

Bilancio pubblico (anni della Repubblica)

di Raffaele Perna

▪ [Bibliografia](#)

La disciplina del Bilancio dello Stato, che pure presenta un elevato tasso di tecnicità, costituisce il nucleo fondamentale nella concreta configurazione politica dei moderni sistemi istituzionali. La Costituzione fiscale opera *un'actio finium regundorum* tra gli attori istituzionali, e in particolare fra il Parlamento e il governo. Attraverso tale disciplina, infatti, vengono fissate le regole fondamentali per la determinazione delle attività economiche e finanziarie degli apparati pubblici. In altre parole, con le leggi di bilancio si definiscono compiutamente le relazioni fra libertà ed autorità, fra diritti individuali, diritti sociali e doveri fiscali che rappresentano il cuore dei sistemi politici.

La stessa origine del parlamentarismo, e quindi delle moderne democrazie costituzionali, è intimamente legata all'emersione di forme di controllo sull'esercizio da parte del Sovrano dei poteri di spesa e delle connesse potestà impositive. Sul punto basti pensare alle riflessioni di Walter Bagehot a proposito della «funzione finanziaria» del Parlamento [cfr. Bagehot (1867) 1995] o al famoso slogan dei coloni nord-americani «*No taxation, without representation*».

In particolare, la disciplina del bilancio pubblico è immediatamente legata alla configurazione del sistema istituzionale con specifico riferimento ai rapporti fra legislativo ed esecutivo. Se l'origine dell'istituzione parlamentare – all'interno di regimi costituzionali duali – è direttamente riconducibile all'affermazione di una funzione di controllo democratico sulle attività finanziarie dell'Esecutivo, con l'affermarsi dei moderni sistemi democratici di tipo monistico, anche le assemblee parlamentari diventano protagoniste delle decisioni di spesa e di entrata pubbliche. Ed è proprio in questo nuovo contesto che la disciplina contabile e di bilancio diventa cruciale. Attraverso di essa,

infatti, si fissano i caratteri fondamentali del sistema istituzionale nel suo complesso.

Tale considerazione di carattere generale trova piena conferma nell'esperienza italiana. Anzi, è possibile sostenere come la disciplina di bilancio sia stata, a partire dalla Costituzione del 1948, il principale fattore di evoluzione della nostra forma di governo. Nella storia della Repubblica, a fronte della debolezza e incompiutezza dei processi di riforma costituzionale, ha fatto riscontro il costante e vivace processo di riforma che ha caratterizzato la disciplina legislativa e regolamentare delle decisioni di spesa e di bilancio.

Con una cadenza regolare quasi decennale a partire dalla legge n. 62 del 1964 (cosiddetta legge Curzi) si sono succeduti interventi di riforma che, con alterno successo, hanno modulato la disciplina contabilistica al succedersi delle diverse fasi politiche e istituzionali che si sono susseguite. Ma non si è trattato solo di adeguare la disciplina del bilancio pubblico al mutato contesto politico istituzionale. Si è trattato anche di tentativi (più o meno riusciti) diretti a favorire l'evoluzione e la razionalizzazione della forma di governo. In un certo senso, si può dire che nell'esperienza italiana la riforma delle procedure di bilancio abbia rappresentato una sorta di «surrogato» dei disegni di grande riforma istituzionale. Questo schema trova ad esempio conferma nell'opposta esperienza francese, dove a fronte di un'effervescenza del riformismo costituzionale negli ultimi sessant'anni (nel corso dei quali è stata adottata una nuova Costituzione e sono stati approvate numerose riforme) si registra una sostanziale stabilità della legge di contabilità [cfr. De Ioanna, Goretti 2008, p. 47].

Il punto di partenza è, naturalmente, l'articolo 81 della Costituzione il quale fissa due principi fondamentali: la natura meramente formale della legge di bilancio, con la quale non si possono disporre nuovi tributi e nuove spese (terzo comma), e l'obbligo di copertura finanziaria per tutte le altre leggi di spesa (quarto comma). Applicando il principio della «spontaneità ed unanimità nell'approvazione delle imposte» elaborato dall'economista svedese Knut Wicksell [cfr. Wicksell 1934, pp. 93 e ss.], la norma si propone di garantire, attraverso la contestualità fra decisione di spesa e decisione di entrata, la *responsabilità finanziaria* della legislazione recante nuove o maggiori spese pubbliche.

Si tratta di un modello di costituzione fiscale (in teoria) assai rigoroso e responsabile per l'assunzione delle decisioni di spesa. Se il bilancio non può disporre nuove spese e ogni altra legge deve recare idonea copertura finanziaria, gli spazi lasciati alla creazione intenzionale di deficit di bilancio in funzione anticongiunturale (secondo i paradigmi della finanza pubblica discrezionale) sono minimi. La Costituzione, cioè, sembra recepire – almeno nella formulazione testuale – un modello ispirato alla tradizionale concezione di finanza pubblica neutrale. Del resto, l'ideatore della norma, Luigi Einaudi, spiegava l'obbligo di copertura «sia per il Governo che per il Parlamento, come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio».

Se è infatti indubbio che l'articolo 81 non contiene in quanto tale un vincolo contenutistico al saldo di bilancio, è altrettanto evidente come, almeno nelle iniziali intenzioni, attraverso un vincolo procedurale, la regola del pareggio delle decisioni incrementali di spesa, cerca di realizzare una tendenza spontanea del bilancio verso il pareggio.

Ma al di là del profilo meramente tecnico, può essere utile collocare la previsione di cui al quarto comma dell'articolo 81 (originale nel panorama costituzionale contemporaneo) nella temperie politico-culturale del tempo. E in effetti per comprendere appieno il significato della norma occorre ricordare come il clima costituente fosse caratterizzato da una marcata preoccupazione sui rischi connessi al rafforzamento del ruolo del governo negli equilibri istituzionali in generale e nell'ambito del procedimento legislativo in particolare.

Luigi Einaudi ed Ezio Vanoni sollevarono, in sede di sottocommissione, il tema della limitazione del potere di iniziativa legislativa dei parlamentari in materia di bilancio e di leggi di spesa, nella convinzione che un indiscriminato riconoscimento del potere di spesa anche al Parlamento avrebbe rischiato di pregiudicare l'equilibrio dei conti pubblici. Ma riconoscere al governo un potere di veto sulle iniziative legislative di spesa (come accade in diversi altri ordinamenti) avrebbe conferito all'esecutivo una posizione di sovraordinazione nello sviluppo della dialettica istituzionale.

