

CAPO IX

L'ITER LEGISLATIVO: L'ESAME DEI BILANCI

di Gian Carlo Perone

CAPO IX.

L'ITER LEGISLATIVO: L'ESAME DEI BILANCI

SOMMARIO: 1. Generalità. — 2. Progetti di riforma della procedura di approvazione del bilancio dello Stato. — 3. La legge 1° marzo 1964, n. 62. — 4. La riforma regolamentare del 1965. — 5. L'esame in sede di Commissione. — 6. Gli emendamenti al bilancio. — 7. Il rifiuto del bilancio; presentazione del bilancio da parte di un Governo dimissionario.

1. — Il bilancio dello Stato presenta, oltre che complessi aspetti d'ordine politico, economico, sociale, amministrativo-contabile e giuridico, anche delicate questioni inerenti alla sua approvazione parlamentare (1). Del resto, la storia del regime parlamentare è intimamente legata al potere — e alle sue modalità di esplicazione — delle Assemblee rappresentative di deliberare intorno alle spese ritenute necessarie dall'Esecutivo e alle entrate destinate a far fronte alle prime.

Risalendo alla *Magna Charta Libertatum*, si trova nello storico documento dell'Inghilterra medioevale il primo riconoscimento del diritto dei contribuenti di esercitare un controllo sull'imposizione dei tributi, subordinata all'approvazione del Consiglio Comune del Regno, che successivamente prese a chiamarsi Parlamento. Fin dalle origini, dunque, i destini del sistema parlamentare e delle procedure di approvazione dei tributi, dalle quali trae origine il vaglio parlamentare per i bilanci degli Stati moderni, si intrecciano.

Il principio dell'annualità del bilancio, per il quale il bilancio deve riguardare le entrate e le spese riferibili ad un periodo di dodici mesi, scaturisce dalla prassi inglese, secondo cui quel Parlamento concedeva i fondi necessari per la vita dello Stato soltanto per dodici mesi: in tal modo, il sovrano era obbligato a convocare il Parlamento almeno una volta all'anno, e si rafforzava l'autorità del Parlamento stesso.

Il sistema finanziario che sorse in Inghilterra dopo la rivoluzione del 1688-1689 costituì la maggiore sanzione del regime parlamentare: il

(1) Per gli aspetti del bilancio dello Stato che esulano dal profilo attinente alla procedura parlamentare di approvazione, si rinvia a BUSCEMA, *Il bilancio dello Stato - delle regioni - dei comuni - delle province - degli enti pubblici istituzionali*, Milano 1966, e alla letteratura in quest'opera citata.

Parlamento non approvava deliberazioni finanziarie finché il re non gli avesse fatto qualche concessione o non avesse rinunciato ad opporsi a provvedimenti o indirizzi politici che gli dispiacevano. Tale processo rese i Comuni padroni della politica della corona e condusse al risultato che la scelta dei ministri del re dovesse avvenire nell'ambito del partito che aveva la maggioranza nel Parlamento, in quanto a costoro poteva ben essere confidata la conduzione degli affari per il compimento dei quali specificamente furono deliberati gli stanziamenti. In seguito, le singole proposte vennero raccolte in un unico bilancio preventivo; non di meno ciascuna di esse già rientrava in un piano generale compilato dal Tesoro (2).

Il bilancio moderno è nato, dunque, con la monarchia costituzionale, allorché le Assemblee rappresentative si sono preoccupate di indagare circa l'utilizzazione dei tributi approvati. Tuttavia, la volontà di conservare privilegi assolutistici ha provocato decise resistenze dell'Esecutivo a sottomettersi all'approvazione e al controllo parlamentare del bilancio (3).

Nella Prussia bismarckiana, dal conflitto costituzionale tra Esecutivo e Parlamento (4) è sorta la dottrina – diffusasi in tutta Europa – secondo la quale il bilancio è atto sostanzialmente del Governo e, in materia, i poteri del Parlamento sono assai limitati. Quella di bilancio sarebbe una legge in senso meramente formale, la quale non creerebbe diritto nuovo, non farebbe sorgere nuovi diritti ed obblighi per i cittadini e sarebbe di contenuto sostanzialmente amministrativo: il Parlamento commetterebbe un eccesso di potere, se intendesse esercitare intorno ad essa il medesimo sindacato cui sottopone la legge sostanziale, il quale implica la facoltà di modifica e di reiezione; eccesso legittimante, se del caso, addirittura lo scioglimento dell'Assemblea responsabile. Siffatte tesi hanno aperto una lunga e non sopita discussione circa i limiti del vaglio parlamentare del bilancio. Essa si è incentrata sulla natura dell'atto di approvazione delle Camere, ma, più in generale, si ricollega alla posizione da attribuirsi alle stesse di fronte alla politica del Governo. Di tale discussione si farà cenno quando si tratterà degli emendamenti alla legge di bilancio.

(2) TREVELYAN, *La rivoluzione inglese del 1688-89*, Milano 1964.

(3) Cfr. CHIMENTI e COEN, *Il Parlamento e la spesa pubblica*, in « Democrazia e diritto », 1963, pag. 461; ESPOSITO, *Legge*, in « Nuovo digesto italiano », vol. III, Torino 1938, pag. 721.

(4) Il Parlamento, per riaffermare i suoi poteri e per ostilità alla politica di guerra del Bismarck, rifiutava di approvare il bilancio annuale, e il Governo, in violazione della costituzione, approvava esso stesso il bilancio con decreti-legge, proseguendo nell'indirizzo politico osteggiato dal Parlamento.

La Costituzione italiana, all'art. 81, detta le seguenti disposizioni in materia di bilancio: « 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 legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

Per l'approvazione di bilanci e di consuntivi è sempre adottata la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere; non è ammesso il *referendum* per le leggi di bilancio (artt. 72, ultimo comma, e 75, secondo comma, Cost.).

Quanto alla disciplina contabile, sono ancora in vigore, con numerose e ripetute modifiche (tra le quali, di notevole rilievo, quella apportata dalla legge 1° marzo 1964, n. 62) il R. D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, ed il R. D. 23 maggio 1924, n. 827, contenente il relativo regolamento di esecuzione.

Nell'attuale ordinamento italiano, sussiste una piena parità di poteri tra le due Camere in materia di esame e di approvazione del bilancio, in relazione alla completa parità riconosciuta, in generale, dalla Costituzione, ai due rami del Parlamento (5). Vigendo lo Statuto albertino (art. 10), la legge di bilancio doveva essere presentata prima alla Camera dei deputati: ora che entrambe le Assemblee sono elettive, il bilancio può ben essere presentato indifferentemente all'una o all'altra di esse. Quando, prima della legge 1° marzo 1964, n. 62 (6), il bilancio preventivo si scomponesse in altrettanti disegni di legge quanti erano i ministeri i cui stati di previsione occorreva approvare, si era stabilita una prassi in base alla quale i disegni di legge venivano suddivisi in due gruppi, l'uno comprendente i disegni di legge concernenti gli stati di previsione dei ministeri finanziari, economici e tecnici, l'altro quelli dei ministeri amministrativo-politici (7). Il primo gruppo veniva presentato alla Camera; il secondo, contemporaneamente, al Senato, invertendosi la presentazione l'anno successivo.

(5) STRAMACCI M., *Contributo all'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in « Rassegna parlamentare », 1959, n. 12, pag. 158 e segg.

(6) Si v. in proposito al successivo paragrafo 3.

(7) Sulla classificazione dei ministeri e sul suo valore, cfr. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, vol. I, *Il procedimento di formazione - la struttura*, Milano 1959, pag. 232 e segg.

Il primo comma dell'art. 81 stabilisce che le Camere approvano annualmente « i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo ». La Costituzione, dunque, impone al Governo di presentare due provvedimenti attinenti a diversi oggetti. Il bilancio preventivo dello Stato contempla – adeguandosi al sistema della competenza – le entrate che si ritiene potranno produrre durante l'esercizio considerato i diversi cespiti stabiliti dalle leggi e quelli eventuali che sono disponibili; e le spese che il Governo è autorizzato a disporre, nel corso dell'esercizio medesimo, per provvedere ai pubblici servizi ed agli obblighi assunti dallo Stato (art. 127 del citato regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato). Il rendiconto consuntivo riassume i risultati della gestione dell'anno finanziario trascorso ed è costituito dalla dimostrazione analitica delle entrate effettivamente riscosse e delle spese effettivamente erogate.

Concettualmente distinti, i due documenti presentano, tuttavia, organici rapporti. L'esame e l'approvazione parlamentare del rendiconto costituiscono il coronamento del cosiddetto « diritto al bilancio ». La deliberazione parlamentare sul bilancio di previsione è destinata ad integrarsi con l'esame dei risultati effettivi della gestione, i quali dovrebbero servire al Parlamento da guida per l'esame dei bilanci futuri (8). Nei fatti, l'approvazione dei consuntivi ha segnato lunghi ritardi: le Camere, poste di fronte all'indilazionabile necessità – resa più cogente dall'art. 81 Cost. – di approvare tempestivamente i bilanci preventivi, a causa del progressivo aumento dei lavori parlamentari e stante la mancanza di un termine costituzionale per l'approvazione dei rendiconti, hanno trascurato l'esame e l'approvazione di questi ultimi, già presentati dal Governo con notevole ritardo. L'interesse per i rendiconti si è attenuato anche per la circostanza che il Governo che li aveva presentati, di solito, era diverso da quello che aveva gestito il corrispondente bilancio e avrebbe quindi dovuto fornire le giustificazioni ai rilievi dei parlamentari (9). Occorre, per altro, rilevare che, recentemente, si è manifestata un'inversione di tendenza: i disegni di legge concernenti i bilanci per gli esercizi 1967 e 1968 sono stati presentati – e approvati – contemporaneamente a quelli concernenti i rendiconti, rispettivamente, per gli esercizi 1965 e 1967.

