

L'esercizio provvisorio del bilancio negli Stati moderni

PER

UGO MONETTI

Premessa. — 1. Del diritto al bilancio in generale. — 2. La legge per l'esercizio provvisorio e il suo contenuto giuridico. — 3. Se convenga disciplinare con legge gli esercizi provvisori — 4. A quale potere spetti l'iniziativa per la legge predetta. — 5. Se l'esercizio provvisorio debba regolarsi sul bilancio in corso, ovvero su quello presentato e non per anco discusso. — 6. Difficoltà del riparto degli stanziamenti in dodicesimi. — 7. Durata dell'esercizio provvisorio. — 8. I sistemi dei vari Stati per l'autorizzazione dell'esercizio provvisorio: a) Italia; b) Francia; c) Belgio; d) Inghilterra; e) Spagna; f) Russia; g) Romania; h) Serbia; i) Giappone; l) Prussia. — 9. Conclusione.

Intorno all'istituto del bilancio nei vari Stati esiste una copiosa e interessante letteratura; vi sono numerosi trattati, monografie, articoli di riviste, concernenti il più importante documento finanziario dello Stato, ma pochi di essi accennano con qualche dettaglio a quell'istituto di contabilità pubblica, che si chiama *esercizio provvisorio del bilancio*, nessuno vi si sofferma alquanto per scoprirne l'intima portata, per studiarne con la necessaria ampiezza il contenuto e il fondamento giuridico. Eppure è a tutti noto con quanta e con quale frequenza codesto espediente finanziario viene praticato in tutti i paesi del mondo, ad eccezione della Prussia. Vi è anzi qualche Stato, ad esempio il Belgio, in cui il sistema dei *dodicesimi provvisori* vige « più come istituzione stabile che come espediente imposto da circostanze eccezionali » (1).

Abbiamo creduto pertanto non del tutto inutile riunire, in una sintesi sommaria, alcune considerazioni sull'importante argomento, e, con la scorta della legislazione vigente presso i diversi Stati (2), abbiamo anche cercato

(1) G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma 1910, officine tipografiche.

(2) Vedere: *L'ordinamento della contabilità di Stato all'estero* (Leggi, regolamenti, ecc. vigenti nei principali Stati. Pubblicazione della Ragioneria generale dello Stato, vol. I, 1911).

di delineare, in brevi tratti, il modo con cui, a traverso il tempo, si è venuto esplicando in pratica l'istituto finanziario in parola, allo scopo di porre in rilievo il suo contenuto e la sua legittimità.

1. Giuridicamente parlando il bilancio di previsione, negli Stati moderni, non è altro che uno strumento, un mezzo potente con cui il parlamento, che rappresenta il paese, autorizza il governo a riscuotere le entrate, e ad erogarle con le forme e nei modi stabiliti, per il raggiungimento, s'intende, dei pubblici fini. L'approvazione del bilancio, dunque, costituisce l'esplicamento di uno dei più importanti diritti che il paese esercita a mezzo dei propri rappresentanti. « È il diritto di sovranità, o meglio la sovranità medesima della Nazione su tutto ciò che tocca ai più vitali tra i suoi interessi, gli interessi economici, base di fatto all'intera evoluzione della società » (1).

Solo con lo Stato moderno il diritto al bilancio ha assunto una personalità propria e una importanza grandissima. Non in tutti i paesi però esso fu raggiunto nel medesimo tempo; fino a pochi anni or sono la Turchia e la Russia non godevano di tale supremo diritto; ma oggidì può affermarsi che non esista più alcuno Stato a regime assoluto se — come ben osserva il Vitagliano (2) — si fa eccezione dei paesi autocratici dell'Asia e dell'Africa, l'ordinamento costituzionale dei quali si allontana di troppo, per civiltà e per tradizioni storiche, da quello vigente in Europa e in America.

Abbiamo detto che il diritto al bilancio non si ebbe dalle varie Nazioni nella stessa epoca storica. Dando infatti un rapido sguardo alla storia, possiamo convincerci che la conquista dell'esercizio di tale diritto è opera assai recente, anzi la *maestra della vita* ci insegna come non più in là del secolo scorso, questo diritto, sebbene raggiunto, o meglio, strappato con la violenza al tempo della *grande rivoluzione*, non venne sempre rispettato e riconosciuto dai governi.

Anche in Inghilterra, che fu la culla di tutte le moderne istituzioni costituzionali e dove la formazione dello Stato unitario poté compiersi nonostante tutti gli ostacoli frapposti dalla monarchia, attraverso una lenta e ininterrotta evoluzione della forma politica, anche in Inghilterra il diritto al bilancio è riuscito a trionfare e costituisce oggidì parte integrante delle prerogative parlamentari.

