



**GIUSEPPE VEGAS\***

## **DOMENICO DA EMPOLI E LA FINANZA PUBBLICA. UNA SIGNIFICATIVA INCURSIONE NEL MONDO DELLA CONTABILITÀ DI STATO**

**T**utto iniziò nel lontano 1981, quando misi piede per la prima volta nella prestigiosa sede della Fondazione Einaudi di Roma. La Fondazione era al quarto piano di Palazzo Fiano, una residenza nobiliare settecentesca ubicata in piazza san Lorenzo in Lucina, una delle più belle piazze romane, a metà strada tra la Camera e piazza di Spagna. Il palazzo, ornato con prestigiose opere scultoree di epoca romana – che una notte il proprietario fece improvvisamente sparire, si dice a causa di un non gradito interessamento della Guardia di Finanza nei suoi confronti – era sede di uffici, tra cui anche una nota casa di moda, frequentata da giovani modelle che costituivano la vera ragione delle nostre visite. Nel palazzo era ubicato il Circolo degli Scacchi, riservato club prediletto per le colazioni di lavoro dei professionisti romani in vista. Il Circolo, in ossequio al suo nome, vantava preziosi pavimenti di marmo che riproducevano i colori e le trame di una scacchiera.

La Fondazione, invece, si snodava sopra un parquet scricchiolante, che doveva aver visto giorni migliori. Ma a quel gruppo di giovani e meno giovani dava la sensazione di trovarsi nel centro del mondo, della politica e dell'economia. Il gruppo era guidato da Franco Mattei, all'epoca direttore generale di Confindustria, un uomo che era stato fondamentale per la ricostruzione postbellica del Paese e per la sua industrializzazione. Il luogo era frequentato da alcuni giovani, quasi tutti provenienti dalle fila del Partito Liberale Italiano e che dedicavano il loro tempo libero – vi era chi lavorava nella stampa, chi nell'università, chi nelle istituzioni – al sogno di elaborare le ragioni culturali utilizzando le quali l'Italia si sarebbe potuta trasformare in una società libera e aperta... a quel tempo si era convinti che la diffusione delle idee fosse lo strumento più adatto per suscitare interesse e risvegliare le coscienze. Si traducevano libri di pensatori stranieri – come non dimenticare le opere dei libertari americani o dei maestri della Scuola di Chicago – si diffondevano quelle di classici italiani – a cominciare dagli scritti di Luigi Einaudi, da cui la Fondazione prendeva il nome,

\* Professore a contratto di Storia Economica – Università Cattolica del Sacro Cuore.

e che vennero masterizzati e raccolti in un CD, vera novità per l'epoca – si redigeva un bollettino trimestrale e si organizzavano incontri e convegni.

Certo, eravamo ben consci di appartenere ad una corrente politica minoritaria nel Paese, e forse era anche questo un motivo di entusiasmo, ed eravamo cresciuti in un'epoca in cui lo studio era apprezzato, i sacrifici venivano premiati e le attese ricompensate. Non avevamo previsto, o forse capito, che, di lì a poco, il nostro mondo si sarebbe sgretolato, travolto non tanto dalla caduta del muro di Berlino, che aveva liberato le cattive coscienze, ma dalla volgarizzazione della società, vissuta come una conquista irrinunciabile, ottenuta grazie ai rivoluzionari progressi degli strumenti di comunicazione di massa. Non avevamo compreso che una comparsata brillante, magari anche solo esteticamente gradevole, avrebbe potuto sostituire, con la forza dirompente del numero dei consensi, il nostro amato, faticoso lavoro di divulgazione. Oggi, che guardiamo il mondo con gli stessi occhi disincantati del capitano Trotta, il protagonista de *Die Kapuzinergruft* di Joseph Roth, quando si trova di fronte al sacello di Francesco Giuseppe, e ci rendiamo conto che quel mondo non esiste più. E forse per questo lo rimpiangiamo più acutamente.

Ma, bando alle ciance, torniamo alla Fondazione e alle persone che vi si potevano incontrare. Non c'era solo il Presidente e un gruppo di giovani volontari – solo per citarne alcuni: Silvio Bencini, Marco Boccaccio, Salvatore Carrubba, Giuseppe Dallerà, Rossana Livolsi e Guido Stazi – ma era presente un motore vero dell'attività intellettuale del sodalizio, il Comitato Scientifico. Normalmente tutte le organizzazioni con qualche pretesa di serietà intellettuale si fregiano della presenza di un gruppo di autorevoli docenti o di esperti per dare lustro e conferire una sorta di bollino di qualità all'ente. Ordinariamente, poi, i personaggi in questione dedicano le loro forze all'attività dell'organizzazione in ragione inversamente proporzionale alla loro competenza e alla loro fama. Per il semplice motivo che, in genere, si tratta di incarichi gratuiti. Alla Fondazione ciò non era accaduto. I componenti del Comitato Scientifico vi si dedicavano come si trattasse di un lavoro vero. Erano frequentatori abituali, amavano discutere e confrontarsi con noi, ci indicavano la via da percorrere negli studi, promuovevano gli incontri con i Maestri dell'epoca. Insomma era loro il merito di aver creato in quelle tre stanze in piccolo arcopago. I più assidui, oltre al decano, Francesco Masera, erano Franco Romani, il padre dell'Antitrust italiano, e Domenico Da Empoli, il Presidente del comitato e colui che ha il merito di aver introdotto il metodo scientifico e la scuola di Public Choice in Italia e di aver creato e diretto la rivista *Journal of Public Finance and Public Choice*.

