

Il contenuto giuridico della legge del bilancio

(a proposito di una recente pubblicazione) (1)

PER

VITTORIO EMANUELE ORLANDO

Professore di Diritto Pubblico Interno nella R. Università di Roma

Il contenuto e la portata giuridica della funzione parlamentare rispetto al bilancio è uno di quei temi i quali, riproducendo immediatamente tutte le più ardue questioni che affaticano il diritto costituzionale degli Stati moderni, hanno in sè stessi gli elementi di un dubbio sempre rinascente; di guisa che, per quanto ricca sia la letteratura sull'argomento, essa non si presenta mai come esaurita. Che, anzi, se l'espressione non sembrasse troppo ardità, io direi che non potrà mai esaurirsi; posto che il giorno in cui nulla più potrà dirsi od obiettarsi su quell'argomento, quel giorno dovrà altresì dirsi che, nella scienza del diritto costituzionale, tutte le questioni fondamentali si sono acquietate nella pace di un universale consenso. Così, per quanto estimatori noi fossimo dell'opera ponderosa che recentemente il Vitagliano ha dedicato all'argomento, non le rivolgeremo la lode banale di aver detto « l'ultima parola »; l'opera merita bensì un'altra lode, di un contenuto più concreto, e perciò assai più efficace: di avere, cioè, dotata la letteratura italiana (che abbondava di scritti sull'argomento, ma aventi tutti un carattere affatto speciale e monografico) di un lavoro ampio ed organico che racchiude tutta la materia in una trattazione sistematica, di guisa che lo studio di essa appare in ogni sua parte completo. Nè, poi, mancano, anzi abbondano in essa, i contributi originali, apportati alla risoluzione

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

tanto della questione centrale (natura della legge del bilancio), quanto delle varie questioni particolari. Sotto quest'ultimo aspetto rileveremo che l'autore ha affrontato le difficoltà del tema con una preparazione particolarmente felice. Materia di confine, il bilancio tocca al diritto costituzionale non meno che al finanziario ed alla contabilità di Stato: ed il V. (cosa non facile) dimostra di muoversi con invidiabile sicurezza in ognuna di quelle disparate discipline. I lettori di questa Rivista gradiranno, quindi, che io dia loro contezza, con particolare cura, dell'importante lavoro.

*
* *

L'autore dedica il primo capitolo ai precedenti storici traverso i quali è passato il bilancio, rilevando come il concetto giuridico di esso non poteva affermarsi negli Stati dell'antichità, sia perchè la finanza non era abbastanza progredita per riconoscere la necessità di preventivi aventi carattere giuridico, sia perchè l'Amministrazione dello Stato è amministrazione diretta del popolo, degli ottimati o del principe. Nei comuni e nelle repubbliche del medio evo, le cui fonti principali di entrate erano le imposte, si hanno accenni di amministrazione finanziaria *per legem*, soffocati però tosto dalle idee contrattualistiche dominanti nel diritto pubblico. Nello Stato feudale la finanza pubblica si identifica o quasi col patrimonio del principe e questo esclude il concetto giuridico di bilancio. Con la formazione delle monarchie unitarie, lo sviluppo assunto dalla finanza pubblica impone la formazione di piani finanziari, che, pur non derivando da un diritto di bilancio, limitano in qualche modo le facoltà dei funzionari (*Colbert*, pag. 25 e seg.).

Accenna in seguito l'A. alle origini del bilancio in Inghilterra con l'approvazione del primo atto di appropriazione sotto Carlo II, e trae dallo studio storico la conclusione nella quale pienamente consentiamo, cioè che il diritto di bilancio è un concetto giuridico entrato nel diritto pubblico con l'affermarsi dello Stato costituzionale moderno.

Il secondo capitolo è destinato allo studio delle costituzioni comparate. La prima sezione riguarda l'Inghilterra, la seconda la Francia, mettendo in rilievo la fisionomia diversa che assume il diritto di bilancio in questi due paesi, così antitetici per ciò che concerne lo sviluppo degli istituti di diritto pubblico. I Comuni per stabilire la loro influenza si valgono del consenso alla spesa, le assemblee francesi del consenso all'entrata: ciò si attribuisce al

carattere aristocratico della Camera bassa inglese (pag. 79). La sezione terza riguarda gli altri Stati europei con particolare riguardo alla Germania che ha, in questa materia, uno sviluppo istituzionale così caratteristico anche per lotte rimaste celebri nella scienza e nella storia. Agli Stati Uniti dell'America del Nord ed al Giappone è destinata la sezione quarta.

La sezione quinta riguarda l'Italia nostra. Si premettono cenni storici intorno all'ordinamento della finanza nel Piemonte con particolare riguardo alle riforme di Emanuele Filiberto e di Vittorio Amedeo, e, riassunta la situazione del bilancio sardo prima della costituzione del 1848, si procede analiticamente esponendo l'influenza esercitata dalla promulgazione della carta statutaria, i vari progetti successivi, e i principi cui s'ispirarono la legge del 1853, che teneva il mezzo tra il bilancio di cassa e quello di competenza, la legge del 1869, che istituì un bilancio sostanzialmente di cassa, e quella del 1883 che istituì il bilancio di competenza, al bilancio di definitiva previsione sostituì la legge di assestamento del bilancio e concretò la forma attuale del rendiconto generale consuntivo. Chiude la sezione ed il capitolo una perspicua sintesi, dove sono acutamente rilevati, con tecnica sicura, i difetti e le insufficienze del sistema italiano.

