

Rita Perez

La programmazione economica e la democrazia del bilancio nel pensiero di Manin Carabba

(doi: 10.1444/106961)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 4, dicembre 2022

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

La programmazione economica e la democrazia del bilancio nel pensiero di Manin Carabba

di Rita Perez

I

L'attività svolta da Manin Carabba nel mondo delle istituzioni acquistò un primo consistente rilievo negli anni '60/'70, anni che, politicamente, si aprirono al Centrosinistra e furono caratterizzati, oltre che dalla riforma regionale, dal tentativo di adottare, attraverso una struttura ministeriale già esistente come quella del Ministero del bilancio, una programmazione in Italia.

Parallelamente si ebbe in quegli anni un vivace dibattito sulle riforme da introdurre nella redazione del bilancio e nei controlli sulla spesa.

I due temi erano correlati. La Ragioneria generale dello Stato, che materialmente redigeva il bilancio, era in grado di guidare l'amministrazione godendo di un'ampia discrezionalità, in assenza di norme che stabilissero i tempi e i modi di svolgimento dell'attività di controllo. In pratica, mancavano le norme che avrebbero dovuto connotare le verifiche finanziarie, da svolgere in tempi certi, fondate sulla determinazione delle finalità delle spese e sul loro utilizzo. E secondo Manin Carabba, l'attuazione della programmazione economica avrebbe potuto rovesciare quella logica¹, «sostituendo al metodo di coordinamento basato sulla determinazione

Rita Perez ha insegnato Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza». Inoltre ha insegnato Finanza pubblica nelle Università degli Studi di Perugia e «Suor Orsola Benincasa» di Napoli.

¹ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, Bari, Laterza, 1977; Id., *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 1113-1150; A. Molinari, *Gli effetti della politica di sviluppo del Mezzogiorno nell'economia nazionale*, in «Review of the Economic Conditions in Italy», gennaio 1959. L. Spaventa, *La programmazione economica in Italia: esigenze strutturali e difficoltà congiunturali*, in CIRD, *Annuario politico italiano*, 1964, p. 89; G. Fuà e P. Sylos Labini, *Idee per la programmazione economica*, Bari, Laterza, 1963, pp. 43-44.

preventiva delle spese quello della determinazione preventiva degli obiettivi»².

Nella politica di bilancio, riconosciuta l'inadeguatezza della formulazione di un bilancio a orizzonte annuale, si suggeriva una riforma che tenesse invece conto delle leggi pluriennali, approvate sotto la spinta delle profonde trasformazioni sociali intervenute³. Si sarebbe così consentito il passaggio da un bilancio di carattere amministrativo a un bilancio volto al rilancio dell'economia⁴.

Questo scritto ripercorre le discussioni, illustrate nel *Progetto'80*, intervenute negli anni della programmazione sui due temi centrali di finanza pubblica ora ricordati, richiamando le opinioni espresse da Manin Carabba.

II

Il Ministero del bilancio, costituito nel 1947, fu guidato inizialmente da Luigi Einaudi⁵. Nel dicembre del 1963, Antonio Giolitti divenne Ministro del bilancio e Giorgio Ruffolo segretario per la programmazione economica. Accanto a Giolitti e a Ruffolo, Manin Carabba lavorò come esperto all'Ufficio del programma incardinato

² M. Carabba, *Un ventennio*, cit., p. 97; Id., *Democrazia del bilancio. Democrazia dei controlli*, in Id., *I miei mulini a vento. Il Mezzogiorno e i diritti dei cittadini*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 87 ss.

³ S. Cassese, *Espansione e controllo della spesa pubblica. Aspetti istituzionali*, in «Riv. pol. ec.», n. 1, 1983, pp. 3 ss.

⁴ A. Pedone, *I problemi istituzionali della spesa pubblica*, in «La spesa pubblica», nn. 3-5, 1972, pp. 253 ss. Id., *Regole costituzionali in materia di finanza pubblica*, in «Pol. ec.», n. 1, 1985, pp. 111 ss.; G. Mengarelli, *La politica monetaria in Italia (1960-1975)*, in *Sviluppo e crisi dell'economia italiana*, a cura di G. Franco, Milano, Etas Libri, 1979, pp. 78 ss.; G. Amato, *Due anni al Tesoro*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 69; E. De Simone, *Alle origini della scissione tra democrazia e controllo del bilancio in Italia. Una possibile spiegazione in chiave istituzionale*, in «Riv. dir. finanz. e sc. finanze», n. 3, I, 2014, pp. 297 ss. L'A. individua nel processo di trasparenza il principio che deve guidare l'architettura istituzionale del bilancio pubblico.

