

Relazione introduttiva del Prof. Piero GIARDA

Da dove trae origine il Patto di stabilità, dove nasce?

Il Patto è legato, come tutti sappiamo, alle premesse per l'Unione Monetaria. Gli Stati, per l'ingresso nell'Unione Monetaria, si sono dati delle regole e dei criteri riguardanti il tasso di cambio, l'inflazione e i tassi di interesse.

Due di questi criteri riguardavano la Finanza Pubblica. Il primo criterio riguarda il Deficit, vale a dire la differenza tra entrate e spese: il saldo, secondo il Trattato di Maastricht, dovrebbe tendere a zero.

I bilanci degli enti pubblici devono essere, in linea di principio, in pareggio; sono tollerati degli sconfinamenti fino ad un massimo del 3 per cento.

Il 3 per cento non è, si badi bene, un obiettivo. A volte sull'argomento non c'è sufficiente chiarezza. Il deficit del 3 per cento è il limite massimo accettabile, mentre l'obiettivo del Trattato è il pareggio.

Il secondo criterio riguarda il Debito Pubblico.

Se il bilancio è in pareggio, ovviamente non c'è deficit.

Considerato che così non è, in quanto l'obiettivo del Trattato era, da un lato, quello di evitare che lo stock di debito pubblico aumentasse nei paesi con un livello del 60%, dall'altro, nei paesi con un debito superiore - come l'Italia, il Belgio, la Grecia, ecc. - l'obiettivo era quello di ridurre gradualmente l'incidenza del debito pubblico sul reddito nazionale.

Perché mai il Trattato, come condizione per la nascita dell'Unione Monetaria, aveva posto dei vincoli sulla finanza pubblica?

Nei secoli trascorsi, in proposito si narrano diverse storie: spesso i sovrani per finanziare le spese della corte producevano del deficit occulto. La forma di deficit occulto più frequente era la cosiddetta "tosatura della moneta": in sostanza venivano ritirate le monete in circolazione, poi rimesse con lo stesso valore facciale, ma con un minore contenuto aureo.

In un certo senso, il Sovrano si appropriava di una parte dell'oro, necessaria per pagare le dissennatezze della corte che manteneva.

Nell'antichità, quindi, nel deficit era implicita, fondamentalmente, la perdita di valore della moneta e, quindi, l'inflazione. C'è un nesso, molto stretto, tra deficit e stabilità monetaria.

Naturalmente volendo produrre una Unione Monetaria, una moneta unica, c'era la preoccupazione che i governi, che adesso usano altri metodi rispetto a quelli della "tosatura della moneta", potessero generare dei deficit eccessivi.

I deficit hanno la proprietà di finanziarsi con l'emissione di titoli del debito pubblico, se non si finanziano con la creazione di nuova moneta, i quali in una unione monetaria possono essere sottoscritti non solo dai cittadini dello Stato che li emette, ma anche da quelli degli altri Stati.

Alla base dei vincoli sul debito pubblico vi era la grande preoccupazione che un governo dissennato andasse a drenare in altri paesi il risparmio necessario a pagare la propria dissennatezza.

Il Trattato di Maastricht, quindi, ha posto questi vincoli per evitare, chiamiamole così, le "attività predatorie" degli Stati, diciamo, più allegri, con la finanza peggio gestita, a danno del risparmio degli altri paesi.

Che il deficit italiano fosse finanziato dai risparmiatori tedeschi: era questo l'incubo che stava nella mente di chi ha sottoscritto il Trattato di Maastricht.

Per l'Italia, naturalmente, ad elaborare il Trattato fu il Ministro del Tesoro di allora, Guido Carli, il quale, come tutti i governatori della Banca d'Italia succedutisi fino ad un certo periodo, aveva perso fiducia nelle capacità del sistema politico italiano di auto-governarsi.