La soluzione recepita nell'articolo 81 rappresentava cioè, nella prospettiva einaudiana, il *second best*, ovvero il tentativo, pur in

assenza di incisivi poteri in capo al governo, di garantire comunque una politica di bilancio equilibrata [Einaudi 1956, pp. 201 e ss].

Nella prima fase di attuazione, il quarto comma riesce a garantire la tenuta dei saldi di bilancio. Grazie alla presenza di solidi equilibri politici, con una maggioranza parlamentare compatta e con un governo che esercita la funzione di «comitato direttivo della maggioranza» [Elia 1970, p. 657], il deficit viene tenuto sotto controllo e si realizza un importante processo di rientro del debito pubblico, gravato dalla pesante eredità bellica.

Ma già a partire dalla prima metà degli anni Sessanta, in coincidenza con l'avvio della stagione del centrosinistra, l'argine predisposto in Costituzione si sgretola. Diversi i fattori che determinarono tale esito. Vi fu in primo luogo la dinamica generale che investì tutte le democrazie europee nei decenni successivi al secondo dopoguerra, quando vennero ribaltati i tradizionali canoni della finanza pubblica neutrale. Ribaltamento che, dopo una lunga elaborazione in sede scientifica e istituzionale, trovò una traduzione formale nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966, la quale sancì, fra l'altro, la legittimità ai sensi dell'articolo 81 del ricorso all'indebitamento come forma di copertura finanziaria delle leggi di spesa [cfr. Onida 1966].

Ma per comprendere appieno il sostanziale fallimento del disegno costituente sottostante l'articolo 81, oltre che alla «rivoluzione keynesiana» occorre volgere lo sguardo anche al progressivo scompaginamento dell'equilibrio politico-istituzionale della fase postdegasperiana. A partire dalla metà degli anni Cinquanta, la maggioranza parlamentare si mostra sempre meno coesa e coerente ed il governo sempre meno in grado di esercitare quella funzione di comitato direttivo della maggioranza. Il governo, da «comitato direttivo della maggioranza» che era, diventa in questa fase il «comitato esecutivo del Parlamento».

Accanto ai fattori squisitamente politici, occorre, poi, considerare anche la «debolezza tecnica» del meccanismo predisposto dal quarto comma dell'articolo 81. Affidare l'obiettivo del tendenziale pareggio del bilancio al combinato «natura formale della legge di bilancio – obbligo di copertura delle leggi sostanziali di spesa» poteva forse risultare

efficace in un diverso contesto storico, caratterizzato da un basso livello di spesa pubblica e soprattutto da un modello ottocentesco di legislazione di spesa (con interventi di ammontare contenuto, verso destinatari e con orizzonti temporali determinati). Con l'affermazione nel secondo dopoguerra dello Stato pluriclasse e della democrazia di integrazione di massa cambia profondamente il modello stesso della spesa pubblica. Nella realtà odierna, la legislazione di spesa, per la sua parte più consistente, prevede il riconoscimento di diritti soggettivi universali, ovvero il riconoscimento permanente da parte delle amministrazioni pubbliche di utilità di contenuto economico a tempo indeterminato e in favore di grandi settori della cittadinanza. Un modello che ben presto si dimostra assai refrattario ad essere governato, dal punto di vista finanziario, con la semplice regola del pareggio delle decisioni incrementali (basti pensare alla legislazione previdenziale, assistenziale o sanitaria).

L'inadeguatezza dell'articolo 81 della Costituzione, per come scritto e per come interpretato, a garantire gli equilibri di bilancio divenne presto evidente, ma per attuare un tentativo di recupero della (ormai perduta) capacità di governo della finanza pubblica occorrerà attendere circa trent'anni. In effetti, dopo la legge Curti del 1964, che operò una razionalizzazione del quadro contabile, mantenendone inalterato l'impianto, è solo con la legge n. 468 del 1978 che prese avvio un lungo processo riformatore che ha ridisegnato gli strumenti delle decisioni di bilancio e di spesa in modo affatto differente rispetto a quello delineato dall'articolo 81. In particolare, l'introduzione della legge finanziaria, rappresentò una vera e propria soluzione di continuità rispetto al previgente ordinamento contabile. Come del resto confermato dai dubbi di costituzionalità – sicuramente minoritari ma in ogni caso autorevoli – che vennero formulati in sede dottrina [cfr. Salerno 1983, p. 28].

Al di là dei dubbi di legittimità, e al di là dell'effettiva capacità di conseguire gli obiettivi che si prefiggeva, nella legge n. 468, e nelle successive vicende a essa relative, è possibile scorgere *in nuce* gli elementi che, grazie ai successivi affinamenti, caratterizzano ancora l'attuale modello di decisione di finanza pubblica.

La novità fondamentale della riforma del 1978 consiste nell'affermare,

per la prima volta, il principio della programmazione finanziaria ovvero della subordinazione logica fra la decisione macro sugli obiettivi di finanza pubblica e le decisioni micro di spesa o di entrata. Superando l'approccio incrementale insito nel combinato tra terzo e quarto comma dell'articolo 81, si fa strada l'idea che, in un ordinato processo decisionale di bilancio, debba prima essere fissato il livello dei saldi di bilancio e solo successivamente sia possibile definire gli interventi puntuali necessari per la realizzazione di tali valori limite-obiettivo.

Si tratta, del resto, di un approccio coerente con l'impostazione keynesiana della politica economica del tempo. È, infatti, chiaro che l'idea di utilizzare in funzione anticongiunturale il saldo di bilancio presuppone necessariamente che il valore di tale saldo sia fissato in relazione a obiettivi di politica economica e non sia semplicemente la somma algebrica di singole decisioni di spesa.