2. Riconosciuta l'importanza della legge del bilancio nello Stato moderno, sembrerebbe non potersi neanche ammettere che il Governo possa eseguire il bilancio stesso senza la relativa discussione e approvazione da parte delle Camere. Ma in pratica codesto canone fondamentale viene spesso frustrato, specialmente per le vicende parlamentari che rendono impossibile una qualsiasi discussione, sia pure affrettata e superficiale. L'esame dei documenti finanziari, che dovrebbe costituire la prerogativa più importante del Parlamento, viene invece rinviato quasi sempre agli ultimi mesi dell'anno finanziario, per non dire agli ultimi giorni, ed è perciò che in quell'epoca si è costretti ad approvare tutto come si trova tumultuariamente e precipitosamente, quando non si preferisce di concedere quel che si chiama *l'esercizio prorisorio*.

(1) E. MASE-DARI, *Sal bilancio dello Stato*, Torino 1899.

(2) Op. cit.

L'autorizzazione ad esercitare provvisoriamente il bilancio è dato dal Parlamento non per tutto l'esercizio al quale il bilancio medesimo si riferisce, ma, ad es., per 3, 4, 5..... dodicesimi, ossia per 3, 4, 5..... mesi; da ciò il *sistema dei dodicesimi provvisori*.

Questo sistema, se non costituisce, come si credeva un tempo, un espediente pericoloso, non è certo conforme ai sani principii a cui deve sempre ispirarsi una retta Amministrazione statale. Ciò non pertanto l'esercizio provvisorio riveste un carattere speciale e particolarmente pericoloso quando debba concedersi, come avvenne in Italia nel 1861, senza che il bilancio del nuovo esercizio sia stato neppure presentato.

Ma qual'è il fondamento giuridico della legge per l'esercizio provvisorio del bilancio? Come è disciplinato negli Stati moderni questo istituto?

Il Vitagliano, nella sua pregiata monografia da noi più volte citata, dice che « la legge che autorizza la provvisorietà dall'esercizio non può dirsi che sia un piano finanziario, un piano tecnico di gestione, che anzi ne è la negazione evidente; non può dirsi che sia un'ordinanza di esecuzione, per la quale il concorso del Parlamento sia formalmente prescritto ma non necessario, poichè nessuna legge prescrive tale concorso e sarebbe quindi un non senso che tutti i governi si affrettassero tanto a richiederlo; e poichè nell'ordine giuridico, non è lecito attribuire al legislatore il determinato proposito di dar vita ad atti legislativi assolutamente superflui, che nulla aggiungono alla legislazione vigente, tanto più poi, quando questo voluto errore si ripete ogni volta che si presenta la stessa condizione di fatto, ne deriva come conseguenza logica inevitabile, che la legge d'esercizio provvisorio è anch'essa eminentemente, al pari di quella del bilancio, *legge attributiva di competenza*; è l'adempimento della condizione riconosciuta necessaria dal legislatore, perchè gli individui che rappresentano il governo possano giuridicamente volere ed agire in nome dello Stato.

Altri scrittori invece non scorgono nessun contenuto giuridico nella legge per i dodicesimi provvisori, la quale, secondo essi, ha tutti i caratteri di una legge formale e non materiale. L'esercizio provvisorio — si aggiunge — è una formalità pura e semplice per non uscire dalle più elementari regole costituzionali; ma è costituzionalmente irregolare e amministrativamente dannosa al buon andamento della cosa pubblica.

L'on. Picardi, nella relazione da lui presentata al disegno di legge per l'esercizio provvisorio del bilancio 1900-1901 (presentato alla Camera dal ministro del tesoro del tempo, on. Rubini, nella seduta 28 giugno 1900) disse che col proporre l'approvazione del disegno di legge la Commissione non vi attribuisce che il valore di atto amministrativo, cioè di atto indispensabile all'andamento finanziario dello Stato escludente ogni contenuto di politica parlamentare » (1).

3. Presso nessun paese sono disciplinati con speciali norme legislative gli *esercizi provvisori dei bilanci*; ciò è un bene, in quanto, essendo tale esercizio — come dice il De Brun (2) — un periodo morboso della finanza dell'azienda cui il bilancio si riferisce, in ispecie per quella dello Stato, riesce

(1) Vedi Atti parlamentari, XXI legislatura, Sessione 1900-1902, vol. I, p. 2.

(2) ALESSANDEO DE BRUN, *Manuale di contabilità di Stato*, 1911, Milano, Soc. Editr. Libreria.

più efficace non regolarlo con una legge permanente, altrimenti gli amministratori del pubblico danaro vi ricorrebbero per sistema, violando così quel che lo Spencer chiamò il *diritto divino dei parlamenti*, cioè il supremo diritto di bilancio che hanno le legittime rappresentanze di coloro che pagano i tributi per la vita dello Stato. Quintino Sella (1) invece considerava l'esercizio provvisorio quale un'istituzione di carattere permanente, un espediente normale mediante il quale il governo deve essere autorizzato, per un certo tempo, a gestire il bilancio senza che questo sia stato esaminato, discusso e votato nei suoi particolari elementi del Parlamento.