Il Ministro Carli riteneva che l'unico modo per indurre la politica a non generare quegli straordinari deficit che caratterizzavano ancora la seconda metà degli anni '80 (quando il deficit era pari al 10-12% del PIL), fosse quello di imporre dall'esterno una sorta di camicia di forza.

Il Trattato rispondeva all'obiettivo, italiano questa volta, di mettere ordine nel comportamento e nella dissennatezza dei governi e della politica. Sostanzialmente esso conserva l'obiettivo di fondo, cioè quello di evitare l'attività predatoria del risparmio dei paesi virtuosi da parte di Stati che producono disavanzi elevati.

Ogni qualvolta, a livello europeo, il tono della discussione sull'eventuale revisione dei parametri del Trattato di Maastricht si alza e le diversità di opinione si accentuano, allora si deve tenere presente questo elemento: il deficit, il debito (ad esempio italiano) sottoscritto dai cittadini di uno Stato diverso da quello che l'ha prodotto (l'Italia), sottrae il risparmio al Paese di quei cittadini - dall'Olanda, piuttosto che dalla Spagna - e lo trasferisce in quello che ha prodotto il deficit (Italia).

Quest'attività, come dire, di tipo predatorio, è alla base delle resistenze rispetto alle modifiche delle regole del Patto trattato.

Se riportiamo la questione in un ambito più domestico, le regole del Trattato di Maastricht valgono anche per la nostra vita quotidiana, possono applicarsi anche ad una famiglia, non ad una famiglia dei nostri giorni, ma alla famiglia dell'Antico Testamento, la famiglia patriarcale, con il padre, la madre e i figli che stanno tutti insieme... allora, in quelle famiglie, la dissennatezza di un figlio aveva delle conseguenze sul patrimonio della famiglia intera: perché, essendo il figlio ritenuto un po' irresponsabile, era poi il padre che doveva onorare i debiti contratti dal figlio, i suoi eccessi nelle spese.

Questa è una di quelle semplici regole dell'economia tradizionale che mettono in evidenza l'interdipendenza delle decisioni dei diversi soggetti politici. Il comportamento del singolo, se non è coerente, se non è ordinato, se è poco rispettoso, produce danni e conseguenze sulla vita collettiva. Un comportamento singolo non coerente determina danni per la collettività.

L'idea che è sottesa a questi accordi o patti diretti a regolare i "saldi di bilancio", ha a che fare con la nozione che i cattivi comportamenti di un soggetto non si ripercuotono solo sul soggetto stesso. In tal caso non ci sarebbe niente di cui preoccuparsi, essendo lui solo chiamato a pagare per la sua dissennatezza. Nel campo degli equilibri del bilancio, invece, le conseguenze del cattivo comportamento di uno si ripercuotono sul sistema.

Sono allora necessarie regole dirette a impedire che si manifestino questi comportamenti incoerenti.

Quando si parla di governi, enti pubblici, ecc. è impossibile far sì che le conseguenze di cattivi comportamenti (le "esternalità" da cattivi comportamenti di un ente, così le chiamano gli economisti) ricadano solo su coloro che li hanno provocati. Tra gli obiettivi del Patto vi è quello di impedire gli eccessi dei comportamenti non coerenti.

La questione del Patto di stabilità va, poi, vista nel contesto della storia del nostro paese, che ha vissuto, fondamentalmente, 20 anni orribili, dal '66-'67 fino al 1985, con ragioni che hanno a che fare con la storia della politica e con la storia economica.

In quegli anni il sistema pubblico è passato ad una situazione di disavanzi strutturali permanenti e crescenti cui ha fatto seguito l'incapacità del sistema politico di aggiornare i comportamenti dell'amministrazione pubblica, adeguandoli ai mutati scenari dell'economia nazionale: l'inflazione, la riduzione dei tassi di crescita occorsa nel nostro paese dall'inizio degli anni '70... Il sistema pubblico e politico è andato avanti per 15 anni senza vedere la realtà, guardando indietro a quello che succedeva 10 anni prima. I conti pubblici sono usciti di controllo, con deficit molto alti, (ricordo il '75, anno in cui il rapporto deficit-PIL era pari a circa il 15%). Nel 1985 è incominciata l'azione di risanamento, condotta attraverso l'aumento delle tasse e tentativi di controllo della spesa.

