

## CONTRIBUTO ALL'INTERPRETAZIONE DELL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE

SOMMARIO: 1. I lavori preparatori. — *I primi tre commi dell'articolo*: 2. Le funzioni del Parlamento e del Governo in materia di bilancio - Lo Statuto albertino e la nuova Costituzione - Il potere di emendamento - Se un Governo dimissionario possa presentare i bilanci - Se il Parlamento possa respingere un bilancio. — 3. Il bilancio dello Stato: concetto, contenuto, requisiti, aspetti vari. — 4. Lo stato di previsione: formazione e discussione in Parlamento. — 5. Il rendiconto consuntivo: formazione e discussione in Parlamento. — 6. L'esercizio provvisorio del bilancio. — 7. La legge di bilancio - Sua natura particolare - Il divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio. — *L'ultimo comma dell'articolo*: 8. L'indicazione della copertura in relazione all'assunzione di nuovi oneri a carico dell'esercizio finanziario in corso. — 9. L'assunzione di nuovi oneri a carico degli esercizi finanziari futuri - La soluzione del problema basata su una classificazione dei diversi tipi di spese.

1. Fine di questo lavoro è quello di portare un modesto contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione, e specialmente all'ultimo comma, il più tormentato, di tale articolo. Non si può prescindere pertanto da un rapido esame dei lavori preparatori del testo costituzionale, quali risultano dai resoconti dell'Assemblea Costituente. Purtroppo però — ed è opportuno sottolinearlo subito — da questi lavori preparatori si può trarre ben poco. Infatti, sia in Sottocommissione che in Assemblea plenaria, l'articolo fu discusso e approvato rapidamente e gli interventi degli onorevoli costituenti riguardarono poco o nulla le questioni fondamentali e si soffermarono per lo più su aspetti secondari o addirittura marginali della materia trattata. Anche un breve riassunto serve, pertanto, ad intuire più quello che furono lo spirito, le intenzioni e le preoccupazioni del costituente, che non a comprendere la portata vera e propria delle disposizioni che si introdussero nel testo costituzionale (1).

Nella seduta del 24 ottobre 1946 della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il relatore Mortati, apertasi la discussione sull'iniziativa legislativa, segnalò l'opportunità di riservare la

---

(1) Per i resoconti stenografici della discussione dell'articolo 81 della Costituzione all'Assemblea Costituente, vedi: per le tornate della II Sottocommissione rispettivamente a pag. 418 per la seduta del 24 ottobre 1946, a pag. 791 per la seduta del 20 dicembre 1946 e a pag. 803 per la seduta del 21 dicembre 1946; per la seduta dell'Assemblea plenaria del 17 ottobre 1947, vedi a pag. 1314.

iniziativa in materia finanziaria alla sola prima Camera. L'onorevole Fabbri rilevò però, subito, che, essendo stato accolto il principio dell'eguaglianza dei poteri fra le due Camere, non si potevano porre dei limiti alla libertà di iniziativa della seconda Camera.

Fu a questo punto che l'onorevole Einaudi intervenne nella discussione per soffermarsi sulla opportunità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di bilancio, negandola, invece, ai membri delle due Camere. Infatti l'esperienza aveva dimostrato il pericolo di riconoscere alle Camere tale iniziativa, in quanto, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi si era verificato esattamente il contrario. Prospettò, di conseguenza, due soluzioni: o negare ai membri delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad indicare la copertura della spesa stessa.

Il relatore Mortati avvertì, allora, la Sottocommissione che, avendo già previsto tale ipotesi, aveva predisposto il seguente articolo:

« I progetti i quali importino oneri finanziari non potranno essere presi in esame ove non siano accompagnati dalla proposta relativa ai mezzi necessari per coprire la spesa corrispondente ».

L'onorevole Laconi, pur convenendo sulla fondatezza delle osservazioni del collega Einaudi, dichiarò di non vedere in qual modo si sarebbe potuto attuare praticamente il principio in questione, nella tema che, con la accettazione della formula Mortati, ogni proposta di spesa si sarebbe trasformata in un complesso piano finanziario.

L'onorevole Vanoni fece però presente che nella legge sulla contabilità di Stato vi era già una norma per la quale ogni richiesta di nuova spesa comportava l'obbligo di proporre anche i mezzi per fronteggiarla. Aggiungeva, inoltre, che la Commissione dei tecnici, che presso il Ministero della Costituente aveva studiato tali problemi, aveva sottolineato l'opportunità di sancire tale obbligo nella Costituzione, come garanzia della tendenza al pareggio del bilancio e concludeva esprimendo l'avviso che non sussisteva alcuna difficoltà per la pratica attuazione del principio stesso. L'onorevole Fabbri sottolineava a sua volta l'opportunità di porre il divieto alle proposte di spesa avanzate durante la discussione dei bilanci.

Dopo la lettura da parte del Presidente di una formula concordata tra gli onorevoli Mortati e Vanoni, alla quale aveva aderito anche l'onorevole Einaudi e così concepita:

« Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli »,

l'onorevole Patricolo, pur rendendosi conto della preoccupazione dei colleghi, invitò la Sottocommissione a non dimenticare che i rappresentanti del popolo non dovevano essere considerati come degli amministratori: essi dovevano portare la voce dei loro rappresentati e le necessità di questi, mentre l'Amministrazione statale avrebbe dovuto risolvere i problemi finanziari.

L'onorevole Einaudi replicò che quella che si voleva garantire con una norma costituzionale era la serietà non di una domanda generica, ma di una concreta proposta di spesa, mentre l'onorevole Vanoni ribadì che in sostanza bisognava distinguere la critica politica di una attività di governo che non sapesse risolvere un determinato problema, dall'iniziativa di chi proponeva concretamente una determinata spesa e doveva quindi proporre anche la maniera di coprirla. E aggiungeva che nella pratica la cosa non sarebbe stata difficile: si sarebbe trattato di prevedere nella stessa legge importante una spesa, una variazione ai capitoli del bilancio o un aumento delle imposte. Successivamente, l'onorevole Perassi sottolineò l'inapplicabilità di un simile procedimento di fronte a una improvvisa calamità, mentre l'onorevole Porzio si dichiarò favorevole all'impostazione del collega Vanoni e l'onorevole Laconi ribadì la sua preoccupazione che il congegno previsto dalla proposta non sarebbe stato in pratica attuabile.

L'onorevole Fuschini dichiarò a questo punto di ritenere superfluo stabilire che la proposta di spesa dovesse essere accompagnata da quella dell'entrata correlativa, in considerazione del fatto che l'iniziativa parlamentare non si esaurisce nella presentazione del progetto, ma si sviluppa in una presa in considerazione da parte dell'Assemblea, la quale si deve esprimere attraverso la sua maggioranza, offrendo così una garanzia di serietà.

Ma l'onorevole Einaudi, rispondendo all'onorevole Fuschini, insistette sull'utilità di fissare nella Costituzione un criterio al quale subordinare la presa in considerazione da parte di una Camera della proposta di un suo membro. Rilevò, inoltre, che la disposizione proposta avrebbe avuto un contenuto morale, ma una scarsa importanza pratica, poichè nei moderni sistemi costituzionali l'occasione di leggi di iniziativa parlamentare è venuta quasi del tutto a mancare, in quanto il Governo è emanazione del Parlamento.

L'onorevole Bozzi, richiamandosi alla lettera dell'articolo 43 della legge sulla contabilità di Stato propose allora di adottare la seguente formulazione:

« Nelle proposte di nuove e maggiori spese e nelle leggi che le approvano devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse ».

A sua volta l'onorevole Perassi si dichiarò perplesso di fronte alle proposte avanzate in merito alla copertura delle spese derivanti dalle proposte di legge, in quanto l'inserimento di tale norma in una Costituzione rigida avrebbe significato l'invalidazione di ogni legge che non rispondesse alla esigenza di prevedere, accanto alla spesa, il mezzo per fronteggiarla.

A questo punto la formulazione proposta dall'onorevole Bozzi, alla quale dichiararono di aderire gli onorevoli Mortati e Vanoni, veniva approvata a maggioranza della Sottocommissione.

Il 20 dicembre dello stesso anno la medesima Sottocommissione approvava senza alcuna discussione l'articolo 26 del progetto di Costituzione, nel seguente testo:

« Nelle proposte che importino nuove o maggiori spese, e nelle leggi che le approvano, devono essere indicati i mezzi per farvi fronte ».

Nella successiva seduta del 21 dicembre veniva a sua volta posta in discussione la seguente formulazione dell'articolo 37 del progetto:

« Le Camere approvano ogni anno il bilancio presentato dal Governo.

« Con la legge di approvazione non si potranno stabilire nuovi tributi e nuove spese.

« L'esercizio provvisorio non può essere concesso se non per legge, e per un periodo non eccedente i quattro mesi ».

Furono subito approvati il primo e il secondo comma, mentre il terzo fu approvato, nella seguente formulazione, comprendente alcuni emendamenti proposti dall'onorevole Mortati:

« L'esercizio provvisorio non può essere concesso se non una sola volta, per legge approvata dal Parlamento, e per un periodo non eccedente i quattro mesi ».

Infine fu aggiunto il seguente comma:

« Le Camere approvano ogni anno con legge il rendiconto generale ».

Nella stesura definitiva del progetto di Costituzione il contenuto degli articoli 26 e 37 fu riunito in un solo articolo, l'articolo 77, che risultò così formulato:

« Le Camere approvano ogni anno il bilancio e il rendiconto consuntivo presentato dal Governo.

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

« Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

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

L'Assemblea Costituente discusse l'articolo nella seduta del 17 ottobre 1947. Primo ad intervenire nella discussione fu l'onorevole De Vita, che illustrò il seguente emendamento sostitutivo dell'intero articolo 77:

« Le Camere votano ogni anno il bilancio e il rendiconto presentati dal Governo.

« Il bilancio, con gli eventuali emendamenti sia in ordine alla spesa, che ai mezzi destinati a coprirlo, è approvato a maggioranza di due terzi.

« Nessun disegno di legge, che importi nuove o maggiori spese, può essere presentato al Parlamento se non è accompagnato da un corrispondente disegno di legge relativo ai mezzi atti a coprire le spese stesse.

« Il bilancio è unico e comprende i bilanci dei vari Enti autonomi.

« L'unità fondamentale del bilancio è il capitolo. Ogni capitolo riguarda un determinato servizio o un distinto cespite di entrata.

« L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso che per legge, una sola volta, e per un periodo non superiore a quattro mesi ».

L'onorevole De Vita, dopo avere lamentato l'insufficienza dei sistemi finanziari in confronto allo sviluppo della vita sociale contemporanea e dopo essersi soffermato su alcuni problemi concernenti l'imposizione fiscale, si dichiarò convinto che solo con l'introduzione nella Costituzione di un articolo come quello proposto, si sarebbe potuto attuare pienamente, anche nel campo finanziario, il principio del rispetto delle minoranze.

L'onorevole Codacci Pisanelli, a sua volta, propose di aggiungere alla fine dell'articolo il seguente comma aggiuntivo:

« I tributi e le prestazioni di qualsiasi specie potranno essere imposti dagli enti pubblici soltanto in base a legge ordinaria, approvata dalla Camera dei Deputati prima che dal Senato ».

Il proponente sostenne la necessità di richiamarsi a una legge ordinaria per evitare il ripetersi di esempi di esercizio del potere pubblico di imposizione attraverso metodi diversi. La priorità dell'approvazione da parte della Camera rispetto al Senato si sarebbe dovuta considerare, secondo il proponente, come un semplice criterio di procedura e non

come una affermazione di preminenza di un ramo del Parlamento nei confronti dell'altro (2).

Un altro emendamento, presentato dall'onorevole Bertone, concerneva l'esercizio provvisorio del bilancio. L'onorevole Bertone propose, infatti, di sostituire nel secondo comma le parole:

« Una sola volta e per un periodo non superiore ai quattro mesi » con le parole: « Per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi », al fine di evitare l'incoraggiamento a chiedere autorizzazioni per un tempo più lungo del necessario.

Ultimo emendamento presentato fu quello dell'onorevole Foschini, col quale si proponeva di aggiungere al secondo comma il seguente: « In caso di guerra l'esercizio provvisorio sarà regolato con la concessione di maggiori poteri al Governo a norma dell'articolo 75 ». L'onorevole Foschini giustificò la sua proposta con la necessità, in caso di guerra, di regolare in via straordinaria la concessione dell'esercizio provvisorio al Governo da parte delle Camere.

Il Presidente della Commissione per la Costituzione, onorevole Ruini, espresse il pensiero della Commissione sui quattro emendamenti. Circa la proposta presentata dall'onorevole De Vita, osservò che il suo contenuto non ne giustificava l'inserimento nel testo costituzionale. Dichiarò, invece, di accogliere senz'altro l'emendamento dell'onorevole Bertone. Circa l'emendamento dell'onorevole Codacci Pisanelli, osservò che la materia era già stata disciplinata dall'articolo 18 del progetto, il quale stabiliva che nessuna prestazione personale o patrimoniale poteva essere imposta se non in base alla legge. Infine, dichiarò di ritenere che l'emendamento Foschini si sarebbe dovuto tenere presente al momento di parlare dei poteri da concedersi al Governo in caso di guerra.

A questo punto l'onorevole Buffone propose di sopprimere il penultimo comma dell'articolo, riguardante il divieto di stabilire nuove spese con la legge di bilancio. L'onorevole Ruini difese il testo originario, definendolo una norma di correttezza contabile ammessa nei Paesi più ordinati, al fine di non varare provvedimenti tributari confondendoli con i bilanci. Ed aggiunse: « La Camera, discutendo i bilanci, potrà aumentare o diminuire le cifre dei capitoli; ma non aumentare o modificare le imposte che sono regolate da apposite leggi, e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese. L'aumento delle spese dovrà av-

---

(2) L'articolo 10 dello Statuto Albertino era il seguente:

« La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione dei tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati ».

venire nei limiti di tali leggi; se si vuole andare al di là, bisogna modificarle ».

