

MANUELA MOSCA

PRECEDENTI STORICI E CONSEGUENZE ECONOMICHE
DELL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE

1. *Introduzione*

In un recente lavoro sulle procedure di determinazione del bilancio dello Stato¹ si sostiene che le regole di redazione, di approvazione e di esecuzione del bilancio oggi vigenti in Italia hanno giocato un ruolo fondamentale nel determinare le condizioni attuali della nostra finanza pubblica. Tra le norme che contengono tali regole, la prima che viene presa in considerazione in ogni studio sul bilancio dello Stato - sia che ne descriva tecnicamente le procedure, sia che ne tracci l'evoluzione, sia che formuli, come fa il lavoro citato, proposte di riforma - è l'articolo 81 della Costituzione².

Sembra quindi di qualche interesse indagare sulla genesi di questo articolo, domandarsi quali lavori e quali dibattiti abbiano preceduto ed accompagnato la sua formulazione, quali obiettivi i deputati dell'Assemblea Costituente intendessero perseguire attraverso di esso ed infine verificare in che misura e per quali motivi quelle intenzioni siano state disattese. Questi gli obiettivi del presente lavoro.

2. *Le norme sul bilancio vigenti all'epoca della Costituente*

Negli anni precedenti l'entrata in vigore della Costituzione (1 gennaio 1948) le procedure di bilancio in Italia erano regolate, oltre che da uno scarno articolo dello Statuto Albertino³, soprattutto da un decreto del 1923 comunemente noto come "legge di contabilità generale dello Stato"⁴.

¹ Alesina, Marè, Perrotti (1998). E' solo uno tra i tanti. De Ioanna (1993, p.14) le chiama "le radici istituzionali della crisi della finanza pubblica italiana".

² "Le camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove spese deve indicare i mezzi per farvi fronte".

³ Art. 10: "La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei deputati".

⁴ Il Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440 fu frutto di una riforma legislativa attuata dal Ministro delle finanze Alberto De' Stefani. Le norme sul bilancio contenute in tale decreto (integrate poi da un regolamento di cui al R.D. 23 maggio 1924, n. 827) non furono, né volevano essere, radicalmente innovative rispetto alla normativa precedente, ma riordinarono le regole sulla contabilità pubblica dopo il disordine degli anni della Grande Guerra. Sulle intenzioni di De' Stefani si veda la relazione del ministro che accompagna il testo del decreto stesso, pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" n. 275 del 23 novembre

Ai fini di questo lavoro occorre ricordare che:

- l'anno finanziario per lo Stato era compreso tra dal 1° luglio e il 30 giugno (art.30 legge 1923), per altri enti (Masci 1945, p. 85 dice per la provincia e per il comune, il questionario parla di enti autonomi e autarchici) coincideva con l'anno solare⁵;
- oltre al "conto del bilancio" si redigeva anche il "conto generale del patrimonio dello stato" (art.31, legge 1923) che si considerava in sede di esame del consuntivo;
- il bilancio era di competenza (art.32 legge 1923), ma accompagnato da un bilancio preventivo di cassa senza effetti vincolanti (art.5 legge 9 dicembre 1928, n.2783⁶);
- le entrate e le spese erano divise in ordinarie e straordinarie, effettive e non (art.37 legge 1923); spiegare, Cozzi.
- l'art.34 della legge di contabilità generale riservava al ministro delle finanze il compito di presentare al parlamento il bilancio di previsione;
- l'art.143 del regolamento del 1924 stabiliva che lo stesso ministro, presentandolo al Parlamento, avrebbe "dato conto" in una nota preliminare dei "risultati complessivi del bilancio di previsione con la indicazione dei motivi"⁷ (vedi Monografia p.278).
- l'art.80 della legge del 1923 stabiliva che entro febbraio il ministro delle finanze facesse l'esposizione finanziaria (andava presentata più o meno insieme al bilancio preventivo, leggerne una);
- l'art.10 dello Statuto Albertino stabiliva la priorità della Camera dei deputati nell'esame del bilancio stesso; la priorità non era soltanto cronologica ma comportava anche che il Senato nella discussione della legge di bilancio non potesse apportarvi modificazioni sostanziali⁸;
- nelle norme allora vigenti non era esclusa la possibilità di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio⁹;
- non era esclusa l'iniziativa parlamentare in materia di leggi di spesa¹⁰;

1923. Sulla storia della legislazione relativa al bilancio dello Stato tra la metà dell'Ottocento e il periodo fascista si veda Faucci (1975).

⁵ L'esercizio finanziario durava un mese in più (art.6 legge 9 dicembre 1928, n.2783)

⁶ Indicare la Gazzetta Ufficiale.

⁷ Regio decreto 23 maggio 1924, n.827 in "Gazzetta ufficiale" 3 giugno 1924, n.130.

⁸ Vedi Masci (1943, p. circa 91) e Amatucci (1970).

⁹ Majorana (1930, p.253); Onida (p.620) Masci (1945, p.91, di cui non ho capito gran che). Relazione di Castelli-Avolio al presidente della Camera il 17.2.1955 in Camera dei deputati, *Interpretazioni ed applicazione dell'art.81 della Costituzione III e IV comma*, s.d. ma 19.., p.134, Monografia p.279 "Tanto la Camera che il Senato avevano la più ampia facoltà di introdurre variazioni e di fare nuove proposte agli stati di previsione" ma poiché "gran parte della materia del bilancio, tanto all'entrata quanto alla spesa, non è che esecuzione ed applicazione di leggi organiche ... il compito di esame e di discussione delle assemblee legislative si trova ... necessariamente limitato, restando esso principalmente volto alle proposte di nuove e maggiori spese, nonché alla discussione dei criteri seguiti nella valutazione delle cifre di bilancio, della situazione finanziaria che ne deriva e dei provvedimenti che tale situazione comporta".