⁵ Il Ministero del bilancio, senza portafoglio, fu costituito nel 1947 (con dlcp n. 407/1947) e guidato da Luigi Einaudi. Secondo D. Serrani, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 1, 1973, pp. 54 ss., la creazione del Ministero, sotto il profilo politico, doveva essere inserita in un contesto in cui si voleva sottrarre ai partiti di sinistra la responsabilità di governo e, sotto il profilo delle funzioni, si mirava a non attivare una politica autarchica ma, al contrario, a contenere la spesa pubblica in un quadro di non ingerenza dei pubblici poteri. All'atto della costituzione, si affidò al Ministero il compito di scrivere la *Relazione sulla situazione economica del Paese*, affidata dal 1949 al Tesoro. Con legge n. 48/1967, il Ministero assunse la denominazione di Ministero del bilancio e della programmazione economica. Nel 1997 furono unificate le sue funzioni con quelle del Ministero del tesoro e venne costituito un Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Nel 1999 le competenze del Ministero confluirono in quelle del Ministero dell'economia e delle finanze.

nello stesso Ministero (1964-1967) frutto di «una scelta già compiuta a favore di una specifica attribuzione di responsabilità a un Ministro»⁶. Nei tre anni successivi fu ricercatore all'ISPE (Istituto Studi Programmazione Economica), fino a diventarne presidente, posizione che ricoprì fino al 1977.

In quegli anni in cui si tentava di dare attuazione alla programmazione economica, considerata indispensabile anche per combattere la disoccupazione e ridurre il divario tra Nord e Sud, il dibattito sulle riforme da introdurre si concentrò sul «sovraccarico di domanda sociale espresso da una società frammentata che dà luogo ad una strutturale incapacità del sistema politico a fornire risposte in termini di "governabilità"»⁷. Ma il tema della programmazione si legava anche, secondo Manin Carabba, «a una riflessione critica d'insieme sulle cause della "mancata unificazione economica del Paese"»⁸.

Sulla riforma del bilancio, Carabba, riconoscendo l'inadeguatezza della tradizionale formulazione annuale del documento redatto in termini di competenza, mise in evidenza la necessità di redigere un bilancio di cassa programmatico a orizzonte pluriennale⁹. Infatti, osservò Manin Carabba, «i limiti di significatività economica di un bilancio di sola competenza sono superati introducendo un bilancio di cassa dello Stato» e «una relazione trimestrale (presentata dal Ministro del tesoro) sulle risultanze della gestione del settore pubblico allargato in termini di cassa»¹⁰. Tanto più che, nel corso degli anni '60, al momento del verificarsi della prima crisi finanziaria nazionale successiva alla crescita economica del secondo dopoguerra¹¹, fu evidente che la instabilità che ne derivava non poteva più essere risolta agendo sulla politica monetaria, alla ricerca di una stabilità dei prezzi, al rispetto dei saldi e degli equilibri di bilancio¹², ma si imponeva la messa a punto di un documento in grado di rappresentare le decisioni di entrata e delle relative spese, a orizzonte pluriennale.

⁶ M. Carabba, *Un ventennio*, cit., p. 108.

⁷ M. Carabba, *Programmazione*, cit., p. 1126.

⁸ M. Carabba, *Un ventennio*, cit., p. 27.

⁹ M. Carabba, *op. cit.*, p. 209.

¹⁰ M. Carabba, *Programmazione*, cit., p. 1142.

¹¹ La crescita economica del secondo dopoguerra aveva portato, negli anni 1960-1963, ad un aumento del reddito nazionale pari a circa il 7 per cento. Si veda G. Mengarelli, *La politica monetaria in Italia*, cit. pp. 72 ss.

¹² Successivamente, secondo i dati pubblicati da G. Mengarelli, *La politica*, cit., pp. 78 ss., si ebbe un aumento del costo del lavoro pari al 51 per cento nel settore dell'edilizia e ancora maggiore in quello della pubblica amministrazione. I dati sulla crisi sono pubblicati su Banca d'Italia, Assemblea generale ordinaria dei partecipanti. *Considerazioni finali del governatore*, Roma, 1963. La crisi del 1963 è discussa in Aa.Vv., *L'economia italiana: 1945-1970*, Bologna, Il Mulino, 1972, spec. pp. 289 ss.