Riguardo al non avere la legge preveduto l'esercizio provvisorio, Giovanni Rossi (2) crede che ciò sia un male, ove si pensi che non può essere sempre in potere del Parlamento di studiare, di discutere e di approvare il bilancio, potendo, anzi benissimo darsi il caso che per ragioni politiche il Parlamento cessi dalla sua funzione per un dato tempo, o non esista più per due, tre o quattro mesi, se venne disciolto.

La legge di contabilità, secondo il Rossi, avrebbe dovuto contemplare il caso eccezionale non come una infrazione ad essa legge, ma appunto come una eccezione da doversi regolare. E si aggiunga che potrebbe darsi il caso possibilissimo, che quando comincia l'esercizio non ci sia più il Parlamento, per essere state indette le elezioni generali: ed allora, solo il potere regio può ordinare l'esercizio provvisorio.

Del resto, aggiunge il Rossi, tra l'essere l'esercizio provvisorio regolato dalla consuetudine, all'essere regolato dalla legge, è sempre preferibile quest'ultimo caso.

4. Non è ancora pacifico fra gli scrittori di diritto pubblico quale sia il potere a cui spetti di proporre la legge per i dodicesimi provvisori. Un distinto professore di contabilità (3) crede che essa possa appartenere al Governo del re, il quale avendo in tempo debito presentato alla Camera dei deputati il progetto del bilancio per l'esercizio prossimo futuro è in grado di prevedere se l'andamento dei lavori parlamentari, le vicende politiche, gli incidenti vari sorti nell'assemblea elettiva prima ed in quella vitalizia poi, permettano o no che il bilancio risulti, per intero o solo in parte, approvato pel primo giorno dell'esercizio.

Pertanto è il governo che deve presentare la proposta dell'esercizio in corso onde non rimanere senza i mezzi per condurre innanzi il *carro dello Stato*.

Le Camere non devono che accogliere una simile proposta considerando che le cause del ritardo ad esaminare ed approvare il bilancio non devono attribuirsi alla responsabilità ministeriale sibbene alle vicende parlamentari.

Negli Stati Uniti d'America vige un sistema affatto speciale per l'iniziativa delle leggi, la quale iniziativa, a differenza di quanto si pratica da noi, spetta esclusivamente, almeno in diritto, alle due Camere. Le leggi di

(1) Vedi Relazione al disegno di legge sulla contabilità generale dello Stato presentato alla Camera nella seduta del 19 dicembre 1856.

(2) GIOVANNI ROSSI, *I metodi di contabilità prescritti per il bilancio finanziario italiano*, 1909, Reggio Emilia, pag. 59.

(3) DE BRUN A., op. cit.

natura finanziaria non sono quindi preparate, nè proposte dal Governo. A questo proposito è bene avvertire che negli Stati Uniti le leggi d'imposta ed in genere tutte quelle relative all'entrata, sono stabili e continuano ad aver vigore fino a quando non siano abrogate o modificate da altre leggi. Per gli Stati Uniti non esiste quindi un bilancio di previsione dell'entrata approvato con legge; solo la spesa è votata in gran parte annualmente ma il procedimento di votazione è così rapido che non si verifica mai il caso di dover ricorrere ai dodicesimi provvisori (1).

5. Un'altra questione importante sorge in rapporto alla provvisorietà dell'esercizio è cioè se essa debba regolarsi sul bilancio dell'esercizio che sta per chiudersi, ovvero su quello dell'esercizio che sta per cominciare. La questione, a nostro modesto avviso, può scindersi in due parti a seconda che si consideri il lato *giuridico* o il suo lato *politico*; nel primo caso l'esercizio provvisorio dovrebbe regolarsi sul bilancio precedente, nel secondo caso sul bilancio già presentato e non per anco discusso ed approvato.

Ma sol che si pensi — scrive il prof. De Brun (2) — che il bilancio in corso di esecuzione per una notevole parte trovasi già esaurito e a corto di fondi; sol che si pensi che tale bilancio può includere partite non più ammissibili nell'esercizio successivo perchè destinate a cessare, sol che si pensi che può essere un bilancio preparato e condotto innanzi per più mesi da un altro ministero caduto o dimessosi, si deve necessariamente concludere che la base dell'esercizio provvisorio non dev'essere altra che il progetto presentato al Parlamento e del quale non si potè conseguire l'approvazione. Il Flora non è però dello stesso avviso, e crede che delle due soluzioni la migliore sia la prima, in quanto la seconda dà campo al potere esecutivo di effettuare delle spese che ancora non sono conosciute, nè approvate dal Parlamento (3).