- l'art.43 della già citata legge di contabilità generale del 1923 stabiliva: “Nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse”;
- ogni bilancio annuale non aveva alcun collegamento con i bilanci degli anni precedenti e successivi (variava il patrimonio)

Aggiungere tutto il resto relativo ai temi trattati dalla sottocommissione finanza (per esempio impegni di spesa pluriennali, unicità del bilancio).

3. Il dibattito sulla contabilità dello Stato

Obiettivo più o meno esplicito delle leggi di contabilità dello Stato emanate successivamente allo Statuto Albertino, ed in particolare della riforma attuata da De' Stefani nel 1923, era il pareggio del bilancio. Se nei primi anni successivi alla grande guerra l'equilibrio tra entrate e spese effettive fu platealmente invocato¹¹, tenacemente perseguito e infine raggiunto - tanto che nel 1924 L. Einaudi poté finalmente commentare in un suo articolo “il glorioso annuncio del pareggio conquistato”¹² che il ministro delle finanze aveva dato alla nazione¹³ - a partire dalla fine degli anni Venti, quando i principi dell'economia corporativa richiesero l'ampliamento dell'intervento statale nella vita economica¹⁴, il pareggio del bilancio, pur continuando ad essere

¹⁰ Onida (p.344) sostiene che “l'ordinamento e la prassi costituzionale del periodo statutario appaiono caratterizzati dall'assenza di efficaci restrizioni o limiti all'iniziativa parlamentare, anche in materia finanziaria”, mentre V.E. Orlando afferma che pur non essendoci nello statuto il limite all'iniziativa parlamentare in materia di spese “la consuetudine aveva finito con l'imporlo” (Appendice p.62). La Corte Suprema di Cassazione nella risposta al quesito n.9 del questionario n.1 (p.179) afferma: “secondo un'autorevole interpretazione dell'art.30 dello Statuto stesso, è sottratta alla iniziativa parlamentare la presentazione di leggi di natura finanziaria e la prassi costituzionale ha convalidata tale interpretazione”. Quadernone p.66. Art.29 legge 1923 “I disegni di legge, che importino o riflettano spese a carico dello stato, sono proposti dal ministro da cui dipendono i servizi ai quali le spese si riferiscono, di concerto col ministro delle finanze”

¹¹ L. Einaudi ricorda che “L'on. De Stefani, quando divenne anche ministro del tesoro, si affrettò a nominare una commissione di censori della spesa, coll'incarico di escogitare e proporre economie severissime. Ognuno ricorda – continua Einaudi – l'intervento dell'on. Mussolini, fiancheggiato da una scorta armata, la quale doveva, colla ferocia dell'aspetto, suffragare le minacciose parole del duce contro chiunque si fosse opposto alle economie”. L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, vol. VII, 1923-1924, p.877.

¹² L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, vol. VII, 1923-1924, p.652.

¹³ Negli esercizi 1924-25 e 1925-26 il bilancio fu in avanzo e, dopo qualche anno di cifre controverse, cominciarono a registrarsi disavanzi sempre più ampi. Per i dati sul bilancio pubblico negli anni del fascismo si vedano F.A. Répaci, *La finanza italiana nel ventennio 1913-1932*, Einaudi, 1934 e, dello stesso autore, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Zanichelli, 1962.

¹⁴ “Nell'economia corporativa, partendo dalle premesse, che il sistema di attività privata non possa assicurare per sè stesso il massimo utile della collettività, si cercò di attuare il principio di un largo intervento dello Stato, che era già stato sostenuto un tempo dalla scuola storica e da quella socialista – però con diversità essenziale di orientamento e di spirito”. A. Guarino Canina, *Il fondamento economico e politico della finanza pubblica nello Stato corporativo*, in “Lo Stato”, 1930, p. 162.

enunciato come regola della “sana finanza”, venne subordinato ad altri obiettivi, e non soltanto nei fatti¹⁵.

A far vacillare il principio del pareggio del bilancio negli anni Trenta non furono soltanto le esigenze imposte dalla finanza corporativa, ma anche, ovviamente, le nuove necessità pratiche e le nuove teorie sul ciclo economico che si svilupparono dopo la crisi del 1929¹⁶. Che le fluttuazioni economiche incidessero sulle entrate pubbliche e creassero difficoltà all’equilibrio del bilancio era noto, ma negli anni Trenta dai paesi scandinavi giungeva l’esempio della “finanza congiunturale” che consisteva nell’utilizzare gli avanzi di bilancio realizzati negli anni di boom economico per finanziare i deficit in cui si incorreva negli anni di crisi e realizzare così il pareggio del bilancio nell’arco di un ciclo economico¹⁷ (però Parravicini non pensava ancora che la spesa nei periodi di depressione avesse una funzione anticiclica, diceva solo che non poteva comprimersi come si comprimevano le entrate, mentre Griziotti nel manuale del 1940 parla delle spese pubbliche con funzione di ripresa).

La finanza viene inquadrata negli studi di dinamica (?) qui citare le teorie di Papi e di Fanno sull’economia e la finanza.

Poi ci si avvicina alla guerra e questo cambia le idee sul bilancio (si tratta di spese straordinarie) “finanza di guerra” (Stammati, Finanza di guerra del Reich, Fanno, Arena, Masci, Gattei)

Si discuteva sulla finanza “extrafiscale” (cercare)

Va sottolineato che negli anni 20 e 30 nelle riviste che ho potuto consultare c’è poco o niente sul bilancio in sé (regole di contabilità), la politica di bilancio non era evidentemente di moda, anche perché proprio non si parlava delle spese, ma solo delle entrate (ottima imposta, imposte dirette vs indirette, fondamenti teorici dell’imposta etc., effetti delle fluttuazioni economiche sul gettito)¹⁸. I fini erano considerati “politici”, esogeni e la parte di pertinenza degli economisti riguardava le entrate. La scienza delle finanze era solo relativa alle entrate. Il resto era “politica finanziaria”, nel