Un ulteriore importante novità riguarda la formalizzazione del ruolo centrale dell'esecutivo nell'ambito della decisione di finanza pubblica. Mentre nel disegno costituzionale il potere di iniziativa legislativa del governo è posto su un piano di assoluta parità rispetto a quello riconosciuto ai parlamentari, la presentazione del disegno di legge finanziaria viene, invece, riservata al governo. È ben vero che la stessa Costituzione riserva al governo la predisposizione del disegno di legge di bilancio da sottoporre all'esame parlamentare, ma non possono sfuggire le profonde differenze fra i due strumenti. Mentre il bilancio è legge meramente formale, il cui contenuto è limitato alla rappresentazione contabile delle singole leggi di spesa, diversa, e ben maggiore, è la portata della riserva di iniziativa riferita a una legge ordinaria di natura sostanziale avente la finalità specifica di introdurre nell'ordinamento le innovazioni legislative necessarie alla realizzazione della manovra finanziaria annuale. Uno strumento che da subito diventa la più importante legge approvata annualmente dal Parlamento.

Altrettanto importante è lo stretto legame che la legge n. 468 realizza fra la legge di contabilità e i regolamenti parlamentari, modificati qualche anno dopo l'approvazione della legge. Proprio tale legame ha storicamente rappresentato uno dei tratti più interessanti e uno degli strumenti più importanti nell'evoluzione del nostro sistema di finanza pubblica. Con la riforma del 1983 alla Camera e del 1985 al Senato

vennero introdotte importanti innovazioni rispetto ai tradizionali meccanismi di diritto parlamentare: la definizione di una sessione parlamentare dedicata all'esame dei documenti di bilancio; la previsione di un esame congiunto dei disegni di legge finanziaria e di bilancio; la determinazione di tempi certi per il completamento dei procedimenti parlamentari di esame dei disegni di legge; l'introduzione, inedita nei regolamenti parlamentari, della disciplina del contingentamento dei tempi degli interventi. E, sebbene non formalmente connessa all'esame dei documenti di bilancio, è in questa fase che prende piede la riforma dell'istituto del voto segreto che storicamente ha avuto conseguenze assai rilevanti sul concreto funzionamento del sistema contabilistico. Innovazioni immaginate per garantire effettività e coerenza alla nuova legislazione contabile ma che introducono importanti fattori evolutivi nel funzionamento del sistema istituzionale in quanto tale. Innovazioni che – come ad esempio nel caso del contingentamento dei tempi – hanno fatto da apripista al processo di riforma complessiva della procedura parlamentare realizzata negli anni successivi.

È noto, peraltro, come la concreta applicazione della legge abbia prodotto esiti opposti rispetto alle intenzioni. La legge finanziaria, pensata come strumento per recuperare una maggiore capacità di governo nella decisione di bilancio e per agevolare il processo di rientro dal deficit pubblico, si dimostra essa stessa fattore di ingovernabilità e di crescita del disavanzo. Il nodo irrisolto della copertura dei nuovi oneri recati dalla stessa finanziaria, l'assenza di stringenti limiti contenutistici, la concentrazione temporale delle decisioni sui fini (il livello di disavanzo) e di quelle sui mezzi (le puntuali decisioni di spesa e di entrata) vanificano del tutto l'obiettivo di costruire uno strumento moderno ed efficace di governo della finanza pubblica. La prassi dell'inversione dell'ordine delle votazioni con l'approvazione alla fine del procedimento parlamentare dell'articolo 1 – che fissa i saldi di bilancio – oltre a vanificare del tutto il disegno riformatore rappresentò simbolicamente il sostanziale fallimento della riforma del 1978.

Del resto nella sua prima versione la legge finanziaria, frutto di quella cultura della programmazione economica, sviluppatasi a partire dagli anni Sessanta sino alla stagione della solidarietà nazionale, si presenta

quasi come un iriocervo. Da un lato tentativo di strutturare il procedimento decisionale di finanza pubblica, collocandolo all'interno di una rete di vincoli legislativi e regolamentari al fine di elevarne il grado di coerenza e di trasparenza. Dall'altro affermazione di quella «cultura del piano» così efficacemente definita: «l'idea che, purché si arrivi a conoscerla, e purché si adotti la procedura adatta per farlo, la soluzione che elimina i conflitti c'è sempre» [Amato, Cafagna 1982, p. 178].

Ed è proprio la consapevolezza dell'«ambiguità sistematica della legge finanziaria» [De Ioanna 1993, p. 56] che conduce alla seconda stagione di riforme dell'ordinamento della finanza pubblica, realizzata con la legge n. 362 del 1988 e con le conseguenti modifiche dei regolamenti parlamentari e l'emersione di prassi parlamentari che chiudono il sistema. Stagione di riforme che porta a maturazione alcune delle intuizioni presenti nella legge del 1978 e che erano rimaste a uno stato larvale.

In linea generale, la filosofia della riforma del 1988 consiste nella forte accentuazione del carattere procedimentalizzato e strutturato della decisione di finanza pubblica. L'idea è che attraverso la previsione di vincoli incrociati si possa elevare la capacità decisionale complessiva, il grado di coerenza e di effettività del circuito decisionale. Viceversa, una maggiore libertà nella puntuale determinazione dei contenuti legislativi e un allargamento del procedimento di decisione finiscono per indebolire la capacità del decisore politico. In realtà si tratta di uno schema presente già alla scuola di finanza pubblica italiana della fine del XIX secolo [cfr. Bellanca 1993] e ben sviluppato dagli studiosi di *public choice* degli anni Sessanta. L'idea di fondo è che, come evocato dall'episodio omerico di Ulisse e le Sirene, l'auto-imposizione di limiti incrociati alla libertà e all'autonomia dei soggetti coinvolti nel procedimento in realtà si traduca in un aumento della rispettiva capacità operativa e decisionale [cfr. Elster 1983; Perna 1987].

Negli anni Ottanta, esaurita la fase delle larghe convergenze politiche giunta sino all'esperienza dell'unità nazionale, si affaccia con prepotenza il tema della governabilità. Dieci anni prima che il nostro sistema costituzionale registrasse l'evoluzione verso quel

«maggioritarismo strutturale» che, pur con i limiti e le incertezze che conosciamo, caratterizza l'attuale fase storica, si cerca di realizzare una forma di «maggioritarismo funzionale», attraverso un sistema di regole capaci di garantire a monte la formazione di maggioranze stabili e coese, coerenti con l'indirizzo di governo. L'obiettivo è quello di elevare la capacità di governo nelle decisioni di finanza pubblica, fermi restando i limiti strutturali che caratterizzano la posizione dell'esecutivo all'interno degli equilibri istituzionali complessivi del sistema. In questa fase, cioè, la procedura di bilancio assume, come è stato efficacemente scritto, i caratteri di «procedura decisionale autorisolta».