È stato osservato che un surrogato del mancato esame tempestivo dei rendiconti è rappresentato dalla presentazione al Parlamento della

(8) BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 326 e segg. Si v. inoltre le osservazioni dell'on. Fabbri nella seduta pomeridiana del 28 febbraio 1968.

(9) VIRGA, *Diritto costituzionale*, 6ª edizione, Milano 1967, pag. 227, nota 19.

Relazione generale sulla situazione economica del paese (10). Ma appunto il fatto che i conti consuntivi dello Stato non siano stati sollecitati o esaminati dal Parlamento ha indotto a riconoscere delle carenze nella Costituzione in merito agli strumenti di controllo del Parlamento sul Governo (11). Il Regolamento della Camera non prevede norme speciali per l'esame dei rendiconti, ai quali si applica la disciplina ordinaria dei disegni di legge: non sono mancati, per altro, auspici nel senso di una modifica del Regolamento che estenda ai rendiconti la procedura prevista per i bilanci.

L'art. 81 usa l'espressione « bilanci ». Essa, accolta dal legislatore costituente per evitare la presentazione di un bilancio non distinto per ministeri (il termine bilancio è impiegato nel senso di stato di previsione delle spese di un dato ministero) (12), non comporta l'esclusione della presentazione di un unico disegno di legge comprendente tutti gli stati di previsione per i singoli ministeri. Si è contestato, d'altro canto, che il plurale impiegato dalla menzionata disposizione significhi che ogni stato di previsione costituisca un bilancio: la nozione di bilancio presupporrebbe masse contrapposte di attivo e di passivo da fare « bilanciare », e pertanto il plurale in questione andrebbe interpretato in riferimento alla serie indefinita dei bilanci dello Stato (13). Ma resterebbe allora da spiegare la ragione dell'impiego del singolare per l'espressione « rendiconto consuntivo ». In ogni caso, il requisito costituzionale è integrato non necessariamente da una pluralità di disegni di legge, bensì anche da un'articolazione per stati di previsione dei singoli ministeri di un unico disegno di legge di bilancio (14).

Il primo comma dell'art. 81 sancisce il principio dell'annualità del bilancio, adeguandosi così ad una regola accolta in tutti gli Stati, ma con diverse applicazioni: mentre in taluni si segue la decorrenza dell'anno solare (ad esempio, Belgio, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi), in altri si segue una decorrenza diversa, sempre per un periodo di do-

(10) BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 320. Si v., circa la *Relazione generale*, il successivo paragrafo 3.

(11) M. S. GIANNINI, *Parlamento e Amministrazione*, in « *Amministrazione civile* », 1961, nn. 47-51, pag. 157. Una maggiore sollecitudine è stata invocata, su un altro piano, anche in ordine alla presentazione, da parte del Governo, delle note di variazioni al bilancio, e all'approvazione delle stesse da parte delle Camere: si v., tra l'altro, le sedute del 28 febbraio e dell'8 marzo 1968.

(12) *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, VIII, pag. 1320.

(13) BENTIVEGNA, *Elementi di contabilità di Stato*, 4^a ed., Milano 1965, pag. 188, nota 34.

(14) MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in « *Studi sulla Costituzione* » a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, vol. II, Milano 1959, pag. 534.

dici mesi, ma con diversi termini iniziali e finali (ad esempio, nella Germania federale, 1° aprile-31 marzo) (15).

Nulla prescrivendo direttamente la Costituzione, fino al 1964 in Italia l'anno finanziario ha avuto decorrenza 1° luglio-30 giugno.

Il Parlamento, quando non faccia a tempo ad approvare il bilancio entro il termine stabilito dalla legge, può concedere l'esercizio provvisorio, in forza del quale è consentito dare inizio alla gestione del bilancio prima ancora che esso sia stato discusso e votato dal Parlamento: e cioè si possono effettuare le spese ed introitare i tributi come se il bilancio fosse già stato approvato. L'entrata si può riscuotere fino al termine fissato dal Parlamento e la spesa si può erogare per tanti dodicesimi della somma segnata in ogni capitolo del bilancio quanti sono i mesi per i quali l'esercizio provvisorio è concesso. Il secondo comma dell'art. 81 precisa che l'esercizio provvisorio non può essere concesso se non per legge e ne fissa il termine massimo complessivo in quattro mesi (16).

2. - La procedura adottata dalla Camera dei deputati, nella prima legislatura repubblicana, per l'esame dei bilanci (artt. 32 e 33 Reg.) si imperniava - scomponendosi il bilancio in numerosi e distinti disegni di legge: uno per le entrate, e, per le spese, altrettanti quanti erano i ministeri - sull'esame preliminare, da parte della Commissione finanze e tesoro, degli stati di previsione dei ministeri del bilancio, delle finanze e del tesoro, nonché del riepilogo generale della spesa contenuto nello stato di previsione del Ministero del tesoro. In quest'ultimo caso, la Commissione si suddivideva in Sottocommissioni per gruppi di ministeri, integrate da un Comitato di nove membri, designati di volta in volta, per ciascun bilancio, dal Presidente della Commissione competente per materia. Le nomine delle Sottocommissioni e dei Comitati dovevano rispettare il principio della rappresentanza proporzionale e assicurare in ogni caso la partecipazione delle minoranze. Il presidente della Commissione finanze e tesoro presiedeva le Sottocommissioni riunite.

Gli altri stati di previsione erano invece esaminati dalle singole Commissioni competenti per materia, le quali li presentavano alla discussione della Camera con propria relazione. Per tale esame, ciascuna

(15) Ragioneria generale dello Stato, *I bilanci statali nei Paesi della Comunità economica europea*, Roma 1959.

(16) Dall'economia di un'indagine circoscritta all'approvazione parlamentare del bilancio dello Stato esulano i problemi riguardanti la struttura, i requisiti, il conte-

delle Commissioni era integrata da nove membri della Commissione finanze e tesoro, designati, di volta in volta, per ciascun bilancio, dal Presidente della Commissione finanze e tesoro stessa.

Le relazioni sui bilanci dovevano essere presentate entro il mese di febbraio. La discussione in Aula dello stato di previsione del Ministero del tesoro precedeva quella degli stati di previsione degli altri ministeri.

Quest'ultima disposizione risultava profondamente innovativa rispetto alla consuetudine parlamentare tradizionale (costantemente seguita da quando, con il testo unico 17 febbraio 1884, n. 2016, fu istituito il riepilogo generale della spesa, annesso allo stato di previsione dell'entrata) per la quale il riepilogo generale era sempre approvato per ultimo, dopo tutti gli altri stati di previsione; e dava luogo al « blocco » degli stanziamenti complessivi, prima di passare alla valutazione della spesa per le singole amministrazioni (17).

Il reiterato ricorso all'esercizio provvisorio (18) nonché l'eccessiva durata, frammentarietà e sterilità delle discussioni parlamentari dettero luogo a polemiche che investirono le modalità di approvazione del bilancio dello Stato da parte delle Camere e furono all'origine di numerosi tentativi di modifiche legislative e dei regolamenti parlamentari (19).

Già nel corso della prima legislatura repubblicana furono avanzate proposte intese a riunire tutti gli stati di previsione in un unico disegno di legge. Tale misura venne suggerita dal comitato di studio per la riforma della discussione dei bilanci istituito nel 1949 e composto da un Vicepresidente del Senato, da un Vicepresidente della Camera e dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri; e fu oggetto di un disegno di legge, presentato, il 13 dicembre 1950, dal ministro Pella, provvedimento che, approvato dalla Camera, non fu invece accolto dal Senato.

nuto e gli aspetti dello stesso. Dei problemi costituzionali del bilancio, si è fatto cenno nella misura in cui rilevano per la comprensione delle norme dei regolamenti parlamentari sull'iter della legge di bilancio; per tali problemi, e in particolare per le relazioni tra Parlamento e Governo sotto il profilo del bilancio, si rinvia al capo XI, riguardante la funzione ispettiva e il rapporto Parlamento-Governo.

(17) MACCANICO, *op. cit.*, pag. 523.

(18) Dall'entrata in vigore della Costituzione, il Parlamento mai è riuscito ad approvare bilanci nei termini di legge. Solo nell'esercizio 1956-1957 gli stati di previsione furono approvati appena venti giorni dopo la scadenza del 30 giugno, e ciò fu salutato come un successo: MACCANICO, *op. cit.*, pag. 522.

(19) STRAMACCI, *op. cit.*, pag. 165; dello stesso autore si v. anche *La nuova procedura per l'esame dei bilanci della Camera dei deputati*, estratto da « Montecitorio », 1961, n. 1.

Sempre nel corso della prima legislatura, fu presentato dai senatori Ruini, Paratore ed altri un progetto di legge con il quale, tra l'altro, si mirava a fare coincidere l'anno finanziario con l'anno solare: alla conseguita approvazione del Senato, però, non fece seguito quella della Camera.

Nella seconda legislatura, la modifica della discussione dei bilanci, già oggetto dell'attenzione del senatore Bertone nella sua relazione allo stato di previsione del tesoro per il 1954-1955, fu auspicata nella relazione allo stato di previsione del tesoro per il 1955-1956 presentata dall'onorevole Castelli Avolio. Nel documento si chiedeva una modifica della legge di contabilità dello Stato, al fine di riunire in due soli disegni di legge tutti i bilanci. 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 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.

All'indicazione delle riforme legislative si accompagnava quella delle corrispondenti modifiche regolamentari. La Commissione finanze e tesoro avrebbe dovuto procedere all'esame preliminare dei due disegni di legge. Quello concernente lo stato di previsione della spesa avrebbe dovuto essere inviato anche alle Commissioni competenti per materia, per il parere sulla parte di loro spettanza e la nomina di un relatore speciale investito del compito di collaborare alla redazione della relazione finale. Il relatore generale avrebbe dovuto essere nominato dalla Commissione finanze e tesoro. Al termine della discussione generale in Aula e dopo l'approvazione del riepilogo della spesa per i ministeri, le singole parti dello stato di previsione e i corrispondenti articoli del disegno di legge sarebbero stati rimessi alle Commissioni competenti per la formulazione definitiva dei capitoli e degli articoli, spettando alla Camera l'approvazione degli stessi - senza discussione né dichiarazioni di voto - nonché l'approvazione dell'intero provvedimento, con dichiarazioni di voto. Analoga procedura era prevista per il disegno di legge concernente lo stato di previsione dell'entrata. Siffatta procedura rischiava di porsi in contrasto con il disposto dell'ultimo comma dell'art. 72 Cost., che prescrive la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera per i disegni di legge di approvazione di bilanci.