In materia, il dibattito si concentrava sulle funzioni per le quali si constatava che il bilancio, a cui si chiedeva anche di razionalizzare i criteri di decisione della spesa, non era attrezzato per il raggiungimento delle finalità indicate nei capitoli¹³, come più volte Carabba fece presente nei suoi scritti¹⁴. Il bilancio mostrava una spesa rigida a causa dell'aumento delle spese correnti, incomprimibili per loro natura e, in più, non veritiera. Infatti, una parte delle somme scritte nei capitoli sarebbe stata trasferita e materialmente erogata da altri soggetti, dando luogo a quel fenomeno definito «privatizzazione degli impieghi del reddito». In base a questo fenomeno, le somme stanziare nel bilancio degli organi dello Stato sarebbero state erogate da soggetti diversi, senza alcun controllo, dando luogo a un'ampia disattuazione del bilancio¹⁵. Un'altra parte delle somme iscritte in bilancio non sarebbe stata erogata entro l'esercizio finanziario, a causa della lunghezza delle procedure di spesa, e avrebbe portato alla formazione dei residui passivi.

Si notava, dunque, una difformità tra le decisioni approvate dal Parlamento e la loro attuazione e si confermava l'opinione che il bilancio non fosse in grado di rappresentare l'esistenza di un corretto rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo e che il sistema vigente favoriva un alto livello di irresponsabilità finanziaria e un'eccessiva crescita della spesa¹⁶. Al contrario, secondo Carabba, dovevano essere introdotti strumenti volti a misurare l'azione del governo sulla base di due fondamentali domande espresse dai cittadini: una maggiore garanzia e una più significativa tutela delle posizioni soggettive dei cittadini; la capacità di misurare i risultati dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria pubblica¹⁷.

¹³ I capitoli erano circa seimila e mostravano destinazioni e importi diversissimi.

¹⁴ Secondo Ezio Vanoni, la politica economica necessaria per l'attuazione del programma, doveva investire la politica fiscale, quella finanziaria e, soprattutto, quella della spesa pubblica. Questi temi, individuati all'interno dello sviluppo economico italiano, sono esaminati in Comitato interministeriale per la ricostruzione, Segreteria per il programma di sviluppo economico, Roma, IPZS, 1956, spec. pp. 57 ss. Inoltre, E. Vanoni, *Discorsi sul programma di sviluppo economico*, Roma, IPZS, 1956; Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Milano, Feltrinelli, 1970; Istituto studi per la programmazione economica, *Studi per il programma economico nazionale 1973-77*, voll. I e II, Milano, FrancoAngeli, 1975.

¹⁵ A. Pedone, *Regole costituzionali in materia di finanza pubblica*, in «Pol. ec.», n. 1, 1985, pp. 111 ss.

¹⁶ F. Bassanini e S. Merlini, *Introduzione*, in F. Bassanini e S. Merlini (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 13 ss.

¹⁷ M. Carabba, *Democrazia del bilancio*, cit., pp. 87 ss., spec. pp. 88 ss.

Sugli strumenti necessari a consentire una programmazione finanziaria si era aperta, negli anni '60 e '70 una discussione¹⁸ che investiva la decisione di bilancio e la programmazione degli obiettivi. Questi strumenti, elaborati nel *Progetto '80*, definito da Carabba uno dei più interessanti documenti prodotti dall'amministrazione negli anni '70, portarono all'istituzione di una Commissione¹⁹ presieduta dal Ragioniere generale dello Stato, Gaetano Stammati, per consentire il passaggio dal bilancio come atto di *public administration* a un bilancio come documento di *public policy*, in grado di riflettere la politica economica del governo e di darle attuazione.

Di fatto, la Commissione svolse un'attività a carattere esclusivamente conoscitivo, più ridotta rispetto alle iniziali ambizioni, limitandosi a descrivere lo stato della spesa pubblica. In contrapposizione a questi risultati, Carabba osservò che «il peso crescente del disavanzo pubblico»... «rende necessaria la programmazione della finanza pubblica»²⁰. Al momento della sua costituzione, era previsto che la Commissione potesse proporre misure volte ad accelerare i tempi di attuazione dei provvedimenti di spesa. Tentativo difficile perché questo compito presupponeva una conoscenza diffusa delle giacenze di cassa mentre il Tesoro, che godeva di un primato sull'intero apparato amministrativo, in quel momento, non era disposto a rinunciare al monopolio sull'informazione²¹.