Con la legge n. 362 del 1988 viene definitivamente chiarito che anche la legge finanziaria soggiace al vincolo di copertura ex articolo 81, quarto comma, benché in base a una differente configurazione.

Fra le diverse novità introdotte dalla riforma del 1988, ve ne sono almeno due che hanno modificato in profondità la struttura della decisione di bilancio: in primo luogo la netta separazione logica e temporale della decisione sul livello dei saldi di bilancio (assunta entro luglio attraverso l'approvazione del Dpef) e la concreta configurazione della manovra finanziaria (presentata dal governo entro il 30 settembre e approvata dal Parlamento entro la fine dell'anno).

Altrettanto importante è la definizione di stringenti vincoli contenutistici alla legge finanziaria, configurata essenzialmente come atto di regolazione quantitativa, cui si affianca sin da subito un nuovo strumento: il «collegato» alla manovra di finanza pubblica. Per garantire effettività al disegno riformatore, viene inoltre completato il raccordo fra la disciplina della legge di contabilità e le norme dei regolamenti della Camera e del Senato che governano l'esame parlamentare della manovra di bilancio. La disciplina sulla verifica del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge collegato, la previsione – unica nel suo genere – del potere presidenziale di stralcio delle disposizioni estranee e la stringente disciplina sull'ammissibilità degli emendamenti (con riferimento all'estraneità per materia ed alla coerenza con gli equilibri finanziari complessivi della manovra) hanno storicamente rappresentato potenti strumenti di razionalizzazione della decisione di bilancio, consentendo – quando le condizioni politiche

sarebbero maturate – di realizzare quel percorso di risanamento della finanza pubblica che alla fine degli anni Ottanta appariva impensabile.

In particolare, lo speciale regime di emendabilità della legge finanziaria e del collegato modifica, in modo sotterraneo ma molto profondo, gli equilibri istituzionali complessivi del sistema. Pur collocandosi formalmente nel solco dei tradizionali principi di equiordinazione fra governo e Parlamento (il limite infatti riguarda tanto gli emendamenti parlamentari quanto quelli governativi) non v'è dubbio che la previsione della necessaria compensatività delle iniziative emendative ai due disegni di legge conferisca al governo un formidabile vantaggio posizionale. Infatti, normalmente è solo il governo a disporre delle informazioni necessarie per una corretta quantificazione dell'emendamento e, cosa ancora più importante, per definire una realistica clausola di copertura dello stesso. Certo siamo ancora lontani dal regime di inemendabilità delle leggi finanziaria e di bilancio caratteristica di diversi ordinamenti europei, ma non vi è dubbio che, a seguito delle nuove regole introdotte nel 1988, gli emendamenti presentati dai parlamentari alla Camera e al Senato rappresentano spesso poco più che semplici segnalazioni di priorità politiche dirette al governo affinché adotti le conseguenti iniziative emendative.

Del resto, il processo di riequilibrio in favore del governo è riscontrabile nello stesso impianto della procedura di bilancio delineata dalla legge n. 362. Architrave dell'intero procedimento è infatti il Dpef, documento presentato dall'esecutivo che, una volta approvato con apposite risoluzioni delle due camere, vincola non solo – come è naturale – il governo ma anche lo stesso Parlamento rispetto al successivo procedimento di esame dei documenti di bilancio.

Con la nuova disciplina, inoltre, cambia anche profondamente l'equilibrio interno al governo. Se i primi decenni di storia repubblicana registravano un Ministro del Tesoro sostanzialmente inerme di fronte alle iniziative di spesa provenienti dall'interno della compagine governativa, la nuova disciplina dell'emendabilità della manovra di bilancio rafforza in modo assai significativo la sua posizione.

Naturalmente, le buone tecniche istituzionali riescono a produrre effetti virtuosi solo quando il contesto politico si presenta favorevolmente

orientato a sfruttarne le potenzialità. Non deve pertanto stupire il fatto che le innovazioni legislative e regolamentari introdotte a partire dalla riforma del 1988 riusciranno a determinare un effettivo miglioramento della qualità della decisione di bilancio solo quando, dopo la stipula del Trattato di Maastricht, il risanamento della finanza pubblica, quale condizione per l'ingresso nell'Unione monetaria europea, divenne «la priorità» politica del Paese. Nell'arco di sette esercizi finanziari (1991-1997) l'indebitamento netto passò dall'11,4 per cento del pil al 2,7 per cento, con una spettacolare riduzione a cavallo tra il 1996 e il 1997. Ma questo non deve sminuire l'importanza delle buone tecniche istituzionali, senza le quali anche le migliori intenzioni politiche rischiano di naufragare.

Ma raggiunto l'obiettivo, forse anche a causa del venir meno della tensione morale che lo aveva sostenuto nel corso del decennio, il processo di riforma sembra arrestarsi. La legge n. 208 del 1999, con una cadenza decennale quasi regolare, pone nuovamente mano alla legge di contabilità per operarne un aggiornamento rispetto a un contesto istituzionale profondamente modificato dall'ingresso nell'Unione monetaria europea e dalla relativa sottoscrizione del Patto di stabilità.

Nella sostanza, la legge n. 208 conferma l'impianto di fondo della legge n. 362 e sembra limitarsi a un'opera di manutenzione ordinaria, diretta a meglio raccordare alcuni passaggi della procedura nazionale di bilancio con il procedimento di definizione degli obiettivi programmatici di bilancio svolto in sede europea. In questa prospettiva si muove l'introduzione, accanto ai tradizionali saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare e fabbisogno del settore statale), dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, come anche la definizione di una minima forma di raccordo fra Parlamento e procedure del Patto di stabilità dell'Uem.

Ma la novità più importante della legge n. 208 concerne la ridefinizione del contenuto della legge finanziaria nella quale – come seguendo il moto oscillatorio di un pendolo – vi fanno ritorno quasi tutti i contenuti che la precedente riforma del 1988 aveva cercato di escludere. La nuova legge finanziaria non si presenta più unicamente come un provvedimento volto al solo risanamento finanziario, ma strumento di sostegno ai processi di crescita economica.

