operazioni fuori bilancio, per l’allungarsi di alcune decisioni di bilancio. Questa situazione ha suggerito l’introduzione di precise regole (anche a livello istituzionale) dirette a limitare il disavanzo pubblico. Ma – come è mostrato nel saggio, *Regole costituzionali in materia di finanza pubblica*<sup>33</sup> – a parte

<sup>31</sup> [Ivi, p. 28]. Le circostanze rilevanti per tracciare un quadro significativo dell’ambiente economico e sociale in cui si trovò ad operare il governo Craxi sono focalizzate nella relazione [202]. Un altro punto da considerare nel valutare la politica economica di quegli anni è che l’espansione del debito fruttifero posseduto dal pubblico derivò dalla politica della Banca d’Italia di rendere la creazione di base monetaria sempre meno vincolata alle esigenze di finanziamento del settore pubblico. Ciò causò una maggiore spesa per interessi, creando così un circolo vizioso tra ammontare del debito pubblico, spese per interessi e disavanzo da finanziare con nuovo debito [98, p. 22].

<sup>32</sup> [187].

<sup>33</sup> [103].

la difficoltà di formulare in maniera significativa e univoca queste regole, si deve comunque tener conto che da sole non sarebbero in grado di dare una soluzione ai problemi posti dai diversi aspetti tecnici ed economici di rilevanza politica per i bilanci pubblici.

#### 4. La spesa pubblica

Gli angoli visuali da cui sono considerati i problemi derivanti dall'impiego delle risorse attraverso la spesa pubblica sono diversi.

Nel saggio, *L'analisi costi-benefici nel settore della difesa*<sup>34</sup>, traendo spunto principalmente dall'esperienza degli Stati Uniti, sono esaminate le condizioni necessarie affinché l'applicazione dell'analisi costi-benefici al settore delle spese della difesa in Italia possa dare risultati utili.

È abbastanza condiviso il punto di vista che la manovrabilità della spesa pubblica a fini di stabilizzazione sia fortemente limitata, sia per la difficoltà tecnica e l'impossibilità sociale di modificare (almeno nel senso della riduzione) il livello di certe categorie di spesa, sia per l'intervallo temporale che normalmente intercorre tra decisione di spesa e il suo effettivo pagamento. Ma – come viene osservato nel saggio, *Problemi di politica fiscale in Italia*<sup>35</sup>, – per la maggior parte delle spese correnti, sarebbe possibile influenzare sia la distribuzione temporale della variazione del loro livello, sia la distribuzione nel tempo dei flussi di spesa.

Nel saggio del 1973, *Note sul secondo Libro della spesa pubblica*<sup>36</sup>, alla luce delle informazioni e delle considerazioni contenute nella relativa pubblicazione, sono evidenziati alcuni problemi, aperti e insoluti, connessi all'analisi e alla politica della spesa pubblica in Italia, dovuti ad una carenza di informazioni, ad un approccio nettamente burocratico, all'indicazione di modifiche generiche al posto dell'elaborazione di proposte innovative.

Abbastanza significativi appaiono poi gli aspetti messi in rilievo nel corso di un intervento ad un incontro di studio del 1981 sul tema della spesa pubblica<sup>37</sup>. Circa le cause di espansione della spesa pubblica, è sostenuta l'opportunità di distinguere tra fattori e cause economiche e sociali misurabili, e fattori e cause istituzionali o politiche. Viene negato il collegamento automatico tra spesa pubblica e stagnazione, e tra livello di spesa pubblica e inflazione.

<sup>34</sup> [27].

<sup>35</sup> [32].

<sup>36</sup> [46].

<sup>37</sup> [82].

Lo sviluppo e il controllo della spesa pubblica, nel dopoguerra, in alcuni paesi europei (Francia, Germania, Italia, Regno Unito) è l'oggetto del saggio del 1982, *Public Expenditure*<sup>38</sup>. I limiti di qualsiasi analisi di questo tipo sono individuati in due serie di problemi: i cambiamenti nella relazione tra spesa pubblica ed altre forme di intervento pubblico nell'economia; l'inadeguatezza delle statistiche, che non classificano la spesa secondo consistenti definizioni logiche<sup>39</sup>. Nel saggio è soprattutto evidenziato come l'esplosione inflazionistica degli anni '70 avesse reso impossibile la programmazione della spesa pubblica in termini reali (servizi resi ai cittadini) che si era cercato di avviare in alcuni paesi industrializzati, rendendo prioritario il controllo delle risorse finanziarie.

Un tema specifico è l'oggetto del saggio, *Le infrastrutture europee tra esigenze di crescita e vincoli di finanziamento*<sup>40</sup>. Si tratta di un tema centrale della politica economica europea, che viene esaminato da tre angolazioni. La prima riguarda le regole quantitative stabilite dall'Unione Europea per le politiche di bilancio, che costituiranno un disincentivo alla realizzazione di grandi infrastrutture finché la spesa per investimenti pubblici non sarà esclusa dal computo del saldo di bilancio. La seconda è legata al contributo delle infrastrutture alla competitività e alla crescita economica, che sembra dipendere più dall'efficienza che dall'ammontare della spesa per investimenti. La terza concerne la possibilità di coinvolgimento dei privati nel finanziamento, progettazione, costruzione e gestione delle infrastrutture. È un contesto in cui non sembrano esistere soluzioni generali valide per tutti gli investimenti pubblici.

All'esigenza di riprendere l'effettivo controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica in Italia è dedicato il saggio, *Gli sfasamenti della spesa pubblica e la sua governabilità*<sup>41</sup>, che muove dalla considerazione che, per lungo tempo, la continua crescita della spesa primaria corrente è stata compensata da un aumento della pressione tributaria, una contrazione della spesa in conto capitale e una forte riduzione della spesa per interessi. Un effettivo controllo della spesa pubblica è reso problematico dalla bassa crescita economica, dalla ridotta coesione sociale, dalla scarsa volontà politica, nonché da alcune caratteristiche dei processi di decisione e gestione dei bilanci pubblici.

<sup>38</sup> [91].

<sup>39</sup> [ivi, p. 391].

<sup>40</sup> [157].

<sup>41</sup> [181].