Gli onorevoli Foschini e Codacci Pisanelli dichiararono di ritirare i rispettivi emendamenti, mentre l'onorevole De Vita insistette sul proprio, sostenendone il contenuto costituzionale.

Dopo che il Presidente ebbe dato atto all'onorevole Ruini che nel primo comma le parole « il bilancio » dovevano considerarsi un errore di stampa da sostituirsi con le parole « i bilanci », l'Assemblea respinse l'emendamento De Vita in tutti i suoi commi ed approvò l'articolo 77 nel testo originario, ad eccezione del secondo comma a cui apportò la modificazione proposta dall'onorevole Bertone nei confronti dell'esercizio provvisorio (3).

L'articolo risultò pertanto il seguente:

« Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

« L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

« Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

« Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

#### I PRIMI TRE COMMI DELL'ARTICOLO

2. Il primo comma dell'articolo 81 della Costituzione stabilisce che le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo (4).

(3) A proposito dei rapporti tra la disposizione dell'articolo 43 della legge di contabilità con la disposizione di cui al 4° comma dell'articolo 81, su cui si ritornerà in seguito, giova rilevare fin d'ora che la differenza consiste nel fatto che l'articolo 43 si riferisce alle spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio. Di conseguenza questo concetto dovrà ritenersi o implicito nel testo costituzionale, nel quale non appare, o si deve ritenere che il testo costituzionale, innovando la disciplina in materia, abbia inteso sopprimere la limitazione che il concetto stesso comporta.

(4) Sull'intero argomento dell'articolo 81 si possono consultare i seguenti autori:

ALPINO G., *Piano coi Bilanci*, in « Informazione industriale », 11 dicembre 1958; ANELLI C., *Bilancio e Tesoreria*, in « Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze », 1956, I, 294; ARRIGONI A. L., *Il controllo economico delle spese dello Stato*, in « Il Sole », 5 febbraio 1958; BALLADORE PALLIERI G., *La Nuova Costituzione Italiana*, 1948, pag. 106; BENTIVEGNA C., *Elementi di contabilità di Stato*, 1950, pag. 156; BIANCHI D'ESPINOSA L., *Il Parlamento*, in « Commentario sistematico della Costituzione italiana » di LEVI e CALAMANDREI, II, 1950, pag. 47 e segg.; BOZZINI F., *Eccesso legislativo*, in « Corriere della Sera », 25 febbraio 1958; BUSCEMA S., *Programmi e copertura*, in « 24 Ore », 1954, n. 102; BUSCEMA

La prima considerazione da fare riguarda la perfetta parità di poteri tra le due Camere in materia di esame e di approvazione dei bilanci. Ciò è una conseguenza della perfetta parità riconosciuta, sotto tutti i punti di vista, dalla Costituzione ai due rami del Parlamento, al contrario di quanto previsto dallo Statuto Albertino, tra l'altro proprio in materia

---

S., *Copertura e costituzionalità delle leggi che comportano nuove e maggiori spese*, in « Riv. di dir. fin. e scienza delle finanze », 1955, I, 24; BUSCEMA S., *Il prelievo dal fondo di riserva per spese impreviste*, ivi, 1956, II, 139 (nota); BUSCEMA S., *Sull'incremento del disavanzo iniziale del bilancio*, in « Rivista della Guardia di Finanza », 1957, 9; BUSCEMA S., *Il bilancio statale negli aspetti politico-economico e giuridico*, in « Il Corriere amministrativo », 1957, pag. 1763 e 1895; CAMBI E., *L'articolo 81*, in « Il Globo », 22 settembre 1955; CAMBI E., *I miliardi per la scuola*, ivi, 16 settembre 1958; CIANI A., *L'articolo 81 della Costituzione e le nuove o maggiori spese a carico degli esercizi futuri*, in « Rivista di Politica Economica », 1959, pag. 768; CORBINO E., *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in « Rassegna Parlamentare, anno 1<sup>o</sup>, n. 5, pag. 12 e segg. »; D'ALBERGO E., *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in « Rassegna Parlamentare », anno 1<sup>o</sup>, n. 5, pag. 16 e segg. »; DI PAOLO G., *Una difficile estate*, in « Mondo Economico » 31 maggio 1958; DI PAOLO G., *Discussioni sull'articolo 81*, in « 24 Ore », 10 giugno 1958; DI PAOLO G., *Ortodossia finanziaria*, in « 24 Ore », 25 aprile 1959; DUS R., *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in « Rassegna Parlamentare », anno 1<sup>o</sup>, n. 5, pag. 26 e segg. »; EINAUDI L., *Lo scrittoio del Presidente*, 1956, pagg. 200 e 232 e segg. »; FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, 1948, pag. 137 e segg. »; FATTOROSI, *Sviluppo storico dell'Ordinamento del bilancio italiano ed il controllo del Ministero del Tesoro*, 1953, pag. 24; FERRARI G., *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in « Rassegna Parlamentare », anno 1<sup>o</sup>, n. 6, pag. 2 e segg. »; GALEOTTI S., *Il divieto di nuove spese nella legge di approvazione del bilancio*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1950, II, 159 (nota); G. E. P., *Occorre chiarire il problema della legittimazione degli impegni pluriennali di spesa nel bilancio*, in « Il Sole », 21 dicembre 1958; GIANNINI A., *Sulla legge di bilancio*, in « Il Consiglio di Stato », 1954, II, 67; JANNACCONE C., *Scritti e discorsi*, pag. 279; INGROSSO G., *L'articolo 81 della Costituzione italiana*, in « Archivio Finanziario », IV, 1954, 521; INGROSSO G., *Diritto finanziario*, 1956, pag. 68 e segg. »; MACCANICO A., *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in « Studi sulla Costituzione », II, Giuffrè, 1958, pag. 515; MAGNALDI G., *L'articolo 81 della Costituzione*, in « Il Corriere Amministrativo », 1949, pag. 667; MEZZACAPO C., *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in « Rassegna Parlamentare », anno 1, n. 5, pag. 34 e segg. »; PARATORE G., *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, in « Mondo Economico », 10 settembre 1955; PELLA G., *Falle da chiudere*, in « Gazzetta del Popolo », 4 settembre 1955; POZZI L., *Il pareggio del bilancio*, in « Rivista italiana di Ragioneria », 1954, pag. 95; POZZI L., *U. c. articolo 81 della Costituzione*, in « Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze », 1955, I, 280; REPACI F., *I conti non tornano*, da « Il Mondo », 1955, 12 aprile; REPACI F., *Disavanzi, debiti pubblici e l'articolo 81 della Costituzione*, in « Riv. di Dir. Finanziario e Scienza delle Finanze », 1955, I, 215; REPACI F., *Postilla sull'interpretazione dell'articolo 81*, ivi, 1955, I, 230; REPACI F., *In difesa dei classici principî della gestione della finanza pubblica*, (Recensione al vol. Einaudi « Lo scrittoio del Presidente »), in « Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze », 1956, I, 224; RIERA A., *Il bilancio dello Stato*, in « Rivista italiana di Ragioneria », 1953, pag. 184; RIETTI R., *Relazione tra le entrate e le spese nello stato di previsione*, Montecitorio, 1956, II; RUINI M., *Il bilancio dello Stato*, in « Rivista di Politica Economica », 1951, pag. 621; RUINI M., *Il bilancio dello Stato e l'articolo 81 della Costituzione*, ivi, 1955, pag. 1005; SCOCA S., *L'articolo 81 della Costituzione*, in « Civitas », 1950, I, pag. 50.

finanziaria, in relazione al fatto che mentre la Camera dei Deputati era a carattere elettivo, il Senato del Regno era di nomina regia.

Da ciò deriva la conseguenza che i bilanci possono essere presentati indifferentemente all'uno o all'altro ramo del Parlamento, possono essere approvati prima dall'uno o dall'altro, possono essere modificati dall'uno o dall'altro e ritrasmessi al secondo per l'esame delle modifiche introdotte. La prassi seguita per questi ultimi esercizi è stata quella di dividere i bilanci in due gruppi, di cui il primo concernente gli stati di previsione dei Ministeri finanziari, economici e tecnici, e il secondo quello dei Ministeri amministrativo-politici: un gruppo viene presentato alla Camera e l'altro, contemporaneamente, al Senato. L'anno successivo si inverte l'assegnazione.

Il comma stabilisce che compito del Parlamento è quello di approvare il bilancio. Ne deriva la necessità di una legge vera e propria per dare efficacia giuridica a un progetto di bilancio, qualunque sia il carattere di questa legge. Di conseguenza *l'iter legis*, salvo qualche eccezione per la fase dell'esame preliminare in sede di Commissioni parlamentari, è quello seguito per qualsiasi altra legge: presentazione, esame in Commissione, esame in Assemblea plenaria, discussione generale e discussione particolare, votazione, presso l'uno e l'altro ramo del Parlamento, poi promulgazione e pubblicazione sulla « Gazzetta Ufficiale ». Ne deriva anche una facoltà per il Parlamento di emendare il progetto di legge, anche se contenuta da qualche limitazione ispirata per lo più a motivi generali di logica. Così si possono spostare da uno stato di previsione all'altro determinate somme di spesa: ma ciò può farsi solo prima dell'approvazione del riepilogo generale della spesa, contenuto nello stato di previsione del Tesoro. Successivamente si possono spostare determinate somme di spesa solamente da un capitolo all'altro di uno stesso stato di previsione. Altra fondamentale limitazione è quella contenuta nel comma 3 dell'articolo 81, sulla quale avremo occasione di soffermarci in seguito.

È anche sancito dal primo comma dell'articolo il principio dell'annualità del bilancio. Questo principio, accolto in tutti gli Stati, si applica però in diversa maniera: in alcuni Stati, infatti, si segue la decorrenza dell'anno solare (es. Francia, Belgio, Olanda), mentre in altri si segue una diversa decorrenza, sempre per un periodo di 12 mesi, ma con diversi termini iniziali e finali (es. Inghilterra, 1° aprile-31 marzo). In Italia, mentre in principio si è seguito il criterio dell'anno solare, a partire dall'esercizio 1884-85 si è passati a quello dell'anno finanziario con decorrenza 1° luglio-30 giugno.

Il passaggio dall'uno all'altro sistema fu determinato dall'impossibilità di tenere aperte le Camere durante il periodo estivo. Di conseguenza i bilanci venivano presentati all'inizio del mese di settembre, per cui era quasi impossibile concluderne l'esame e l'approvazione prima dell'inizio del nuovo anno solare. Tale quasi impossibilità si ripresentò però, sin dall'inizio, anche con il nuovo sistema, tanto è vero che quasi sempre, in tanti decenni di vita unitaria, si è dovuto ricorrere all'esercizio provvisorio. Per tale ragione e per varie altre, tra cui quella dello sfasamento con i bilanci delle grandi aziende pubbliche (che seguono il sistema dell'anno solare), si va prospettando l'eventualità del ritorno al vecchio sistema.

Il comma parla di bilanci e di rendiconti consuntivi presentati dal Governo. Si fissa così il principio che al potere esecutivo compete la presentazione e quindi la preparazione del bilancio, mentre al potere legislativo compete, come si è detto, l'approvazione.

Entro il 31 gennaio di ogni anno è presentato al Parlamento, da parte del Ministero del tesoro, il progetto di bilancio per l'esercizio che ha inizio il 1° luglio successivo, costituito dallo stato di previsione della entrata e da tanti stati di previsione della spesa quanti sono i Ministeri.

Giova sottolineare che l'articolo parla, al comma 1°, di « bilanci » e non di « bilancio » in quanto il costituente volle esplicitamente che si evitasse la presentazione di un bilancio non distinto per Ministeri.

Contestualmente dovrebbe presentarsi al Parlamento anche il rendiconto consuntivo dell'esercizio chiusosi il 30 giugno dell'anno precedente. Purtroppo però, a distanza di ben 12 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, questo precetto non è stato ancora applicato dai Governi in carica e l'ultimo rendiconto consuntivo presentato al Parlamento è quello riguardante l'esercizio 1954-55.

D'altra parte il Parlamento deve ancora concludere l'esame di ben quattordici rendiconti, di cui il primo risale all'ormai lontano esercizio 1941-42!

3. Così dal comma 1 dell'articolo 81 esce sufficientemente delineato quello che è il bilancio dello Stato italiano: le disposizioni contenute nella legge per la contabilità generale dello Stato completano il quadro di questo istituto, fondamentale nella vita di una società giuridicamente organizzata (5).

---

(5) Giova ricordare che il nostro sistema di preparazione, approvazione ed esecuzione del bilancio risale nelle sue linee fondamentali all'inizio del Regno d'Italia, o meglio ancora più indietro nel tempo, alla legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483.

Il bilancio dello Stato italiano risulta innanzitutto un bilancio di competenza in quanto comprende: 1) le entrate che *si prevede* di acquisire in un determinato esercizio; 2) le spese che *si prevede* di poter disporre nel medesimo esercizio. In altri termini il nostro bilancio considera le entrate nella fase dell'accertamento e le spese in quella dell'impegno, al contrario di quanto avviene per i bilanci c.d. di cassa, in cui le entrate e le spese sono prese in considerazione — rispettivamente — nella fase dell'incasso e del pagamento.

Senza volere uscire dai limiti del presente studio, che si propone di restare nel campo del diritto costituzionale, si ritiene necessario a questo punto esaminare sommariamente la struttura del bilancio dello Stato, nei suoi requisiti, nel suo contenuto e nei suoi aspetti.

Circa i requisiti è sufficiente ricordare i principî a cui il nostro bilancio deve rimanere fermamente ancorato.