Astrattamente, la *ratio* della riforma è chiara: raggiunto, con grandi sacrifici, l'obiettivo del risanamento del bilancio e ottenuto sin da subito l'ingresso nell'Euro, appare opportuno che le regole per la definizione della legge finanziaria ammettano quegli interventi espansivi indispensabili per riattivare i processi di sviluppo dell'economia che una politica di rigore finanziario rischia di rallentare.

Alla prova dei fatti la novità si scontra però con ostacoli che pongono in dubbio la coerenza e la praticabilità della soluzione adottata. Già in sede di prima applicazione, la possibilità di includere nella legge finanziaria anche le norme finalizzate al sostegno dei processi di crescita economica viene interpretata in senso estensivo, ritenendosi incluse in tale categoria anche le norme a sostegno del reddito. Del resto, si trattò di un esito quasi inevitabile considerando che l'adozione di criteri maggiormente selettivi non appariva fondata su solide basi teoriche né risultava agevole sul piano applicativo. Infatti, la valutazione dell'idoneità di una norma di spesa a sostenere i processi di crescita economica rappresenta un esercizio particolarmente complesso. Secondo un approccio keynesiano ortodosso, qualunque spesa pubblica, se collocata in una determinata congiuntura economica e se finanziata in deficit, può contribuire a compensare il deficit della domanda privata aggregata e quindi a sostenere il processo di crescita economica. Quando poi si scende sul piano concreto, l'aleatorietà dei giudizi sulla idoneità di una disposizione volta a favorire l'espansione dell'economia si traduce nella sostanziale impossibilità di opporre efficaci resistenze procedurali alle pressioni per l'inclusione delle più disparate norme di spesa.

A differenza del risanamento del bilancio, quello della crescita economica più che un obiettivo *ad hoc* rappresenta piuttosto l'*in sé* di tutta la legislazione in campo economico, sociale e amministrativo e pertanto non è agevole pensare di concentrare i relativi interventi legislativi (o comunque quelli più rilevanti) in un unico atto. In questo senso, se sotto la vigenza della legge n. 362 era possibile, con notevole attendibilità, individuare un'area di norme intrusive che, superando le barriere legislative e regolamentari, riuscivano a entrare in finanziaria, dopo la riforma del 1999 ciò è diventato pressoché impossibile. Gran parte delle norme di tale provvedimento, salvo quelle

direttamente riconducibili al suo contenuto necessario, o comunque volte al miglioramento dei saldi di bilancio, possono essere considerate estranee o meno al suo contenuto proprio a seconda della linea di politica economica sulla quale è costruito il parametro di valutazione adottato.

Naturalmente la nuova disciplina contabilistica non ha determinato *sic et simpliciter* un ritorno al passato, allo stato di ingovernabilità della finanza pubblica che aveva caratterizzato i periodi precedenti il 1988. Ciò che ha scongiurato questo rischio è stato soprattutto il nuovo contesto istituzionale caratterizzato dai vincoli derivanti dall'adesione all'Unione monetaria europea. Con l'adesione al Patto di stabilità il nostro Paese ha accettato stringenti vincoli alla propria discrezionalità finanziaria diretti a prevenire la formazione di disavanzi eccessivi nei bilanci dei singoli Stati. Si tratta di elementi che hanno determinato una soluzione di continuità nell'evoluzione del nostro sistema di finanza pubblica. Storicamente, la «procedura decisionale autorisolta» [De Ioanna cit., p. 34] affermata al termine di un lungo processo partito dall'articolo 81 della Costituzione e giunto alla riforma del 1988, altro non è stato se non il faticoso emergere di un quadro legislativo e regolamentare finalizzato a garantire un adeguato livello di coerenza, trasparenza e responsabilità alla decisione di finanza pubblica, in assenza di vincoli esterni alla stessa decisione: vincoli di natura oggettiva (un limite quantitativo al saldo di bilancio) o soggettiva (inemendabilità parlamentare o potere di veto in favore del governo).

Naturalmente, segnalare tale soluzione di continuità non equivale ad affermare che con il Patto di stabilità sia stato formalmente introdotto il principio del (sostanziale) pareggio del bilancio. La disciplina europea presenta infatti un carattere molto articolato, in quanto proprio a causa della spiccata politicità che assume la scelta relativa al saldo di bilancio, i vincoli di carattere contenutistico vengono collocati all'interno di una rete di relazioni istituzionali idonee a consentirne un'applicazione flessibile, calibrata sulle specifiche situazioni nazionali e in grado di consentire eventuali deroghe o livelli di tolleranza ritenuti più opportuni.

Tale considerazione non può peraltro offuscare il fatto che, con la sottoscrizione del Patto di stabilità, sia stato radicalmente compresso

il livello di discrezionalità della politica di bilancio dei singoli Stati. Compressione che deriva in primo luogo dalla fissazione di una regola che, per quanto articolata, «procedimentalizzata» e «flessibilizzata», rimane una regola di natura comunque quantitativa. E inoltre, anche per la parte del Patto che riconosce margini di flessibilità, occorre considerare come anche tali margini siano stati dal Patto sottratti alla disponibilità esclusiva degli Stati. Tanto nella fase di fissazione degli obiettivi di indebitamento, quanto in quella di verifica dei risultati e in quella, ancor più delicata di applicazione delle sanzioni in caso di disavanzi eccessivi, si svolge una complessa trama di rapporti fra Stati e Unione europea, e tra i diversi organi dell'Unione, che in quanto contenente elementi di eterodeterminazione non può in nessun modo essere ricondotta ai canoni della finanza pubblica discrezionale, ancorché razionalizzata.

Occorre inoltre ricordare come il Patto di stabilità, oltre a introdurre un vincolo contenutistico, modifichi profondamente altri due profili che hanno storicamente caratterizzato il nostro sistema di finanza pubblica. Cambia in primo luogo il parametro di riferimento: non più il bilancio dello Stato – neppure nella versione «allargata» del settore statale – ma il conto delle pubbliche amministrazioni. Cambia anche la prospettiva temporale: non più attenzione esclusiva alle previsioni di spesa *ex ante* ma attenzione, anche maggiore, ai risultati di consuntivo. E si tratta evidentemente di due fattori di forte innovazione per un sistema che, sin dall'articolo 81, era concentrato sulle previsioni di spesa riferite al bilancio dello Stato.