La pressione tributaria è aumentata molto e sono cresciute molto le spese per interessi sul debito pubblico che si andava accumulando.

All'inizio degli anni '90 è stato attuato un piano straordinario di controllo della spesa del sistema pubblico italiano, che, in dieci anni, è cresciuta, in termini reali, depurata cioè dall'inflazione, dell'1% all'anno. Dal '90 al 2000 è aumentata la pressione tributaria e sostanzialmente, nel 2000, il bilancio del settore pubblico nel suo complesso era quasi in pareggio, con un deficit intorno all'1%.

Si è trattato di una gestione della finanza pubblica che ha avuto grandi apprezzamenti in tutto il mondo, perché è stato il segnale di un paese che cambia rotta, e questa rotta si è mantenuta per 10 anni nonostante una grande successione, varietà e sequenza di governi, come se il paese avesse trovato una sorta di visione comune di quali erano gli obiettivi da perseguire per rimettere ordine nella cosa pubblica.

Negli ultimi 3-4 anni, lo scenario si è modificato; la spesa pubblica ha, infatti, ricominciato a crescere. Dal 2000-2001 ad oggi, il tasso di crescita della spesa pubblica, in termini reali, è di circa il 3 per cento, vale a dire pressoché 2 punti percentuali in più all'anno rispetto a quanto era avvenuto nei 10 anni precedenti. In più si è sviluppato lo strambo teorema per cui bisogna ridurre le tasse, di cui portano la responsabilità sia i governi di centro-sinistra, che l'hanno fatta, sia quelli di centro-destra.

Le condizioni della finanza pubblica del nostro paese sono, pertanto, molto difficili in questo momento. Siamo sul margine di una ricaduta in un ciclo negativo e nessuno riesce a immaginare che cosa potrebbe succedere se i tassi di interesse dovessero aumentare.

I tassi di interesse attuali non hanno precedenti nella storia italiana degli ultimi 2 secoli. Per tutto l'800 e per tutto il '900 non c'è mai stato un periodo di tassi di interesse così bassi come quelli attuali.

Il governo che aveva retto il paese negli ultimi 4 anni ha avuto il dono di una manna di Dio, quale la riduzione dei tassi d'interesse, che ha diminuito in modo significativo l'incidenza della spesa per interessi sul reddito nazionale.

A volte si lamentano che l'economia va male. È vero che l'economia va male e che, quindi, il gettito tributario non cresce molto, ma è anche vero che il paese in questi 4 anni ha proprio avuto la manna dal cielo della straordinaria riduzione del costo del debito pubblico.

Ora siamo in un momento difficile e, come la Finanziaria di quest'anno dimostra, c'è un cambiamento robusto, un cambiamento culturale molto rilevante nella regolazione nel sistema di rapporti tra centro e periferia, che è già stato richiamato.

La storia dei rapporti finanziari tra centro e periferia ha vissuto tante fasi.

Ieri sera, conversando, avevo lasciato intendere che avrei incominciato ricordando la "Way of life", le regole di vita delle giunte provinciali amministrative che avevano i poteri di intervenire, con gli organi, con le prefetture, sui bilanci dei comuni e gli dicevano se dovevano aumentare le tasse, ridurre le spese, se applicare le sovrimposte oppure no.

Si trattava di un'azione capillare di governo e di controllo ente per ente, con interventi di natura discrezionale sui bilanci dei singoli enti. Avrei voluto ricordare il ruolo della Commissione centrale per la finanza locale, che aveva poteri e responsabilità di consentire ai singoli enti di ricorrere ai mutui per il ripiano dei disavanzi e per chiudere il pareggio di parte corrente.