A proposito di tale questione il Finali dice che « nel concedere l'esercizio provvisorio del bilancio non si ha norma della legge di contabilità, la quale a buona ragione non lo prende, come non prevede in generale, alcuna inosservanza di legge, nè i modi di provvedere ai bisogni dell'Amministrazione all'infuori e in difformità della legge. Perciò nel concedere l'esercizio provvisorio nei primi anni del Regno il Parlamento si riferì agli stati di previsione già approvati per il precedente esercizio, parve poi più espediente riferirsi a quelli proposti per il venturo. Le ragioni del preferire uno od altro sistema potrebbero dar luogo a lunga e forse inutile discussione; ma a noi sembra doversi annuire senza difficoltà alla consuetudine, dacchè l'autorizzazione a riscuotere le entrate e a pagare le spese è accompagnata da disposizioni che allontanano il pericolo e gli inconvenienti che potrebbero derivare dal provvisorio esercizio d'un bilancio che può ancora dal Parlamento nelle sue previsioni venire modificato (4).

(1) VITAGLIANO, op. cit.

(2) Op. cit.

(3) FEDERICO FLORA, *Scienza delle finanze*, 1903, Giusti, Livorno.

(4) V. Relazione della Commissione permanente di finanza sul disegno di legge presentato dal ministro del Tesoro nella tornata del 26 giugno 1897 per l'esercizio provvisorio durante il mese di luglio 1897.

6. Autorizzato con legge l'esercizio provvisorio del bilancio, occorre, procedere al *riparto* delle dotazioni, incluse nel bilancio non discusso, in tanti *dodicesimi* quanti sono i mesi per i quali venne concesso.

Ma riesce sempre agevole e facile in pratica codesta ripartizione? Alcuni autori lo mettono in dubbio, anzi si affrettano a dichiararne l'assoluta impossibilità.

Supponiamo infatti l'esercizio provvisorio per un solo mese (1): che cosa avverrà nella parte attiva del bilancio? Avverrà che, stando alle disposizioni contenute nella legge autorizzatrice, non si potranno riscuotere le rate bimestrali d'imposta iscritte nei ruoli, sol perchè la legge vuole che un sol *dodicesimo* si esiga dai contribuenti? Com'è possibile — aggiunge il De Brun (2) — non percepire i canoni, i censi e gli affitti a rate anticipate in base ai titoli di credito che il Demanio dello Stato possiede, sol perchè la legge di esercizio provvisorio non consenti la riscossione che di una parte soltanto di quelle rate? Ed ancora per la parte passiva del bilancio, come si dividerebbe, ad esempio, il pagamento della rendita pubblica, che si paga generalmente a semestri maturati, in uno, due... dodicesimi?

7. La durata dell'esercizio provvisorio dev'essere brevissima, ma non si può determinare *a priori* in una cifra concreta perchè non è nè può essere la medesima in tutti i casi. Influiscono certamente su tale durata le circostanze e le cause che determinarono il Parlamento a concedere la provvisorietà dell'esercizio finanziario. In Francia si verificano esercizi provvisori — come ricorda Renato Stourm nel suo aureo volume (3) — che si protrassero per sei anni successivamente. Ma ognuno può immaginare a quali ed a quanti abusi può dar luogo un tale sistema.

Anche in Italia si è avuto un esercizio provvisorio parziale della durata di un anno, e cioè per il solo bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia del 1893, in occasione del rifiuto opposto all'approvazione del Parlamento. Il disegno di legge per la provvisorietà di quel bilancio fu presentato dal ministro del Tesoro ed era così intitolato: « Autorizzazione di provvedere alle spese del Ministero di grazia giustizia e culti e di riscuotere le entrate e provvedere all'Amministrazione del fondo per il culto e del fondo di beneficenza e di religione per la città di Roma per l'esercizio finanziario 1893-1894 ».

L'autorizzazione provvisoria veniva richiesta in conformità alle somme approvate per l'esercizio 1892-93 con legge 22 dicembre 1892 n. 714 (4).

8. Esaminiamo ora, con la scorta della legislazione vigente (5) i procedimenti seguiti dai vari Stati per la concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio.

(1) Come infatti è avvenuto in Italia negli anni 1894, 1896, 1897 nei quali gli esercizi provvisori furono concessi per un solo mese, e precisamente dal 1.^o al 31 luglio.

(2) Op. cit.

(3) RENÉ STOURM, *Le Budget*, Paris 1906.

(4) A. DE CURRIS, *Commento alla legge di contabilità generale dello Stato*, III edizione, Torino 1911.

(5) Vedi pubblicazione citata dalla *Ragioneria generale dello Stato*, vol. I, 1911.

a) In Italia, com'è noto, il bilancio viene presentato al Parlamento, nel novembre d'ogni anno, e cioè sette mesi avanti che incominci l'esercizio finanziario al quale si riferisce. A prima vista sembra perciò assai difficile che, con tanti mesi di tempo, si sia costretti a domandare l'esercizio provvisorio. Ma la mole del lavoro che si addensa al Parlamento con la presentazione dei succitati documenti finanziari è così grande e faticosa che produce naturalmente una distrazione di attento esame da uno o due di tali compiti, per concentrarla in genere sul bilancio di previsione, durante la cui discussione — osserva il Rostagno (1) — è invalso l'uso di rimandare tutte le interpellanze ed altri incagli parlamentari che hanno nulla a che fare con le cifre, nè coi criteri contabili ed amministrativi del bilancio, e producono invece quei ritardi fatali da cui nasce poi la necessità degli esercizi provvisori.