Il secondo potente fattore di cambiamento del contesto istituzionale nel quale sono collocate le procedure di bilancio è rappresentato dall'affermazione progressiva, forse incerta e incompiuta, ma che al momento appare irreversibile, di un modello di democrazia maggioritaria. Se, come abbiamo sostenuto in apertura del presente lavoro, l'articolo 81 della Costituzione nasce come strumento di compensazione della debolezza istituzionale dell'esecutivo, l'affermarsi della cosiddetta Seconda Repubblica segna evidentemente un altro fattore di discontinuità. La modifica degli equilibri istituzionali fra governo e Parlamento caratterizza l'intero sistema, ma il settore dove appare più evidente è proprio quello della finanza pubblica. Settore nel quale la curvatura

maggioritaria del sistema si sposa con la nuova dimensione imposta proprio dai vincoli del Patto di stabilità. Non v'è dubbio che proprio il carattere procedimentale – quasi negoziale – della disciplina attuativa del Patto esalti il ruolo dell'esecutivo sia nella fase dell'impostazione della politica di bilancio che in quella della verifica degli andamenti.

È poi appena il caso di notare come la situazione sia stata resa ancor più complessa dal quasi contemporaneo avvio di un processo di riforma in senso federale della forma di Stato del Paese, il quale, con il riconoscimento di ampia autonomia di spesa a Regioni ed enti locali, ha evidentemente reso più complesso il governo della finanza di un aggregato così ampio.

Il profondo sommovimento istituzionale che, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta ha interessato la decisione di finanza pubblica, non è stato accompagnato da una contemporanea coerente revisione delle regole che lo governano. Ma non per questo il sistema è rimasto immobile. Come è naturale, la forte pressione proveniente dall'evoluzione del generale contesto istituzionale si è incanalata laddove ha trovato spazio, forzando gli argini delle vie consolidate o aprendosene di nuove, in modo non sempre coerente e ordinato.

In particolare, l'esecutivo di fronte alla necessità di guadagnare un'effettiva capacità di governo della finanza pubblica, indispensabile per l'esercizio della propria responsabilità nei confronti dell'Unione europea, ha fatto ricorso a una pluralità di strumenti, derivanti da innovazioni legislative o basati sull'evoluzione di prassi, sostanzialmente finalizzati a «disintermediare» dalle procedure parlamentari alcuni significativi momenti e parti della decisione di bilancio.

Sul piano delle innovazioni legislative, occorre in primo luogo ricordare il decreto legge n. 194 del 2002, cosiddetto «taglia spese», convertito, dopo un ampio esame parlamentare, dalla legge n. 246 del 2002. Il provvedimento che ha suscitato anche un vasto e controverso dibattito in dottrina si pone sulla linea, seguita negli ultimi decenni anche in altri ordinamenti stranieri, del conferimento al governo di poteri di intervento, in corso di esercizio, sull'andamento della spesa come autorizzata in sede di bilancio. Il provvedimento cerca in qualche modo

di porre rimedio al ribaltamento di prospettiva derivante dal nuovo contesto nel quale si collocano le decisioni di finanza pubblica. Se, come abbiamo visto, l'impianto costituzionale era basato sulla valutazione *ex ante* delle leggi di spesa (ai fini della loro copertura in sede parlamentare) l'impianto europeo è basato sulla valutazione *ex post* dei saldi contabili (ai fini della valutazione del rispetto degli obiettivi indicati nei programmi di stabilità). La legge 246 ha esattamente l'obiettivo di introdurre meccanismi idonei ad impedire che l'erronea quantificazione dell'onere finanziario sulla cui base era stata costruita la copertura, determini la formazione occulta di disavanzo nel bilancio dello Stato.

Senza entrare nei dettagli tecnici e senza approfondire la concreta idoneità dello strumentario predisposto a raggiungere gli obiettivi fissati, ciò che ai nostri fini importa segnalare è come con il decreto «taglia-spesa» una quota significativa della responsabilità politica nei procedimenti legislativi di spesa si sposti in favore dell'esecutivo.

Nella stessa prospettiva di rafforzamento della centralità dell'esecutivo nella decisione di bilancio deve l'istituzione accanto a quelli tradizionalmente previsti a bilancio, di fondi di riserva, i quali conferiscono anch'essi al governo un autonomo e significativo potere di intervento integrativo e modificativo della decisione parlamentare.

Ma le novità più importanti sono quelle introdotte, all'inizio della XVI legislatura, con il decreto legge n. 112 del 2008 convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008.

Due le innovazioni principali: la prima consiste nel taglio incisivo operato dal decreto agli stanziamenti di spesa di tutte le missioni e i programmi inclusi nel bilancio dello Stato. Naturalmente anche negli anni precedenti erano state realizzate analoghe operazioni con i cosiddetti tagli orizzontali o accantonamenti lineari. Tali operazioni riguardavano unicamente le cosiddette spese discrezionali, ovvero la quota (minore) di spesa pubblica che riguarda essenzialmente l'acquisto di beni e di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. L'operazione del decreto è assai più ambiziosa, perché riguarda anche e prevalentemente le cosiddette autorizzazioni legislative di spesa ovvero quelle spese (la maggioranza oltre le cosiddette spese obbligatorie) il cui ammontare era

predeterminato rigidamente dalle leggi sostanziali che le avevano autorizzate.

Nell'operare i tagli e nel definire i necessari meccanismi di flessibilità in caso di aggiustamenti in corso di esercizio, il decreto ridefinisce i confini fra i diversi strumenti legislativi che concorrono a definire la legislazione di spesa: legge di bilancio, legge finanziaria, leggi sostanziali. In particolare, con la nuova disciplina viene messa in discussione l'interpretazione consolidata del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione. Tale disposizione è stata attuata nella prassi in modo molto rigido, nel senso che alla legge di bilancio è precluso non solo disporre «nuovi» tributi e «nuove» spese, ma anche variare i tributi e le spese già approvate legislativamente. Ed è su questa base che poggia la teoria del bilancio come legge meramente formale, la quale non può che stanziare le risorse corrispondenti alle autorizzazioni di spesa. In pratica, sino a oggi, la discrezionalità della legge di bilancio è stata ristretta unicamente alla quantificazione dei capitoli di spesa discrezionale (che rappresentano una frazione ridotta dell'intero ammontare del bilancio dello Stato). Per quanto riguarda, invece, le spese obbligatorie vi è una discrezionalità meramente tecnica (il cosiddetto. adeguamento al fabbisogno) e per quanto concerne i cosiddetti fattori legislativi il bilancio non può che riprendere la previsione di spesa contenuta nella legge sostanziale.