E poi, naturalmente, si è passati a quegli anni, diciamo, straordinari e anche orribili, in un certo senso, della eliminazione di tutto il potere impositivo degli enti locali con la riforma tributaria del 1971. Il sistema vincolistico che ha regolato la finanza locale all'inizio degli anni '80, con i controlli sulle spese. Il governo dei trasferimenti, che a partire dal 1992 si è accompagnato alla restituzione agli enti locali degli spazi di autonomia impositiva. Tutta una strategia di governo che aveva cercato di regolare l'attività dei comuni e delle province attraverso una politica fatta di riduzione dei trasferimenti erariali e del contemporaneo ampliamento degli spazi delle fonti di entrata propria.

Abbiamo avuto tante esperienze che potremmo ricordare e queste regole, riduzione dei trasferimenti e potenziamento degli spazi di autonomia, trovano una loro evoluzione nel 1998, nell'estate del 1998, quando l'allora Ministro del Tesoro, ora Presidente della Repubblica, essendo io in vacanza ad Alagna (due settimane di ferie nel mese di agosto), mi telefona e mi dice: "Professore, qui bisognerebbe pensare di fare qualcosa perché i tedeschi mi dicono che abbiamo le finanze degli enti locali fuori controllo". E io dico: "Ma che cosa ne sanno i tedeschi di come vanno le finanze dei nostri enti locali". E lui ribadisce: "Ma, insomma, pensi qualche cosa".

Quell'estate ho scritto il primo appunto, intitolato Patto di stabilità interno, dove disegnavo l'idea che bisognasse riportare su Comuni, Province e Regioni le regole che il paese doveva osservare per il rispetto del Trattato di Maastricht: la progressiva riduzione del "gap" tra entrate e spese.

Il 22 agosto, finite le ferie, nella prima riunione a Palazzo Chigi, ho presentato questa paginetta di appunti... questa proposta iniziale di Patto di stabilità interno.

In sintesi, porre agli enti degli obiettivi di riduzione del deficit finanziario - un'idea semplice -: tante sono le spese, tante sono le entrate proprie (il gettito tributario più le entrate extratributarie), anche gli enti locali debbono ridurre la differenza tra spese ed entrate.

Lo avevo proprio definito Patto di stabilità interno; all'epoca si stava preparando la Legge Finanziaria e allora mi fu chiesto: "Che razza di patto è se lo imponiamo per legge?". Un patto richiederebbe che due si siedano a un tavolo e discutano e firmino.

Abbiamo deciso allora di convocare esponenti dell'ANCI, mi ricordo era la fine di agosto del '98, per spiegare la proposta. Naturalmente i Comuni, tutti i Comuni, opposero una forte resistenza a questa idea, ma utilizzammo la parabola che ho usato con voi all'inizio, quella del figlio (l'ente locale) che si deve comportare bene, perché, se va in giro a spendere e spandere, essendo lo Stato come una vecchia famiglia patriarcale, i conti ricadono sul genitore (lo Stato).

Mi ricordo che questa immagine, un po' bizzarra, e, diciamo, un po' tirata per il collo, fece presa sul popolo dell'ANCI e, alla fine, insomma, capirono che non potevano opporsi, che anche il sistema delle autonomie non poteva sottrarsi ad entrare in questo tipo di logica, per la quale bisognava concorrere al raggiungimento di obiettivi strategici per il paese. In un certo senso bisognava esserci, bisognava essere presenti in questo percorso e non diventare solamente dei soggetti che subivano delle imposizioni ex- lege.