Tali principî sono: quello dell'annualità, per cui il bilancio dello Stato si riferisce a un periodo di dodici mesi (comma 1 dell'articolo 81 della Costituzione); quello della universalità, per cui nel bilancio devono essere indicate tutte le entrate e tutte le spese (articoli 142 e 219 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, numero 827); quello della integrità, per cui le entrate e le spese debbono essere riportate integralmente, nel senso che per le prime non debbono essere detratte le spese per la riscossione e per le seconde non deve essere detratta alcuna somma per effetto di qualsiasi entrata (articolo 134 del citato Regolamento); quello della unità, per cui non è ammessa alcuna spesa al di fuori del bilancio, salvo particolari gestioni derivanti da leggi speciali (articolo 39 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato); quello, infine, della specializzazione, per il quale entrate e spese debbono essere ripartite in articoli, capitoli, categorie, titoli (articoli vari del citato regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440).

Circa il contenuto, il bilancio risulta di un elenco di entrate e di spese, divise in ordinarie e straordinarie, a seconda che derivino da causa permanente e normale o meno.

Inoltre, le entrate e le spese sono divise in due diverse categorie, a seconda che si tratti di entrate e spese effettive, o di entrate e spese per movimento di capitali.

Le spese sono classificate a seconda che siano spese fisse o meno, spese obbligatorie o meno, spese d'ordine o meno, spese riportate o meno.

Nel bilancio compaiono inoltre diversi «fondi», tra i quali assu-

mono particolare rilievo il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (articolo 40 del citato regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440) il fondo di riserva per le spese impreviste (art. 42 del citato r.d.), il fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso.

Il bilancio dello Stato che è innanzitutto un documento contabile, cioè un elenco di entrate e di spese, che si prevede di realizzare e di erogare in un dato lasso di tempo, può essere considerato sotto vari aspetti — giuridico, politico, sociale, economico, amministrativo — al fine di meglio compenetrarne la complessa figura. Sotto l'aspetto giuridico il bilancio, una volta approvato, costituisce il fondamento di tutta l'attività finanziaria dello Stato, col conferimento all'esecutivo della sua gestione per il perseguimento delle finalità pubbliche. Assumono importanza sotto questo aspetto le funzioni del Parlamento e del Governo in materia di bilancio, che nel nostro sistema rivelano la preminenza del potere legislativo sull'esecutivo, come pure i caratteri e il contenuto della legge di bilancio, nonché le norme costituzionali e legislative e le disposizioni regolamentari in materia.

Sotto l'aspetto politico il bilancio costituisce l'espressione finanziaria del programma governativo, sul quale è intervenuta una deliberazione del Parlamento (6).

La qualificazione della spesa e dei tributi sono, in fondo, i punti cardinali dell'indirizzo politico del bilancio dello Stato. L'articolo 81 ha tentato di attenuare le conseguenze del capovolgimento delle posizioni Parlamento-Governo in materia di pubblica finanza. Infatti, mentre nel passato erano i Parlamenti a resistere alle proposte di spesa avanzate dal Governo, nel nostro tempo si verifica il fenomeno opposto, per cui i membri del Parlamento presentano proposte di legge o emendamenti a disegni di legge governativi, implicanti spese, senza prendere, spesso, in considerazione i mezzi finanziari per farvi fronte. Si sono ricercate le cause di questo capovolgimento di posizioni e si sono volute indicare innanzi tutto nel sempre maggiore intervento dello Stato in materia eco-

---

(6) L'aspetto politico del bilancio è riconosciuto in genere dalla dottrina. Così ad esempio:

BENTIVEGNA C., *Elementi di contabilità di Stato*, Milano, 1955, pag. 163 e segg.; MACCANICO A., *op. cit.*, pag. 550 e segg.; BUSCEMA S., *Il bilancio statale negli aspetti politico, economico e giuridico*, in « Il Corriere Amministrativo », 1957, pag. 1763 e segg.

Anche il VIRGA, (*Diritto Costituzionale*, Palermo, 1952, pag. 161 e segg.) sostiene che con l'approvazione del bilancio si attua una valutazione politica.

Il GIANNINI A., (*Sulla legge del bilancio*, in « Il Consiglio di Stato », 1954, II, pag. 67 e segg.) invece sostiene che il sindacato parlamentare dovrebbe essere meramente tecnico-contabile.

nomica, come pure nella dilagante partitocrazia e nei sistemi elettorali moderni, ecc.

Sotto l'aspetto sociale il bilancio ha assunto sempre di più la funzione di mezzo di redistribuzione del reddito, mediante l'interdipendenza tra l'entrata e la spesa, per cui alle classi e alle categorie meno abbienti affluiscono aliquote di reddito e di capitali prelevate alle classi e alle categorie più abbienti.

Sotto l'aspetto economico il bilancio, già in passato riconosciuto come strumento politico per realizzare un equilibrio di mercato favorendo il libero gioco delle forze economiche, è da considerare oggi quale strumento fondamentale per regolare e sviluppare l'economia nazionale. Si può addirittura figurare come un piano che, come tale, opera una determinata serie di scelte e tiene conto anche delle congiunture economiche. Naturalmente questo aspetto del bilancio è strettamente legato alla struttura politica, economica e sociale dello Stato.

Sotto l'aspetto amministrativo, che è quello che per primo caratterizza il bilancio dello Stato, questo appare il documento nel quale sono contemplate le entrate e le spese dello Stato, con funzioni di guida per chi deve provvedere a quelle entrate e a quelle spese.

4. La preparazione degli stati di previsione è di competenza del Ministero del tesoro. Le Ragionerie Centrali, seguendo le indicazioni dei singoli Ministeri, predispongono gli schemi dei rispettivi bilanci, che sono poi trasmessi al Ministero del tesoro. La Ragioneria Generale dello Stato, basandosi sulle indicazioni ricevute (entro il 31 ottobre di ogni anno), redige il progetto del bilancio di previsione.

I vari stati di previsione sono sottoposti dal Ministro del tesoro alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, nella sua qualità di organo collegiale di coordinamento di tutta l'attività dello Stato.

Successivamente alla approvazione del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Repubblica autorizza la presentazione alle Camere dei vari disegni di legge contenenti gli stati di previsione, così come avviene per qualsiasi altro progetto di legge.

Una volta presentati all'una o all'altra delle due Camere, entro il 31 gennaio di ogni anno, i disegni di legge di bilancio seguono in linea di massima la procedura stabilita per tutti gli altri disegni di legge. Sono, cioè, assegnati alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali li presentano alla discussione dell'Assemblea plenaria con una propria relazione. Alla Camera dei Deputati ciascuna Commissione deve essere integrata, ai sensi dell'articolo 32 del Regolamento, da nove mem-

bri della Commissione Bilancio, designati di volta in volta per ciascuno stato di previsione dal Presidente della Commissione stessa. All'esclusiva competenza della Commissione Bilancio appartiene poi l'esame preliminare degli stati di previsione dei Ministeri del bilancio e delle partecipazioni statali, quello dei rendiconti generali dell'Amministrazione dello Stato, nonché l'esame preliminare dei riepiloghi generali dell'entrata e della spesa, contenuti nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Per quest'ultimo esame la Commissione si suddivide in Sottocommissioni per gruppi di Ministeri e ciascuna delle Sottocommissioni deve essere integrata da un Comitato di nove membri, designati di volta in volta, per ciascun bilancio dal Presidente della Commissione competente per materia.

Alla Camera la discussione in Assemblea dello stato di previsione del Ministero del tesoro precede, ai sensi dell'articolo 32 del Regolamento, quella degli altri bilanci.

Il Regolamento del Senato stabilisce invece all'art. 30 che i bilanci devono essere inviati contemporaneamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione Finanze e tesoro. La Commissione competente riferisce all'Assemblea, previo parere scritto della Commissione Finanze e tesoro, che deve essere comunicato a quella competente entro un mese dall'invio del bilancio.

Una volta approvato dalle Commissioni, un disegno di legge di bilancio passa all'esame delle rispettive Assemblee plenarie, che procedono alla discussione generale, e quindi a quella degli articoli, dei titoli, dei capitoli e dei riepiloghi e infine all'approvazione dei medesimi e a quella finale dell'intero progetto di legge. Seguono infine la promulgazione e la pubblicazione della legge sulla « Gazzetta Ufficiale ».

Ci si può chiedere a questo punto se un Governo dimissionario possa presentare un bilancio al Parlamento. Riteniamo che un Gabinetto dimissionario debba astenersi dal compiere tale atto perchè la presentazione del bilancio investe l'indirizzo del Governo futuro. Pertanto, qualora nel mese di gennaio, entro il quale la presentazione deve avvenire — ai sensi dell'art. 34 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, modificato dall'art. 6 della legge 9 dicembre 1928 — si incappi in una crisi ministeriale, il Governo dimissionario potrà presentare al Parlamento un disegno di legge di modifica del predetto art. 34 e di proroga del termine di presentazione del bilancio per l'esercizio finanziario di cui trattasi.

Altra interessante questione è quella delle conseguenze derivanti da un voto contrario del Parlamento in materia di bilancio. La dottrina ritiene in genere possibile il cosiddetto rifiuto di bilancio. In Italia ciò av-

venne il 18 maggio 1893, quando la Camera dei Deputati respinse lo stato di previsione della spesa del Ministero della grazia e giustizia per l'esercizio 1893-94: conseguenza furono le dimissioni del Ministro di grazia e giustizia e la presentazione di un nuovo progetto di bilancio.

Ma il problema più interessante è quello dell'esame in Parlamento del bilancio dello Stato. L'ormai consueto ricorso all'esercizio provvisorio di esso e l'interminabile durata delle discussioni parlamentari hanno suscitato polemiche e discussioni su tale attività del Parlamento e numerosi tentativi di risolvere il problema mediante nuove e più efficaci procedure, che per altro non si sono ancora tramutate in norme dei Regolamenti parlamentari (7). Si ritiene che occorre affrontare questo pro-

---

(7) Le proposte di variazioni alla procedura di approvazione dei bilanci, dal 1948 ad oggi, sono state numerose e diverse. Gioverà ricordarne le principali e per sommi capi.

Il problema fu affrontato per la prima volta dalle Giunte Permanenti del Regolamento delle due Camere verso l'inizio del 1949: poichè non fu raggiunto un accordo, il Senato lasciò immutato il proprio Regolamento in merito, mentre la Camera dei Deputati introdusse la procedura di cui all'articolo 32 del Regolamento, procedura tuttora vigente e da noi indicata nel testo.

Successivamente fu costituito un Comitato di studio — composto da un Vice Presidente del Senato, da un Vice Presidente della Camera e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio — il quale, a conclusione dei propri lavori, presentò una serie di suggerimenti per la modifica della discussione dei bilanci, proponendo tra l'altro di riunire tutti gli stati di previsione in un unico disegno di legge. Le conclusioni del Comitato non furono però prese in considerazione dalle Camere, che proseguirono nella discussione dei bilanci nel rispetto dei rispettivi regolamenti.

Il 13 dicembre 1950 il Ministro Pella presentava alla Camera un disegno di legge, che si proponeva di modificare la legge sul patrimonio e la contabilità dello Stato, unificando in un solo disegno di legge tutti gli stati di previsione e il riepilogo generale e fissando al mese di febbraio la presentazione dei bilanci. Il disegno di legge fu approvato dalla Commissione Finanze e tesoro e successivamente dall'Assemblea plenaria, su relazione dell'On. Corbino. Al Senato invece emersero notevoli perplessità e dubbi, per cui la relazione del Senatore Marconcini all'Assemblea Plenaria, informava il Senato che la Commissione aveva respinto il principio di unificare in un solo disegno di legge tutti gli stati di previsione. Pertanto l'Assemblea accolse solamente lo spostamento del termine di presentazione dei bilanci.

Più o meno nello stesso periodo fu approvata dal Senato, ma non anche dalla Camera, una proposta di legge dei Senatori Ruini, Paratore ed altri, con la quale si modificava il corso dell'esercizio finanziario al fine di farlo coincidere con l'anno solare e si apportavano altre modifiche alla discussione dei bilanci.

Nel corso della II Legislatura Repubblicana il problema della procedura della discussione dei bilanci fu posto di nuovo all'attenzione del Parlamento nella relazione allo stato di previsione del Tesoro per l'esercizio 1954-55, a firma del Senatore Bertone. In tale relazione si lamentava innanzitutto che alle Camere venisse ad essere riservato, con il sistema vigente, un troppo limitato potere di emendamento dei bilanci. Al termine della discussione il Ministro Gava affermò che il Governo intendeva studiare ed approfondire il problema della discussione dei bilanci, ispirandosi al concetto che gli aspetti politici fondamentali di essi avessero formato oggetto di ampio esame nelle Assemblee, riservando in linea di massima alle Commissioni l'esame degli aspetti tecnici dei bilanci stessi.

Presentando alla Camera la relazione allo stato di previsione dell'entrata e

blema tenendo presenti innanzi tutto alcune considerazioni di ordine generale e tra queste quella per cui una modifica sia della legge di contabilità generale dello Stato, che delle norme regolamentari parlamentari

---

della spesa del Ministero del Tesoro per l'esercizio finanziario 1955-56, il Presidente della Commissione Finanze e tesoro della Camera, presentò anche una notevole relazione riguardante il complesso problema della discussione dei bilanci. È stato giustamente rilevato che tale relazione ha avuto soprattutto il merito di agganciare il problema procedurale ai problemi fondamentali derivanti dalla interpretazione dell'articolo 81. Le conclusioni della relazione dell'On. Castelli Avolio furono a favore di una modifica degli articoli 34 e 35 della legge di contabilità, al fine di riunire in due soli disegni di legge tutti i bilanci, nel senso che il primo avrebbe dovuto avere per oggetto lo stato di previsione dell'entrata, con annesso il riepilogo generale dell'entrata e della spesa; e il secondo disegno di legge avrebbe dovuto avere per oggetto l'intero stato di previsione della spesa, con il riepilogo della spesa per i singoli ministeri e con i bilanci delle Amministrazioni autonome dello Stato.