Ma l'articolo 60 va anche oltre. Si prevede, infatti, al comma 5, che, limitatamente all'esercizio finanziario 2009, le suddette rimodulazioni possano anche essere disposte dal governo, dopo la presentazione al Parlamento del disegno di legge di assestamento, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro competente. Ma, prevedendo che in corso di esercizio possano essere operate rimodulazioni fra i diversi programmi di spesa (in modo da consentire di dotare adeguatamente quelli per i quali si registrino situazioni deficitarie rispetto alle esigenze dell'amministrazione), il decreto incide direttamente sull'assetto dei rapporti fra governo e Parlamento.

La disciplina sulla rimodulazione delle autorizzazioni di spesa si inserisce all'interno della riorganizzazione del bilancio dello Stato per missioni e per programmi, che hanno preso il posto della tradizionale articolazione per stati di previsione e unità revisionali di base. Si

tratta di un'innovazione importante, mutuata dall'esperienza francese, finalizzata a rendere più trasparente la decisione di bilancio (cioè a comprendere in concreto quante risorse pubbliche sono finalizzate al perseguimento di ciascuno degli obiettivi degli apparati pubblici) e quindi misurabile l'efficienza nell'allocazione delle risorse (attraverso la definizione di specifici indicatori di *performance*).

È infatti evidente che tale riarticolazione se non accompagnata da misure che elevino il livello di flessibilità della gestione del bilancio, consentendo al governo di spostare risorse da un programma di spesa all'altro avrebbe prodotto unicamente benefici in termini di trasparenza della decisione di bilancio. Se l'obiettivo è anche quello di migliorare l'efficienza e l'efficacia della gestione è indispensabile anche ridurre la rigidità del bilancio.

Un bilancio articolato per programmi di spesa, per poter dispiegare appieno le potenzialità in termini di trasparenza della decisione ed efficienza della gestione, implica la presenza di strumenti che consentano di intervenire in modo rapido e incisivo per spostare le risorse da un programma all'altro, anche sulla base delle valutazioni di efficacia e di efficienza rese possibili dall'introduzione di indicatori di *performance*. In questa prospettiva, le previsioni del decreto n. 112, oltre a essere finalizzate a rendere effettivamente possibili i risparmi di spesa delineati dalla manovra, costituiscono un'importante innovazione del nostro modello di contabilità, nella prospettiva di aumentare la trasparenza e l'efficienza del bilancio. Negli ultimi anni tutta l'attenzione politica era concentrata sulla legge finanziaria annuale, mentre la legge di bilancio – che pure movimentava una quantità di risorse enormemente superiore – era, proprio a causa della sua rigidità, del tutto trascurata. E questa è stata storicamente una delle cause della difficoltà di operare efficaci manovre di risanamento finanziario e di riduzione della spesa pubblica.

La seconda importante novità riguarda il contenuto proprio della legge finanziaria. Il decreto n. 112 dispone, infatti, che al contrario di quanto previsto con la riforma del 1999, la legge finanziaria non possa contenere norme che rechino nuove spese, anche se si tratti di norme di sostegno ai processi di sviluppo economico. In tal modo si è posto un argine alle dinamiche che negli ultimi anni avevano creato una situazione

di ipertrofia decisionale nell'ambito della sessione di bilancio e si riconduce la legge finanziaria alla sua funzione propria. Gli effetti di tale innovazione sono dimostrati dalla sessione di bilancio del 2008 nell'ambito della quale il governo ha presentato un disegno di legge di soli 3 articoli che sono rimasti solo 3 al termine dell'esame parlamentare, ponendo fine alle ricorrenti polemiche sul carattere mostruoso e sulla natura *omnibus* della legge finanziaria che la hanno accompagnata sin dalla sua nascita.

Naturalmente occorre sottolineare come tali innovazioni siano state disposte dal decreto a titolo transitorio per il solo esercizio 2009, quasi come misure di emergenza funzionali a rendere possibile realizzare gli obiettivi della manovra di finanza pubblica di quell'esercizio.

Ma, anche se di notevole impatto, le riforme succedutesi nel decennio 1999-2008 hanno avuto comunque un respiro parziale e un carattere quasi emergenziale. È invece mancato un intervento organico di aggiornamento della legge di contabilità alla luce delle profonde novità intervenute nella nostra forma di Stato e nella forma di governo. Storicamente, l'evoluzione delle procedure di bilancio, a partire dall'articolo 81, ha accompagnato l'evoluzione del sistema istituzionale in generale e della forma di governo in particolare. In questo periodo è sembrata invece interrompersi quella sorta di «collateralismo» in virtù della quale sino a oggi l'evoluzione delle procedure di bilancio ha accompagnato e favorito l'evoluzione del nostro sistema istituzionale e della nostra forma di governo.

Se nei primi quarant'anni di storia della Repubblica si è cercato di edificare, nel campo delle decisioni di bilancio, un «maggioritarismo funzionale» nel momento in cui anche il nostro Paese, seppure con molta fatica e con numerose imperfezioni, si è incamminato verso quel «maggioritarismo strutturale» tipico di altri ordinamenti costituzionali europei, le procedure di bilancio non sono riuscite a svolgere quella funzione di supporto necessaria per assecondare e stabilizzare l'evoluzione istituzionale. Le novità di rilievo degli ultimi quindici anni hanno profondamente modificato il contesto istituzionale e hanno reso marginali quando non obsoleti, istituti e procedure consolidate.

L'architettura della decisione di bilancio costruita nel corso di tre

decenni è stata interessata in profondità da un processo di erosione dall'interno che ha reso inattuali gli equilibri della stagione conclusa senza che ne siano stati definiti di nuovi. La parabola disegnata dalle procedure di bilancio, dall'articolo 81 sino ai giorni nostri, ha probabilmente esaurito il proprio percorso, proprio perché sono radicalmente cambiati i caratteri di fondo del sistema che avevano determinato il disegno costituzionale e i successivi affinamenti.