Fu appunto per evitare codesto espediente che si fece decorrere l'anno finanziario, non più dal primo gennaio come era prima del 1884, ma dal 1.º luglio.

Però neanche con la nuova decorrenza si riuscì a risolvere il problema, essa anzi se a primo aspetto potrebbe sembrare la migliore è invece la più favorevole — come ben osserva l'on. Morandi — a creare quello spettacolo che nei mesi di giugno e di luglio danno le Camere chiamate a discutere tumultuariamente e precipitosamente. Il male sta tutto nel rinviare l'esame dei bilanci al mese di giugno, che è come tutti sanno l'epoca meno propizia e meno adatta per una discussione proficua e serena. È questa la ragione per cui in Italia si ricorre troppo spesso all'esercizio provvisorio, per modo che l'effettiva discussione del bilancio avviene il più delle volte quando esso è in gran parte eseguito. Il Rostagno crede che sarebbe meglio ritornare alla decorrenza dell'anno solare purchè però sia prescritta la presentazione dei documenti finanziari in marzo d'ogni anno. E in ciò trova anche concorde l'on. Finali, il quale, in una lettera indirizzata (nel 1897) al Ministero del tesoro (on. Luzzatti) propose la decorrenza dal 1.º gennaio con la presentazione dei bilanci in aprile dell'anno precedente. Cosicchè la Camera dei deputati potrebbe occuparsene in maggio e in giugno ed approvare i singoli stati preventivi o tutti nella massima parte almeno, riservando a novembre e dicembre quei pochi che non avesse avuto tempo di approvare. Il Senato, poi, dedicherebbe, all'approvazione dei bilanci, i mesi di novembre e dicembre (2).

La commissione istituita con R. D. 20 novembre 1897 con l'incarico di studiare le opportune riforme per evitare l'esercizio provvisorio, propose la decorrenza dal 1.º maggio, con la presentazione dei documenti finanziari nella prima metà di novembre, e ciò per rendere assai più produttivo il periodo di lavoro parlamentare che precede le ferie natalizie, poichè da una durata utile di una ventina di giorni lo si eleva a più di trenta, ed è evidente come con ciò sia lasciato alle Camere, per l'esame e la discussione dei bilanci, un tempo non troppo angusto (3).

(1) FORTUNATO ROSTAGNO, *Contabilità di Stato*, Milano, Vallardi 1905.

(2) Vedi *Raccolta dei vari atti riguardanti l'Amministrazione e la contabilità generale dello Stato* (vol. IV, p. 378 e segg.).

(3) Vedi pubblicazione predetta.

La legge che approva in Italia tale esercizio si compone di pochi articoli. Col primo viene stabilito che « fino a quando non siano rispettivamente tradotti in legge gli stati di previsione dell'entrata e della spesa per l'esercizio finanziario 191... 91... e non oltre il ...19..., il governo del re è autorizzato a riscuotere le entrate ordinarie e straordinarie, a smaltire i generi di privativa, secondo le tariffe vigenti ed a pagare le spese ordinarie e straordinarie e quelle dipendenti da leggi e da obbligazioni anteriori, in conformità dei detti stati di previsione presentati alla Camera dei deputati e secondo le disposizioni, i termini e le facoltà contenute nei relativi disegni di legge, tenuto conto altresì delle note di variazioni presentate dal Governo sino al... e delle modificazioni proposte dalla giunta generale del bilancio, con le relazioni presentate alla Camera ».

Questo articolo — come si scorge — contiene tutte le limitazioni e le cautele atte a conciliare la facoltà dell'esercizio provvisorio col rispetto dovuto alle guarentigie parlamentari.

Con la stessa legge si stabilisce altresì: « pei prelevamenti dai fondi di riserva e per i pagamenti da eseguirsi con i fondi prelevati, il Ministero potrà anche eccedere la quota proporzionale al periodo dell'esercizio provvisorio; però ai relativi mandati od ordini di pagamento sarà annesso apposito decreto che ne giustifichi l'assoluta necessità ».

Ed infine si aggiunge che « fino all'approvazione dei singoli stati di previsione per l'esercizio 19... 9... nulla sarà innovato negli ordinamenti organici dei vari servizi pubblici e dei relativi personali, nonchè negli stipendi ed assegni a qualsiasi titolo approvati per i vari Ministeri e le Amministrazioni dipendenti, con le leggi dei bilanci di previsione 19... 9... e con quella di assestamento del bilancio medesimo, salvo le disposizioni derivanti da leggi speciali ».