Una Commissione interparlamentare di studio fu incaricata di affrontare organicamente la materia. Nel novembre del 1956, la Commissione concluse i suoi lavori proponendo modifiche alla legge di con-

tabilità dello Stato – ispirate al criterio di unificare in un unico disegno di legge lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa – e ai regolamenti parlamentari. Quanto a questi ultimi, 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. La Commissione finanze e tesoro si sarebbe, quindi, costituita in Giunta del bilancio, con la partecipazione dei presidenti e dei relatori delle altre Commissioni. La Giunta del bilancio, dopo aver proceduto all'esame del disegno di legge, avrebbe trasmesso all'Aula una relazione generale (20). Per la discussione in Aula, si proponeva di organizzare la discussione ai sensi dell'art. 13-*bis* Reg. Camera. La discussione generale sarebbe stata suddivisa per stati – o per gruppi di stati – di previsione, e avrebbe avuto la precedenza il dibattito sullo stato di previsione dell'entrata e sui riepiloghi generali 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 stato di previsione dell'entrata e al riepilogo generale, quindi di quelli relativi agli stati di previsione della spesa.

Le proposte della Commissione interparlamentare furono tradotte in due identici progetti di legge, presentati, alla Camera, dall'onorevole Ferreri, e, al Senato, dal senatore Bertone. La legislatura, tuttavia, si chiuse senza che il problema fosse stato definito.

Di fronte agli ostacoli incontrati per un'organica riforma legislativa e regolamentare della procedura di approvazione del bilancio dello Stato, nella terza legislatura si è proceduto gradualmente e per via di prassi.

Con l'istituzione della Commissione bilancio, alla sua esclusiva competenza venne deferito l'esame preliminare degli stati di previsione dei ministeri del bilancio e delle partecipazioni statali, quello dei rendiconti generali dell'amministrazione dello Stato nonché quello dei riepiloghi generali dell'entrata e della spesa contenuti nello stato di previsione del Ministero del tesoro. In quest'ultimo caso, nella Commissione bilancio si verificava una suddivisione in Sottocommissioni analoga a quella precedentemente stabilita per la Commissione finanze e tesoro; e, analogamente, ciascuna Commissione permanente competente per materia,

(20) Il sistema proposto presentava analogie con l'antico sistema di esame preliminare dei progetti di legge affidato agli Uffici.

nell'esame dei bilanci dei vari ministeri, era integrata da nove membri della Commissione bilancio (21).

Il 29 aprile 1959, la Conferenza dei Presidenti, in accoglimento di analogo voto formulato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 24 dello stesso mese, per lo snellimento della discussione dei bilanci, decise, ai sensi dell'art. 13-bis Reg., di adottare principi innovativi. In ordine alla discussione in Aula di ciascuno stato di previsione, si deliberò di stabilire un limite di tempo entro il quale il relativo disegno di legge doveva essere approvato; tale tempo doveva essere ripartito tra i gruppi in proporzione alla rispettiva entità, previa determinazione del numero degli oratori che potevano intervenire nel dibattito. Durante l'esame preliminare in Commissione, venne consentita la presentazione, l'illustrazione e la votazione di ordini del giorno: per quelli approvati o accettati dal Governo fu deliberata la non riproponibilità in aula; per quelli respinti, la riproponibilità venne subordinata alla firma di dieci deputati o di un presidente di gruppo, e comunque per tali ordini del giorno venne stabilita soltanto la votazione con eventuali dichiarazioni di voto. Delle discussioni in Commissione dovettero redigersi appositi resoconti stenografici, da allegarsi alla relazione per l'Aula. A ciascun deputato venne data facoltà di intervenire presso Commissioni diverse da quella di appartenenza, anche per presentare ordini del giorno, senza, però, diritto di voto. Le convocazioni delle Commissioni per l'esame preliminare dei bilanci, pertanto, dovevano essere inviate a tutti i deputati indistintamente (22).

La novità più rilevante della procedura illustrata consiste nella facoltà concessa di presentare, illustrare e votare ordini del giorno in sede di Commissione referente. Si è voluto, così, alleggerire l'Aula di una fase macchinosa e lunga; e, nei fatti, le Commissioni si sono largamente avvalse della possibilità di affrontare approfonditamente, con questo strumento parlamentare, problemi tecnici e concreti. L'ordine del

(21) In merito alla rispettiva competenza delle Commissioni bilancio e finanze e tesoro nell'esame degli stati di previsione dei ministeri finanziari, la Giunta per il Regolamento precisò che alla prima spettava di riferire alla Camera sulla relazione economica generale del Ministero del tesoro, valutando correlativamente l'impostazione complessiva della politica economico-finanziaria del Governo in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e dei riepiloghi generali dell'entrata e della spesa. Alla seconda spettava di valutare, sotto il profilo della politica dell'amministrazione finanziaria, gli specifici problemi tecnici dell'entrata e quelli della spesa dei ministeri delle finanze e del tesoro.

(22) V. la circolare del Presidente Leone ai presidenti delle Commissioni permanenti 4 maggio 1959. Circolari di analogo contenuto furono emanate per tutti gli esercizi successivi, fino alla modifica del bilancio dello Stato operata con la legge 1° marzo 1964, n. 62.

giorno, per altro, è istituito estraneo alle Commissioni in sede referente, delle cui sedute non si pubblicano, d'altronde, i resoconti stenografici. La posizione delle Commissioni nell'esame preliminare di bilancio, pur restando sostanzialmente nell'ambito della sede referente, si caratterizzava, in tal guisa, per aspetti particolari, sui quali si avrà modo di soffermarsi più avanti.

3. - Nella quarta legislatura repubblicana, la riforma legislativa della procedura di discussione - e degli stessi criteri di compilazione - del bilancio poteva finalmente essere varata. Ad essa sono seguite le connesse modifiche regolamentari.

La legge 1° marzo 1964, n. 62 (denominata correntemente, dal nome del suo presentatore, « legge Curti »), ha modificato le norme sul bilancio dello Stato contenute nel R. D. 18 novembre 1923, n. 2440 (legge di contabilità generale dello Stato) (23). Le innovazioni più cospicue sono le seguenti.

In primo luogo, la decorrenza dell'anno finanziario è stata spostata dal 1° luglio al 1° gennaio, così da farlo coincidere con l'anno solare (24). Conseguentemente, il termine per l'esercizio provvisorio è spostato al 30 aprile; e quello per la presentazione al Parlamento, da parte del ministro del tesoro, di concerto con il ministro del bilancio, del rendiconto dell'esercizio finanziario scaduto e del bilancio di previsione per l'esercizio venturo, è spostato dal 31 gennaio al 31 luglio. Se non si è scongiurato il ricorso all'esercizio provvisorio - del quale ci si è dovuti valere anche dopo la « legge Curti » -, si è per altro inteso corrispondere alle necessità di porre il bilancio in sincronia con l'anno fiscale e con i dati della contabilità nazionale, di coordinare l'attività finanziaria con il « bilancio economico » del paese e di rendere omogeneo il bilancio dello Stato a quello degli altri enti pubblici e alle norme comunitarie.

In secondo luogo, è stata introdotta una nuova distribuzione e classificazione delle entrate e delle spese dello Stato, abbandonando la tra-

(23) Sulla riforma del bilancio dello Stato compiuta dalla « legge Curti » si v.: CUOMO, *Osservazioni e proposte sulla disciplina dei bilanci e sulla procedura di approvazione*, in « Rass. dir. pubbl. » 1963, I, pag. 277 e segg.; MARZANO, *La riforma del bilancio dello Stato*, in « Ricerche econ. », 1964, fasc. I; ZACCARIA F., *La riforma del bilancio dello Stato*, Roma 1964; SEPE, *L'organizzazione del bilancio statale in Italia*, in « Riv. amministrativa » 1966, pag. 694 e segg.; Tosi, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze 1966, pag. 237.

(24) L'anno finanziario coincide fino al 31 dicembre 1883 con l'anno solare. Il bilancio del primo semestre del 1884 fu gestito separatamente. Con il 1° luglio 1884 l'anno finanziario fu stabilito dal 1° luglio di ogni anno al 30 giugno dell'anno successivo.

dizionale impostazione patrimoniale-aziendalistica per un'altra informata a nuove classificazioni economico-funzionali, grazie alla cui adozione ci si è ripromessi di rendere il Parlamento edotto non soltanto dell'entità, bensì anche dello scopo delle spese. Parimenti, per agevolare la conoscenza e la valutazione delle Camere in ordine alle finalità perseguite dall'amministrazione pubblica nella sua politica della spesa, la legge n. 62 del 1964 ha stabilito – confermando così una prassi già in vigore – la presentazione, insieme con gli stati di previsione, di note preliminari le quali introducano, con sintetiche considerazioni, alla comprensione dei dati contenuti nei singoli capitoli.

In terzo luogo, ha trovato sanzione legislativa l'antica aspirazione all'unicità della legge di bilancio: lo stato di previsione dell'entrata, gli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri, con gli allegati bilanci degli enti pubblici e delle amministrazioni autonome e con il quadro generale riassuntivo (25) formano oggetto di un unico disegno di legge. Per la sua presentazione, si è seguito il criterio di sottoporlo alla Camera o al Senato con alternanza annuale.