¹⁵ Si consideri per esempio l’opinione di S. Panunzio: “Non si può, per attuare il pareggio lasciare immutata la situazione economica, frenare o arrestare, come potrebbero desiderare e concepire i pavidì, gli egoisti e gli inconcludenti, il ritmo di formazione delle Corporazioni, con tutta la conseguente riforma rivoluzionaria dello Stato di Mussolini” (S. Panunzio, *Il bilancio*, in “Lo Stato”, 1934, p.356). Analoga la tesi di A. Amato, sempre riferita alle nuove funzioni dello Stato corporativo: “... non si può affermare, in via assoluta, che il pareggio sia un *requisito essenziale* del bilancio. Non sempre un bilancio in pareggio è preferibile ad un bilancio in disavanzo” (corsivo dell’autore), (A. Amato, *I “principi del bilancio” nel bilancio dello Stato corporativo italiano*, in “Rivista di politica economica”, 1939, p.50).

¹⁶ Magliulo.

¹⁷ G. Parravicini, *Il metodo delle riserve nella politica finanziaria congiunturale dello Stato*, in “Rivista di politica economica”, 1936, pp.590-691.

senso di materia non da economisti¹⁹. La politica economica non comprendeva la politica finanziaria (non si diceva allora fiscale). G.U. Papi comincia a parlare degli effetti delle spese pubbliche sul reddito. Altri che denunciano il fatto che non si parla di spese. Rintracciare D'Albergo su Griziotti, la sua confessione e il suo rammarico per non essersi occupato degli effetti delle spese. Tivaroni 1939.

I pochi articoli sul bilancio rintracciati individuano per lo più problemi tecnici e di procedura (c'è un art. di Einaudi sulle spese pluriennali). La monografia della sottocommissione finanza (di cui si dirà più avanti) rileva i seguenti problemi:

- competenza o cassa (la competenza si controlla meglio)
- impegni di spesa pluriennali (vanno precisati gli oneri futuri)
- variazioni nel corso dell'esercizio (troppe, non è stabile, basta un assestamento, cioè un'unica legge per correggere le previsioni)
- unicità del bilancio (troppi bilanci distinti, mancano i monopoli, le poste, i telefoni, però va bene che tutti gli altri enti pubblici abbiano i loro bilanci)
- contenuto dei capitoli
- spese consolidate (in Italia si discutono tutte le spese e tutte le entrate)
- potere esecutivo e bilancio (non ci vogliono altri organi, questo va bene)

Problemi di specificazione delle spese non effettive, per quale scopo la divisione era quella adottata vedi Confalonieri p.233.

Obiettivo del bilancio era solo il controllo del governo da parte del parlamento²⁰.

La classificazione delle spese rifletteva questo scopo (nessun obiettivo di programmazione) ed anche la possibilità di derogare al principio del pareggio nella parte straordinaria (Steve, riprendere anche la sua critica al doppio bilancio)²¹.

Attenzione! Pianificazione, Stabilizzazione, Piena occupazione non sono la stessa cosa. Keynesiana è la terza (come obiettivo) La prima era al centro di dibattiti prima della guerra (Papi 1943, sua bibliografia, bibliografia sul piano citata in Stammati,

¹⁸ G. U. Papi (1937, ed. 1942, p.21): "Finora eminenti studiosi di finanza hanno considerato la spesa o dal punto di vista descrittivo, o come semplice presupposto dell'attività che ricerca i mezzi per affrontarla".

¹⁹ Vedi Stammati, *Problemi di finanza corporativa: condizione di equilibrio dell'organismo tributario*, in Rivista di politica economica", 1940, p.281 "Abbiamo quindi un duplice momento: anzitutto la elezione dei fini che la collettività si prefigge di conseguire e la loro classificazione secondo la rispettiva importanza. Questo primo momento non appartiene alla teorica della finanza, ma alla politica, come non appartiene all'economia, ma all'etica, l'elezione dei fini individuali".

²⁰ Ovviamente non durante il fascismo, ma nelle intenzioni di De' Stefani (c'è un articolo che cita l'epoca prima del 1926 a proposito dei deficit).

²¹ Steve, *Politica finanziaria e sviluppo economico*, in "Rivista italiana di economia demografica e statistica, luglio-dicembre 1950 sulla frattura tra il modo in cui erano concepiti i compiti della finanza statale nel secolo scorso e oggi, specie per assicurare la piena occupazione, in Confalonieri, p.221.

Osservazioni sui concetti di “piano economico” e di “piano finanziario”, in RdDFeSdF 1943, p.87, n.2; vedi anche la ricostruzione del dibattito che fa ex post Stammati nel 1948, *Fini modalità e limiti dell'intervento statale*, in “Rivista di politica economica”).

4. Le proposte della Sottocommissione finanza

La Sottocommissione per la finanza fu una delle cinque sottocommissioni²² in cui fu suddivisa la Commissione economica per l'Assemblea Costituente²³. Essa era composta²⁴ da Sergio Steve (con la funzione di coordinatore), Gaetano Stammati, Ezio Vanoni, Luigi Vittorio Berliri (fratello di Antonio?), Giannantonio Micheli, Nunzio Bario²⁵; segretari della sottocommissione furono Paolo Basevi e Antonio Biferale²⁶. Dare qualche notizia dei meno noti. Come le altre quattro essa in meno di un anno elaborò e diramò questionari, commissionò monografie, effettuò interviste e sulla base di questi materiali redasse un *Rapporto* che, una volta discusso con la presidenza, fu pubblicato²⁷.

Scelta esplicita del Ministero fu di non far proporre dalle Commissioni all'Assemblea vere e proprie norme²⁸ ed a questa scelta si attenne la Sottocommissione per la finanza. Come per tutti gli altri temi trattati, anche per quello della formazione del bilancio dello stato²⁹ le questioni che si propose di affrontare e che pose agli intervistati sono di portata molto ampia³⁰. Esse vanno da temi più tecnici – come la scelta tra

²² Le altre erano: agricoltura, credito e assicurazione, industria, moneta e commercio estero.