Talvolta le leggi per l'esercizio provvisorio non si sono limitate ad accordare soltanto la facoltà di esercitare provvisoriamente il bilancio, ma vi sono state incluse eziandio disposizioni di carattere eccezionale e urgentemente reclamate a vantaggio dell'economia nazionale. Ad esempio nel progetto presentato alla Camera dall'on. Rubini (Ministro del tesoro) il 28 giugno 1900 e che divenne legge dello Stato (con qualche leggiera variante) il 30 dello stesso mese fu compresa una disposizione con la quale si esoneravano, durante la campagna grandinifera, dalle tasse di fabbricazione le polveri necessarie ai consorzi di difesa contro la grandine. In tal modo il governo facilitò il compito di tali consorzi, secondando le iniziative sorte tra gli agricoltori di ogni parte d'Italia contro uno dei più fieri flagelli dei nostri campi.

Questa disposizione — come ognuno vede, esula completamente dalle materie proprie dell'esercizio provvisorio del bilancio e fu appunto per ciò che la Commissione la quale riferì sul disegno di legge in parola non credette costituzionalmente regolare lasciarla e ne propose il rinvio.

Ma in seguito alla viva discussione parlamentare, alla quale presero parte gli on. Di Broglio, Rubini, Venturi, Zeppa, la disposizione predetta fu approvata ed inclusa quindi nella legge per l'esercizio provvisorio del 30 giugno 1900, n. 230 (1).

(1) Vedi discussioni della Camera dei deputati, XXI legislatura, I sessione, vol. I, pag. 28 e segg.

b) In *Francia*, analogamente a quanto dicemmo per l'Italia, se il bilancio non può approvarsi avanti il 1.º gennaio, si applica l'esercizio provvisorio.

Anche in Francia vi si ricorre troppo spesso tanto che dal 1893 ad oggi si sono avuti ben cinquanta dodicesimi vale a dire 3 per ciascuno esercizio, in media. Codesto espediente dovrebbe essere l'effetto di circostanze assolutamente eccezionali e non dovrebbe perciò ripetersi con tanta frequenza.

Per evitare appunto ciò è stato presentato recentemente alla Camera francese (17 marzo 1911) un disegno di legge dall'on. Pierre Leroy-Beaulieu, unitamente ad altri autorevoli uomini politici (1).

Nella relazione che precede codesta proposta legislativa si dice che il ritardo con cui fu votato il bilancio del 1911, al pari di quelli degli esercizi precedenti, ha fatto sorgere vivo in ogni parte della Camera il desiderio di porre un serio ed efficace rimedio ad uno stato di cose le cui conseguenze funeste non possono sfuggire ad alcuno.

Molti deputati si sono anzi affrettati a proporre riforme fra le quali meritano menzione quelle degli on. Breton e Cuny; il primo vorrebbe creare il *bilancio* biennale, il secondo che lo vorrebbe invece *quadriennale*. Ma entrambi questi desiderati non possono accogliersi, non rimediando affatto agli inconvenienti dei dodicesimi provvisori.

E poi: qual'è quello Stato moderno ove viga un tale sistema? Nessuno, se si accettui la Baviera, la quale peraltro non ha un vero e proprio bilancio completo come si intende da noi. Ad essa manca infatti il bilancio della marina, delle colonie, degli esteri, per le quali spese provvede invece l'Impero Germanico di cui la Baviera fa parte.

Neppure al *Cancelliere di ferro* fu possibile introdurre nell'Impero Germanico la biennialità del bilancio, nonostante le sue reiterate proposte di legge, presentate al Reichstag, successivamente, nel 1881, 1882, 1883. Il rimedio più efficace per evitare gli esercizi provvisori deve ricercarsi (dice la relazione su ricordata) nella decorrenza dell'anno finanziario, la quale deve portarsi al 1.º luglio; solo così si potranno realizzare le due condizioni necessarie per la buona *confezione* del bilancio; previsioni esatte e discussione seria prima dell'inizio dell'esercizio.

c) Nel *Belgio*, lo dicemmo già, l'esercizio provvisorio è un istituto stabile e non soggetto quindi alle vicende parlamentari.

La costituzione belga stabilisce che le leggi d'imposta hanno effetto per un solo anno, ove non siano rinnovate. La parte attiva del bilancio viene sempre approvata nel dicembre d'ogni anno cioè prima dell'inizio dell'esercizio, e viene escluso così l'espediente dei *dodicesimi*, il quale invece si riferisce solo alle spese e si esplica con la concessione di *crediti provvisori* da valere su quelli che saranno in seguito approvati coi singoli stati di previsione, e che si conteggiano in dodicesimi dell'intero bilancio proposto, pei mesi pei quali vien richiesto l'esercizio provvisorio.

I progetti relativi contengono la sola indicazione della somma complessiva che in ragione di dodicesimi si chiede e si accorda per ciascun preventivo della spesa.

(1) Vedi *L'ordinamento della contabilità di Stato all'estero*, pubbl. cit., vol. I, pag. 724 e segg.

Il provvedimento legislativo con cui si autorizza la provvisorietà dell'esercizio è concepito così :

« Art. 1. Des crédits provisoires à valoir sur les budgets des dépenses pour l'exercice 19... sont ouverts, savoir :

Au Ministère des Finances.....	frs...
» » de la Justice.....	»
» » de l'Agriculture.....	»
» » des chemins de fer....	»

« Art. 2. La présente loi sera exécutoire le 1.^{er} janvier 191.... ».