L'idea del Patto e la parola Patto, che poi entrò nella legge finanziaria come Patto di stabilità interno, vennero accettate ex-ante. Cioè prima della legge: prima di mandare in Parlamento il testo della finanziaria per il '99, sostanzialmente si ottenne la condivisione da parte della Conferenza Unificata dei Sindaci più importanti e della Conferenza delle Regioni sull'idea che tutto il sistema delle autonomie dovesse concorrere, partecipare attivamente al raggiungimento di un obiettivo strategico, che era quello di riportare ordine nei conti del Paese. Il Patto nacque, quindi, con questa visione del concorso di tutti, di una assunzione di responsabilità di tutti per un obiettivo di interesse generale.

Il Patto divenne poi naturalmente norma di legge e, come tale, vittima “dell’azzeccagarbuglismo” italico: arrivati in Parlamento ci si incominciò a chiedere “Quali sono le entrate, quali sono le spese” e così l’architettura del Patto di stabilità interno divenne barocca.

Vennero presentati dal cosiddetto Partito dei sindaci numerosi emendamenti per correggere, modificare, rettificare, ecc. Ma, alla fine, la legge passò e fu un’esperienza molto interessante e stimolante, perché costrinse sia i Sindaci sia le strutture amministrative (ragionieri, direttori di ragioneria) a responsabilizzarsi.

Visitando il sito del Ministero del Tesoro, ho scoperto che è ancora pubblicato un lungo saggio a mio nome, nel quale spiego il perché e il per come delle “technicalities”, la filosofia del Patto di stabilità interno. L’ho visto l’altro giorno e mi sono quasi commosso. Dopo tanti anni vedere che c’è ancora un lavoro con il mio nome, in un ambiente che non mi è più familiare...

Il Patto ha prodotto un’esperienza molto interessante: la discussione tra le parti. Poi l’abbiamo applicato a Comuni, Province, Regioni, quindi alle Regioni a Statuto Speciale. Mi ricordo che, il primo anno, facevamo delle riunioni al Tesoro con i direttori di ragioneria di tutte le Regioni e delle riunioni separate con i direttori di ragioneria delle Regioni a Statuto Speciale, con i quali c’era qualche complicazione perché queste norme erano poi state allentate e bisognava raggiungere un’intesa.

Sono sorte difficoltà e, fondamentalmente, con le Regioni a Statuto Speciale, nel primo anno, non si è fatto quasi niente. Io avevo un filo diretto con quelli della provincia di Trento, che mi davano qualche informazione su cosa stessero facendo, ma non si andò molto più in là.

Il primo anno, il 1999, fu un risultato positivo perché la percezione di essere presenti e di collaborare si trasformò in comportamenti coerenti. È vero che il Ministero del Tesoro, attraverso il controllo dei conti di tesoreria, riesce a capire come stanno andando le questioni e, quindi, sul sito del Tesoro, mensilmente, era pubblicato l’andamento del fabbisogno finanziario delle Regioni e di tutti i grandi Comuni, quelli con più di 100 mila abitanti. Mese per mese dicevamo loro come stavano andando con il loro fabbisogno.

Era una cosa utile, anche se i ragionieri si lamentavano, dicevano che avevamo sbagliato i conti; c’era dibattito, un’interazione partecipata a gestire questa vicenda.

Il Patto di stabilità interno è andato poi progressivamente modificandosi, credo, non ne sono sicurissimo, perché dopo essere uscito dal Governo ho fatto il fioretto di non occuparmi più di questioni di finanza pubblica, fioretto che ho quasi mantenuto, ma mi pare che la legge finanziaria di quest’anno sia molto rigida e dura, il Patto è, in altri termini, diventato un vero e proprio sistema di vincoli sulla crescita della spesa e sulle entrate.