²³ Insiediata dal Ministro per la Costituente Nenni il 29 ottobre 1945, fu presieduta da Giovanni Demaria. Sul Ministero per la Costituente e sulle sue attività si veda Fondazione Pietro Nenni.

²⁴ Tutti i membri della C.E. furono designati in parte dal Ministero per la Costituente in base alle loro competenze, in parte da altri Ministeri, in parte dai partiti (vedi “Relazione di attività della CE”, p. iv).

²⁵ Funzionario dello Stato partecipò alle interviste, ma non alla stesura della *Relazione*.

²⁶ Dal Ministero per la costituente furono designati Steve, Berliri e Stammati; dal Ministero delle finanze Bario, dal Partito socialista italiano Micheli e dal Partito democratico cristiano Vanoni.

²⁷ Si tratta del vol. V, *Finanza*, del *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, diviso in due tomi: I. *Relazione*, II. *Appendice alla relazione (interrogatori, questionari, monografie)*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1946. Demaria (1992, p.291) definì “grandiosa” l'opera compiuta dalla Commissione economica, data la scarsità di tempo di cui disponeva. Caffé (1969, p.35) ricorda le “condizioni non agevoli” in cui tutto questo lavoro venne svolto. Caffé era stato membro della Sottocommissione per la moneta e il commercio estero.

²⁸ Rizzo, *I lavori preparatori della costituente*, pp. 754 ss. sulla scelta se far preparare o no un progetto di Costituzione da sottoporre all'Assemblea Costituente; Ruini in *Appendici* al libro della Fondazione Nenni; tale scelta fu criticata, vedi A.C. vol. II p.1415 5 maggio 1947, Labriola “Il Governo... ha male agito quando è venuto davanti all'Assemblea Costituente senza un suo progetto di Costituzione”.

²⁹ Esso occupa il questionario n.2 dell'*Appendice* ed il capitolo 2 della *Relazione*.

³⁰ Preferiremmo dire troppo piuttosto che troppo poco” rispose Steve a Vittorio Emanuele Orlando che obiettava che “il 95% delle domande dei questionari” costituiva “materia di legislazione ordinaria”. Nella stessa intervista Steve espose i seguenti criteri seguiti dalla Sottocommissione per la finanza: “Abbiamo tenuto presente che ci sono alcune norme in materia finanziaria che, non fosse altro che per tradizione, probabilmente troveranno posto in una carta costituzionale. Oltre queste c'è un altro gruppo di norme che, se anche è improbabile che siano introdotte nella carta costituzionale, può darsi che vengano fissate in leggi generali e vincolate per la loro modificazione a particolari garanzie” (*Appendice*, p. 58).

bilancio di competenza e bilancio di cassa, o come la classificazione delle entrate e delle spese iscritte nel bilancio, o ancora come la decorrenza dell'esercizio finanziario – a temi di maggior rilievo, sui quali ci soffermeremo. Alcuni di questi riguardano proposte che, come vedremo, furono oggetto di dibattito in seno all'Assemblea Costituente, altri consistono in proposte di riforme che, pur non immediatamente recepite dalla Costituente, vennero poi attuate successivamente, altri ancora sono interessanti dal punto di vista della storia della ricezione del keynesismo in Italia.

Ma vediamo più da vicino come si svolsero i lavori all'interno della Sottocommissione. Dopo l'insediamento essa dedicò i mesi di novembre e di dicembre del 1945 alla formulazione dei questionari (che venivano man mano pubblicati nel *Bollettino*³¹), la diramazione dei quali avvenne nel gennaio del 1946. Sulla base delle stesse domande contenute nei questionari i commissari effettuarono le interviste a banchieri, industriali, intellettuali, accademici e alti funzionari dello Stato. Sul tema del bilancio furono intervistati Gaetano Balducci³², Gino Borgatta, Ernesto D'Albergo, Valentino Dominedò, Gustavo Ingrosso (è citato in Giovanni Ingrosso F XII 344), Vittorio Emanuele Orlando ed Egidio Tosato (che era?). L'*Appendice alla relazione* contiene le interviste ed una selezione delle risposte date ai questionari³³. La *Relazione* è organizzata in tanti capitoli quanti sono i questionari e riporta per ogni domanda le opinioni pervenute al Ministero attraverso le risposte ai questionari e le interviste. Autore del capitolo della *Relazione* dedicato alla formazione del bilancio dello Stato fu Gaetano Stammati³⁴.

Come vedremo grande ispirazione trasse dal sistema inglese³⁵, l'esempio più evidente è nell'auspicio dell'adozione di una categoria di spese "consolidate". Il consolidated fund nel sistema inglese era destinato a spese fondamentali finanziate con imposte permanenti. Non si discuteva annualmente. Esso avrebbe consentito al governo maggiore stabilità e tranquillità amministrativa ed avrebbe comportato maggiore indipendenza dell'esecutivo dal legislativo.

³¹ Dire cos'era.

³² Presidente di sezione della Corte dei Conti, incaricato delle funzioni di Ragioniere generale dello Stato.

³³ Nell'*Appendice* si trovano le risposte date ai questionari dall'Istituto di finanza dell'Università di Trieste, dalla Ragioneria generale dello Stato e da Angelo Riera, ma in complesso le risposte furono molte di più di quelle pubblicate (si veda la "Relazione di attività della Commissione economica", che costituisce il capitolo introduttivo del vol. I, *Agricoltura*, del *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, cit.). ATTENZIONE C'E ANCHE LA DOMANDA 9 DEL QUESTIONARIO 1.

³⁴ Stammati ricorda l'esperienza alla Commissione economica nel suo libro del 1990.

³⁵ Per il quale vedi Onida.