È tradizione, in numerosi Stati, che l'Esecutivo presenti al Parlamento una relazione sulla situazione economica del paese: in Gran Bretagna, ad esempio, il bilancio è accompagnato dal cosiddetto *White paper*. In Italia, il ministro del tesoro accompagna il bilancio con una nota preliminare, nella quale illustra sinteticamente il complesso delle previsioni finanziarie e dà ragione delle differenze tra le previsioni nuove e quelle dell'anno precedente. Inoltre, ogni anno, entro il primo giorno non festivo del mese di ottobre, il ministro del bilancio deve fare al Parlamento la *Esposizione economico-finanziaria* e il ministro del tesoro la *Esposizione relativa al bilancio di previsione* (art. 80 della legge di contabilità generale nel testo modificato dall'art. 1 della « legge Curti »): le due esposizioni derivano dalla scissione della *Esposizione finanziaria* in precedenza affidata al ministro del tesoro. Entro il mese di marzo, i ministri del bilancio e del tesoro debbono presentare al Parlamento la *Relazione generale sulla situazione economica del paese* (art. unico della legge 21 agosto 1949, n. 639, modificato dall'art. 2 della legge 1° febbraio 1951, n. 26, nel testo successivamente modificato dall'art. 2 della « legge Curti »). Gli stessi ministri, entro il mese di settembre, debbono poi presentare alle Camere la *Relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo* (art. 4 della « legge Curti »). Dal complesso dei prescritti do-

(25) Il quadro generale riassuntivo sostituisce il riepilogo generale della spesa già contenuto nel bilancio del Ministero del tesoro ed è collocato alla fine della legge di bilancio.

cumenti, al Parlamento dovrebbe essere offerta la possibilità di una più consapevole valutazione della situazione economica del paese e dell'azione finanziaria del Governo.

Come si è accennato, le riforme legislative hanno provocato modifiche regolamentari. Quanto al primo bilancio approvato dopo la « legge Curti », e cioè il bilancio semestrale di « saldatura » 1° luglio-31 dicembre 1964, non essendo stata ancora approvata la nuova disciplina regolamentare, la Conferenza dei Presidenti, il 14 maggio 1964, adottò alla stregua dell'art. 13-*bis* Reg., speciali decisioni per organizzare la discussione del bilancio stesso (26).

Per l'esame preliminare, il bilancio fu assegnato ad una Commissione speciale composta di 75 membri, nominata dal Presidente su designazione dei gruppi. Ciascun gruppo poteva sostituire per ogni seduta non più di due componenti, ferma restando la libertà di accesso di ciascun deputato alle sedute della Commissione, senza diritto di voto, per presentare ordini del giorno. Di questi ultimi, potevano essere ripresentati in Aula soltanto quelli non accettati dal Governo o respinti dalla Commissione, purché sottoscritti da almeno dieci deputati. Gli emendamenti di iniziativa parlamentare dovevano essere presentati in Commissione e potevano essere ripresentati e svolti in Aula anche dal solo presentatore. I ministri competenti per materia erano tenuti a partecipare alle sedute della Commissione riservate all'esame dei rispettivi stati di previsione, salvo che ne fossero dispensati dalla Commissione stessa: a tale scopo, la Commissione – delle cui sedute venne redatto resoconto stenografico – ha provveduto all'organizzazione della discussione curando anche il raggruppamento degli interventi riguardanti la stessa materia.

Circa la discussione in Aula, fu assegnato a ciascun gruppo un tempo complessivo per tutti i discorsi dei propri iscritti, compresi gli interventi relativi allo svolgimento degli ordini del giorno e degli emendamenti; al quale svolgimento si procedeva nel corso della discussione generale, con la conseguenza che ordini del giorno ed emendamenti dovevano essere presentati prima dell'inizio della discussione stessa. Nelle richieste di iscrizione a parlare, che i gruppi dovevano far pervenire prima dell'inizio della discussione, essi erano tenuti ad indicare la materia di ciascun intervento. I ministri competenti potevano – salva sempre la facoltà, loro riconosciuta dall'art. 64, ultimo comma, Cost., di essere sentiti ogni volta che lo richiedessero – intervenire sugli ordini del

(26) V. la circolare del Presidente Bucciarelli Ducci ai presidenti delle Commissioni permanenti 18 maggio 1964.

giorno e sugli emendamenti riguardanti gli stati di previsione dei loro dicasteri, dovendo prendere la parola in sede di replica soltanto i ministri finanziari.

4. - Il 4 febbraio 1965, la Camera ha approvato le modificazioni agli artt. 32 e 33 del Regolamento elaborate, nella seduta del 28 ottobre 1964, dalla Giunta per il Regolamento e volte ad adeguare la procedura parlamentare alla nuova disciplina legislativa del bilancio dello Stato (27).

La questione della sede per l'esame preliminare è stata risolta, scartata l'idea di costituire una speciale Giunta per il bilancio, deferendo l'esame stesso alla Commissione permanente bilancio, la quale adotta le norme che regolano in generale la procedura d'esame dei progetti di legge in sede referente. Il disegno di legge, per altro, contiene - come si è rilevato - gli stati di previsione dei singoli ministeri: si è disposto, quindi, di assegnarlo anche alle varie Commissioni permanenti per il parere sugli stati di previsione concernenti i ministeri sui quali esse hanno competenza. Il disegno di legge è altresì deferito alla Commissione finanze e tesoro, per il parere sullo stato di previsione dell'entrata (art. 32, primo comma, Reg.).

Le singole Commissioni esaminano gli stati di previsione sia in ordine ai profili finanziari e contabili sia in ordine agli aspetti politici dell'azione del ministero e terminano il loro esame redigendo un parere scritto alla Commissione bilancio. Le conclusioni che le singole Commissioni esprimono differiscono, nella struttura e nelle dimensioni, da una relazione. I pareri contengono un riassunto delle posizioni emerse dal dibattito e delle sole conclusioni che interessino ai fini della discussione in Commissione bilancio (28); essi possono comportare proposte volte a modificare il contenuto degli stati di previsione. Le Commissioni, quindi, nominano un relatore, che riferisce l'orientamento e le deliberazioni scaturenti dai pareri espressi alla Commissione bilancio, alle cui sedute egli partecipa senza diritto di voto. Le Commissioni, inoltre, trasmettono alla Commissione bilancio gli eventuali pareri di minoranza, che sono illustrati in quella sede dal primo proponente, che parimenti ha facoltà di partecipare alle sedute di questa Commissione, senza diritto di voto (art. 32, secondo comma, Reg.).

Si è sopra accennato che la Commissione finanze e tesoro, oltre ad esaminare gli stati di previsione della spesa dei ministeri rientranti

(27) V. la relazione Restivo, presentata il 28 ottobre 1964 (Doc. X, n. 5).

(28) Circolare del Presidente Bucciarelli Ducci ai Presidenti delle Commissioni 30 ottobre 1964.

nella sua competenza (Ministero delle finanze e Ministero del tesoro), esamina anche lo stato di previsione dell'entrata. Infatti, essendo competente per l'attività legislativa in materia di entrate, ha titolo ad esprimere il parere sugli aspetti tecnici della politica fiscale, sulla struttura dei tributi, sulle questioni inerenti alle entrate extra-tributarie, al demanio e al patrimonio dello Stato, ai residui attivi e alle grandi linee della politica delle entrate. Da parte sua, la Commissione bilancio, prima della discussione del bilancio dello Stato nel suo complesso, esamina gli stati di previsione della spesa del Ministero del bilancio e del Ministero delle partecipazioni statali, nominando apposito relatore che redige parere scritto, al pari dei relatori delle altre Commissioni (29).

Si è posto l'interrogativo se, in assenza di specifiche norme regolamentari ma in analogia con quanto disposto espressamente per l'esame del bilancio di previsione, ciascuna Commissione debba trasmettere il proprio parere alla Commissione bilancio anche sul rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per la parte relativa ai consuntivi dei ministeri di propria competenza. All'interrogativo deve darsi risposta negativa. Il rendiconto generale è assegnato alla competenza esclusiva della Commissione bilancio, per cui le altre Commissioni non sono chiamate ad esprimere pareri. Comunque, come per qualsiasi altro progetto di legge, il Presidente può disporre l'assegnazione del rendiconto generale a singole Commissioni per il parere sulla parte di loro competenza. In tal caso, per altro, si verserebbe nella ordinaria sede consultiva, e non si applicherebbe la disciplina dettata per i pareri delle singole Commissioni sul disegno di legge di bilancio.

Sembra, d'altro canto, corretto che non si cominci la discussione dei pareri sugli stati di previsione dei singoli ministeri per l'esercizio venturo prima che il rendiconto generale dell'esercizio scaduto, che il Governo abbia provveduto a presentare alla Camera, sia stato interamente stampato (30). Infatti, i deputati componenti le Commissioni, nell'esame degli stati di previsione, debbono poter fare riferimento al rendiconto generale già presentato.

La discussione in sede di Commissione bilancio concerne le grandi linee della politica economica – tenendo conto dei pareri espressi dalle singole Commissioni –, della politica tributaria, della spesa pubblica,

(29) Circolare del Presidente Bucciarelli Ducci ult. cit.

(30) La questione può porsi intanto in quanto il Governo assolve tempestivamente al suo obbligo costituzionale di presentazione del rendiconto, il che invece – si è già osservato –, per gli esercizi relativi agli anni del dopoguerra, non si è verificato. In concreto, invece, la questione è sorta quando si è avuta la presentazione contemporanea del bilancio di previsione per l'esercizio 1967 e del rendiconto generale per l'esercizio 1965.

degli investimenti, della politica monetaria, della politica per il Mezzogiorno, ecc. (31). La nuova procedura, insomma, concentra in questa Commissione l'esame dei dati complessivi dell'impostazione generale del bilancio, ma anche l'esame di tutti gli stati di previsione, per gli aspetti e per i problemi di innesto di ciascun settore con il quadro complessivo, con gli squilibri e con le armonie del bilancio (32).