Si è persa completamente questa idea “pattizia” di un concorso e di una compartecipazione ad un obiettivo condiviso. Mi sembra che siamo ricaduti in un

principio di ordine, di comando, più che in un sistema di compartecipazione. L'unico segmento del paese che, forse, mantiene ancora l'idea che il Patto di stabilità sia un obiettivo di condivisione, tra livelli di governo, sono le Regioni a Statuto Speciale e all'interno di esse il sottoinsieme delle autonomie che sono rappresentate oggi. Non credo che ci sia niente di simile in Sicilia e in Sardegna e quindi voi, le Regioni che sono qui oggi, siete, in un certo senso, gli eredi o gli unici eredi della visione in cui ci sono degli obiettivi di interesse generale che vanno realizzati con un sistema di ordini e di comandi costruiti in modo coerente e con una condivisione degli obiettivi. Questo è, forse, l'unico posto dove c'è ancora questa idea del Patto, che è la ricerca di strumenti per una forma di governo condiviso tra diverse strutture di governo.

Sono quindi venuto volentieri a parlare qui oggi, oltre che per il fatto che la Valle d'Aosta è vicina alla Valsesia, che è certo la più bella valle del mondo, anche perché qui c'è questo ambiente di discussione e di valutazione tra diverse strutture pubbliche su come raggiungere obiettivi comuni, che considero essere una questione molto utile e positiva.

Volevo dirvi ancora: conservate tutti questa tradizione di discutere e di negoziare su che cosa fare. Naturalmente le Regioni a Statuto Speciale hanno un sacco di soldi e quindi, quando si hanno tanti soldi è anche più facile andare d'accordo, rispetto ad altre situazioni. Ma insomma, il fatto che le Regioni a Statuto Speciale abbiano tanti soldi resterà ancora per un po'. Si può discutere se sia giusto o sbagliato, naturalmente, questo è l'ordinamento che è stato creato, comunque, indipendentemente da questo, l'ordinamento esiste e consente che si sviluppino relazioni tra governi che sono di per sé molto positive, perché sono la fonte, l'origine e il nutrimento della democrazia.

Può darsi che poter gestire in comunione degli obiettivi comuni sia un beneficio riservato a pochi, un beneficio che voi avete; che è importante conservare e fondamentale sia usato anche per mostrare che, in molte circostanze, le intese sono più funzionali al raggiungimento degli obiettivi di quanto non siano gli ordini che vengono emanati dall'alto. Vi incoraggio a vivere questa esperienza del gestire le intese e vi inviterei anche, tutti, a fare in modo che queste intese, che sono molto interessanti quando si stipulano, siano anche rispettate.

Questo è un punto che vi pregherei di considerare: la democrazia ha bisogno di coerenza anche nella valutazione dei risultati. Secondo me, se raggiungete delle intese, fate in modo anche di essere certi che esse vengano rispettate a consuntivo e che, quindi, gli obiettivi che si possono porre sul contenimento della spesa, sulla riduzione dei saldi, su tutti gli strumenti che avete messo in vita, siano poi effettivamente rispettati, perché, se si dissocia il momento della costruzione degli obiettivi e degli strumenti da quello della verifica, allora il processo democratico perde un po' del suo significato etico, diventando un esercizio un po' sterile. Vi chiederei che congiuntamente si mettano in moto anche degli strumenti di verifica, e voi potete farlo perché avete i poteri legislativi e le capacità organizzative per verificare che le intese siano rispettate, sia nel complesso, ma anche a livello individuale e non sia lasciata prosperare l'idea che le intese poi possano essere impunemente violate.

So che dopo questo mio intervento ci sarà una serie di relazioni che illustreranno come le singole Regioni, le singole Province, hanno dato attuazione a questa facoltà che l'ordinamento di specialità consente loro, con diversi risultati o anche diversi approcci.

La sostanza è che vi è l'obiettivo comune, che vi sono delle intese, e ho l'impressione che l'aspetto debole sia quello della verifica a posteriori, ma su questo vi invito a rafforzare la fase della verifica e, perché no, la fase della identificazione dei soggetti che non hanno rispettato gli accordi. Non si può, nei contesti nei quali vivete, lasciare impunte e senza stigmatizzazione, le violazioni delle intese perché la democrazia ha bisogno del rispetto dei patti.