L'esame del bilancio ha termine quasi sempre verso la metà di luglio e il voto di tutta la legge del bilancio, nel suo complesso, non può quindi aver luogo che verso la metà od anche nella seconda metà dell'anno al quale il bilancio si riferisce (1).

d) In *Inghilterra*, com'è noto, l'esercizio finanziario decorre dal 1.^o aprile a tutto marzo dell'anno successivo, e ciò giusta la legge in vigore del 1854.

In *Inghilterra* la parola *bilancio* differisce essenzialmente dal significato che questa le attribuisce. Il bilancio inglese — come scrive Lord Uelby in un suo *memorandum* sul sistema finanziario inglese pubblicato il 15 ottobre 1904 (2) — è semplicemente l'esposizione fatta dal *cancelliere dello Scacchiere*, quando, subito dopo la chiusura dell'esercizio, che avviene il 31 marzo, egli presenta alla Camera dei comuni il risultato finanziario dell'anno appena terminato, i bilanci di previsione dell'entrata e delle spese per l'anno allora incominciato e le proposte per un accrescimento o per una diminuzione della tassazione, o altre mutazioni nella amministrazione finanziaria, che il governo raccomanda all'approvazione del Parlamento.

In *Inghilterra* perciò esiste solo pro-forma il sistema dei dodicesimi provvisori che sono conosciuti col nome di *votes on accounts*.

Gli *estimates* sono discussi in *Comitato dei sussidii* e nel tempo dovuto sono approvati mediante votazione della quale poi è data notizia all'intera Camera perchè vi aderisca.

Approvati i *sussidi* la Camera dei comuni delibera essa stessa in *Comitato di ric e mezzi* e accorda una concessione generale sul fondo consolidato, sufficiente per coprire il totale dei capitoli in quell'epoca approvati.

Questo voto del Comitato è concretato in un progetto di legge col quale il Governo riceve il consenso di poter prelevare il danaro occorrente dal fondo consolidato.

La specialità della procedura inglese, per l'approvazione dei bilanci evita quindi l'inconveniente dell'esercizio provvisorio come si intende da noi. E si è visto che in *Inghilterra* mentre la spesa è autorizzata dalla Camera dei Comuni, è il Parlamento, composto da ambedue le Camere, che provvede il danaro richiesto per far fronte alle spese.

(1) E. GAUGLIARDI, *Il bilancio dello Stato*, Torino 1908; R. STOURM, *Le budget*; G. Vitagliano, op. cit.

(2) Vedi *L'ordinamento della contabilità di Stato all'estero*, vol. I, 1911, pubbl. citata.

e) In *Ispagna* l'esercizio provvisorio è previsto dalla stessa costituzione del 30 giugno 1876 la quale all'art. 85 dice :

« Ogni anno il governo presenterà alle *Cortes* il bilancio generale dello Stato per l'anno successivo o l'esposizione delle entrate per farvi fronte... perchè sia sottoposta al loro esame ed alla loro approvazione. Se però la legge del bilancio non potesse approvarsi prima che incominci l'esercizio a cui si riferisce, il Governo si conformerà alla legge anteriore purchè questa sia stata discussa e votata dalle *Cortes* e sanzionata dal Re ».

f) Anche in *Russia*, come da noi, vige l'espedito dell'esercizio provvisorio. Infatti l'art. 116 della legge 23 aprile 1906, che rappresenta lo Statuto costituzionale della Russia, dice :

« Se il bilancio non è approvato prima dell'inizio dell'esercizio, si applicherà l'ultimo bilancio approvato, con le sole modificazioni derivanti da provvedimenti legislativi entrati in vigore dopo la sua approvazione. Fino alla promulgazione del nuovo bilancio il Consiglio dell'Impero metterà a disposizione dei ministri e delle amministrazioni centrali i crediti necessari senza oltrepassare ogni mese la *dodicesima parte* del bilancio annuale ».

g) Merita menzione il sistema speciale seguito dalla *Romania*. La costituzione del 30 giugno (12 luglio) 1866 — modificata nel 1879 e nel 1884 — all'art. 113 dispone che ogni anno la Camera dei deputati *stabilisce* la legge dei conti e vota il bilancio. Tutte le entrate e tutte le spese debbono figurare negli stati di previsione. Il bilancio sarà sempre presentato *un anno* prima della sua esecuzione alla Camera dei rappresentanti e non diverrà perfetto se non dopo l'approvazione di quella e la sanzione del re.