Seguendo la procedura adottata dai commissari ci sembra utile, nell'esposizione, prendere l'avvio proprio dal questionario, sulla cui base fu poi sviluppato tutto il lavoro successivo, ed in particolare dalle domande che più efficacemente evocano il clima teorico di quegli anni. Le domande n.5 e n.6 recitano:

5. Tenuto conto delle attuali tendenze interventiste dello Stato e della necessità di assicurare un più profondo equilibrio fra bilancio dello Stato e attività economica in genere, fra spese pubbliche e spese private in relazione al reddito reale della collettività, si ritiene opportuno che si richieda, almeno come prassi costituzionale, che il Ministro che presenta il bilancio³⁶ illustri in una nota preliminare tutti gli elementi dell'equilibrio suddetto, mettendo fra l'altro in rilievo le conseguenze della spesa pubblica e della politica economica in genere? Quali forme tecniche si ritiene opportuno prescrivere perché risulti evidente il nesso tra i vari elementi della situazione economica?

6. Quali forme tecniche si ritiene opportuno adottare perché risultino collegati fra loro i diversi bilanci annuali? Cosa si pensa ad esempio della politica delle riserve di bilancio congiunturali? Che disciplina si propone per gli impegni di spesa pluriennali e in particolare perché quegli impegni risultino chiaramente e fedelmente nei documenti del bilancio?

Il tema delle "attuali tendenze interventiste dello Stato" ricorrerà nella *Relazione* ed avremo modo di tornare sull'argomento. L'idea di un "equilibrio fra bilancio dello Stato e attività economica" era stata esposta in una serie di lavori da G.U. Papi con l'intenzione di individuare un "limite" all'intervento pubblico nell'economia³⁷ e ripresa da Stammati nel già citato articolo del 1940.

QUESTO ASPETTO VA MOLTO APPROFONDITO NEL PARAGRAFO PRECEDENTE.

Schierato su posizioni di massima conservazione è il Ragioniere generale dello Stato Balducci che, evidentemente non considerando le "attuali tendenze interventiste dello Stato", giudica più che sufficiente l'esposizione finanziaria che il Ministro del Tesoro effettua al momento della presentazione del bilancio preventivo e prevista già nella legge del 1923 (art.80). La domanda posta dal questionario sembra invece auspicare la elaborazione da parte del ministro che presenta il bilancio di un documento analogo alla *Relazione sulla situazione economica del paese*, come conferma del resto Stammati in un articolo di commento alla proposta di legge relativa alla presentazione

³⁶ Dal settembre 1944 era il Ministro del Tesoro e non delle Finanze.

³⁷ Esponendo la convinzione che la spesa pubblica abbia conseguenze negative sulla crescita, Papi nei suoi lavori sottolinea l'interdipendenza tra spesa pubblica, reddito ed entrate e, di conseguenza, sposta l'attenzione dal pareggio del bilancio alle "condizioni di equilibrio fra struttura economica e attività finanziaria" (è il titolo di un suo saggio del 1939).

della suddetta *Relazione*³⁸, poi effettivamente introdotta con la legge 21 agosto 49, n.639 (B.-A. 89, p.639).

Quanto al collegamento tra i bilanci annuali, Balducci fraintendendo risponde che “il congiungimento ... avviene col riporto dei residui dell’esercizio precedente”.

Le argomentazioni della sottocommissione a sostegno di una riforma delle norme allora vigenti si basano tutte sulla necessità di consentire un più ampio intervento dello Stato nella sfera economica (come si concilia questo con il celebrato successo dei liberisti nel dopoguerra? E’ vero che Demaria, Einaudi etc. occuparono posti istituzionali di grande rilievo, ma le idee nuove erano favorevoli all’intervento pubblico).

Scrive Stammati nella *Relazione* (pp33-34):

le norme usuali, valide ed efficienti, in periodi di relativa stabilità economica e di limitata attività statale, non sono più sufficienti quando tali condizioni vengono meno (non è necessario pensare ad un periodo di guerra, ma si rifletta che, per es., una politica attiva congiunturale o una politica di pieno impiego, ed in genere l’estendersi dell’attività statale, al di fuori dei confini tradizionali, richiedono il moltiplicarsi degli interventi governativi) ed è necessario che vengano adattate alle nuove esigenze.

Ora è chiaro come i commissari avessero in mente una politica di bilancio diretta alla stabilizzazione³⁹.

Problema dell’iniziativa di spesa. Al solo Governo, come quando il sovrano chiedeva al popolo tributi e i suoi organi rappresentativi difendevano i contribuenti, o anche alle Camere, dal momento che lo Stato è diventato lo strumento per il conseguimento di finalità sociali, volute dal popolo attraverso i suoi rappresentanti? Oppure soltanto al governo perché ha la responsabilità del bilancio e perché i parlamentari largheggiano? Steve nel corso del tempo si è dichiarato contrario all’iniziativa di spesa concessa alle Camere.

Proposte della Sottocommissione finanza relative ai quattro commi dell’art.81:

I comma. Conformemente alle disposizioni allora in vigore, la Sottocommissione per la finanza ed i suoi intervistati⁴⁰ concordavano nel voler riservare

³⁸ Stammati, *Bilancio economico nazionale e bilancio nazionale*, in RdDFeSdF, 1949.

all'esecutivo il compito di predisporre e presentare il bilancio. Sulle procedure di discussione e di approvazione del bilancio, invece, essa propose di presentare contemporaneamente alle due camere gli stati di previsione ed i relativi disegni di legge, al fine di concedere anche ai senatori un tempo sufficiente per esaminarli.

II comma. La proposta proviene da una risposta del prof. Angelo Riera al questionario n.2, al quale Riera aggiunge di sua iniziativa un quesito (il n.17) relativo all'esercizio provvisorio che non era stato proposto dalla sottocommissione, p.189.