Mentre è prescritto che alle sedute delle singole Commissioni intervengano i ministri competenti (art. 32, secondo comma, Reg.), è lasciata al Presidente della Commissione bilancio la facoltà di chiedere l'intervento dei ministri competenti sui singoli stati di previsione (art. 32, terzo comma, Reg.). Infatti, non è sembrata essenziale la presenza in Commissione bilancio dei ministri che hanno già avuto modo di manifestare il punto di vista del Governo in sede di esame dei singoli stati di previsione. Per altro, potendosi rivelare occasionalmente utile, l'intervento è richiesto a giudizio della maggioranza, o della minoranza o dello stesso presidente della Commissione (33).

Le posizioni della maggioranza emerse dal dibattito in sede di Commissione bilancio sono sintetizzate nella relazione scritta dal relatore generale; possono essere presentate relazioni di minoranza (art. 32, terzo comma, Reg.).

In Aula, la discussione generale deve riguardare essenzialmente le linee della politica economica e finanziaria; e ad esse debbono riferirsi gli ordini del giorno ammessi, salvo quelli già respinti, o non accettati in Commissione, e ripresentati in Aula. Comunque, i problemi politici di particolare rilievo concernenti singoli ministeri e gli argomenti di carattere settoriale che si ritenesse indispensabile discutere in Aula, possono trattarsi, esaurita la discussione generale, nella discussione dei singoli stati di previsione. Gli interventi in Aula – si è stabilito che le iscrizioni a parlare debbano essere presentate alla Presidenza, con l'indicazione dell'argomento, entro il giorno precedente l'inizio della discussione generale –, e le eventuali repliche dei ministri possono essere raggruppati per materia (34).

(31) Circolare del Presidente Bucciarelli Ducci, ult. cit.

(32) *Problemi di competenza, di struttura e di organizzazione della Commissione bilancio*. Documento presentato alla Commissione bilancio della Camera dal presidente, on. La Malfa, il 14 luglio 1965.

(33) Relazione Restivo, cit.

(34) Circolare del Presidente Bucciarelli Ducci, ult. cit. Si è affermato che la discussione delle politiche di settore, che tuttora ha luogo in Aula, condiziona negativamente l'obiettivo, indicato dalla riforma, di giungere entro la fine dell'anno finanziario all'approvazione del bilancio, costituendo un elemento di distorsione del sistema: in tal senso si è espresso l'on. Aurelio Curti, nella seduta pomeridiana del 28 febbraio 1968.

Alla discussione generale, seguono la discussione e la votazione sui singoli capitoli – i quali costituiscono l'unità giuridica del bilancio – e sui singoli articoli. Per la votazione finale non è richiesta alcuna maggioranza qualificata: la proposta, avanzata in sede di Costituente, di stabilire una maggioranza di due terzi venne respinta (35).

5. – Il sistema configurato dalla « legge Curti » e il proposito di eliminare, o quanto meno di limitare, il frequente ricorso all'esercizio provvisorio hanno indotto a predisporre, con le accennate modifiche regolamentari, un congegno procedurale inteso non soltanto a rendere più sintetica la discussione parlamentare, bensì anche ad abbreviare e circoscrivere rigidamente i termini per le singole fasi dell'*iter* della legge di bilancio.

Si è osservato che il periodo entro il quale, secondo il nuovo sistema legislativo, il Parlamento procede all'approvazione della legge di bilancio, in pratica – e cioè tenendo conto del tempo occorrente per la stampa del disegno di legge e delle vacanze estive – non è superiore a centoventi giorni (dal 1° settembre al 31 dicembre). Di essi, soltanto sessanta giorni sono da ritenersi disponibili per l'esame da parte di ciascuna delle due Camere. Conseguentemente, l'unica conveniente distribuzione di tale breve periodo di tempo è parsa quella che assegnasse venti giorni alle Commissioni competenti per i singoli stati di previsione, venti giorni alla Commissione bilancio e altrettanti alla discussione in Aula (36).

Per garantire che effettivamente le singole Commissioni concludano i loro lavori entro i venti giorni successivi alla stampa e alla distribuzione del disegno di legge di bilancio, le Commissioni, entro tre giorni dalla data di distribuzione e stampa, debbono riunirsi, convocate dai rispettivi presidenti o, in mancanza, dal Presidente della Camera (art. 32, commi secondo e quarto, Reg.).

Scaduto il termine di venti giorni riservato alle singole Commissioni, si apre un nuovo termine di venti giorni entro il quale la Commissione bilancio esamina il disegno di legge e redige la relazione generale sul bilancio. La Commissione si riunisce, su convocazione del suo presidente o, in mancanza, del Presidente della Camera, entro venti giorni dalla distribuzione e stampa del disegno di legge (art. 32, commi terzo e quarto, Reg.). Quando la relazione generale sul bilancio non sia pre-

(35) *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni, VIII, pag. 1320.*

(36) *Relazione Restivo, cit.*

sentata nel termine prescritto, la discussione in Aula ha luogo sul disegno di legge presentato dal Governo, corredato dei pareri formulati dalle Commissioni (art. 33 Reg.).

La severità del meccanismo dei termini è accentuata dalla disposizione che, derogando al generale disposto dell'art. 35 Reg., prescrive che i termini di cui trattasi si computino comprendendo in essi le vacanze (art. 32, sesto comma, Reg.).

In relazione all'importanza dell'esame della legge di bilancio e seguendo la prassi andatasi consolidando negli ultimi anni, si è stabilita una particolare documentazione delle sedute delle Commissioni: e cioè, di esse è redatto, oltre al processo verbale, un resoconto stenografico, che è allegato alla relazione generale (art. 32, ultimo comma, Reg.). Il resoconto stenografico concerne soltanto le sedute delle singole Commissioni per i pareri sugli stati di previsione dei ministeri sui quali hanno competenza, e non già le discussioni nella Commissione bilancio, trattandosi di sede permanente referente. Viene invece redatto resoconto stenografico delle sedute della Commissione bilancio quando essa, prima della discussione sul bilancio dello Stato sul suo complesso, esamina gli stati di previsione della spesa dei ministeri del bilancio e delle partecipazioni statali (37).

Le norme particolari che attengono all'esame degli ordini del giorno e degli emendamenti nelle Commissioni possono essere di volta in volta concordate dalla Conferenza dei Presidenti ai sensi dell'art. 13-*bis* Reg. (art. 32, quinto comma, Reg.). Il Regolamento della Camera, come suole assai spesso nel diritto parlamentare, ha accolto e trasfuso in norma scritta la prassi, recente ma confortata dall'autorevole origine in sede di Conferenza dei Presidenti, di presentare, svolgere e votare emendamenti e - ciò che è peculiare all'esame preliminare del disegno di legge di bilancio - ordini del giorno in Commissione. Dalla trattazione degli ordini del giorno è esclusa la Commissione bilancio, ma soltanto per la complessiva discussione del bilancio dello Stato: per quanto attiene all'esame degli stati di previsione della spesa del Ministero del bilancio e di quello delle partecipazioni statali, gli ordini del giorno sono ammessi.

Come già per la esclusione della redazione del resoconto stenografico, la denegata ammissibilità degli ordini del giorno in Commissione bilancio, legata al rilievo che si versa in sede referente (38), induce, argomentandosi *a contrario*, a ritenere che là dove ordini del giorno sono

(37) Circolare del Presidente Bucciarelli Ducci, ult. cit.

(38) Circolare del Presidente Bucciarelli Ducci, ult. cit.

invece ammessi, e cioè in sede di esame, da parte delle singole Commissioni, degli stati di previsione dei ministeri di loro competenza, in sede referente non si versì. Si aggiunga la considerazione che il parere alla Commissione bilancio – secondo quanto si è già avuto occasione di rilevare – differisce, nella struttura e nelle dimensioni, da una relazione in senso proprio.

Ovviamente, non si tratta di sede legislativa: semmai, ci si trova di fronte ad un'ipotesi di sede consultiva, ma *sui generis*. Le peculiarità attengono non già all'efficacia del parere (ben potendo la Commissione bilancio disattenderlo), sibbene alle modalità di elaborazione dello stesso, diversificate da quelle consuete alla sede consultiva, e assimilabili, per aspetti particolari, sia alla disciplina della sede referente sia a quella della sede legislativa. Il carattere proprio di una sede consultiva dei lavori delle singole Commissioni è di dar luogo ad un documento che non introduce direttamente alla fase deliberativa del provvedimento, rifluendo le conclusioni dei lavori stessi nel filtro della Commissione bilancio, cui spetta, per così dire, di istruire la discussione in aula. La denominazione stessa di « parere » che il Regolamento adotta per il documento conclusivo delle singole Commissioni evidenzia la natura consultiva della funzione delle Commissioni competenti per i singoli stati di previsione.

Tali pareri, tuttavia, redatti in forma scritta, sono acclusi alla relazione generale della Commissione bilancio, si articolano per maggioranza e minoranza, e, soprattutto, sono il frutto di una sorta di « pre-esame preliminare e settoriale » cui le Commissioni sono chiamate da ragioni di economia e sintesi dell'intero *iter* della legge di bilancio.

Dalla più recente storia delle novità procedurali, introdotte, in via di prassi, dalla Conferenza dei Presidenti, appare come l'esame delle singole Commissioni per il parere sugli stati di previsione derivi dall'esame preliminare delle Commissioni stesse, allora indubbiamente in sede referente, sui vari disegni di legge concernenti gli stati di previsione dei ministeri; e già allora – come si è fatto presente – potevano trattarsi ordini del giorno in Commissione.

Allora come nella odierna disciplina, prevalenti sono state e sono le preoccupazioni pratiche di concentrazione della discussione del bilancio. La trattazione degli ordini del giorno in Commissione risponde piuttosto all'esigenza di alleviare le incombenze dell'Aula che a quella di conferire speciali poteri alle Commissioni, inerenti alla loro posizione di fronte al Governo. Il fatto stesso che sia restata alle Commissioni siffatta trattazione, ancorché sia mutata la loro funzione da referente a con-

sultiva, dimostra che la trattazione degli ordini del giorno (alla pari, del resto, della redazione dei resoconti stenografici) non legittima nuovi inquadramenti dommatico-funzionali delle Commissioni nel momento in cui esse esaminano i bilanci.