Le norme regolamentari si sarebbero dovute modificare nel senso che la competenza per l'esame preliminare del disegno di legge concernente lo stato di previsione dell'entrata e del disegno di legge concernente lo stato di previsione della spesa avrebbe appartenuto alla Commissione Finanze e tesoro. Il disegno di legge concernente lo stato di previsione della spesa si sarebbe dovuto inviare anche alle Commissioni competenti per materia, che avrebbero dovuto esprimere un proprio parere per la parte di loro competenza e nominare un relatore speciale che avrebbe collaborato alla redazione della relazione finale. La Commissione Finanze e tesoro avrebbe proceduto, quindi, all'esame del disegno di legge e alla nomina di un relatore generale per la discussione in Assemblea.

Al termine della discussione generale in Assemblea e dopo l'approvazione del riepilogo della spesa per ministeri, le singole parti dello stato di previsione e i corrispondenti articoli del disegno di legge sarebbero stati rimessi alle Commissioni competenti per ministero per la formulazione definitiva dei capitoli e degli articoli: infine la Camera avrebbe proceduto all'approvazione dei capitoli e degli articoli senza discussione e senza dichiarazioni di voto, e all'approvazione finale dell'intero disegno di legge con dichiarazioni di voto. Analoga procedura si sarebbe dovuta seguire per il disegno di legge contenente lo stato di previsione dell'entrata.

Conseguenza della relazione dell'On. Castelli Avolio fu l'insediamento di una Commissione interparlamentare di studio del problema, la quale presentò le sue conclusioni nel novembre del 1956 proponendo alcune modifiche alla legge di contabilità dello Stato ed altre ai regolamenti parlamentari. Le prime si ispiravano al principio di riunire in un unico disegno di legge lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa, con gli annessi bilanci delle Amministrazioni autonome dello Stato.

Circa le modifiche ai regolamenti parlamentari, si proponeva di deferire l'esame del disegno di legge di bilancio a tutte le Commissioni permanenti, che avrebbero dovuto redigere una relazione scritta sulla parte di propria competenza. Successivamente la Commissione Finanze e tesoro si sarebbe costituita in Giunta del bilancio, con la partecipazione dei Presidenti e dei relatori delle altre Commissioni permanenti. La Giunta del bilancio avrebbe proceduto, quindi, all'esame del disegno di legge ed avrebbe riferito all'Assemblea con una relazione generale. Si proponeva, inoltre, di procedere nelle Assemblee plenarie a una discussione organizzata, nel senso previsto dall'articolo 13-bis del Regolamento della Camera. Inoltre la discussione generale sarebbe stata suddivisa per stati di previsione o per gruppi di stati di previsione e avrebbe avuto la precedenza il dibattito sullo stato di previsione della entrata e sul riepilogo generale del bilancio. Esaurita la discussione generale, si sarebbe passati alla discussione e alla votazione dei capitoli e degli articoli del disegno di legge: prima di quelli relativi allo

dovrebbe essere discussa e approvata dalle Camere stesse e che pertanto non potrebbe mai avere alcuna probabilità di essere accolta qualora fosse ispirata al fine di limitare la libertà di parola dei membri del Parlamento e di impedire l'applicazione del principio fondamentale del rispetto dei diritti delle minoranze, o di impedire che accanto all'aspetto politico e generale dei bilanci si possa approfondire sufficientemente anche l'aspetto particolare dei singoli stati di previsione.

Ciò premesso, diremo subito che occorre disciplinare con nuove norme regolamentari prima l'esame preliminare in sede di Commissioni e poi la discussione nelle Assemblee plenarie.

Per quanto concerne la prima fase si ritiene che — a prescindere dal fatto che si possa predisporre un solo disegno di legge comprendente lo stato di previsione delle entrate e tutti gli stati di previsione della spesa, ovvero due soli e distinti disegni di legge, di cui il primo riguardante lo stato di previsione dell'entrata e l'altro comprendente i vari stati di previsione della spesa — sia indispensabile la istituzione presso l'uno e l'altro ramo del Parlamento di una *Giunta permanente del bilancio*, alla cui competenza esclusiva e assoluta si dovrebbe affidare l'esame preliminare di tutti gli stati di previsione. In altri termini accanto alle Commissioni permanenti, tra cui la Commissione Finanze e tesoro, si dovrebbe istituire una Giunta, avente per compito fondamentale l'esame di tutti i bilanci, nonchè quello, a carattere continuativo, dell'espressione del parere sulla copertura della spesa di tutti i progetti di legge, che importino onere finanziario, assegnati alle varie Commissioni.

Circa la composizione di questa Giunta permanente del bilancio si ritiene preferibile il sistema di trarre i componenti da tutte le altre Commissioni permanenti, nel rispetto delle norme che stabiliscono il sistema della rappresentanza proporzionale. In altri termini all'indomani della costituzione delle Commissioni permanenti, il Presidente di ciascuna Camera dovrebbe procedere alla nomina della Giunta permanente del bilancio, fissando prima il numero dei componenti di essa spettanti a ciascun Gruppo parlamentare e successivamente traendo i componenti stessi, in proporzione, dalle singole Commissioni permanenti di cui fanno parte.

---

stato di previsione dell'entrata e al riepilogo generale, quindi di quelli relativi agli stati di previsione della spesa.

Le conclusioni di questa Commissione interparlamentare formarono oggetto, per la parte riguardante le modificazioni alla legge sulla contabilità dello Stato, di due identiche proposte di legge, presentate alla Camera dall'On. Ferreri e al Senato dal Sen. Bertone. La II Legislatura Repubblicana si chiuse però senza che il problema fosse stato affrontato e risolto.

Per quanto concerne la discussione in Assemblea (che avverrebbe su relazioni della Giunta del bilancio, si dovrebbe procedere evidentemente ad un'unica discussione generale, che potrà essere organizzata, nel senso previsto dal terzo comma dell'articolo 13-*bis* del Regolamento della Camera. Il Presidente convocherà, cioè, l'ufficio di presidenza, i presidenti delle Commissioni permanenti e i presidenti dei Gruppi parlamentari, per stabilire l'ordine degli interventi e il numero delle sedute necessarie e la loro data, con l'intesa che nessuna nuova iscrizione a parlare potrà essere ammessa durante la discussione.

Esaurita la discussione generale si potrà procedere, dopo la replica del relatore generale del bilancio e del Presidente del Consiglio dei Ministri, a nome del Governo, alla discussione e alla votazione dei capitoli dello stato di previsione dell'entrata e degli articoli del disegno di legge ad esso relativi e del riepilogo generale; indi si procederà alla discussione e alla votazione dei capitoli dei vari stati di previsione della spesa e dei relativi articoli del disegno di legge; infine alla votazione finale.

5. Secondo il primo comma dell'art. 81 della Costituzione le Camere devono procedere ogni anno all'approvazione del rendiconto consuntivo presentato dal Governo. Il rendiconto generale dello Stato, ai sensi del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, concernente nuove disposizioni sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, si suddivide in due parti, di cui la prima consiste nel conto del bilancio, o conto consuntivo, e la seconda nel conto generale del patrimonio dello Stato. Il conto del bilancio contiene la dimostrazione dei risultati di competenza, per l'entrata e per la spesa, e dei residui attivi e passivi. Comprende anche la dimostrazione dei risultati della gestione di cassa e il conto dei residui che si trasferiscono sul successivo esercizio. Il conto generale del patrimonio si compone della dimostrazione: della consistenza patrimoniale, dei punti su cui concordano conto del bilancio e conto del patrimonio, del conto generale delle rendite e delle spese, delle attività e passività distinte per Ministeri. La compilazione del rendiconto generale spetta alle Ragionerie Centrali — per la parte relativa ai rispettivi dicasteri — che devono trasmettere il tutto alla Ragioneria Generale dello Stato entro il 30 novembre di ogni anno. La Ragioneria Generale provvede quindi a redigere il rendiconto generale dello Stato. Entro il 31 dicembre il rendiconto stesso è trasmesso dal Ministero del tesoro alla Corte dei conti, la quale procede ad una completa e generale verifica dei conti approntati e infine delibera in merito a sezioni riunite. Entro il 25 gennaio la documentazione viene ritrasmessa al Ministero

del tesoro. Dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri e l'autorizzazione del Presidente della Repubblica, entro il 31 gennaio il Ministro del tesoro presenta al Parlamento il rendiconto generale dell'esercizio scaduto. Il rendiconto generale è preceduto dall'atto di presentazione, dalla deliberazione della Corte dei conti, e, naturalmente, dal disegno di legge, il quale segue poi il normale *iter*.

6. Con il secondo comma dell'art. 81, che così recita: « L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi », si è costituzionalizzata, con alcune limitazioni, una prassi consolidatasi attraverso molti decenni. È noto che in cento anni di vita unitaria nazionale — la cui continuità in nessun campo risalta quanto in quello finanziario — per ben 58 esercizi finanziari si dovette ricorrere all'autorizzazione dell'esercizio provvisorio del bilancio. Dall'entrata in vigore della Costituzione il ricorso all'esercizio provvisorio è divenuto di fatto del tutto ordinario in quanto i bilanci non sono stati mai approvati dal Parlamento prima dell'inizio dell'esercizio finanziario a cui si riferivano.

Con il ricorso all'esercizio provvisorio si impedisce il fermarsi dell'attività finanziaria dello Stato. Infatti, mentre per gli stati di previsione già approvati ha luogo l'esercizio normale — e quindi senza alcuna limitazione — del bilancio, per gli stati di previsione non ancora approvati il Governo è autorizzato all'esercizio del bilancio predisposto per il nuovo anno finanziario, con la notevole limitazione — derivante dalla prassi — di non poter erogare più di un dodicesimo, in ogni mese, delle somme stanziare.

Il costituente ha stabilito l'obbligo di emanare una legge ordinaria di autorizzazione all'esercizio provvisorio: del resto, anche nel periodo precedente alla entrata in vigore della Costituzione si era sempre ricorsi ad apposite leggi.

Altra limitazione posta dall'art. 81 è quella per cui l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso per un periodo superiore complessivamente a quattro mesi. Come si è sopra ricordato, con questa specifica dizione, accolta dall'Assemblea Costituente, a modifica del testo proposto dalla Commissione per la Costituzione, si volle fare in modo che il Governo fosse spinto a chiedere l'esercizio provvisorio per un lasso di tempo il più breve possibile, dandogli la possibilità, in caso di necessità, di chiedere successive proroghe, senza peraltro superare il limite massimo complessivo dei quattro mesi.

Ogni anno all'atto dell'autorizzazione dell'esercizio provvisorio note-

voli critiche vengono mosse al Governo e soprattutto al Parlamento. Occorre innanzitutto osservare che gli stati di previsione sono presentati alle Camere, ai sensi del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, il 31 gennaio di ogni anno. Questa presentazione ha un carattere puramente formale in quanto, in relazione alla mole dei documenti che devono essere stampati e distribuiti, il Parlamento (o meglio le singole Commissioni permanenti che devono prendere per prime in esame i bilanci), non è in condizione di poter procedere all'esame prima di un paio di mesi. Di conseguenza, la discussione e l'approvazione dei bilanci — articolata nel quadruplici esame Commissione e Assemblea Camera, Commissione e Assemblea Senato (o viceversa) — dovrebbe compiersi grosso modo nel breve periodo che va dal 1° marzo al 30 giugno di ogni anno. L'attuale procedura parlamentare — di cui si è già ampiamente trattato nel paragrafo precedente — non è dunque la sola causa del continuo ricorso all'esercizio provvisorio, ma ad essa si aggiungono: l'elevato numero degli stati di previsione (diciotto più quello per l'entrata), l'indiscutibile ampiezza ed importanza della materia e, come si è detto, il ristretto tempo effettivamente a disposizione. Nè si ritiene di poter ovviare all'inconveniente anticipando la data di presentazione degli stati di previsione, in quanto si formulerebbero i bilanci in un periodo di tempo così lontano dal termine di inizio dell'esercizio finanziario successivo, da ridurre notevolmente l'esattezza o meglio la approssimazione delle previsioni, che costituiscono il presupposto sostanziale di un bilancio di competenza. Il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, spostò, proprio per tali ragioni, dal 30 novembre al 31 gennaio la data di presentazione dei bilanci al Parlamento.

Si deve, piuttosto, fermare l'attenzione sugli inconvenienti che l'esercizio provvisorio provoca al regolare svolgimento dell'attività generale dello Stato. Anche con la limitazione dei quattro mesi, si è sempre in presenza di un lasso di tempo che corrisponde a un terzo dell'esercizio finanziario. Naturalmente gli inconvenienti si verificano quando si oltrepassi il periodo di un mese per la nota prassi dei dodicesimi, in quanto, se si può fare fronte agli impegni a ciclo mensile, si verificano invece inadempienze per quelli bimestrali o a più lungo termine. Più gravi le conseguenze nei casi in cui si tratti di somme basate su piani annuali o meglio di fondi assegnati anche in pratica annualmente, in quanto il Ministero competente, finchè il suo stato di previsione non sia votato e approvato dalle due Camere, non può predisporre un piano di assegnazioni, provocando così l'arresto dell'attività di interi settori economici. Questi inconvenienti, spesso rilevati attraverso il tempo, assumono oggi maggiore

rilievo per il massiccio intervento dello Stato in tali settori, mediante partecipazioni dirette e indirette, mutui, contributi, ecc., ecc., per cui vari mesi di esercizio provvisorio possono condurre a un rallentamento della attività dello Stato, tale da potere provocare gravi ripercussioni su tutto il mondo economico.

Resta infine da chiedersi cosa avverrebbe se al 31 ottobre (termine finale perentorio, corrispondente a quello dei quattro mesi di cui all'articolo 81) le Camere non avessero ancora approvato i progetti di legge di bilancio. È stato autorevolmente rilevato (8) che il ricorso all'unico rimedio immaginabile, e cioè a una legge costituzionale di deroga per quell'esercizio del disposto di cui al 2° comma dell'articolo 81, si rivelerebbe inutile in relazione alla lunga e complessa procedura prevista per la discussione e l'approvazione di tale categoria di leggi, per cui vi sarebbe egualmente un periodo più o meno lungo in cui l'attività finanziaria dello Stato dovrebbe fatalmente arrestarsi.