III comma. Nel lavoro della Sottocommissione mi pare che il problema più vicino a questo sia nel questionario n.2, quesito n.16: "E' utile che le aliquote di imposta siano approvate annualmente con il bilancio preventivo?". Decidere insieme al bilancio le aliquote di imposta, come nel questionario citato, o stabilire con la legge di approvazione del bilancio nuovi tributi (e nuove spese), come nel III comma dell'art.81, non è forse la stessa cosa, ed anche gli argomenti a favore e contro le due proposte mi sembrano sostenuti con finalità differenti.

Anche questa proposta è tratta dal sistema inglese, v. *Relazione*, p.24. Tra gli intervistati molti lo ritengono utile e necessario, altri no si è contrari per i ritardi, si è favorevoli per la visione d'insieme. La sottocommissione auspica una "rigorosa correlazione tra politica delle entrate e politica delle spese" per vedere come una certa politica economica si ripercuote sulle entrate. "Le entrate e le spese si determinano a vicenda". *Relazione*, pp.40-41: "Le variazioni delle aliquote delle imposte o la fissazione delle aliquote delle imposte nuove, vengano fatte esclusivamente in sede di discussione di bilancio sia pure con provvedimento a parte, appunto per evitare provvedimenti saltuari presi nel corso dell'esercizio finanziario e per non rinunciare al vantaggio della visione unitaria del sistema delle imposte". Il "provvedimento a parte" potrebbe preludere a una specie di legge finanziaria?

IV comma. Dalla Sottocommissione per la finanza l'argomento è affrontato al quesito 12 del questionario n.2⁴¹ e nella *Relazione* a p. 61. Se si lascia anche alla camera l'iniziativa di leggi di spesa "sarebbe addirittura indispensabile prescrivere nella Cost.

³⁹ quella che Steve ha chiamato "finanza congiunturale".

⁴⁰ Oltre alla Ragioneria generale dello Stato che risponde al questionario n.2 sul bilancio pubblico, quesito n.14, vedere anche la risposta della Corte suprema di cassazione alla domanda n.9 del questionario n.1 sull'iniziativa legislativa (?)

⁴¹ "Si ritiene opportuno che la proposta delle spese debba essere limitata esclusivamente all'iniziativa ministeriale, oppure che possa riconoscersi altresì l'iniziativa del parlamento? Nella seconda ipotesi l'iniziativa parlamentare deve avere o no qualche limitazione ed in quali rapporti deve essere con l'iniziativa ministeriale? Si ritiene possibile ed opportuno prescrivere nella carta costituzionale che ogni legge portante nuove o maggiori spese indichi con quali capitoli di entrata la spesa debba essere fronteggiata?" *Appendice*, p. 180.

(...) che le nuove e maggiori spese devono essere fronteggiate con determinati cespiti d'entrata in modo che l'attività parlamentare trovi un qualche freno all'allargamento delle spese". Anche le risposte ai questionari concordano (quasi). Poiché la Sottocommissione prospettava possibilità diverse dal pareggio annuale tout court (*Relazione*, pp.34-38), la loro posizione si riferisce forse al timore di spese al di là della programmazione che può non essere ispirata al pareggio annuale (sarà il saldo di contabilità nazionale? Vedi quesito n.2, questionario 12 e risposta a p. 183). Vedi anche Steve a proposito dell'autorizzazione parlamentare all'accensione di debiti pubblici, cap. IV, pp.120-124.

Nella Relazione della Sottocommissione c'è forse adombrata la nozione di settore pubblico allargato, vedi quesito 8.

5. *Il dibattito nella Commissione dei 75*

Come è noto dopo l'insediamento dell'Assemblea Costituente fu una Commissione formata da 75 deputati a discutere ed elaborare la proposta di un progetto di Costituzione⁴². E' anche noto che il lavoro delle tre Sottocommissioni in cui si suddivisero i 75 fu coordinato da un Comitato di redazione⁴³ incaricato di stilare, sulla base delle proposte delle Sottocommissioni stesse, il Progetto di Costituzione che venne poi presentato alla Costituente nel gennaio del 1947, discusso articolo per articolo dall'Assemblea stessa, modificato ed infine approvato il 22 dicembre del 1947⁴⁴.

Tra le fonti non c'è accordo: chi dice che i deputati dell'Assemblea Costituente ricominciarono da zero, chi invece sostiene che i lavori preparatori erano noti e diffusi e che tutto questo fu utile⁴⁵. Questa è un'occasione per valutare anche

⁴² Si chiamava Commissione per la Costituzione, ma è meglio nota come Commissione dei 75. Essa fu suddivisa in tre sottocommissioni: la prima incaricata di occuparsi dei diritti e dei doveri dei cittadini, la seconda dell'ordinamento costituzionale della Repubblica, la terza dei rapporti economico-sociali. Si vedano gli Atti. Si veda *I precedenti storici della Costituzione*.

⁴³ Dapprima chiamato Comitato di coordinamento e nato per risolvere il problema della sovrapposizione dei temi trattati dalla prima e dalla terza sottocommissione, il Comitato di redazione era costituito da 18 membri. Per una ricostruzione del lavoro del Comitato vedi *I precedenti storici*, pp.135 ss.

⁴⁴ Dopo averlo redatto, i 18 presentarono il progetto all'Assemblea per conto dei 75 e dopo le discussioni in Assemblea svolsero il lavoro di coordinamento finale. *Ibidem*, p.275.

⁴⁵ Caffè (*Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente*, in Studi per il XX anniversario, 1969, p. 37) dice che non ebbe di fatto un'influenza concreta; Altri, Rizzo, *I lavori preparatori della Costituente*, in Studi per il XX anniversario, 1969, p.772 "quasi 20 componenti delle varie commissioni furono poi eletti deputati all'Assemblea Costituente"; M. S. Giannini (attribuito a: vedi Il ministero, FPN, p.61, n.12), *I precedenti storici...*, p.38 dice "quasi tutti i componenti della Commissione dei 75 avevano collaborato ai lavori della commissione economica o ne avevano conoscenza personale attraverso l'invio delle bozze di stampa". Vedi anche Cheli in Woolf, p.204 "un'influenza ... indubbiamente ci fu" poi molti membri delle Commissioni furono eletti. In realtà dei

quanta influenza ebbero i lavori della Commissione economica sull'Assemblea Costituente⁴⁶. Quando il 20 luglio del 1946 i 75 si riunirono per la prima volta i materiali della Commissione economica non erano ancora stati pubblicati⁴⁷. Argomenti attinenti al tema del bilancio dello stato furono discussi all'interno della seconda sottocommissione⁴⁸ (Rogari p.53).