Chiusa, senza esiti la commissione Stammati, alcune proposte riformatrici furono messe a punto da una delle commissioni create

¹⁸ Questo dibattito si sviluppa negli USA negli anni '60 e '70 e ruota intorno al sistema PPBS (*Planning Programming Budgeting System*). Il dibattito sul controllo del bilancio è stato molto vivace negli USA sotto la presidenza Johnson e ha dato luogo a importanti studi. Tra questi, A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston-Toronto, Little Brown, 1974. Successivamente, un consistente gruppo di scritti di Wildavsky, in parte selezionati dallo stesso autore, è stato pubblicato nel 2001, pochi anni dopo la sua morte. Si veda A. Wildavsky, *Budgeting and Governing*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publisher, 2001 e N. Caiden e A. Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, New York-London-Sydney-Toronto, Wiley-Intersciences Publication, 1974.

¹⁹ La Commissione, istituita con decreto dei Ministri del tesoro e del bilancio, era stata concepita come uno strumento per avviare un metodo di controllo della spesa raccordato con la politica economica di breve periodo e con le scelte programmatiche.

²⁰ M. Carabba, *Programmazione*, cit., p. 1130.

²¹ Sul monopolio dell'informazione si veda pagina 11. In generale, M. Carabba, *Un ventennio*, cit. p. 210; R. Perez, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 87; Su questo aspetto, V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 126 ss. In quegli anni, gli studi in tema di programmazione della spesa tenevano conto delle esperienze anglosassoni del PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) e francesi della RCB (*Rationalisation des choix budgétaires*).

per dare attuazione alla programmazione²². Queste proposte suggerivano la modificazione della struttura del bilancio che doveva essere articolato per programmi, al fine di rendere più ampia l'entità dei fondi da assegnare alle amministrazioni agevolando, contemporaneamente, il controllo della Ragioneria generale sui risultati²³. Soprattutto sull'articolazione del bilancio per programmi Carabba lamentò una mancanza di impegno dei pubblici poteri. Carabba, infatti negava, come osservato, a un bilancio di previsione di competenza, per di più a orizzonte annuale, la capacità di rappresentare la spesa²⁴ e lamentava anche l'incapacità dei controlli sull'attività di spesa che non mostravano il modo in cui la legge di spesa aveva trovato attuazione.

La difficoltà di intervenire sui contenuti del bilancio non impedì l'approvazione di una legge (legge Curti dal nome del suo presentatore), che ebbe a oggetto non l'articolazione del bilancio ma le modalità della sua approvazione²⁵. La riforma prevedeva, principalmente, l'unificazione dei bilanci dei Ministeri in un'unica legge²⁶.

Questa modifica intervenne nell'ordinamento nel 1964. Fino al 1964 il Parlamento votava, uno dopo l'altro, tanti stati di previsione della spesa quanti erano i Ministeri. Questi stati di previsione, una volta approvati con legge, non potevano essere modificati (ad esempio, non si poteva provvedere a uno spostamento di fondi da una amministrazione a un'altra) senza ricorrere a una nuova decisione del Parlamento²⁷. Viceversa, con la legge Curti, gli stati di previsione una volta votati sarebbero confluiti in un'unica legge, la legge annuale di bilancio.

²² La Commissione era presieduta da Landriscina, direttore generale per l'attuazione del programma. Nella commissione, si suggerì l'opportunità di lavorare su quattro diversi tipi di spesa pubblica: quella derivante dalla legislazione in atto; quella massima, quella fattibile e quella programmata. Cfr. M. Carabba, *Un ventennio*, cit., p. 212.

²³ Peraltro, l'adozione di un bilancio pluriennale, con un orizzonte triennale, accanto al bilancio di previsione annuale, di un bilancio di cassa accanto a quello di competenza e di una legge finanziaria annuale, in grado di modificare, a fine anno, le decisioni finanziarie, fu approvata solo nel 1978. E si dovette attendere il 1988 per rendere effettiva la programmazione pluriennale della spesa A. Pedone, *Luigi Spaventa e il controllo dell'economia nel breve periodo*, in «Moneta e credito», n. 263, 2013, pp. 261-268.

²⁴ In particolare, si veda G. Melis e A. Natalini, «Ti racconto una storia», *L'ombra del potere. I gabinetti e gli uffici legislativi*, intervista a Manin Carabba raccolta nel 2007.

²⁵ R. Perez, *Il controllo dei conti pubblici*, cit., pp. 81 ss.

²⁶ M. Carabba, *Un ventennio*, cit., p. 96. Secondo Carabba, la legge Curti avrebbe potuto costituire una premessa per condurre alla logica di una correzione del controllo della spesa da parte del Tesoro e della Ragioneria.