7. Il terzo comma dell'articolo 81 recita: « Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Due sono le questioni che occorre mettere a fuoco in proposito: la prima concerne la legge di bilancio e la sua natura, la seconda il divieto di introdurre nel bilancio nuovi tributi e nuove spese.

Circa il primo argomento occorre innanzitutto distinguere il bilancio vero e proprio dalla legge di approvazione del bilancio. Si è già detto in cosa consiste il bilancio, quale sia il suo contenuto, i suoi requisiti e i suoi aspetti fondamentali: basterà qui sottolineare che è un atto predisposto dai ministri, che riveste il carattere di un atto amministrativo emanato per eseguire leggi vigenti in materia di entrate (leggi fiscali) e di spese (leggi di investimenti, per il personale dello Stato, per opere pubbliche, ecc. ecc.).

La legge di approvazione, con la quale il bilancio assume efficacia giuridica, è una legge almeno formalmente eguale a tutte le altre, anche perchè si forma attraverso lo stesso *iter*. Basandosi sulla classica distinzione fra leggi formali e leggi sostanziali, elaborata dalla dottrina tedesca, si è voluto riconoscere alla legge di approvazione del bilancio un carattere esclusivamente formale, basandosi su vari argomenti tra i quali meritano di essere ricordati i seguenti: 1) effetto di tale legge è quello di far eseguire *le leggi vigenti* (in materia di entrate e di spese) mediante una periodica autorizzazione; 2) effetto di tale legge è quello di dichia-

---

(8) Vedi GIANNINI A., *Sulla legge di bilancio*, in « Il Consiglio di Stato », 1954, II, pag. 67.

rare regolari determinati stanziamenti previsti da *leggi vigenti*. Si è inoltre sottolineato il fatto che le funzioni parlamentari in materia di bilancio si estrinsecano in atti che, siano amministrativi, o di controllo, o politici, non appartengono comunque all'esercizio della funzione legislativa, funzione che del resto, storicamente, solo in un secondo tempo è divenuta propria degli istituti parlamentari, rispetto a quella avente per oggetto l'attività finanziaria, proprio per compiere la quale sorsero tali istituti.

A sostegno della natura sostanziale della legge di approvazione del bilancio si è ricordato, invece, che tale legge è una emanazione degli organi del potere legislativo: se gli organi legislativi nel compimento della propria funzione emanano una legge, questa non è e non può non essere che una legge come tutte le altre. Inoltre la legge di approvazione del bilancio condiziona le leggi vigenti in materia finanziaria e di conseguenza non può non avere la identica natura delle altre aventi natura sostanziale.

Passando dal campo dottrinario a quello del diritto positivo, si può constatare che, ad esempio, mentre negli ordinamenti italiano, francese, belga e di vari altri paesi di varie parti del mondo prevale il carattere formale della legge di bilancio, in altri, tra i quali gli Stati Uniti d'America, prevale l'altro carattere.

La nostra Costituzione — nel comma in esame — ha consacrato il principio della natura formale delle leggi di approvazione del bilancio, accentuando addirittura tale principio con la fissazione di limiti al contenuto di tale legge.

A prescindere da alcune teorie che attribuiscono alla legge di bilancio un carattere misto e da quelle che individuano caratteri particolari e difficilmente classificabili in tale legge, è opportuno sottolineare le conseguenze della accettazione dell'una o dell'altra teoria e del relativo accoglimento nel diritto positivo.

Se la legge di approvazione del bilancio è di natura formale, con essa non si possono modificare le leggi sostanziali vigenti che resterebbero tali, salvo modifiche apportate da altre leggi sostanziali, anche se inattive senza la legge di bilancio. Inoltre la iscrizione di una nuova entrata in bilancio non obbliga il cittadino a pagare i relativi tributi in quanto solo con apposite leggi sostanziali si può stabilire una tale imposizione: la iscrizione in bilancio di una nuova spesa non può legittimarne l'erogazione, in assenza di una apposita legge sostanziale con cui si stabilisca l'erogazione di somme per determinati scopi.

Se la legge di approvazione del bilancio è invece di natura sostanziale

ziale, con essa si possono modificare le leggi sostanziali vigenti e quindi fissare nuove entrate e nuove spese.

Sembra a chi scrive di potere affermare che la Costituzione attribuisce sì alla legge di bilancio natura formale, per cui il bilancio non può che contenere l'elencazione di tutte le entrate e di tutte le spese derivanti da leggi sostanziali vigenti, ma che per meglio delineare la natura della legge di approvazione del bilancio occorre aggiungere che si tratta di una legge avente particolari caratteristiche, in quanto, ad es., la sua efficacia non va oltre il Governo e il Parlamento, nel senso che non potrebbe mai riguardare, favorevolmente o sfavorevolmente, i diritti dei cittadini.

La legge di approvazione del bilancio si distingue, inoltre, per il suo carattere di periodicità prestabilita, in quanto ogni anno ve ne è una e ciascuna ha pertanto una portata limitata nel tempo.

Si ricorda, inoltre, che si tratta di una delle leggi per le quali non è ammesso *referendum* (articolo 75, comma 2° della Costituzione), e non è consentita la procedura delle Commissioni in sede legislativa, ma quella ordinaria (articolo 72 della Costituzione), aggravata dalle norme previste dai regolamenti parlamentari. Inoltre l'atto che dà vita alla legge di bilancio è un atto vincolato, nel senso che è un atto che *deve* essere compiuto: senza l'approvazione del bilancio si ferma tutta la vita dello Stato. Altre caratteristiche: la iniziativa legislativa in materia spetta solamente al Governo; il potere di emendamento spetta ai parlamentari, ma entro speciali e notevoli limiti, al contrario che in passato, quando erano consentite non solo le variazioni degli stanziamenti previsti, nei capitoli, ma anche le deliberazioni di nuovi stanziamenti per cui necessitava l'istituzione di nuovi capitoli.

E con ciò entriamo nella seconda questione e cioè quella del divieto di introdurre con la legge del bilancio nuovi tributi e nuove spese.

L'articolo 81 ha posto una rigida distinzione tra le leggi tributarie e di spesa in genere da un lato, e la legge di approvazione del bilancio dall'altro. Si è introdotto così un nuovo principio, per cui si votano con leggi specifiche nuovi stanziamenti, per cui si dovrebbe procedere alla istituzione di nuovi capitoli: infatti debbono intendersi per nuove spese e per nuove entrate *quelle non previste da leggi vigenti*. La procedura di formazione e di approvazione della legge di bilancio consente invece modificazioni di altro genere: prima dell'approvazione dei riepiloghi generali della entrata e della spesa (contenuti nello stato di previsione del Ministero del tesoro) il Parlamento può deliberare lo spostamento di somme da uno stato di previsione all'altro (cioè dalle spese

di un Ministero a quelle di un altro), purchè la spesa complessiva rimanga identica; dopo l'approvazione dei riepiloghi suddetti il Parlamento può sempre deliberare lo spostamento di somme da un capitolo all'altro di uno stesso stato di previsione, salvo eccezioni, purchè la spesa complessiva per ciascun dicastero rimanga inalterata (9).

Il divieto di cui al comma 3° dell'articolo 81 si propone di stabilire maggiori garanzie per l'imposizione di nuovi tributi e per la definizione di nuove spese, rinviando ciò, come si è detto, a singole e approfondite leggi speciali. Ciò costituisce pertanto una garanzia per il cittadino contribuente. E infatti — come sopra ricordato — durante la discussione alla Costituente si volle con questa disposizione evitare la confusione dei bilanci con provvedimenti tributari e di autorizzazione di nuove speciali spese e precisare che introducendo nel bilancio nuove entrate e nuove spese, non vi sarebbe stato in definitiva un bilancio nel senso che il termine stesso attribuisce ad esso (10).

Varie le interpretazioni di queste disposizioni, ma in sostanza si è da tutti detto che nei bilanci di previsione si possono comprendere solo gli stanziamenti derivanti da una legge speciale, o da un'altra norma giuridica avente eguale valore, e non quelli che da una legge speciale non siano previsti (11).

Unica eccezione i provvedimenti in corso di esame governativo-parlamentare, per i quali però le indicazioni degli oneri non sono comprese in appositi capitoli, ma sono accantonate in un particolare fondo, il fondo globale.

Rimane da osservare che gli organi ministeriali nella preparazione degli stati di previsione debbono attenersi al principio della maggiore

(9) Circa il potere di emendamento al bilancio da parte del Parlamento, è contrario lo ZANOBINI (*Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1955, vol. IV, pag. 441). All'Assemblea Costituente il Presidente della Commissione dei 75, On. Ruini, ebbe a dichiarare che considerava pacifica la possibilità, per il Parlamento, di aumentare o diminuire le cifre dei capitoli negli stati di previsione sottoposti alla sua approvazione (« Atti della Costituente », pag. 1319).

(10) Come risulta dall'articolo 219 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827, la mancata indicazione nel bilancio di previsione di una determinata entrata che lo Stato abbia diritto di riscuotere in virtù di leggi, decreti, regolamenti e simili, non pregiudica questo diritto, nè esime gli organi esecutivi dal dovere di curarne l'accertamento e la riscossione.

(11) Sembra avere una opinione diversa l'On. Castelli Avolio che, nella relazione presentata il 17 febbraio 1955 come Presidente della Commissione Finanze e Tesoro della Camera, sostiene che il concetto di « nuove spese » equivale sostanzialmente al concetto di « nuove o maggiori spese » di cui al 4° comma. La dottrina e la prassi parlamentare sono, però, contro una tale tesi. (Per una confutazione cfr. A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in « Studi sulla Costituzione », Milano, 1958, vol. II, pag. 536 e segg.).

approssimazione alla realtà prevedibile, onde l'errore nelle previsioni sia il minore possibile. In caso contrario si potrà andare incontro a spiacevoli conseguenze, sia per quanto concerne le entrate che per quanto riguarda le spese.

#### PARTE SECONDA

8. Dopo avere esaminato, nei limiti consentiti dall'economia della nostra ricerca, i primi tre commi dell'articolo 81, dobbiamo ora prendere in considerazione il punto centrale del nostro studio, costituito dal quarto comma di tale articolo, comma che così recita:

« Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ». In altri termini, tutte le leggi, al di fuori di quella di approvazione del bilancio, che comportino spese ulteriori, devono contenere l'indicazione dei relativi mezzi finanziari.

La disposizione ha un precedente legislativo nel terzo comma dell'articolo 43 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (recante « nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato »), in conformità del quale, « nelle proposte di *nuove e maggiori spese* occorrenti dopo l'approvazione del bilancio, devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse » (12).

Il significato di « nuove e maggiori spese » è chiarito dai commi secondo e terzo dell'articolo 156 del regio decreto 23 aprile 1924, n. 827 (« regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato »), alla stregua dei quali « sono nuove spese quelle che richiedono la istituzione di uno o più capitoli nuovi; sono maggiori spese quelle che importano un aumento delle assegnazioni di capitoli esistenti ».

In fase di studio per l'Assemblea Costituente, la Commissione Economica (Sottocommissione per la finanza), dopo aver sentito le diverse opinioni che numerosi studiosi e pratici ebbero ad esprimere in materia di iniziativa di spesa, ritenne che, « ... ove si dovesse ammettere l'iniziativa della Camera (o delle Camere), sarebbe addirittura indispensabile

---

(12) Il precetto di cui all'ultimo comma dell'articolo 81 fu introdotto nel nostro ordinamento con gli articoli 31 e 33 della legge 22 aprile 1869, n. 5026, sull'Amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, e ribadito nel testo unico approvato con regio decreto 17 febbraio 1884, n. 2016, e nell'articolo 43, ultimo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440. Giova ricordare inoltre che il Regolamento approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, ha stabilito all'articolo 156 cosa si debba intendere per spese nuove e spese maggiori.

prescrivere nella Carta Costituzionale, ovvero in una legge integrativa di pari efficacia, che le nuove e maggiori spese debbono essere fronteggiate con determinati cespiti di entrata, in modo che l'attività parlamentare trovi un qualche freno all'allargamento delle spese » (Rapporto della Commissione Economica dell'Assemblea Costituente, V, parte I, Finanza, pagina 61).

Il suggerimento fu appunto accolto dal Costituente con l'approvazione del 4° comma dell'articolo 81.

Prima di esaminare l'applicazione di tale disposizione, occorre subito sgombrare il campo da quanto non soggiace alla disciplina della disposizione stessa.

Si deve pertanto subito parlare dei decreti presidenziali e dei decreti ministeriali, che in applicazione dell'articolo 41 della legge di contabilità generale dello Stato, introducono variazioni al bilancio per stanziare le somme occorrenti a restituire tributi indebitamente percetti o tasse su prodotti esportati, a pagare vincite al lotto, a compiere pagamenti relativi al debito pubblico in dipendenza di operazioni di conversione o simili, a integrare assegnazioni relative a stipendi, pensioni e assegni fissi, a restituire somme avute in deposito, ecc. I detti decreti non sono vincolati dal 4° comma dell'articolo 81 in quanto hanno per oggetto spese sottratte ad ogni discrezione del Governo, che per mezzo di essi, non fa che eliminare deficienze delle previsioni.

Vi sono poi i decreti presidenziali e ministeriali che, ai sensi degli articoli 42 e 40 della legge di contabilità, apportano variazioni agli stati di previsione della spesa mediante prelevamenti dal « fondo di riserva per le spese impreviste » e dal « fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine » rispettivamente. Tali decreti riguardano solo movimenti compensativi e perciò non offrono campo per l'applicazione della norma sottoposta al nostro esame. Lo stesso vale anche per i decreti ministeriali che dispongono prelevamenti dal « Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica », dal « Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi dell'Arma dei Carabinieri », e per i decreti ministeriali riguardanti operazioni di reintegro.