Discussione dei quattro commi dell'articolo 81:

I comma. Sull'esclusività del governo riguardo all'iniziativa legislativa in materia di legge di bilancio, mi pare che nella seconda Sottocommissione e nell'Assemblea Costituente non ci sia alcuna specifica discussione⁴⁹. Ma allora il testo del primo comma dell'art.77 del progetto da dove viene? "Le camere approvano ogni anno il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo".

II comma. Progetto art.77. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso che per legge, una sola volta, e per un periodo non superiore a quattro mesi

III comma. Seconda sottocommissione: il terzo comma viene dalla Cost. francese, proposto da Fabbri ma lasciato lì. vedi p. 1238. La proposta di Fabbri lascia intendere che durante la discussione del bilancio si potessero proporre nuove spese (vedi oltre). Progetto art.77. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese

membri della Commissione economica solo tre furono eletti deputati alla Costituente: Campilli Piero (Sottocommissione industria), Vanoni (Sottocommissione finanza) e Bozzi Aldo (Sottocommissione industria); questi ultimi due entrarono anche nel gruppo dei 75, entrambi nella seconda Sottocommissione.

⁴⁶ Il mese di pubblicazione del *Rapporto* non si sa, non c'è il "finito di stampare". Demaria dice: "Prima del 22.12.47 quando l'A.C. approvò la Cost.". Steve dice che i suoi volumi ad agosto non erano ancora usciti ma mancava poco. Vedi anche la lettera di Steve a Sraffa.

⁴⁷ Atti vol. VI, p.5 riunione del 23 luglio 1946 "La commissione economica crede di non poter finire di stampare il suo materiale se non fra 2 mesi; ma nel frattempo trasmetterà i dattiloscritti". Ruini. Questo di certo avvenne perché nel corso dei lavori volumi della Commissione economica vennero ripetutamente (vedi pp.2211, 2214, 2218).

⁴⁸ Sembrerebbe logico che un tema finanziario come il bilancio dello Stato fosse discusso all'interno della terza Sottocommissione, destinata ad occuparsi dei rapporti economici, e non all'interno della seconda. Quando la terza sottocommissione si riunì per la prima volta il 26 luglio 1946 vari deputati proposero dei piani di lavoro intitolati "Linee direttive dell'azione economica e sociale dello Stato". Quegli schemi, che comprendevano anche temi finanziari, oltre a non assomigliare in niente alla divisione della materia adottata dalla Commissione economica, che del resto non aveva ancora diffuso i suoi volumi, furono tutti bocciati. Alla fine della seduta venne approvato un piano dei lavori redatto da Fanfani nel quale, a differenza degli altri schemi, l'argomento dei tributi e delle spese pubbliche era del tutto assente e di conseguenza di queste materie nei resoconti delle riunioni della terza Sottocommissione non vi è traccia.

⁴⁹ Infatti nella seconda Sottocommissione, quando Einaudi propone di limitare al Governo l'iniziativa in materia di bilancio negandola alle Camere per scongiurare il rischio che i deputati proponessero spese per motivi elettorali, egli si riferisce in realtà alle proposte di spesa, non alla legge di bilancio che non prevede nuove spese; come si vedrà si è poi deciso che le camere avessero il potere di proporre nuove spese - con il vincolo dell'indicazione dei mezzi - ma non nella legge di bilancio come dice Einaudi.

IV comma. La questione fu affrontata dalla seconda Sottocommissione in due occasioni. Nella prima, il 26 settembre, in sede di discussione della parità dei poteri tra le due camere, Vanoni, riferendosi all'art.10 dello Statuto Albertino, auspica "una completa parità di competenza, anche nel settore della finanza, tra le due Camere"⁵⁰; nella seconda, il 24 ottobre, in sede di discussione del problema dell'iniziativa legislativa, Einaudi, ricordando che "mentre una volta erano esse [le Camere] che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle" (p.1237), prospetta "due soluzioni: o negare ai deputati [...] il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa"⁵¹ (*ibidem*). Nella stessa occasione anche Vanoni ribadisce l'obbligo di copertura, rendendo noto che già la Sottocommissione per la finanza aveva avanzato questa proposta e riaffermando la necessità che il Governo debba perseguire l'obiettivo del pareggio del bilancio e che "la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza [...] che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari"(pp.1237-1238). L'articolo fu formulato e proposto congiuntamente da Mortati e da Vanoni, con l'adesione di Einaudi⁵². Nel corso della discussione si passò dalla proposta di "provvedere" ai mezzi necessari per fronteggiare le spese - che trovava troppi oppositori - a quella di "indicare" i mezzi stessi, dando così forma al quarto comma dell'art.77 del Progetto di Costituzione⁵³.

Onida p.156 gli articoli erano 2.

6. Il dibattito in Assemblea

Cercare nella discussione generale sull'art.77 del Progetto v. Barettoni Arleri p.29

Per Einaudi v. Leandro Conte p.49, p.53, quadernone pp.26-27.

⁵⁰ Atti, vol.???, p. 1111. Rileviamo anche in quest'occasione da parte di Vanoni - come già in un interrogatorio da lui effettuato e nel capitolo I della *Relazione della Sottocommissione per la finanza* - un equivoco sulla priorità della prima camera sancita dallo Statuto Albertino: tale priorità non riguarda l'iniziativa legislativa come sembra intendere Vanoni, ma l'esame dei progetti di legge in materia finanziaria.