²⁷ Sulla legge Curti si vedano le osservazioni di M. Carabba, *Un ventennio*, cit., pp. 95 ss.

Con la legge Curti erano state, inoltre, modificate la decorrenza dell'esercizio finanziario, riportata ad anno solare, la classificazione delle entrate e delle spese²⁸ e disposto, accanto alla classificazione economica della spesa, quella funzionale che doveva indicare i costi delle singole funzioni svolte dallo Stato come, ad esempio, il costo dell'agricoltura o della giustizia²⁹.

Va precisato che il ruolo della Ragioneria generale dello Stato, titolare dei controlli sulla spesa, non era stato preso in considerazione, almeno formalmente dalla legge che unificava i bilanci dei Ministeri in un unico bilancio.

Malgrado questa carenza, il ruolo della Ragioneria, per effetto della legge Curti, si dilatava automaticamente poiché, essendo la Ragioneria l'istituzione che redigeva il bilancio dello Stato, il passaggio ad un unico documento di bilancio ne ampliava i poteri conoscitivi. Infatti, la riforma le consentiva di predisporre il bilancio conoscendo il quadro complessivo degli impegni di spesa dell'intera finanza statale, prima di svolgere le singole verifiche contabili e di esercitare, al momento del controllo, il suo autentico e insindacabile potere consistente nella bollinatura dei singoli provvedimenti³⁰.

III

Come in precedenza accennato, la discussione sulla programmazione, che aveva messo in evidenza la necessità di riformare il bilancio trasformandolo in un documento in grado di registrare l'indirizzo politico del Parlamento, ebbe luogo parallelamente a un dibattito sulla modalità di svolgimento delle verifiche finanziarie da parte della Ragioneria generale dello Stato. La classificazione funzionale delle erogazioni finanziarie aveva attirato l'attenzione di Manin Carabba che si occupò del tema in un volume dedicato alla spesa pubblica³¹. Divenuto direttore dell'ISPE e successivamente, dopo essere stato Presidente di sezione della Corte dei Conti, in qualità di componente del Consiglio di amministrazione della SVIMEZ e membro del Comitato di Presidenza della stessa istituzione, interrogato sul ruolo della Ragioneria generale dello Stato, Manin Carabba osservò che

²⁸ Che avevano richiesto la modificazione degli artt. 128 e 129 del r.d. n. 827/1924.

²⁹ Artt. 128 e 129 e 273-274 del r.d. n. 827/1924.

³⁰ E. D'Alterio, *La «bollinatura» della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, Ed. scientifica, 2017, pp. 21 ss.

³¹ M. Carabba, *Spesa pubblica e iniziativa imprenditoriale*, Torino, Einaudi, 1966.

nelle diverse cariche ricoperte, soprattutto nella posizione di capo dell'Ufficio legislativo del Ministero del commercio con l'estero e del Ministero dell'ambiente, aveva sempre considerato la Ragioneria come un'istituzione che esercitava, in materia di controlli, compiti di primaria importanza; che l'istituzione era, inoltre, dotata di grande potere, di un corpo di funzionari di eccellente preparazione e connotata da un grande spirito di corpo³².

Certo, pur svolgendo, la Ragioneria, il controllo sulle spese, restava in ombra il controllo sui risultati e, soprattutto era del tutto assente un accertamento dei costi, accertamento che avrebbe comportato un controllo sui centri di spesa³³. Inoltre, considerando le norme esistenti, in particolare il r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, la Ragioneria generale dello Stato rappresentava il passaggio obbligato di tutte le decisioni governative di carattere finanziario ed era in rapporto con tutte le altre amministrazioni³⁴. Osservava Stammati, nominato nel 1967 dal Ministro Emilio Colombo, Ragioniere generale dello Stato, che l'attività della Ragioneria generale volta a redigere il bilancio si svolgeva in una triplice direzione: quella del rapporto con le singole amministrazioni, che dovevano presentare gli stati di previsione della spesa. Quella dei rapporti con il Ministero delle finanze, che doveva provvedere alle risorse finanziarie e che avrebbe presentato il bilancio in Parlamento. Infine, quella più delicata che riguardava i singoli parlamentari presentatori di proposte di legge, ma specialmente di «leggine» comportanti oneri di bilancio.