Vi è un'altra questione sorta in conseguenza del 4° comma dell'articolo 81 della Costituzione, ed è quella derivante da ciò che non sempre i provvedimenti implicanti nuove e maggiori spese concludono il loro *iter* prima dello scadere dell'esercizio finanziario a carico del quale sono previste le fonti di finanziamento. La questione si è affrontata con suc-

cessivi provvedimenti e si è poi definita prima con la legge 13 marzo 1953, n. 151 e poi con quella 27 febbraio 1955, n. 64 sull'utilizzo delle disponibilità di esercizi scaduti. Con la prima di queste due leggi si stabiliva, per gli esercizi finanziari del 1950-51 al 1952-53, che dall'insieme delle entrate accertate in ciascuno esercizio fosse detratta una somma pari all'onere finanziario complessivo previsto dai disegni di legge non ancora approvati, con copertura della relativa spesa a carico delle disponibilità risultanti dalle variazioni allo stato di previsione e dal fondo globale. Tale somma si sarebbe potuta portare ad aumento della previsione di entrata dell'esercizio finanziario successivo per essere destinata a coprire l'onere finanziario dei detti disegni di legge. Con la seconda legge si stabilì, invece, in maniera permanente che le disponibilità del bilancio dello Stato, fissate in ciascun esercizio finanziario per la copertura di spese derivanti da leggi non perfezionate al termine dello stesso esercizio finanziario, si sarebbero potute utilizzare per la copertura delle spese stesse nell'esercizio finanziario successivo.

Ma il maggiore problema che si è posto in sede interpretativa è indubbiamente il seguente: il disposto del 4° comma è stato introdotto nella Costituzione per tutelare un determinato bilancio già approvato, oppure per tutelare la pubblica finanza nel suo insieme e nella sua continuità?

La Commissione parlamentare nominata nel 1948 si è espressa a favore della prima tesi desumendo ciò « dal confronto col terzo comma dell'articolo in cui la prescrizione non è inserita, e con l'ultimo comma dell'art. 43 della legge per l'Amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440), di cui quello in esame è una parafrasi ». E aggiungeva: « In via di massima, sembra potersi ritenere che il legislatore costituente si sia preoccupato di non alterare *in peius*, con nuove leggi proposte durante il corso dell'esercizio finanziario e recanti maggiori oneri al bilancio, quell'equilibrio fra entrate e spese che venne approvato con la legge del bilancio, sia che l'equilibrio risulti effettivo, attraverso il pareggio del complessivo importo delle une e delle altre, sia che risulti soltanto teorico, per l'ammissione di un *deficit* formalmente determinato ».

La seconda tesi, secondo la quale il fine della norma è quello di tutelare la pubblica finanza nel suo insieme e nella sua continuità importa la conseguenza dell'obbligo della copertura anche per gli oneri che una iniziativa legislativa determina negli esercizi successivi. A favore di questa tesi si è dichiarata la Corte dei Conti (foglio di osservazione n. 200 in data 23 gennaio 1957 dell'Ufficio controllo atti Presidenza del

Consiglio dei Ministri), nei seguenti termini: « a norma dell'articolo 81 della Costituzione, la legge che importi nuove o maggiori spese, anche se la erogazione debba essere iniziata a partire da un esercizio futuro, deve sempre indicare i mezzi per fronteggiarle ».

Ci si può chiedere, secondo questa interpretazione, se l'ultimo comma dell'articolo abbia posto le premesse per un pareggio automatico del bilancio, tanto da ritenere che il disavanzo dovrebbe essere considerato incostituzionale. Infatti, secondo il terzo comma dell'articolo non è consentito che in sede di approvazione del bilancio si possa modificare il sistema di autorizzazione della spesa statale, mentre il quarto comma impone per le leggi sostanziali l'obbligo di indicare la copertura corrispondente.

Si ritiene che il fine della norma sia quello di realizzare in un periodo più o meno ampio il pareggio del bilancio statale: in altri termini la norma esprimerebbe la tendenza a un pareggio, tendenza sottolineata più volte e autorevolmente e in particolare da Luigi Einaudi, il quale scriveva: « Se si suppone che l'ultimo comma dell'articolo 81 non possa disgiungersi dal concetto di bilancio, ossia di pareggio, se ne deduce la conseguenza che il legislatore costituente abbia voluto affermare l'obbligo di governi e parlamenti di fare ogni sforzo verso il pareggio ».

È noto che dal 1949 in poi si è accolto il principio che la copertura possa essere costituita con gli accantonamenti contenuti nei fondi correnti per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso, fondi iscritti nello stato di previsione della spesa del tesoro.

Inoltre la legge 27 febbraio 1955, n. 64 ha disposto che « le disponibilità del bilancio dello Stato, destinate in ciascun esercizio alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati al termine dell'esercizio, possono essere utilizzate per la copertura degli oneri medesimi nell'esercizio successivo ». In tal caso, ferma restando l'attribuzione di dette disponibilità all'esercizio in cui sono state già acquisite, la competenza della spesa viene posta a carico dell'esercizio in cui il provvedimento è perfezionato. Se il bilancio contiene tutte le entrate afferenti al nuovo esercizio riesce difficile d'altra parte reperire i mezzi occorrenti per fronteggiare gli oneri derivanti da nuovi provvedimenti. E nel caso particolare di bilanci deficitari non è del tutto pacifico il ricorso dei fondi globali al disavanzo piuttosto che alle entrate nel loro complesso.

Rimane comunque una diversità di opinioni in merito ai cosiddetti fondi globali, per cui si è più volte espresso l'opportunità di una consacrazione della prassi al riguardo in una norma legislativa. Inoltre il

rispetto dei fini che si propone l'articolo 81 imporrebbe di limitare l'ammontare dei fondi globali a quella parte dell'incremento di entrate che non si voglia utilizzare per la riduzione del disavanzo o per compensare il naturale aumento della spesa.

Un altro punto che ha suscitato profonde discussioni è quello concernente la necessità o meno che le leggi che importano soppressione di tributi o riduzione di aliquote siano assimilate alle leggi che importano aumento della pubblica spesa, e che pertanto debbano indicare la copertura degli oneri necessari a sostituire le ridotte entrate.

Indubbiamente tali leggi comportano una diminuzione del gettito per l'Erario e modificano l'equilibrio impostato per un determinato bilancio fra spesa e entrata dello Stato. Pertanto ci sembra necessario che sia indicato il sistema di entrate da sostituire alle entrate soppresse o ridotte da un determinato progetto di legge. Questa nostra opinione dovrebbe essere considerata però non rigidamente, in quanto il principio che la ispira è passibile di attenuazioni nei casi in cui la riduzione di aliquote o la soppressione di un tributo incidano su consumi a carattere elastico, tanto da prevedere che l'espansione del consumo stesso venga a compensare la soppressione o la riduzione del tributo.

Un altro problema è costituito dal cosiddetto *momento della copertura*. Vi è chi sostiene che il bilancio possa essere modificato dal Parlamento nella parte che concerne l'ammontare delle spese fra il momento della presentazione e quello dell'approvazione del bilancio: in tale periodo l'iniziativa legislativa sarebbe del tutto sottratta al disposto dell'ultimo comma dell'articolo 81, il cui fine sarebbe quello di garantire l'equilibrio di un bilancio già approvato, ma non anche quello di garantire l'equilibrio di un bilancio non ancora definito. Riteniamo, invece, che tutte le leggi importanti nuove o maggiori spese debbono indicare i mezzi per farvi fronte, a prescindere dal momento in cui il progetto di legge viene presentato in Parlamento, non esistendo su questa materia che il disposto, onnivale e tassativo, di cui al quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Altro problema sul quale diverse sono state le opinioni è se il quarto comma dell'articolo 81 rappresenti o meno una novità nei confronti dell'articolo 43 della legge di contabilità. Costatazione comune è stata quella, assai ovvia, che la legge del 1923 era una legge ordinaria e quindi modificabile dal Parlamento in qualsiasi momento, mentre oggi ci si trova di fronte ad una legge costituzionale, modificabile solo con determinate procedure.

Spesso si è sottolineata l'esigenza che l'incremento delle entrate or-

dinarie, o per lo meno buona parte di esso, non venisse utilizzato per coprire nuove spese, ma dovesse avere il fine di ridurre il disavanzo: in caso contrario il disavanzo sarebbe intangibile e l'articolo 81 anzichè tutelare il bilancio, verrebbe a tutelare il mantenimento del disavanzo.

Altro problema rilevato dalla dottrina è quello della qualità della copertura indicata rispetto al tipo di spesa a cui si riferisce. L'articolo 81 nulla dispone in merito, per cui può accadere che per far fronte a una spesa ordinaria si indichi quale copertura, contro le più semplici regole di buona amministrazione, una entrata a carattere straordinario. Ne deriva l'esigenza di una norma di legge che prescriva che le entrate straordinarie servano solo per necessità eccezionali. Ma l'esigenza di una legge di interpretazione e di applicazione dell'articolo 81 deriva da tante e tante lacune, incertezze e abusi in materia.

Già l'ordine del giorno Fuschini, approvato dalla Camera dei Deputati dieci anni or sono, invitò il Governo a presentare un disegno di legge del genere (13).

Le Camere, infatti, nella loro assoluta libertà legislativa, trovano un solo limite, quello posto dall'articolo 81 della Costituzione, per cui tendono, con vari atteggiamenti, a travolgere quest'unico limite posto al loro potere. Una violazione del precetto costituzionale in esame può provocare l'intervento del Capo dello Stato che, come del resto è già avvenuto più di una volta, può rinviare la legge alle Camere per un riesame (14). Può intervenire anche la Corte dei conti, nella fase di applicazione della legge, rifiutando la registrazione degli atti, nel caso di mancanza dei fondi di

(13) L'ordine del giorno Fuschini fu approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta dell'11 maggio 1949, discutendosi una proposta di legge dei deputati Silipo ed altri in materia di riordinamento dei patronati scolastici. Il testo dell'ordine del giorno, accettato dal Governo, era il seguente: « La Camera, persuasa che l'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione riesce oltremodo difficile e controversa, invita il Governo a presentare, con la maggiore sollecitudine, un disegno di legge che definisca le norme di applicazione dell'articolo stesso; e intanto sospende la discussione della proposta di legge Silipo ».

(14) Ecco il testo dei messaggi di rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, vertenti sull'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione.

MESSAGGI DEL PRESIDENTE EINAUDI:

9 aprile 1949.

Onorevoli membri del Parlamento,  
mi è stata presentata per la promulgazione la legge concernente l'aumento dei soprassoldi spettanti al personale militare adibito agli stabilimenti di lavoro, approvata dalla V Commissione permanente (Difesa) della Camera dei Deputati il 16 dicembre 1948 e dalla IV Commissione permanente (Difesa) del Senato della Repubblica il 16 marzo 1949. L'articolo unico di tale legge, dopo avere col primo comma aumentato i soprassoldi nella misura del 300 % rispetto a quella prevista dalle norme vigenti, col secondo comma così dispone: « Il Ministro del Tesoro è autorizzato ad apportare al bilancio, con propri decreti, le variazioni occorrenti per l'attuazione della presente legge ».

copertura indicati. Non può invece immaginarsi l'intervento della Corte Costituzionale, in quanto è assai difficilmente ipotizzabile che un cittadino si ritenga leso da una norma di legge incostituzionale, in quanto violante l'articolo 81. Di conseguenza la norma, benchè incostituzionale, continuerà ad essere efficace.

Nè è mancata la proposta di procedere non più a una interpretazione, ma ad una completa revisione della materia di cui agli ultimi due commi dell'articolo 81, nel quale si è voluto individuare solamente una

Sembra che in tale guisa non si ottemperi al precetto dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione, in quanto, pur venendo autorizzata una maggiore spesa, non si indicano i mezzi per farvi fronte.

Questa considerazione mi induce ad invitare le Camere ad una nuova deliberazione, a norma dell'articolo 74 della Costituzione.

*9 aprile 1949.*

Onorevoli membri del Parlamento,

mi è stata presentata per la promulgazione la legge recante provvedimenti a favore di coloro che hanno bonificato, prima del 24 maggio 1946, terreni minati, approvata dalla V Commissione permanente (Difesa) della Camera dei Deputati il 16 dicembre 1948 e dalla IV Commissione permanente (Difesa) del Senato della Repubblica il 16 marzo 1949.

Il secondo comma dell'articolo 9 di tale legge dispone: « Il Ministro del Tesoro è autorizzato ad apportare al bilancio, con propri decreti, per l'attuazione della presente legge, le variazioni occorrenti nell'eventualità che le somme residue risultanti per questo titolo non siano sufficienti a fronteggiare gli impegni di spesa derivanti dall'esecuzione della presente legge ».

Sembra che questa norma non ottemperi al precetto dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione in quanto, pur comportando autorizzazione a maggiore spesa, non indica i mezzi per farvi fronte. Inoltre, non essendo precisato l'esercizio finanziario cui si riferisce l'autorizzazione, questa potrebbe ritenersi operante anche per esercizi futuri, sol che le « somme residue risultanti nel bilancio » in corso non fossero « sufficienti a fronteggiare gli impegni di spesa derivanti dall'esecuzione della legge » e sotto questo profilo la inosservanza della norma costituzionale assumerebbe rilievo maggiore.

Queste considerazioni inducono ad invitare le Camere ad una nuova deliberazione, a norma dell'articolo 74 della Costituzione.