⁵¹ In questa occasione Einaudi chiarisce l'equivoco rilevato alla nota precedente: "... storicamente non si può parlare di potere d'iniziativa in materia finanziaria riservato alla prima Camera, ma solo di priorità da parte della stessa, nell'esame delle leggi finanziarie" (Atti, vol.???, p.1237).

⁵² "Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli" (p.1238).

⁵³ "In ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese devono essere indicati i mezzi per farvi fronte".

I comma. In Assemblea Costituente tale comma venne approvato senza discussioni nella seduta del 17 ottobre, pp. 3350 ss.

II. comma: Discusso e approvato nella seduta del 17 ottobre, pp. 3350 ss.

III comma: Discusso e approvato nella seduta del 17 ottobre, pp. 3355 ss.

Ruini: nella discussione dei bilanci si possono variare le cifre dei capitoli, ma non aumentare o modificare le imposte e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese. L'aumento delle spese in bilancio dovrà avvenire nei limiti di tali leggi (tributarie e di autorizzazione delle spese, già discusse e già approvate).

De Vita richiede per l'approvazione dei bilanci una maggioranza di 2/3 "difficilissima da raggiungersi" (Ruini). Riprende il quesito 3 del questionario 2.

Bertone: è legittima la modificazione di tutte le voci del bilancio, in più o in meno, in attivo o in passivo, ma non può essere lecito introdurre nuovi tributi e nuove spese.

IV comma. L'unico accenno a questo comma in Assemblea Costituente (discussione del 17 ottobre, pp. 3350 ss.) è di Corbino (p.3357) che lo difende da un emendamento (vedi meglio).

Meuccio Ruini fu autore nel 1916 di una relazione presentata alla camera nel 1918 da parte di un comitato per la riforma della P.A. Faucci 1975, p.158.

7. L'art. 81

Le camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo./ L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi./ Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese./ Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Il contenuto dell'articolo 81 è piuttosto complesso, converrà quindi esaminarlo comma per comma⁵⁴.

Il primo comma specifica che, a differenza delle altre leggi, *l'iniziativa* della legge di bilancio spetta esclusivamente al Governo, responsabile dei conti pubblici; la procedura per l'esame e per *l'approvazione* dei bilanci preventivi e consuntivi presentati dal Governo è invece normale⁵⁵, vale a dire ad opera delle Camere che hanno il compito di autorizzare i ministeri a spendere e a riscuotere le entrate.

L'intendimento del secondo comma è chiaro. Tale comma entra in vigore nel caso in cui il bilancio non venga approvato entro il 31 dicembre.

Il terzo comma afferma che nella discussione del progetto di legge di approvazione del bilancio (preventivo), legge con cui il Parlamento autorizza il Governo a percepire le entrate e ad erogare le spese previste per l'anno successivo, non si devono contestualmente discutere proposte di nuovi tributi e di nuove spese, ma ci si deve limitare a prendere atto degli effetti complessivi sui conti pubblici delle leggi di contenuto finanziario entrate in vigore nel corso dell'anno trascorso. Problema dell'aumento dei capitoli. Il bilancio diventa più formale, anzi esclusivamente formale, Camera, p.137.

IV. Il bilancio può presentare un avanzo, un pareggio, un deficit. Questa sede, il bilancio, è l'unica in cui si possano approvare delle spese senza copertura, in quanto il

⁵⁴ Ovviamente dall'approvazione della Costituzione ad oggi la legislazione relativa al bilancio è più volte stata modificata. Negli anni che stiamo esaminando le norme in vigore erano quelle della Legge di contabilità generale del 18 novembre 1923, n. 2440 integrata da regolamenti emessi l'anno successivo. Da allora la "legge Curti" del 1964, poi la riforma del 1978 (legge 468), poi quella del 1988 (legge 362) ed infine quella del 1997 (legge 94) hanno modificato la normativa relativa al bilancio. In ultimo la Commissione Bicamerale ha proposto una sostituzione dell'articolo 81 Cost. con due articoli (112 e 113) volti costituzionalizzare le norme fondamentali delle ultime riforme.

⁵⁵ Vedi art.72⁴ Cost.: "La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge [...] di approvazione di bilanci e consuntivi".

quarto comma dell'articolo afferma che in tutte le altre occasioni in cui si propongono nuove spese è necessario indicare i mezzi per finanziarle⁵⁶.

Cosa non chiarisce

8. *Una nuova concezione del ruolo del bilancio*

Il pareggio però non è neutrale.

Sull'art. 81 non si è mai smesso di discutere, vedi De Ioanna pp.80-81. Documenti camera

9. *La recente inversione di tendenza*

I. L'iniziativa della legge di bilancio e la sua procedura di approvazione erano materie già comprese nella legge di contabilità dello stato del 1923, allora in vigore, che riservava al ministro delle finanze il compito di presentare al parlamento il bilancio di previsione e il rendiconto.

a) Stammati (1949, p.48) “i bilanci preventivi, per lunga tradizione, venivano presentati alle Camere ... insieme con una elaborata relazione, dove venivano diffusamente descritti i più importanti fatti economici e riportati i dati più interessanti della vita economica nazionale, come premessa di una certa azione finanziaria che si intendeva perseguire come giustificazione della condotta precedente”.

PAPI la spesa pubblica può al massimo spingersi fino al punto in cui le perdite in termini di reddito nazionale derivanti dalle spese dello Stato, che egli riteneva inevitabili, fossero reintegrate dal tasso di crescita del reddito stesso. Se, in un'economia il cui reddito al netto delle imposte cresce ad un tasso costante, lo stato spende il gettito tributario in opere pubbliche, esso rallenterà la crescita per il solo fatto di perseguire obiettivi diversi dalla massimizzazione del profitto. Il limite al quale lo stato può spingersi

⁵⁶ Sterminata letteratura su questo comma, fino agli anni sessanta (?) citata in Onida, poi ???