Sul ruolo della Ragioneria generale dello Stato, Carabba mise più volte in evidenza la necessità di intervenire sul controllo della spesa³⁵. Non solo perché la Ragioneria godeva di una eccessiva discrezionalità ma anche perché diversi provvedimenti quali la riforma delle pensioni, l'istituzione delle regioni e la riforma tributaria stavano introducendo profonde trasformazioni nel sistema di finanza pubblica e per questo motivo dovevano essere ricondotte a misure di controllo programmato.

Si pensi che la Ragioneria generale dello Stato, per effetto di diverse leggi, già a far tempo dal 1924 era in grado di esaminare l'intera attività della pubblica amministrazione. Dai disegni di legge

³² G. Melis e A. Natalini, «Ti racconto una storia», cit.

³³ In «Cooperazione italiana», n. 1, 1983.

³⁴ G. Stammati, *La finanza pubblica raccontata da un testimone (1945-1975)*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1990.

³⁵ M. Carabba, *Un ventennio*, cit., p. 210; Id., *Programmazione economica*, cit.

che comportavano spese, e sui quali esprimeva il proprio parere, fino a tutti gli atti della procedura di spesa (impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento), sui quali esercitava un occhiuto controllo costituendo, in aggiunta, il passaggio obbligato di tutte le decisioni governative di carattere finanziario essendo in rapporto, ai fini del controllo, con tutte le altre amministrazioni.

Da notare che il controllo esercitato dalla Ragioneria generale dello Stato sulle spese delle singole amministrazioni, in assenza di una disciplina generale che indicasse i limiti temporali in cui doveva essere espletato, consentiva una verifica delle spese effettuata con procedure di diversa durata. Di qui il sospetto che i tempi dei controlli che avrebbero autorizzato una spesa nascondessero precise scelte politiche, a seconda dei soggetti nei confronti dei quali venivano esercitati.

Sulla rapidità con la quale si autorizzavano alcune spese rispetto al ritardo con cui l'approvazione interveniva per altre, Federico Caffè osservò che la lentezza delle procedure di controllo della Ragioneria generale dello Stato non era tale per «fatalità storica» ma per la mancanza della «volontà politica» di correggerla³⁶.

All'illustre economista appariva, infatti, singolare la rapidità con la quale si era svolto l'*iter* di provvedimenti, come ad esempio, l'aumento di 125 miliardi di lire del fondo di dotazione dell'Ente nazionale idrocarburi che, presentato con un disegno di legge nel mese di giugno del 1964, fu approvato nel settembre dello stesso anno e la spesa immediatamente autorizzata.

La discrezionalità della Ragioneria generale dello Stato nello svolgimento dei controlli e l'arbitrarietà con cui tendeva «ad operare una cernita tra spese da rallentare e spese da autorizzare immediatamente, aveva, però, attirato l'attenzione non solo degli studiosi ma anche dei politici»³⁷. Un ex governatore della Banca d'Italia aveva osservato in quegli anni che «il Ministro del Tesoro, entro limiti ristretti può rallentare la spesa»³⁸. E il Tesoro stesso aveva ammesso di godere di un potere frenante, anche se i margini di una possibile azione ritardatrice erano «assai ristretti» e pote-

³⁶ F. Caffè, *La «vischiosità delle procedure» nella spesa pubblica e le esigenze attuali della politica economica*, in Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato. 1869-1969*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1969, pp. 129 ss.; R. Perez, *Le procedure finanziarie dello Stato*, Milano, FrancoAngeli, 1980.

³⁷ A. Pedone, *La funzione della legge di bilancio*, in «Riv. Corte Conti», nn. 1/2, 2017, pp. 689 ss.

³⁸ G. Carli, *Da Carlo Marx a Milton Friedman*, in «Corriere della sera», 11 marzo 1976.

vano essere individuati nel momento dell'invio dei titoli di spesa in tesoreria per il loro effettivo pagamento³⁹. Sempre per espressa ammissione del Tesoro, una politica meno marginale avrebbe potuto essere svolta dalle ragionierie centrali, operanti presso le singole amministrazioni, qualora esse piuttosto che subire, avessero promosso l'azione dell'amministrazione competente⁴⁰.