Il carattere *sui generis* di questa sede consultiva si rivela anche dalla circostanza che le singole Commissioni non solo formulano un giudizio sugli stati di previsione, ma possono anche proporre modifiche al contenuto di questi. Modalità di elaborazione e ragioni stesse della richiesta del parere si distaccano da quelle ricorrenti nella normale sede consultiva. È la caratteristica struttura legislativa del bilancio, la quale ricomponne in sé esigenze di analisi e di sintesi (e tali esigenze si riflettono nell'esame parlamentare), che dà luogo a questa singolare figura di Commissione, cui spetta di formulare un parere, il quale per altro si pone anche come la conclusione di un « pre-esame preliminare e settoriale » del disegno di legge ed è accompagnato da strumenti parlamentari – gli ordini del giorno – estranei sia alla sede referente sia a quella consultiva, ma qui inseriti in rispondenza ad intenti pratici di celerità dell'*iter*.

6. – La Conferenza dei Presidenti, cui il Regolamento, al quinto comma dell'art. 32, dà facoltà di concordare, alla stregua dell'art. 13-*bis*, norme particolari per l'esame degli ordini del giorno e degli emendamenti nelle Commissioni, ha sostanzialmente confermato le disposizioni da essa già introdotte prima della riforma della procedura di esame del bilancio dello Stato; disposizioni che, per certi aspetti, sono risultate anticipazioni della riforma stessa (39).

Gli ordini del giorno sono stati presentati, illustrati e votati nelle Commissioni fino al momento della replica del ministro: soltanto per gli ordini del giorno respinti o non accettati (non quelli accettati come raccomandazione, ma per i quali i presentatori non abbiano richiesto la votazione) è stata ammessa la ripresentazione in aula con le firme di un presidente di gruppo o di dieci deputati. È stato disposto che quelli accettati dal Governo o approvati siano allegati al parere da trasmettere alla Commissione bilancio e quindi alla relazione da questa presentata all'Assemblea.

Prima di illustrare la disciplina degli emendamenti, è d'uopo richiamare il più vasto problema dell'ammissibilità del potere di emendamento

(39) Per i disegni di legge di bilancio rispettivamente per il 1965, 1966 e 1967, si vedano le corrispondenti circolari del Presidente Bucciarelli Ducci 30 ottobre 1964, 25 novembre 1965 e 21 settembre 1966.

del bilancio dello Stato da parte del Parlamento; problema che, a sua volta, richiede un preliminare chiarimento intorno alla natura della legge di bilancio.

Il bilancio è deliberato dal Parlamento con la forma usuale dei suoi atti tipici, le leggi: « Le Camere approvano ogni anno i bilanci... »; « Con la legge di approvazione del bilancio... » (art. 81 Cost., commi primo e terzo). È discussa, per altro, la natura giuridica della legge di bilancio.

La prevalente dottrina ritiene che essa sia un atto che abbia della legge la forma, ma non già il contenuto tipico, consistente, quest'ultimo, nel porre norme generali, astratte o, comunque, innovative dell'ordinamento giuridico (40). Basandosi sulla classica distinzione tra leggi formali e leggi sostanziali, elaborata dalla giuspubblicistica tedesca del secolo scorso, è stato attribuito alla legge di approvazione del bilancio carattere esclusivamente formale per i seguenti fondamentali motivi. La efficacia propria della legge di approvazione del bilancio è di precisare e rendere operative le leggi vigenti in materia di entrate e di spese; con la deliberazione parlamentare del bilancio, è riconosciuta la regolarità degli stanziamenti, dipendenti, per quantità e qualità, dalla vigente legislazione; l'attività parlamentare in materia di bilancio si ricollegherebbe, piuttosto che alla funzione legislativa, a quella di controllo (più antica della funzione di produzione normativa e come tale distinta da questa). La legge di bilancio, perciò, è stata ritenuta incapace di innovare l'ordinamento giuridico fissato dalle leggi finanziarie e di regolare rapporti dello Stato con i cittadini e dei cittadini tra loro. Conseguentemente, in sede di approvazione del bilancio si reputa non possano essere esaminate di nuovo, nè modificate, le leggi esistenti.

Non è mancato chi ha sostenuto, invece, la natura sostanziale di tale legge, sia perché essa è emanazione del potere legislativo, sia perché

(40) SANTI ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano 1947, pag. 293; ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze 1894, pag. 174 e segg.; BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 116 e segg.; SICA, *Osservazioni sulla legge del bilancio*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1960, I, pag. 55 e segg.; ANELLI, *Natura giuridica dei bilanci pubblici*, in « Corriere amministrativo », 1966, pag. 909 e segg. Il diffondersi di leggi a basso o minimo grado di generalità o di astrattezza o di generalizzabilità e l'aumento delle leggi con funzione di strumento di amministrazione e di vero e proprio provvedimento hanno spinto a dubitare della bontà di schemi come quello della legge che pone norme generali: si v. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1960, pag. 797; SANDULLI, *Legge, forza di legge, valore di legge*, in « Studi in memoria di P. Calamandrei », vol. V, Padova 1958, pag. 633 e segg.; e, in PREDIERI, BARUCCI, BARTOLI, GIOLI, *Il programma economico 1967-70*, Milano 1967, il saggio del PREDIERI, pag. 40 e segg.

condiziona le leggi vigenti in materia finanziaria, e pertanto non può non avere identica natura di quelle, che sono indubbiamente leggi sostanziali (41).

Se la questione, come sembra, è risolubile soltanto sul piano del diritto positivo, occorre riconoscere che la Costituzione – stabilendo al terzo comma dell'art. 81 che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese – ha consacrato il principio della natura formale della legge di bilancio.

Sotto il vigore dello Statuto albertino, che nulla disponeva in argomento, alla divisione della dottrina circa la natura della legge in questione corrisposero incertezze nella prassi, per cui la modifica delle leggi vigenti in sede di approvazione del bilancio venne frequentemente praticata. Nondimeno, contro tale tipo di modifiche (i cosiddetti *cavaliers budgétaires*) si opponeva il carattere di grave scorrettezza rispetto ad un'ortodossa prassi parlamentare (42). Nella formulazione del terzo comma dell'art. 81 si è colta l'influenza del ricordo delle accennate discussioni e un'innovazione che apporta un chiarimento notevole in ordine alla natura della legge di bilancio (43).

Atteso che si tratti di atto solo formalmente legislativo, si è dubitato che il Parlamento abbia la facoltà di emendarlo. Ma il mancato riconoscimento di tale potere irrigidirebbe oltre misura e senza necessità il rapporto Governo-Parlamento. Si costringerebbe, infatti, il Parlamento, anche per discordanze su aspetti marginali, a respingere in blocco il bilancio, o ad approvarlo parimenti – e forzatamente – in blocco. Il che risulterebbe un'indebita limitazione del suo potere di controllo; e tornerebbe, in fondo, a detrimento della stessa stabilità del Governo, il quale si troverebbe esposto più facilmente al pericolo di un voto negativo sull'intero bilancio.

Alla stregua di tale considerazione e della circostanza che la prassi e i regolamenti parlamentari prevedono la presentazione di emendamenti

(41) Nega la distinzione delle leggi in formali e materiali, ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova 1934, pag. 177 e segg.

(42) Secondo MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pag. 345 e segg., una « lunga controversia si è agitata nel nostro Parlamento a proposito della facoltà di modificare, con articolo della legge di bilancio, una disposizione di qualche altra legge dello Stato; né si potrebbe con sicurezza affermare quale consuetudine sia prevalsa al proposito, perocché la giurisprudenza del Parlamento nostro intorno a ciò è stata ed è tuttora assai variabile »; si v. anche RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Torino 1909, pag. 488 e segg.

(43) MACCANICO, *op. cit.*, pag. 357; BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, 4ª ed., Napoli 1965, pag. 211; Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per il 1947-50*, vol. I, parte II, pag. 131.

alla legge di bilancio, si è sostenuto che gli emendamenti stessi possono considerarsi atti del Parlamento, se si ammette la natura sostanziale della legge in questione; mentre, se se ne ammette la natura formale, debbono considerarsi atti del Governo intesi ad apportare le modifiche richieste dal Parlamento per approvare il bilancio (44).

La costruzione, tuttavia, pare artificiosa. Il Governo può presentare suoi emendamenti; può accettare emendamenti d'iniziativa parlamentare; può, infine, non accettare emendamenti di tale origine senza che, per altro, la contrarietà del Governo osti alla votazione e all'eventuale approvazione degli stessi. Se l'affermazione che, stante la materia formale della legge di bilancio, gli emendamenti debbono considerarsi atto del Governo significa impossibilità di presentazione di emendamenti da parte dei singoli parlamentari o che gli emendamenti stessi, per essere votati, debbono essere fatti propri dal Governo, essa contrasta con la vigente procedura parlamentare e finisce per negare alle Camere il potere di emendamento sulla legge in esame. Il bilancio non è – se è consentito il richiamo di concetti che sono stati elaborati per illustrare altri istituti che non quello in esame, ma possono servire a chiarire la portata di questo ultimo – *actus legitimus* che non tolleri modifiche specificative. Qualora le modifiche siano radicalmente incompatibili con l'indirizzo politico di cui il bilancio è espressione, il Governo ne trarrà le conclusioni dimettendosi.

La negazione del potere di presentare emendamenti da parte dei parlamentari non può farsi discendere dal fatto che la legge di bilancio – a prescindere dalla sua natura sostanziale o formale – rientra nell'ambito di quei provvedimenti la cui iniziativa è esclusiva di soggetti diversi dai membri del Parlamento (45). Si potrebbe ritenere che l'esclusività della iniziativa escluda il potere di incidere sul contenuto del testo legislativo. Ciò, però, risulterebbe accettabile solo ove il potere di presentare emendamenti potesse considerarsi come un aspetto parziale del potere di iniziativa legislativa. In forza del carattere esclusivo dell'iniziativa di una legge, carattere esclusivo avrebbero anche le manifestazioni secondarie e parziali di quel potere. Ma, tra gli istituti dell'iniziativa e dell'emendamento, sussiste differenza, l'una riguardando l'attivazione del procedimento legislativo, l'altro la modifica del procedimento già attivato (46). Se le Camere

(44) BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 120.