La felice circostanza di aver incontrato un teorico della spesa pubblica, materia che, in conseguenza di una improvvida caduta dal seggiolone in tenera età, non solo mi appassionava sotto il profilo intellettuale, ma mi occupava anche per lavoro. l'incontro diede origine da parte mia ad un rapporto di apprendimento molto intenso, che, con l'andare del tempo e dei ragionamenti che si andavano intrecciando, fece sorgere in Domenico ed in me il desiderio di occuparci direttamente di finanza pubblica, possibilmente scrivendo qualcosa insieme. Iniziammo così a studiare il bilancio dello Stato, considerandolo sotto il profilo dello strumento attraverso il quale gli obiettivi finanziari di governo e parlamento si trasformano in disposizioni legislative e valutandone la costruzione

e gli effetti attraverso il metodo di un approccio interdisciplinare – diritto, economia e politica – che fino a quel momento non era stato ancora intrapreso nei corsi universitari e nei manuali.

Nacque così l'idea di scrivere un manuale di contabilità di Stato, concentrato sullo studio del bilancio pubblico, che non solo descrivesse la struttura e le finalità del bilancio, ma ne spiegasse anche le ragioni economiche ed i presupposti delle scelte finanziarie. A completare l'opera, parve indispensabile dotare il volume anche di una parte – assente nelle trattazioni dell'epoca – relativa alle procedure di costruzione all'interno del governo, di trattazione in Parlamento e della sua esecuzione ad opera dell'amministrazione pubblica, in base alla considerazione che anche dall'esito di queste procedure dipende il successo dell'azione di governo della spesa pubblica. L'idea di offrire agli studenti e, perché no, anche ai parlamentari e ai pubblici funzionari uno strumento redatto in un linguaggio comprensibile e dotato di esempi pratici e di tabelle interpretative, e soprattutto che consentisse al lettore di comprendere al contempo le ragioni economiche e quelle giuridiche che stavano alla base delle scelte di politica economica e di valutare come esse si erano tradotte in un dettato normativo, ci affascino rapidamente.

Ai due si unì il compianto Paolo De Joanna, uno dei maggiori esperti della materia, allora Capo della segreteria della Commissione Bilancio del Senato, che diede un fondamentale apporto scientifico e di conoscenza pratica della materia. Nacque così, nel 1985, il volume "Il Bilancio dello Stato", edito da "Il Sole-24 Ore", che ebbe un certo successo per vent'anni, attraverso quattro edizioni, l'ultima nel 2005.

La necessità di procedere a numerose edizioni derivava dalla circostanza che, periodicamente, si procedeva ad innovazioni e modifiche nella legislazione in materia di contabilità di Stato, innovazioni di cui occorreva tener conto nel manuale. Basti pensare alla istituzione, a fianco del bilancio, della legge finanziaria, che poi cambierà nome per prendere quello di legge di stabilità, per finire infine assorbita nuovamente nel bilancio; oppure alla creazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, destinato a divenire poi il Documento di Economia e Finanza; oppure, infine, alle modifiche alla normativa in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa, in applicazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, quello voluto da Luigi Einaudi per frenare la spesa facile. Tutte modifiche assolutamente inutili ad avviso di chi scrive. Basterebbe infatti avere il coraggio o la forza per fare le scelte giuste ed applicare la politica della lesina. Ma, dato che governi e parlamento il più delle volte non riescono a tenere la barra dritta e preferiscono lisciare il pelo degli elettori e non guardare molto più in là del proprio naso, è consuetudine seguire la facile strada di cercare di salvarsi la coscienza scrivendo regole che dovrebbero definire una procedura virtuosa, come se la forma potesse sostituire la sostanza. E in effetti se si guarda agli ultimi quarant'anni di vita repubblicana, con l'esclusione di pochissime limitate eccezioni, non è cambiato quasi niente nella gestione delle finanze pubbliche e i problemi sono sempre gli stessi. Dato però che la vulgata generale è che nessuno vuole prendersi la minima responsabilità, è uso affermare che la colpa è tutta delle regole, che vanno cambiate. E così via, fino al prossimo ostacolo. D'altronde, anche quando si utilizza un'automobile affidabile, bisogna stare attenti a non andare contromano.

La questione delle modifiche del testo nelle edizioni successive fu l'occasione per mettere in piena luce l'acume previsivo di Domenico, a fronte dell'ingenuità degli altri due autori. Infatti, la necessità di rivedere necessariamente molte parti dell'elaborato derivava dal fatto che la legislazione in materia, come detto, andava cambiando con una certa frequenza e quindi occorreva variare il testo in relazione alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio o nelle sue procedure. Tuttavia, come è noto, la teoria economica vive di vita autonoma e non dipende da una legge statale. Ergo, ad ogni nuova edizione De Joanna e il sottoscritto dovevano sudare le proverbiali sette camicie per rivedere, rifondere, sopprimere e riscrivere pezzi di testo, mentre "il professore" non prendeva neppure la penna in mano.

Se si volesse fare un bilancio di questa esperienza, in realtà, le cose non andarono esattamente come avremmo voluto. Per esprimere un giudizio compiuto, non si può non ricordare che, nelle fasi della sua elaborazione, il manoscritto aveva assunto, tra noi, il nomignolo "Biturbo". Ciò in ragione della circostanza che l'automobile più desiderata in quegli anni era esattamente la Maserati Biturbo, sulle cui qualità estetiche e stradali non è qui il caso di soffermarsi. Orbene, la ragione, neppur tanto velata, del soprannome era quella che, a nostro avviso, il nostro manuale avrebbe conseguito un successo di vendite tale da consentire ai suoi autori di potersi permettere di conquistare la tanto agognata Maserati. Ma, dato che si sa come vanno le cose di questo mondo, la Biturbo la acquistammo, ma sulla scatola c'era scritto Polistil...