La necessità di un ripensamento complessivo delle regole che governano il processo decisionale di finanza pubblica, ha trovato proprio alla fine dell'anno 2009 una risposta con l'approvazione della legge n. 196 che apporta modifiche radicali al nostro ordinamento contabile. Il provvedimento è complesso e articolato, ma ne è evidente la finalità generale: adeguare il quadro legislativo delle decisioni di finanza pubblica al nuovo contesto istituzionale, interno e internazionale.

In particolare con riferimento alle ricadute della nuova disciplina contabilistica sulla forma di governo italiana sono soprattutto tre i filoni da considerare. Vi è in primo luogo la revisione degli strumenti della decisione annuale di finanza pubblica, dei quali vengono modificati i contenuti propri e i tempi di adozione. In questa prospettiva si colloca il «pensionamento» della legge finanziaria e del Dpef che hanno rappresentato le fondamenta del quadro contabilistico degli ultimi decenni. La legge di stabilità e la decisione di finanza pubblica, che ne hanno rispettivamente preso il posto, hanno l'obiettivo da un lato di alleggerire e accelerare il ciclo annuale del bilancio e dall'altro di renderlo più funzionale al nuovo quadro nel quale il concorso di vincoli esterni e interni alla discrezionalità finanziaria dello Stato ha progressivamente superato il modello di programmazione finanziaria «autorisolta» all'interno del circuito governo-Parlamento.

Altrettanto importanti sono le disposizioni recate dalla legge n. 196 relativamente al coordinamento delle politiche di finanza pubblica dei diversi livelli territoriali e all'armonizzazione dei sistemi contabili delle diverse amministrazioni. L'articolo 2 della legge, coordinandosi con la delega per il federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009, reca in particolare un'ampia delega legislativa, la quale dovrebbe consentire di realizzare finalmente un sistema contabile integrato fra Stato, Regioni, enti locali e altre amministrazioni che costituisce una

precondizione per poter realizzare una politica di bilancio efficace e coerente con gli impegni assunti in sede europea.

Meno appariscenti ma probabilmente più incisive delle altre, sono le novità che riguardano il rapporto fra bilancio di previsione e legislazione sostanziale di spesa recate dall'articolo 21 della legge. Con la nuova disciplina viene portato a compimento quel processo di estensione dei margini di operatività del bilancio dello Stato che, con una lettura formalistica e rigorosa del terzo comma dell'articolo 81, aveva storicamente assunto un ruolo marginale nell'ambito della decisione di finanza pubblica. Grazie al processo di riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e per programmi, con la nuova legge vengono messi a regime e sistematizzati quegli interventi quasi sperimentali che negli ultimi anni avevano infranto il muro fra legge sostanziale di spesa e legge formale di bilancio, riconoscendo definitivamente alla legge di bilancio la capacità di intervenire sulla legislazione sostanziale di spesa, rimodulando gli stanziamenti di ciascun programma. Naturalmente tale intervento oltre che dal punto di vista giuridico-formale nello spostamento del baricentro decisionale dalle leggi di spesa alla legge di bilancio, rileva soprattutto dal punto di vista istituzionale nella misura in cui estende l'area di competenza decisionale del governo che è naturalmente il *dominus* del bilancio. E di questo spostamento reca ulteriore traccia la stessa legge n. 196 nel momento in cui, consapevole che nella fase attuale il Parlamento non è più, come era invece accaduto storicamente, il luogo della decisione di finanza pubblica cerca di introdurre essenziali meccanismi diretti a rafforzare e rendere effettiva la funzione di controllo parlamentare sulla gestione del bilancio, da sempre Cenerentola del nostro sistema di finanza pubblica.

La riforma del 2009 costituisce il tentativo di delineare in modo stabile e coerente un ordinamento contabile coerente con l'evoluzione dell'assetto istituzionale e della forma di governo registratasi negli ultimi vent'anni. Naturalmente si tratta dell'ultima tappa di un percorso durato oltre sessant'anni e che, evidentemente, reca in sé traccia e memoria delle tappe precedenti. Occorre però riconoscere come con la legge n. 196 siano state probabilmente esplorate tutte le possibilità offerte dallo strumento della legge ordinaria e che un'ulteriore razionalizzazione della decisione di bilancio, con un rafforzamento del

ruolo dell'Esecutivo, richiede necessariamente una revisione della cornice costituzionale al cui interno tale decisione si colloca.

Bibliografia

Amato G., Cafagna L., *Duello a sinistra*, il Mulino, Bologna 1982; Bagehot W., *The English Constitution*, Londra 1867, trad.it. *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna 1995; Bellanca N., *La teoria della finanza pubblica in Italia, 1883-1946*, Sansoni, Firenze 1993; De Ioanna P., *Parlamento e spesa pubblica*, il Mulino, Bologna 1993; De Ioanna P., Goretti G., *La decisione di bilancio in Italia*, il Mulino, Bologna 2008; Einaudi L., *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, Torino 1956; Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano 1970; Elster J., *Ulisse e le sirene. Indagini sulla razionalità e l'irrazionalità*, il Mulino, Bologna 1983; Francese M., Pace E.A., *Il debito pubblico italiano dall'unità ad oggi. Una ricostruzione della serie storica*, Banca d'Italia, «Quaderni di economia e finanza», n.31, ottobre 2008; Onida V., *Le leggi di spesa e la costituzione*, Rizzoli, Milano 1969; Palanza A., *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali*, in *Storia d'Italia. Annale 17*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino 2001; Perna R., *Ulisse e le sirene. Presupposti teorici e prospettive politiche del costituzionalismo fiscale*, in «Il Poliedro», 1987, n. 9/10, 26; Rivosecchi G., *Forma di governo e funzione finanziaria del Parlamento: da Walter Bagehot alle moderne procedure di bilancio*, in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, in *Atti del seminario di studi – Roma 14 dicembre 1998-2001* a cura di G. Di Gaspare, Roma 1998-2001; Id., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della copertura finanziaria nelle leggi che importino nuove o maggiori spese*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1966, 4; Salerno G., *La programmazione di bilancio in Italia. Origini ed analisi di una riforma*, Cedam, Padova 1983; Salvati M., *Dal miracolo economico alla moneta unica europea*, in *Storia d'Italia*, vol. 6, *L'Italia contemporanea dal 1963 ad oggi*, a cura di G. Sabbatucci, V. Vidotto, Laterza, Roma-Bari 1999; Wicksell K., *Saggi di finanza teorica*, Utet, Torino 1934-'93.