(45) ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Milano 1958, pag. 440 e seguenti.

(46) ESPOSITO, *op. ult. cit.*, pag. 723, nota 7.

non potessero esercitare il potere di emendamento, si verificherebbe una limitazione, oltre che della penetratività del controllo e della compartecipazione all'indirizzo politico di cui il bilancio è uno degli atti fondamentali (47), anche dell'esercizio della funzione legislativa, alle Camere affidata all'art. 70 Cost. (disposizione alla quale sembra di dover ricondurre anche le leggi meramente formali), giacché l'approvazione di emendamenti appartiene all'essenza stessa della funzione legislativa (48). E che il vaglio parlamentare del bilancio dello Stato implichi un sindacato penetrante e facoltà di modifica del progetto presentato dal Governo è confermato anche dall'esclusione del procedimento legislativo decentrato (art. 72, ultimo comma, Cost.); la solennità della deliberazione in Aula sottolinea il rilievo della deliberazione stessa, e richiama la necessaria esistenza del potere del Parlamento di apportare modifiche al testo governativo (49).

Ciò premesso, risulta che limitazioni del potere dei parlamentari di presentare emendamenti alla legge di bilancio trovano fondamento soltanto nella Costituzione: e precisamente nel più volte menzionato terzo comma dell'art. 81. Esso, prescrivendo che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese, ha inteso salvaguardare la legislazione finanziaria in vigore, che sta alla base del bilancio ed è in esso rispecchiata, da variazioni introdotte in sede inidonea ad un'adeguata valutazione dei tributi e delle spese stessi (50).

La « novità » dei tributi e delle spese di cui al terzo comma dell'art. 81 si misura con riferimento alla legislazione finanziaria vigente. Di fronte alla presentazione di un emendamento agli stanziamenti del bilancio, occorre richiamarsi alla legislazione sostanziale riflessa nel bilancio stesso: se l'emendamento incide, direttamente o indirettamente, su di essa, modificandola, è in contrasto con il terzo comma dell'art. 81. Infatti, il costituente ha voluto stabilire, per l'imposizione di nuovi tributi e la definizione di nuove spese, l'approvazione con leggi specifiche, discusse con un approfondimento maggiore di quello che può consentire l'occasione dell'approvazione del bilancio. Il che rappresenta per il cittadino garanzia che i nuovi oneri che il Parlamento deliberi siano sufficientemente ponderati, contrariamente a quanto avverrebbe, invece, ove le singole disposizioni innovative passassero frettolosamente, confuse tra

(47) CHIMENTI e COEN, *op. cit.*, pag. 467.

(48) SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in « Enciclopedia del diritto », vol. XIV, Milano 1965, pag. 831.

(49) CHIMENTI e COEN, *op. cit.*, pag. 468.

(50) CHIMENTI e COEN, *op. cit.*, pag. 482; BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 120.

le numerose voci del bilancio. Non è posto, invece, il divieto di variare le cifre dei capitoli del bilancio (51).

La riforma legislativa e regolamentare della disciplina di approvazione del bilancio ha ampliato il potere di emendamento della Camera. Secondo il vecchio sistema, essa poteva deliberare lo spostamento di somme da uno stato di previsione di un ministero all'altro soltanto prima dell'approvazione del riepilogo generale dell'entrata e della spesa, contenuto nello stato di previsione del Ministero del tesoro, la discussione del cui disegno di legge – come si è rilevato – doveva precedere quella degli altri concernenti gli stati di previsione dei restanti ministeri. Dopo di che erano bloccati non solo i totali generali del bilancio, ma anche quelli dei singoli stati di previsione, potendo la Camera deliberare soltanto lo spostamento di somme da un capitolo all'altro di un medesimo stato di previsione, purché la spesa complessiva per ciascun ministero restasse inalterata. Con la « legge Curti », il riepilogo generale è stato sostituito dal quadro generale riassuntivo, collocato alla fine della legge unica di bilancio. La discussione di tale articolo – e la presentazione dei relativi emendamenti – avvengono al termine della discussione e dell'approvazione degli stati di previsione, ciò che consente alla Camera un esame più penetrante e lo spostamento di stanziamenti da un ministero all'altro (52).

La Conferenza dei Presidenti, per i bilanci concernenti gli esercizi finanziari 1966 e 1967, ha disposto che gli emendamenti riguardanti un solo stato di previsione (che si limitino cioè a proporre variazioni compensative entro tale stato di previsione) siano presentati nella Commissione di merito e, se da questa approvati, inclusi nel parere da trasmettere alla Commissione bilancio. Se modificano, invece, le ripartizioni di spesa tra più stati di previsione, ovvero i totali generali dell'entrata e della spesa, dovranno essere presentati in Commissione bilancio che, assieme agli altri, li esamina ai fini delle sue conclusioni per l'Aula. Gli

(51) Alla Costituente, l'onorevole Ruini, sostenendo la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 81, la indicò come una norma di correttezza contabile adottata dagli Stati più ordinati al fine di non confondere i provvedimenti tributari con i bilanci; e dichiarò di considerare pacifica la possibilità, per il Parlamento, di aumentare o diminuire le cifre dei capitoli negli stati di previsione sottoposti alla sua approvazione: *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni, VIII*, pag. 1319. Eccezione al divieto costituzionale deve farsi per i provvedimenti in corso di esame governativo-parlamentare, per i quali, tuttavia, le indicazioni degli oneri non sono comprese in appositi capitoli, ma sono accantonate nel cosiddetto fondo globale. Cfr. STRAMACCI, *op. cit.*, pag. 173 e segg.; BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 134 e segg. Sul problema del fondo globale, in particolare, CHIMENTI e COEN, *op. cit.*, pag. 488 e segg.

(52) Tosi, *op. cit.*, pag. 241; STRAMACCI, *op. cit.*, pag. 159.

emendamenti respinti possono essere ripresentati in aula anche dal solo presentatore (53).

È dunque ammessa la più ampia facoltà di emendamento della legge di bilancio: possono presentarsi non solo emendamenti compensativi, ma anche emendamenti intesi a modificare gli equilibri particolari e generali del documento governativo (54). La limitazione attiene alle modalità di esercizio e non anche al contenuto del potere di emendamento. La Commissione bilancio, come quella in cui debbono affrontarsi i dati complessivi del bilancio e i problemi di innesto di ciascun settore con quelli (55), è l'unica sede conveniente – oltre, beninteso, l'Aula – per esaminare le proposte di rettifiche parlamentari degli elementi più significativi del quadro contabile presentato dal Governo.

È stato comunque confermato costantemente dalla Camera il principio della inammissibilità delle votazioni di emendamenti al bilancio che praticamente modificano in modo sostanziale una legge fiscale o altre autonome sull'entrata e sulle spese (56).

7. – Stante la conclusione che l'intervento parlamentare sul bilancio dello Stato si estrinseca in una deliberazione che presenta i caratteri della legge – se non di quella sostanziale, almeno di quella meramente formale –; e dunque (in armonia con le esigenze che il quadro economico-finanziario dei benefici e dei sacrifici derivanti dall'annuale attività governativa all'intera comunità nazionale sia vagliato dai rappresentanti di essa) si qualifica come atto proprio delle Assemblee legislative e come fonte di una puntualizzazione dell'indirizzo politico scaturente dal rapporto Parlamento-Governo con particolari riflessi sulla legislazione finanziaria – e, per il tramite di questa, su tutta la vita dello Stato –, si può risolvere il problema del cosiddetto rifiuto del bilancio.

Ci si è chiesti se il Parlamento possa dare voto negativo al bilancio. Il rigetto in blocco del bilancio è stato reputato la più grave manifestazione di sfiducia nei riguardi del Governo, tale da provocare perturba-

(53) Circolari del Presidente Bucciarelli Ducci 25 novembre 1965 e 21 settembre 1966.

(54) Nell'ordinamento italiano non sussiste l'obbligo costituzionale del pareggio del bilancio: si tratta, al contrario, di questione rimessa a soluzioni di natura politica: BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 160 e segg. La valutazione, in proposito, spetta, oltre che al Governo, anche al Parlamento. È desiderabile, però (e le norme procedurali, facendo capo alla Commissione bilancio, a tale esigenza si informano), che la valutazione stessa sia al massimo ponderata e lungimirante.

(55) Si v., in proposito, le osservazioni contenute al paragrafo 4.

(56) V. da ultimo approvazione della Camera del bilancio 1968 nella seduta pomeridiana del 29 febbraio dello stesso anno.

zioni sconvolgenti nella vita politica e amministrativa del paese. Sotto il profilo giuridico, la mancata approvazione del bilancio – senza la concessione di un periodo di esercizio provvisorio – pone il Governo nella impossibilità di gestire il bilancio; l'approvazione, pertanto, costituisce una necessità per il funzionamento dello Stato, la cui mancanza creerebbe uno stato di cose rivoluzionario, che il diritto sarebbe impotente a risolvere (57).

Le conseguenze giuridiche del rifiuto del bilancio variano a seconda degli ordinamenti contabili e dei regimi costituzionali. Dove i primi facultizzano il Governo ad introitare e spendere, entro certi limiti, anche prescindendo dalla deliberazione richiesta al Parlamento, e quando non si versi in regime parlamentare, le conseguenze sono più limitate. Ovunque, per altro, il rifiuto del bilancio si pone come un'eccezione nella storia finanziaria degli Stati (58). Del resto, in regime parlamentare, il rapporto di fiducia intercorrente tra Parlamento e Governo dovrebbe escludere, o comunque confinare tra le rarità costituzionali, tale rifiuto.