MESSAGGIO DEL PRESIDENTE GRONCHI:

*14 luglio 1959.*

Onorevoli membri del Parlamento,

mi è stata presentata per la promulgazione, la legge concernente « Adeguamento della indennità di servizio penitenziario spettante al personale della carriera direttiva dell'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena », approvata, in sede deliberante, il 15 aprile 1959 dalla II Commissione permanente (Giustizia ed Autorizzazioni a procedere) del Senato della Repubblica e dalla IV Commissione permanente (Giustizia) della Camera dei Deputati in sede legislativa, il 18 giugno 1959.

L'articolo unico di tale legge provvede ad aumentare, a decorrere dal 1° luglio 1959, l'indennità di servizio penitenziario per i funzionari della carriera direttiva dell'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena. Sembra che la legge, come è formulata, non ottemperi al precetto dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione, in quanto, pur autorizzando una maggiore spesa a carico del bilancio in corso di approvazione non indica i mezzi per farvi fronte.

Questa considerazione mi induce ad invitare le Camere ad una nuova deliberazione a norma dell'articolo 74 della Costituzione.

affermazione illusoria di principio, da violare in caso di necessità con qualsiasi espediente. Indubbiamente la norma si presta a diverse ed opposte interpretazioni, seguendo alcune delle quali si concreta in un precepto di prudente amministrazione, mentre seguendone altre si trasforma in un ostacolo alla emanazione di leggi necessarie e urgenti, di cui il nostro Paese ha particolarmente bisogno per trasformare e modernizzare le sue strutture fondamentali.

Così, nella ricerca di soluzioni empiriche, è emersa anche l'esigenza di allargare la portata dei vari fondi di riserva per far fronte a tutte le esigenze sorgenti durante l'anno finanziario, anche se conseguenza di un tale allargamento potrà essere quella di un aumento del *deficit* previsto. In verità, non esistendo alcuna norma che impone il pareggio del bilancio, nulla impedisce di procedere, nella stesura del bilancio di previsione, a un aumento di tali fondi: in tal modo si potrebbe avere una visione più esatta della situazione finanziaria e si farebbe a meno di ricorrere a quelle leggi speciali che sono le note di variazione al bilancio, come pure alla istituzione di nuovi tributi o alla maggiorazione dei medesimi.

D'altra parte, l'indicazione della copertura deve essere a carattere immediato e diretto, altrimenti una legge può ritenersi incostituzionale, come nell'altro caso in cui l'indicazione è nella realtà inferiore a quella della spesa. Quando vi sia concordanza tra la somma a cui ammonta la prevista spesa e quella indicata come entrata per farvi fronte, ma la concordanza sia solo approssimativa, in quanto derivante da previsioni più o meno esatte, anche in tal caso l'osservanza del quarto comma dell'articolo 81 può considerarsi solamente formale e non sostanziale.

Come si è sopra detto il cittadino non può ricorrere alla Corte Costituzionale per una presunta mancanza di applicazione dell'articolo 81, sia che abbia tratto beneficio dalla legge in questione, sia che ne sopporti l'onere fiscale. Infatti, nel primo caso non vi è l'interesse ad agire, nel secondo caso vale il principio che non si può sindacare l'uso che lo Stato fa del gettito delle imposte. Si profila inoltre il principio fondamentale dell'unità del bilancio, secondo il quale nessuna entrata deve essere destinata a coprire una determinata spesa.

Abbiamo visto che nel corso degli ultimi anni, sia pure legalmente, si è elusa la portata dell'articolo 81 in varie maniere: innanzitutto con l'esclusione dell'obbligo della copertura delle maggiori spese di cui agli articoli 40, 41 e 42 della legge di contabilità. Da alcuni è considerato anche come un espediente l'istituzione del cosiddetto fondo globale, che contrasterebbe con l'articolo 81, in quanto istituisce nuove spese, mentre la Costituzione prescrive che le spese da iscrivere in bilancio si devono

riferire a precedenti leggi sostanziali. Infatti ponendo a disposizione del Governo e dei parlamentari un fondo già preparato per la copertura di nuove o maggiori spese si viene a rendere inefficace la remora del precetto costituzionale non solo sul piano giuridico ma anche su quello di fatto.

Altri sostengono che con l'istituzione del fondo globale non si è voluto violare l'art. 81 ma solo applicarlo con quel tanto di elasticità che richiedono le contingenti e diverse situazioni legislative.

Circa la legittimità di questo fondo, si è osservato che esso, essendo una voce del bilancio, deve essere esaminato dal Parlamento, che approvando l'intero bilancio approva anche i capitoli riguardanti il fondo, che così acquistano un carattere di legittimità.

Infine, circa i mezzi che si possono indicare per la copertura delle spese, oltre il gettito presunto di nuovi tributi, il gettito presunto per aumento delle aliquote di tributi già esistenti, e il maggior gettito delle entrate rispetto alle previsioni, per l'esercizio in corso, si possono ricordare anche i seguenti: l'incremento delle entrate per movimento di capitali in via generale e in relazione a determinate spese; l'accensione di debiti, in relazione al successivo onere del rimborso ai creditori; lo storno di fondi da altri capitoli di spesa, ad eccezione di quelli di cui all'art. 41 della legge di contabilità generale; la riduzione, per legge, dell'ammontare di determinate spese e conseguente riduzione nello stanziamento del relativo capitolo (tranne il fondo globale e le spese fisse ed obbligatorie); la cessazione di onere per abrogazione di leggi la cui spesa continuativa sia stata coperta, a suo tempo, da entrate egualmente continuative.

Non resta che sottolineare che l'inosservanza dell'articolo 81 ha consentito un'enorme dilatazione della spesa, ha impedito il raggiungimento del pareggio, ha consentito la violazione dei principi della competenza e dell'annualità del bilancio, nonchè della norma secondo la quale le spese da iscrivere in bilancio devono essere previste da leggi vigenti. Ne è inoltre derivato un enorme ritardo nella presentazione dei rendiconti generali.

9. L'articolo 81 non ha stabilito alcuna disciplina per i casi in cui gli effetti finanziari della legislazione si proiettano sugli esercizi finanziari futuri. È stato anzi sottolineato da taluni che l'articolo 81 si preoccupa esclusivamente della copertura per l'esercizio finanziario in corso. Di fronte a questa impostazione si è più volte ribadito, però, il pericolo di svolgere una politica a carattere demagogico e contraria al principio che non si può attuare una politica finanziaria sana senza un bilancio sano.

Occorre procedere a un'indagine accurata per rispondere al quesito

se l'ultimo comma dell'articolo 81 richieda almeno implicitamente l'indicazione della copertura per tutti gli esercizi futuri.

Diciamo subito che, accanto al problema strettamente giuridico, vi è il problema politico-finanziario di impegni ingenti e a lunga scadenza, che pongono in grave pericolo la stabilità finanziaria dello Stato, ne irridiscono il bilancio e costituiscono una spinta psicologica a spendere senza troppo sottolineare gli aspetti economico-finanziari della spesa.

Si ritiene che per affrontare la complessa questione delle spese riflettenti sugli esercizi successivi a quello in corso, occorra, in sostanza, rispondere ai seguenti quesiti:

1) L'obbligo della copertura, per tutte le spese previste da leggi diverse da quella di bilancio, deve ritenersi limitato all'esercizio in corso ovvero esteso anche agli esercizi successivi?

2) Può una legge autorizzare oneri pluriennali a carico del bilancio statale per spese diverse da quelle relative al funzionamento dei servizi indispensabili dello Stato (spese fisse o obbligatorie)?

3) Quali conseguenze politiche derivano, nell'ipotesi di risposta affermativa al quesito precedente, nei riguardi del principio della annualità del bilancio?

4) La copertura a mezzo dei fondi speciali può ritenersi legittima:

a) quando si tratti di un onere continuativo e la parte effettiva ordinaria del bilancio sia in avanzo o in pareggio;

b) quando si tratti di un onere continuativo e il bilancio si presenti con un disavanzo effettivo ordinario inferiore agli stanziamenti dei fondi speciali nella parte effettiva;

c) quando vi sia un onere continuativo e il bilancio sia caratterizzato da un disavanzo effettivo ordinario superiore o uguale agli stanziamenti dei fondi speciali;

d) quando, di fronte a un onere continuativo, sia possibile stabilire una corrispondenza fra la cessazione di spese effettive straordinarie e l'inizio dei nuovi oneri dopo l'esercizio in corso?

Di fronte a piani di spesa che si prolungano in un certo numero di esercizi finanziari, le opinioni interpretative dell'articolo 81 sono diverse ed opposte.

Da un lato vi è chi ammette la necessità formale della copertura contabile per la quota che aggrava la spesa del bilancio in corso, lasciando impregiudicata la sistemazione delle quote successive sino al momento della formazione dei bilanci futuri. Vi è, invece, dall'altro lato, chi sostiene che per ciascuno degli esercizi compresi in un piano di spese, le

rispettive quote dovrebbero essere tutte coperte rigidamente e definitivamente al momento iniziale.

È stato osservato che per le leggi di spesa che impegnano i bilanci per più esercizi, secondo la prassi vigente la copertura dovrebbe essere richiesta solo per la parte di spesa relativa all'esercizio in corso. È da rilevare però che assai spesso le annualità sono crescenti, mentre la fonte di copertura presenta generalmente un gettito uniforme o moderatamente crescente, per cui, dopo il primo esercizio finanziario, la copertura diviene insufficiente e una parte di spesa, rimasta scoperta, passa ad aumentare il disavanzo.

Si è anche osservato che il problema presenta una doppia soluzione: o la legge che approva una spesa pluriennale indica i mezzi di copertura operanti per tutta la durata della spesa ed allora la questione non sorge; o la legge indica i mezzi per un solo esercizio ed allora per gli esercizi successivi la spesa non può essere iscritta in bilancio, salvo che intervenga una nuova legge che predisponga i mezzi per gli esercizi finanziari medesimi.

Occorre pure sottolineare che non sarebbe logico pensare che il costituente abbia voluto limitare l'obbligo della copertura all'esercizio finanziario in corso, senza preoccuparsi dell'onere derivante ai bilanci futuri; infatti in tal modo cadrebbe lo scopo per cui la norma fu posta, per cui una limitazione all'esercizio in corso si sarebbe dovuta esplicitamente sancire nel testo costituzionale.

Prima dell'entrata in vigore della Costituzione la iscrizione in bilancio di spese gravanti su più esercizi e specialmente di quelle derivanti dalla esecuzione di opere pubbliche, veniva attuata secondo vari procedimenti, ispirati sostanzialmente al principio di adeguare lo stanziamento al fabbisogno di cassa di ciascun esercizio finanziario. Vi era il sistema basato sull'articolo 49 — secondo comma — della legge di contabilità e sull'articolo 273 del relativo regolamento esecutivo, articoli che attribuivano allo stanziamento in bilancio per spese straordinarie ripartite la funzione di limite dei pagamenti, anziché quella di limite degli impegni assumibili nel corso dell'esercizio.

Fino all'inizio della seconda guerra mondiale i provvedimenti precisavano, ai sensi dell'articolo 157 del regolamento esecutivo, le somme da iscrivere in bilancio per ciascuno degli esercizi finanziari.

Fu durante la guerra e subito dopo la guerra che si cominciò a non indicare più il riparto annuale della spesa nei provvedimenti fondamentali, ma ad autorizzare il Ministro del tesoro a provvedere alla iscrizione in bilancio in relazione al fabbisogno. Tale sistema continuò e si gene-

ralizzò fino all'entrata in vigore della Costituzione: esso comportava più di quello precedente una vasta discrezionalità degli organi del potere esecutivo.

Ora, con l'articolo 81 della Costituzione, mancando in una legge di spesa poliennale l'indicazione del riparto, non si può nella stessa prevedere la copertura che in un bilancio di competenza non può indicarsi in relazione ai singoli esercizi finanziari sui quali grava la spesa.

Nella prassi di questi ultimi anni si è abbandonato il procedimento di cui all'articolo 157 del richiamato regolamento, in quanto non lo si è ritenuto intonato con il carattere formale, attribuito oggi, più che nel passato, alla legge di bilancio. Pertanto, procedendo con maggior rigore nel rispetto del principio del bilancio di competenza, gli stanziamenti non sono più commisurati ai presunti fabbisogni di cassa, ma all'ammontare delle somme che si possono impegnare per ciascun esercizio finanziario. Una conseguenza di questo sistema è stata quella della formazione di notevoli residui. È evidente che nella ipotesi di assunzione e di copertura di nuove o maggiori spese facenti carico ad esercizi futuri, ci si trova di fronte ad oneri che dovranno gravare su esercizi finanziari per i quali non esiste ancora un bilancio di previsione: si tratta pertanto di oneri non ancora contabilizzati.

Questi oneri, qualora siano determinati anche nel loro ammontare, vincoleranno i futuri governi e i futuri parlamenti che dovranno provvedere per i bilanci; il vincolo sarà invece solamente parziale se l'onere non sarà stato predeterminato.

L'ammissibilità di stabilire in una legge non solo l'obbligo di effettuare determinate spese negli esercizi futuri, ma anche l'ammontare delle medesime, deve essere riconosciuta, in quanto si può ricavare da una disposizione del regolamento di contabilità e cioè dall'articolo 272, che al primo comma consente di assumere un impegno di spesa riferito anche ad esercizi futuri qualora si tratti di spese straordinarie ripartite per legge in più esercizi.

La dottrina si è posta il quesito se l'emanazione di una legge che nel prevedere spese per il futuro ne fissi anche l'ammontare per ciascun esercizio finanziario, possa considerarsi come qualche cosa di normale o qualche cosa di eccezionale e ha risposto che debbono ritenersi rispondenti allo spirito della Costituzione solo le leggi che non vincolano i futuri compilatori del bilancio ad iscriverci cifre determinate. Dovrebbe pertanto considerarsi solo come eccezionale una legislazione che fissasse l'ammontare delle spese per ciascun esercizio futuro.

In caso contrario il bilancio non sarebbe più un documento politico

e Governo e Parlamento non potrebbero più operare con esso a riguardo di determinate situazioni economiche e congiunturali.