Se il bilancio non è stato presentato in tempo utile il potere esecutivo provvederà ai servizi pubblici in conformità dell'anno precedente, senza poter tuttavia avvalersene per più di un anno oltre quello per il quale tal bilancio era stato votato.

h) In *Serbia* la costituzione del 5 giugno 1903 dice all'art. 173 : « Annualmente la *Skoupchtina* nazionale approva il bilancio dello Stato che vale per un anno soltanto. Il bilancio deve essere presentato alla *Skoupchtina* al principio della sessione insieme con i prospetti rettificativi dell'esercizio decorso — art 174. — Se la *Skoupchtina* è sciolta o prorogata prima del voto del bilancio, udito il parere conforme del Consiglio di Stato, può ordinare l'applicazione del bilancio dell'esercizio scaduto per un periodo di *quattro mesi al più*.

i) In *Giappone* la costituzione dell'11 febbraio 1889, dice all'art. 70 : « Se la situazione internazionale o interna dello Stato impediscono di convocare le Camere, il Governo potrà, in caso di urgenza, adottare, mediante *ordinanze imperiali*, i provvedimenti finanziari che reputerà necessari per la *salute pubblica*. In tal caso esso dovrà sottoporre i provvedimenti in parola all'approvazione del Parlamento nella prima sessione successiva.

L'art. 71 aggiunge che « quando la sessione del Parlamento venga chiusa senza che il bilancio sia stato votato, il Governo applicherà il bilancio dell'anno precedente.

l) Rilevammo in principio di queste note, il sistema seguito dalla Prussia, presso la quale non vige l'espedito dell'esercizio provvisorio.

Il bilancio prussiano reca solo l'indicazione delle cifre complessive risultanti dagli elenchi ad essa allegati, e quando, per le imprevedibili vicende

parlamentari esso non può approvarsi avanti l'inizio dell'esercizio, il Governo lo gestisce *prorrisoriamente* senza che vi sia bisogno di una legge speciale, si intende però, sotto la sua piena responsabilità. Quando poi il bilancio verrà regolarmente approvato, nella legge relativa si aggiunge un semplice articolo, col quale si ratificano le spese fatte dal Governo fino alla data della legge stessa.

Questo sistema, badiamo, non è seguito dall'Impero Germanico che, com'è noto, segue anch'esso l'espedito dei dodicesimi provvisori ai quali anzi vi ricorre con una certa frequenza (1).

9. Dai brevissimi cenni dati intorno ai vari sistemi con i quali si pratica in Italia e all'estero l'espedito dei *dodicesimi provvisori* possiamo trarre questa conclusione. La soluzione migliore per evitare il più possibile codesto espedito non può ricercarsi in una norma teorica o in un principio da applicare; è necessario invece conformarlo alle speciali necessità della vita dei singoli popoli, che si riflettono naturalmente nella vita e nella consuetudine del Parlamento.

(1) Vedi SPILLMANN, *Il bilancio della Prussia*, Foligno 1904.

L'esercizio provvisorio del bilancio negli Stati moderni

PER

UGO MONETTI

Premessa. — 1. Del diritto al bilancio in generale. — 2. La legge per l'esercizio provvisorio e il suo contenuto giuridico. — 3. Se convenga disciplinare con legge gli esercizi provvisori — 4. A quale potere spetti l'iniziativa per la legge predetta. — 5. Se l'esercizio provvisorio debba regolarsi sul bilancio in corso, ovvero su quello presentato e non per anco discusso. — 6. Difficoltà del riparto degli stanziamenti in dodicesimi. — 7. Durata dell'esercizio provvisorio. — 8. I sistemi dei vari Stati per l'autorizzazione dell'esercizio provvisorio: a) Italia; b) Francia; c) Belgio; d) Inghilterra; e) Spagna; f) Russia; g) Romania; h) Serbia; i) Giappone; l) Prussia. — 9. Conclusione.

Intorno all'istituto del bilancio nei vari Stati esiste una copiosa e interessante letteratura; vi sono numerosi trattati, monografie, articoli di riviste, concernenti il più importante documento finanziario dello Stato, ma pochi di essi accennano con qualche dettaglio a quell'istituto di contabilità pubblica, che si chiama *esercizio provvisorio del bilancio*, nessuno vi si sofferma alquanto per scoprirne l'intima portata, per studiarne con la necessaria ampiezza il contenuto e il fondamento giuridico. Eppure è a tutti noto con quanta e con quale frequenza codesto espediente finanziario viene praticato in tutti i paesi del mondo, ad eccezione della Prussia. Vi è anzi qualche Stato, ad esempio il Belgio, in cui il sistema dei *dodicesimi provvisori* vige « più come istituzione stabile che come espediente imposto da circostanze eccezionali » (1).

Abbiamo creduto pertanto non del tutto inutile riunire, in una sintesi sommaria, alcune considerazioni sull'importante argomento, e, con la scorta della legislazione vigente presso i diversi Stati (2), abbiamo anche cercato

(1) G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma 1910, officine tipografiche.

(2) Vedere: *L'ordinamento della contabilità di Stato all'estero* (Leggi, regolamenti, ecc. vigenti nei principali Stati. Pubblicazione della Ragioneria generale dello Stato, vol. I, 1911).