Dall'attività della Ragioneria emergevano altri spazi che le consentivano un'ampia discrezionalità. Da un lato, fino al 1977, la Ragioneria deteneva, unitamente alla Direzione generale del tesoro il monopolio dell'informazione finanziaria che cessò come ricordato quando Gaetano Stammati divenne Ministro del tesoro. In base a questo monopolio la Ragioneria conosceva le giacenze di cassa ed era in grado di obiettare l'assenza di fondi alle amministrazioni che richiedevano l'autorizzazione a spendere, senza che queste potessero controllare la veridicità dell'affermazione. Il monopolio dell'informazione cessò a opera di Gaetano Stammati che, prima di essere nominato Ministro del tesoro nel terzo governo Andreotti, era stato per un quinquennio Ragioniere generale dello Stato e quindi sapeva dove intervenire. Questa riforma Stammati impose la presentazione al Parlamento di una relazione periodica sulle stime delle previsioni di cassa dell'intero settore pubblico allargato⁴¹.

A seguito della riforma, mutarono i rapporti tra Ragioneria generale dello Stato, amministrazioni di spesa e Parlamento mentre, a causa della crisi intervenuta con l'elevato aumento del prezzo del petrolio⁴², in quegli stessi anni, per la prima volta, la finanza acquistò un marcato carattere politico⁴³ ed entrò stabilmente nei programmi di governo⁴⁴ che i singoli presidenti del consiglio avrebbero presentato al Parlamento per richiedere il voto di fiducia⁴⁵.

³⁹ Ministero del tesoro, *Libro bianco sui residui del bilancio dello Stato*, Roma, 1961, p. 21.

⁴⁰ In generale, G. Amato, *Le istituzioni e gli interessi*, in «Politica del diritto», n. 2, 1971.

⁴¹ Legge 20 luglio 1977, n. 407, «Modifiche al Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato» e legge n. 209/1976 che fissava, per la prima volta, l'obbligo del Ministro del tesoro di presentare al Parlamento le previsioni di cassa.

⁴² Nel 1973 si verificò il primo choc petrolifero.

⁴³ Nel periodo che corre dal 1972 al 1987 si hanno i governi: Andreotti 1, 1972; Andreotti 2, 1972; Rumor 4, 1973; Rumor 5, 1974; Moro 4, 1974; Moro 5, 1976; Andreotti 3, 1976; Andreotti 4, 1978; Andreotti 5, 1979; Cossiga 1, 1979; Cossiga 2, 1980; Forlani, 1980; Spadolini 1, 1981; Spadolini 2, 1982; Fanfani 5, 1982; Craxi 1, 1983; Craxi 2, 1986; Gorla, 1987. Nell'agosto 1976, Milazzo, Ragioniere generale dello Stato, diviene Capogabinetto alla Presidenza del Consiglio nel governo Andreotti 4.

⁴⁴ Sui contenuti dei programmi di governo, M. Villone e A. Zuliani, *Introduzione*, in *L'attività di governo*, Bologna, Il Mulino, 1996.

⁴⁵ Considerata la drammatica situazione finanziaria, già Rumor, Presidente del Consiglio dei Ministri nel 1973, lamentava la grave difficoltà economica del momento, la difficile

Un'altra attività discrezionale derivava alla Ragioneria dalla circostanza che ancora negli anni '60 e '70 dello scorso secolo, non erano state dettate le regole di copertura finanziaria cui la Ragioneria avrebbe dovuto attenersi nello svolgimento della sua attività di controllo, regole che vennero adottate solo nel 1988. Per cui, osservò Carabba, la legislazione di spesa si caratterizzò «per l'adozione di clausole di “copertura” sostanzialmente incomplete e carenti»⁴⁶, spesso facendo ricorso ai fondi globali.

L'assenza di una disciplina per la copertura finanziaria degli impegni di spesa, l'assenza di vincoli temporali per lo svolgimento dei controlli, cui va aggiunto il monopolio dell'informazione sull'entità delle giacenze di cassa consentirono alla Ragioneria generale dello Stato di guidare l'attività dell'amministrazione⁴⁷. Considerando la situazione ora accennata, Carabba osservò che «il controllo della