Si è ritenuto, da alcuni, che sia stato proprio il notevole numero di leggi che negli ultimi anni hanno spesso previsto spese per il futuro e contemporaneamente determinato l'ammontare preciso per ciascun esercizio, a far nascere e diffondere la tesi per cui una legge che importi nuove o maggiori spese debba indicare i mezzi per farvi fronte, anche nel caso che gli oneri riguardino gli esercizi finanziari futuri o comunque anche per la parte destinata a ricadere su esercizi successivi a quello in corso. Riassumendo, le tesi interpretative sono pertanto due: una, che si è voluta chiamare *estensiva*, afferma che la disposizione di cui all'ultimo comma dell'articolo 81 si deve applicare anche nei riguardi delle leggi che comportino nuove o maggiori spese per qualunque esercizio finanziario futuro; l'altra, che si è voluta chiamare *restrittiva*, afferma che la disposizione si deve applicare solo alle leggi che comportino nuove o maggiori spese rispetto al bilancio di previsione approvato, e cioè solo per l'esercizio in corso.

Orbene, il significato letterale della norma indubbiamente non è chiaro; d'altra parte è stato con esattezza rilevato che la *sedes materiae* rende piuttosto difficile sostenere l'interpretazione estensiva, in quanto l'intero articolo 81, compreso il terzo comma, si occupa esclusivamente del bilancio e del rendiconto dell'esercizio in corso.

Lo spirito della norma è apparso egualmente contrario a una interpretazione estensiva, in quanto in sostanza il costituente giustificò l'introduzione del quarto comma nel testo costituzionale con la necessità di consacrare costituzionalmente il contenuto dell'ultimo comma dell'articolo 43 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Tenendo anche presente che la tesi, che si è voluta chiamare estensiva, si giustifica soprattutto con la necessità di frenare le proposte di spesa, ci si è domandato se il mezzo scelto è idoneo praticamente allo scopo e si è risposto negativamente in quanto si è ritenuto assai difficile, in pratica, indicare previamente l'ammontare esatto di una spesa diluita nel tempo, anche perchè la mutevolezza della situazione generale economica e finanziaria si riflette direttamente sui bilanci dello Stato.

È stato perfino affermato che non è possibile applicare la norma nei confronti degli esercizi futuri, nell'impossibilità di eseguire i calcoli che questa applicazione comporta astraendo da un equilibrio di bilancio ben definito al quale riferirsi.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, l'interpretazione estensiva provoca gravi perplessità. Infatti, verrebbe ad essere colpito il principio

della responsabilità politica del Governo e del Parlamento in materia di bilancio, in quanto se ciascuna legge dovesse indicare l'esatto ammontare della spesa per ogni esercizio, quanto prima il bilancio risulterebbe « cristallizzato » e la discrezionalità degli organi supremi sarebbe annullata. Inoltre non si potrebbe più svolgere una politica finanziaria, una volta annullato il principio della unità del bilancio a seguito della creazione di una serie di legami particolari fra determinate spese e le entrate destinate alla loro copertura.

Altra conseguenza sarebbe l'assoluta impossibilità di esercitare la iniziativa legislativa da parte del Parlamento (15).

Da parte degli avversari della così detta tesi estensiva, ci si è anche

---

(15) L'esigenza dell'indicazione dei mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese previste da proposte di legge di iniziativa di deputati o senatori, ha messo in crisi il diritto di iniziativa parlamentare. La portata dell'articolo 71 della Costituzione, secondo il quale a ciascun membro delle Camere spetta l'iniziativa delle leggi si è andata di anno in anno annullando, in quanto centinaia, anzi migliaia di proposte di legge non sono divenute leggi della Repubblica per le difficoltà incontrate in relazione al disposto dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Poichè circa il 90 % delle proposte di legge di iniziativa parlamentare implicano nuove o maggiori spese, i proponenti si sono trovati nella difficoltà, quasi insuperabile, di indicare una fonte di copertura. Di conseguenza, hanno presentato ai rispettivi rami del Parlamento le proposte di legge senza preoccuparsi troppo della copertura delle spese. Le proposte di legge, prese in considerazione dall'Assemblea, senza alcun accertamento dell'indicazione della copertura finanziaria, sono state assegnate alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali si sono trovate ostacolate nel loro lavoro di esame, dai pareri contrari delle Commissioni finanziarie: al Senato della Commissione Finanze e tesoro e alla Camera dei Deputati della Commissione Bilancio. Di fronte a tali pareri contrari le proposte di legge hanno finito, nella loro grandissima maggioranza, per insabbiarsi, annullando così di fatto il diritto di iniziativa legislativa spettante ai loro proponenti. Il problema dell'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione acquista pertanto per l'iniziativa parlamentare un carattere di assai maggiore urgenza che non per l'iniziativa governativa, la quale ultima presenta generalmente regolari coperture finanziarie.

Concludendo, o si modifica l'articolo 71 della Costituzione, sopprimendo l'iniziativa legislativa dei membri delle Camere, oppure tale articolo deve essere messo in condizione di potere essere applicato. Occorre pertanto studiare un sistema di mezzi di copertura finanziaria, che consenta ai membri del Parlamento di vedere discusse e approvate le proprie proposte, debitamente corredate da regolari indicazioni di coperture finanziarie. Un mezzo che varrebbe la pena di considerare potrebbe essere quello della creazione di un secondo fondo globale, cioè di un secondo fondo per far fronte alle spese derivanti dalle nuove iniziative legislative, governative e parlamentari. Tale secondo fondo si verrebbe a distinguere da quello già esistente per il fatto che vi sarebbe indicata esclusivamente una somma complessiva di cui poter disporre durante l'esercizio finanziario, senza l'elenco dei singoli provvedimenti già presentati al Parlamento o in via di presentazione da parte del Governo, elenco che rigidamente caratterizza l'attuale fondo globale.

I proponenti potrebbero pertanto indicare come copertura delle nuove o maggiori spese delle loro proposte di legge una riduzione di questo secondo fondo globale: la decisione parlamentare di attingervi o meno, di approvare cioè o meno una proposta di legge, non sarebbe di carattere giuridico, ma di carattere politico, in base al giuoco delle maggioranze e delle minoranze parlamentari e ai rispettivi atteggiamenti su un determinato provvedimento.

dichiarati contrari ad introdurre con modifiche alla Costituzione o con una legge costituzionale una norma intesa a raggiungere un tale effetto.

Si è voluto anche distinguere fra i vari tipi di leggi che prevedono spese sugli esercizi futuri: per cui si dovrebbe considerare da una parte un primo gruppo di leggi, da ritenersi eccezionale, e cioè quello delle leggi di spese che indicano l'ammontare preciso dello stanziamento e i soggetti ai quali le erogazioni sono destinate, come pure un secondo gruppo di leggi, da ritenersi egualmente a carattere eccezionale, e cioè quello delle leggi di spesa che indicano uno stanziamento definito, ma che per l'erogazione si affidano alla discrezionalità degli organi amministrativi ed infine, dall'altra parte, un terzo gruppo di leggi, che dovrebbe essere quello di tipo normale, comprendente le leggi di spesa che affidano alle impostazioni di bilancio la fissazione dell'ammontare annuo degli stanziamenti.

Passando ora ad esaminare la cosiddetta tesi estensiva, diciamo subito che i suoi sostenitori hanno innanzitutto sottolineato che il sistema della imputazione di spese a carico di esercizi futuri senza indicazione di copertura, rappresenta una vera e propria elusione dell'intera norma. Infatti, se il legislatore ha voluto impedire la alterazione *in peius* dell'equilibrio tra entrata e spesa approvato dal Parlamento contestualmente alla legge di bilancio, non dovrebbe esservi dubbio che l'obbligo sussista con altrettanta inderogabilità nei confronti di ogni spesa che impegni il bilancio dello Stato in modo continuativo. Tale concetto risulta dalla relazione della Commissione sulla interpretazione dell'articolo 81, recante la firma degli onorevoli Paratore e Petrilli e comunicata dal Presidente del Senato al Ministro del Tesoro.

Un'altra notevole affermazione a favore della tesi estensiva è quella contenuta nella decisione della Corte dei conti del primo giugno 1957, che autorizza la registrazione con riserva di due decreti, dopo avere considerato che l'amministrazione interessata aveva riconosciuto la fondatezza del rilievo precedentemente formulato in sede di controllo.

Afferma la Corte che « i provvedimenti avrebbero dovuto prevedere la copertura della quale, invece, non fanno punto cenno. Nè a dispensarli di ciò potrebbe valere il rinvio della loro decorrenza all'inizio del venturo esercizio finanziario, quasi che il bilancio — da approvarsi con legge formale — relativo a tale esercizio possa recepire la maggiore spesa che trova causa, ma non copertura, nei provvedimenti stessi (aventi valore di legge sostanziale). A norma dell'articolo 81 della Costituzione, infatti, la legge sostanziale — che importi nuove o maggiori spese — anche se la erogazione debba esserne iniziata a partire da un esercizio futuro, deve

sempre indicare i mezzi per fronteggiarle, senza di che esse non possono essere comprese nel bilancio che, essendo approvato con legge formale, può prevedere soltanto le spese già disposte e coperte da leggi sostanziali ».

Indubbiamente una sentenza così autorevole ed esplicita ha il suo peso.

Da parte dei sostenitori della tesi estensiva, si ritiene però che si possa giungere a un contemperamento del principio dell'annualità del bilancio con l'obbligo della copertura per poter procedere alla emanazione di piani poliennali, purchè si rispettino alcune condizioni: che la legge sostanziale rechi l'indicazione della quantità e della qualità delle opere da eseguire e il tempo da impiegare; che per l'esercizio in corso si preveda l'esecuzione di una parte delle opere per una spesa determinata e con indicazione dei mezzi per farvi fronte; che l'eventuale preventiva indicazione delle opere da eseguire e delle somme da erogare in ciascun esercizio finanziario futuro sia consentita solo se per la copertura si ricorra ad entrate aventi efficacia continuativa (nuovi tributi, inasprimento di quelli esistenti, incremento naturale dell'entrata); che, nel caso che la copertura per l'esercizio finanziario in corso consista in movimento di capitale o in storno di fondi iscritti in bilancio, si tralasci la preventiva determinazione delle spese da imputare a ciascun esercizio finanziario futuro, in quanto in tal caso è necessario provvedere di esercizio in esercizio con mezzi straordinari, salvo reperire successivamente una copertura a carattere continuativo; che le nuove o maggiori entrate destinate a valere come copertura di nuove o maggiori spese siano reali e pertanto accertate attraverso regolari note di variazione, ecc.

Si sono delineate così, sia pure per sommi capi, le due tesi contrastanti, che abbiamo chiamato estensiva e restrittiva, a seconda se si sostiene l'applicabilità o la non applicabilità del disposto di cui al quarto comma dell'articolo 81 alle nuove o maggiori spese facenti capo agli esercizi finanziari successivi a quello in corso.

Abbiamo visto inoltre che fra le leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri per lo Stato sugli esercizi futuri, ve ne sono di quelle che affidano alle impostazioni di bilancio la concreta fissazione annuale degli stanziamenti. Ve ne sono poi di quelle che comportano oneri fissi a carico di esercizi futuri.

Prescindendo da quelle leggi che comportando una modesta spesa non producono alcuna turbativa di rilievo all'equilibrio del bilancio, indubbiamente particolari cautele debbono stabilirsi per le leggi comportanti oneri fissi e gravosi a carico degli esercizi finanziari futuri.

Ci sembra, di poter cominciare, a questo punto, a delineare una nostra tesi che si basa su una più approfondita classificazione delle spese gravanti su esercizi successivi a quello in corso, intendendo far derivare da questa classificazione l'applicazione di una delle due tesi sopra illustrate per alcuni tipi di spese e l'applicazione dell'altra per altri tipi.

Così, si può delineare una prima e fondamentale distinzione fra i programmi di spese differite concernenti opere ad esecuzione differita in più esercizi finanziari, da un lato, e le spese a pagamento differito, cioè quelle che consentono un impegno immediato ma con pagamento ripartito in vari esercizi, dall'altro.

Tra i programmi di spese differite vi sono di quelli che derivano da leggi che definiscono tipo e quantità di opere, indicando anche la spesa per ciascun esercizio finanziario, mentre ve ne sono di quelli che derivano da leggi che definiscono tipo e quantità di opere con l'indicazione della spesa per ciascun esercizio.

Orbene le leggi che definiscono tipo e quantità di opere ed indicano le spese per ciascun esercizio finanziario, possono prevedere spese annuali costanti o crescenti: se le spese annuali previste sono costanti, si ritiene che la copertura indicata per il primo esercizio, se facente capo a un'entrata ordinaria costante, debba considerarsi valida anche per gli esercizi finanziari successivi; se le spese annuali previste sono crescenti, si ritiene necessario coprire con effettive risorse di bilancio le quote differenziali eccedenti. In ambedue i casi, ciascun bilancio deve indicare lo stanziamento relativo all'esercizio a cui si riferisce. Evidentemente le spese non possono essere revocate se non da una apposita legge.

Riguardo alle leggi che definiscono tipo e quantità di opere ma non indicano le spese per ciascun esercizio finanziario, la copertura dovrà essere individuata esercizio per esercizio. In questo caso un bilancio può anche non prevedere lo stanziamento, sospendendosi così automaticamente l'esecuzione del programma per quel dato esercizio finanziario.

Circa le spese a pagamento differito, che costituiscono l'altro grande gruppo di spese pluriennali, occorre distinguerle in costanti e crescenti: le une e le altre consentono l'impegno immediato con il pagamento ripartito in vari esercizi, ma mentre per le prime la copertura, a carico dell'entrata ordinaria, se è valida per il primo esercizio finanziario, deve considerarsi tale anche per gli esercizi successivi, per le seconde è necessario indicare la copertura con risorse effettive di bilancio per le quote differenziali in eccedenza rispetto alle spese previste per il primo esercizio.