Si è ritenuto che nell'ordinamento costituzionale italiano il rifiuto in blocco del bilancio sia inammissibile, equivalendo ad una manifestazione di sfiducia espressa dal Parlamento al di fuori delle forme previste dall'art. 94 Cost., dovendosi, invece, ritenere ammissibile il voto contrario ad un solo stato di previsione, per il carattere più circoscritto dell'espressione del dissenso (59). L'opinione non può essere condivisa. In primo luogo, data l'attuale unicità della legge di bilancio, non è oggi più possibile respingere lo stato di previsione senza rigettare l'intero bilancio; e si è già osservato come un modo di respingerlo consista non soltanto nel voto contrario, bensì anche nella modifica di un equilibrio essenziale che costringa il Governo, che abbia legato il suo programma a quell'equilibrio, alle dimissioni. D'altra parte, il richiamo dell'art. 94 Cost. non sembra persuasivo. Il meccanismo da esso configurato è inteso a

(57) BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 107 e segg.; cfr. anche A. D. GIANNINI, *Elementi di diritto finanziario e della contabilità di Stato*, Milano 1934. Un modo atipico di respingere il bilancio consiste nell'approvazione di un emendamento che contrasti sul piano logico il quadro degli equilibri finanziari predisposti dal Governo, finendo col renderlo disorganico e inoperante: SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, pag. 832.

(58) BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 108. In Italia si è verificato un solo caso di rifiuto del bilancio, quando, il 18 maggio 1893, la Camera dei deputati ha respinto lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1893-1894; come conseguenza, si ebbero le dimissioni del ministro di grazia e giustizia e la presentazione di un nuovo stato di previsione. Il rifiuto del bilancio, invece, non è risultato altrettanto eccezionale da parte dei consigli regionali. L'Assemblea regionale siciliana ha respinto più volte il bilancio, provocando le dimissioni della Giunta.

(59) CHIMENTI e COEN, *op. cit.*, pag. 500.

porre cautele a vantaggio della stabilità dell'Esecutivo e della chiarezza delle ragioni che fanno venir meno il nesso di fiducia; ma non implica che, ogni qual volta le Camere siano chiamate a deliberare su atti del Governo di considerevole significato politico al di fuori delle forme dell'art. 94, esse siano vincolate all'approvazione per non costringere – politicamente, si badi, e non già giuridicamente – il Governo alle dimissioni. A prescindere dall'esperienza della lunga serie delle crisi extra-parlamentari di questo dopoguerra, resta da considerare che, accettando l'opinione in esame, la legge di bilancio risulterebbe svuotata di qualsiasi carattere che, in qualche modo, ne possa giustificare l'ascrivibilità alla categoria delle leggi. Qualunque sia la sua natura (sostanziale o meramente formale) una legge si caratterizza per essere l'espressione della sovranità delle Assemblee rappresentative. Si potrebbe obiettare che quella di bilancio è legge vincolata: ma, se si deve riconoscere al Governo l'iniziativa esclusiva e al Parlamento l'obbligo di esaminare puntualmente la legge di bilancio presentata dal Governo, non si può accettare la tesi che l'obbligo si estenda alla libera determinazione del Parlamento (60).

Quanto alle conseguenze giuridiche di una mancata approvazione, la portata rivoluzionaria che qualche autore paventa sembra eccessiva. In genere, si tratta di momentanee situazioni di disordine politico, riconducibili a soluzione con strumenti piuttosto politici che giuridici. Se si presentassero urgenti scadenze di termini, ciò potrebbe determinare uno stato di necessità, che autorizzerebbe il Governo a compiere alcuni atti di gestione (61). L'urgenza dei termini di scadenza dovrebbe, altresì, consentire di superare l'ostacolo ad una sollecita ripresentazione del bilancio

(60) La legge di approvazione del bilancio è considerata non solo una facoltà ma un dovere del Parlamento da SPANÒ, *La legge provvedimento*, in « Nuova Rassegna », 1960, pag. 903 e segg.; ZANOBINI, *op. cit.*, pag. 441, ritiene incostituzionale il rifiuto di approvazione, perché causa di evidente arresto della vita dello Stato, ciò che gli organi costituzionali, in condizioni di normalità, non possono volere.

(61) BENTIVEGNA, *op. cit.*, pag. 203; BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 109. In mancanza dell'approvazione parlamentare e della concessione dell'esercizio provvisorio per il nuovo bilancio, il Governo potrebbe, alla scadenza del bilancio in corso, emanare un decreto-legge con il quale autorizzi se stesso a gestire in via provvisoria il nuovo bilancio. Sul principio che sancisce la previa approvazione del bilancio, e secondo la procedura normale, da parte del Parlamento, prevale l'altro che impone, per la continuità stessa della vita dello Stato, che un bilancio venga comunque approvato: CARBONE, *Le garanzie dell'esecutivo*, in « Studi sulla Costituzione », vol. III, cit., pag. 275 e segg.; CHIMENTI e COEN, *op. cit.*, pag. 503. In caso di mancata conversione (ma il lasso di tempo di due mesi dovrebbe favorire il raggiungimento di una soluzione), nella gravissima situazione di crisi costituzionale, unica fonte è lo stato di necessità. Al di fuori delle ipotesi, per verità assolutamente eccezionali, accennate, non è consentita l'approvazione del bilancio con decreto-legge. Né con legge delegata: il limite discende

respinto costituito dall'art. 68 Reg. Camera, per cui ogni progetto da essa respinto non può essere ripresentato se non dopo sei mesi.

La deliberazione con la quale il Parlamento è chiamato ad approvare il bilancio assume un significato politico d'indubbio spicco, nella misura in cui il bilancio esprime, sul piano contabile, l'indirizzo politico. In relazione a tale significato politico, si è posto il problema se un Governo dimissionario possa presentare il bilancio alle Camere o continuare a sostenere la discussione parlamentare su quello già presentato.

Nella prassi parlamentare prefascista, è stata sempre grande la ripugnanza della Camera a discutere i bilanci in assenza di un Governo privo della fiducia parlamentare (62).

Anche la richiesta del Governo dimissionario, che si continuasse la discussione con criteri amministrativi e non politici, incontrò recise opposizioni (63). Tuttavia, parecchie volte, coincidendo le crisi ministeriali col tempo utile per la discussione dei bilanci, i Governi dimissionari chiesero alla Camera di non interrompere la discussione, attribuendo ai suoi voti valore puramente amministrativo (64).

Un Governo dimissionario deve astenersi dall'affrontare la discussione sul bilancio, perché altrimenti comprometterebbe l'indirizzo del futuro Governo, scaturente dalla soluzione della crisi (65). Resta, comunque, il problema dei termini di presentazione e di approvazione del bilancio. Si è ritenuto che, in caso di crisi ministeriale, si verifichebbe una sospensione dei termini, per forza maggiore, fino alla costi-

dal menzionato ultimo comma dell'art. 72 Cost., ed è inoltre connaturato alla configurazione della delega legislativa propria del nostro ordinamento. È esclusa, a tale stregua, la delegabilità al Governo di poteri attribuiti espressamente al Parlamento e che sono esercitabili con legge formale, nell'esercizio di un controllo: MORTATI, *Sui limiti della delegazione legislativa*, in « Jus », 1952, pag. 218, e TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova 1931, pag. 117 e segg.

(62) MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 715 e segg. La questione fu dibattuta fin dalla prima crisi ministeriale in Piemonte, e la sollevò l'on. Mellana, l'11 luglio 1848, esortando la Camera a non concedere le somme richieste per le necessità della guerra contro l'Austria fin quando non si fosse presentato alla Camera un Governo definitivamente composto e riconosciuto. Il 1^o maggio 1855, durante la crisi del primo Governo Cavour, analoga questione fu sollevata dall'on. Depretis, il quale si oppose alla continuazione della discussione del bilancio con queste parole: « Io debbo osservare che, se vogliamo attenerci ai sani principi che reggono il sistema parlamentare, non possiamo discutere un disegno di legge, che implica una questione di bilancio, se non è presente la rappresentanza politica del potere esecutivo. Ogni discussione di una spesa implica necessariamente un voto di fiducia o di sfiducia ».

(63) Così, nel maggio 1869, durante la crisi del Governo Menabrea.

(64) MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 716.

(65) STRAMACCI, *op. cit.*, pag. 164; BUSCEMA, *op. cit.*, pag. 107.

tuzione del nuovo Governo (66). Il Governo dimissionario, in ogni caso, potrebbe presentare un disegno di legge per la proroga dei termini stessi.

La presentazione contemporanea del disegno di legge concernente il bilancio per l'esercizio 1967 e di quello concernente il rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1965 ha indotto ad avanzare la proposta di una discussione abbinata dei due provvedimenti. Si è sostenuto, infatti, che, essendo l'esame del preventivo condizionato in notevole misura dall'esame delle risultanze di gestione contenute nel rendiconto dell'esercizio scaduto, si dovesse procedere contemporaneamente e per abbinamento all'esame dei due disegni di legge.

L'art. 133, terzo comma, Reg. prescrive che l'abbinamento dell'esame di provvedimenti si verifichi quando si tratti di provvedimenti identici o vertenti su identica materia o in concorso con provvedimenti su identica materia. La *ratio* della norma è quella di ridurre ad uno più provvedimenti riguardanti la stessa materia: nella fattispecie, non ricorreva né l'identità dei provvedimenti né quella della materia, trattandosi di provvedimenti distinti, che tali dovevano restare anche per disposto costituzionale (art. 81, primo comma, Cost.). Pertanto, non potevano essere abbinabili, cioè riducibili *ad unum*. La richiesta è stata dunque considerata infondata.

Si è invece ritenuto ammissibile proporre il ricorso ad una discussione congiunta dei due disegni di legge. Ciò significa che, ove lo si ritenga opportuno, per convenienza della Commissione o per risparmio di tempo o per consentire una visione globale dei problemi, si può unificare la trattazione generale dei due provvedimenti, senza giungere alla formulazione di un testo unico, ma per poi discuterli nei particolari e nei singoli articoli separatamente, l'uno dopo l'altro.

[GIAN CARLO PERONE]

(66) ASTRALDI e COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano*, Roma 1950.