congiuntura e la spinta inflazionistica che incrinava il tessuto di solidarietà sociale. E Moro, Presidente del Consiglio nel 1974, rivolgendosi al Parlamento, definì la crisi economica l'evento più grave che l'Italia avesse dovuto affrontare negli ultimi trent'anni. Secondo lo statista, la vicenda aveva portato a una «esposizione inflazionistica senza precedenti, dovuta alla crescita dei prezzi del petrolio» e alla concentrazione dei redditi nei Paesi produttori, con il conseguente aumento della disoccupazione e della fuga dei capitali all'estero. Osservava Moro che per fronteggiare la crisi era necessario ridurre i consumi energetici per diminuire le importazioni di greggio. Nel 1976, Andreotti nell'illustrare il programma di governo, definì le difficoltà finanziarie del Paese come una realtà che doveva essere legata alla riforma della pubblica amministrazione, specificando che obiettivo primario da perseguire era la riqualificazione della spesa pubblica, con l'adozione di una riforma tributaria, con l'obiettivo di un consistente risparmio energetico, in modo da contenere il tasso di inflazione eccessivamente elevato. Il Presidente del Consiglio, in quell'occasione, suggeriva anche l'adozione di una diversa legge di contabilità. Due anni più tardi, nel 1978, sempre Andreotti, pur nella drammaticità del momento – il programma di governo fu presentato alle Camere il giorno del rapimento di Moro – non mancò di riferirsi ai problemi finanziari che l'Italia doveva affrontare. E ancora Cossiga, Presidente del consiglio nel 1979, ricordava come l'aumento dei prezzi del petrolio e l'elevata inflazione avevano comportato un rallentamento dello sviluppo. L'anno successivo, lo stesso Cossiga si riferiva, nel programma di governo, a una «grande crisi sociale» provocata dall'ingovernabilità della finanza pubblica. La crisi sociale, dovuta alla drammatica situazione finanziaria, che «scuoteva» ancora l'ordinamento italiano, era menzionata anche da Spadolini nel 1981. E il tema della situazione finanziaria e della riduzione della spesa, continuò a essere centrale anche nei programmi di governo presentati dai diversi presidenti del consiglio negli anni successivi. La vicenda ora descritta portò a una politicizzazione dell'attività finanziaria. Con riferimento alla politicizzazione della amministrazione per effetto di uffici di staff guidati da persone nominate su base fiduciaria con il potere politico, cfr. G. Melis e A. Natalini, *Nascita, ascesa (e declino?) dei gabinetti ministeriali. 1861-2018*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 3, 2020, pp. 639 ss.

⁴⁶ M. Carabba, *Programmazione*, cit., p. 1141.

⁴⁷ S. Cassese, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *Studi Chiarelli*, I, Milano, Giuffrè, 1973, p. 206; sui controlli finanziari del Parlamento e sulla costituzionalizzazione delle funzioni di controllo (art. 5, legge cost. n. 1/2012), *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica, Pisa 6-7 dicembre 2018, a cura di A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P.P. Italia e V. Manzetti, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, pp. 337-358.

Ragioneria centrale ha oscillato fra i due estremi opposti dell'intervento a fini politici e della mera formalità»⁴⁸.

Soppresso il monopolio dell'informazione nel 1977, circa dieci anni dopo, nel 1988, su pressione dell'UE, venne approvata la legge n. 362/1988 che dettò regole per la copertura delle leggi di spesa. Questa legge è anche importante perché per la prima volta si affidarono compiti specifici alla Ragioneria generale dello Stato.

Sotto il profilo della copertura finanziaria, la legge n. 362/1988⁴⁹ ha previsto che questa dovesse avvenire, non solo attraverso l'utilizzo dei fondi speciali usati correttamente mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; mediante disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su capitoli di natura non obbligatoria; mediante modificazioni legislative comportanti nuove entrate o riduzioni di spesa.

Sotto il profilo dei compiti specifici affidati alla Ragioneria generale dello Stato, la legge ha disposto che i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa implicanti nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate fossero corredati da una relazione tecnica verificata dalla Ragioneria. Oltre alla verifica della relazione tecnica, con la legge n. 362/1988 si attribuiva alla Ragioneria anche la verifica del Documento di programmazione economica e finanziaria che diverrà, con la legge n. 39/2011, il Documento di economia e finanza.

Di fronte alle esigenze di riforma ora ricordate si può osservare che solo nel terzo millennio la riforma del bilancio auspicata da Manin Carabba ha trovato una iniziale attuazione. Infatti, in base alla legge n. 196/2009, il bilancio è stato articolato in missioni e programmi. Questi ultimi sono agglomerati di somme, votati dal Parlamento, attribuiti alle singole amministrazioni. Dopo sette anni, nel 2016, i programmi sono stati a loro volta articolati in azioni che indicano le specifiche destinazioni delle somme attribuite alle singole amministrazioni⁵⁰. Tuttavia, ancora le recenti riforme non garantiscono la verifica dei risultati né il loro costo, in definitiva, non garantiscono l'efficienza e l'efficacia della spesa.

⁴⁸ M. Carabba, *Un ventennio*, cit., p. 96.

⁴⁹ Art. 11-ter, legge n. 362/1988.

⁵⁰ Art. 2, d.lgs. n. 90/2016.