Il capitolo terzo riassume le varie dottrine sulla natura e sul contenuto giuridico della legge del bilancio. Tale riassunto fa capo alle celebri controversie sorte in Germania circa il carattere della legge del bilancio (Malchus, Rotteck, Pfizer), e del conflitto fra la Camera e il governo prussiano dal 1862 al 1866. Si rileva che tale conflitto fu la causa prossima delle controversie agitatesi in quel tempo e posteriormente nel campo della scienza, rispetto al contenuto giuridico del bilancio e si nota che i criteri ai quali si informa la vita costituzionale in Germania sono molto più autoritari che non negli altri Stati rappresentativi e che la stessa tendenza autoritaria ispira in sostanza la maggior parte degli scrittori tedeschi di diritto pubblico.

Ciò premesso l'A. comincia dall'esaminare le teorie degli scrittori tedeschi (Gneist, Laband, Fricker, Seidler, Jellinek, O. Mayer, Arndt, Haenel). La sezione seconda è dedicata agli scrittori francesi con speciale riguardo al Duguit; la sezione terza agli scrittori italiani con speciale ricordo al precedente del rigetto del bilancio di grazia e giustizia, avvenuto nel 1893.

Il capitolo quarto è destinato alla parte critica e ricostruttiva. L'A. muove della distinzione fra legge formale e legge materiale,

afferma che è legge materiale ogni atto dello Stato emanato in forma di legge, il quale modifichi, sia pure per un caso particolare e rispetto ad un solo individuo, il diritto esistente. Si critica il Laband, dimostrando che gli esempi di leggi formali da lui adottati, fra i quali principalissimo la naturalizzazione, non rispondono al criterio suesposto e sono quasi sempre leggi materiali. La condizione della generalità nella legge materiale è esigenza politica, non requisito giuridico.

Ciò premesso, l'A. si sofferma a criticare le varie teoriche degli scrittori tedeschi, critica che schiude la via alla ricostruzione della dottrina accolta dall'A. Egli sente il bisogno di rifarsi alle nozioni fondamentali quali quelle di Stato, di organi di esso, donde determina il concetto di competenza. Questo concetto rivela il valore giuridico che deve attribuirsi alla legge del bilancio.

La legge del bilancio è legge attributiva di competenza, il suo contenuto giuridico consiste nella creazione della possibilità giuridica a favore degli individui che funzionano da organo dello Stato (Governo), di volere ed agire validamente in nome e per conto dello Stato, nel campo e per i fini dalla legge stessa specificati (pag. 399). In mancanza della legge del bilancio, gli atti compiuti dagli individui costituenti il governo non portano senz'altro il carattere di atti dello Stato. Le leggi dello Stato conservano il loro valore indipendentemente dalla legge del bilancio. L'eventuale rifiuto del bilancio costituisce l'ipotesi di un conflitto di forze extra legali, nel quale l'ordinamento giuridico rimane estraneo. Non è la rivoluzione, ma può essere il primo passo verso di essa. Voler trovare la soluzione giuridica o i principi di diritto che regolano le rivoluzioni è un non senso.

Chiudono il capitolo ed il lavoro alcune eleganti applicazioni che fa l'autore della sua teorica ai tipi di legislazione dei vari Stati, specie per ciò che concerne gli atti compiuti dai ministri oltre i limiti del bilancio e a quegli atti che non violano, ma sono subordinati alla legge stessa.

*
* *

Per quanto necessariamente schematica, l'esposizione dianzi fatta basterà, confidiamo, per dimostrare la verità e l'esattezza dell'affermazione da me fatta circa l'importanza dello studio del Vitaliano, che ha sviscerato l'ardua materia non trascurandone alcun lato. E la miglior prova della coscienziosità di tale studio può de-

sumersi dalla incertezza che si prova nel volerne istituire la critica, non perchè sia il caso di affermare che sulle molteplici e gravi osservazioni dell'A. non possano concepirsi dubbi, ma bensì perchè non riesce facile, nè appare degno di manifestare tali dubbi in maniera dogmatica; a volere procedere con quell'analisi che l'importanza del lavoro richiede, si finirebbe con fare un altro libro!

Meno quindi che un giudizio, io manifesterò un'impressione. La quale riassumo in questa domanda: È possibile risolvere le gravi quistioni costituzionali che intorno al bilancio si addenzano, procedendo per via di una pura deduzione dai principii fondamentali del diritto pubblico moderno? Certo, sarebbe cosa desiderabile, come nobilissimo è lo sforzo compiuto dal Vitagliano, con risultati degni della maggiore considerazione.

Ma io penso che, malgrado tutto, la materia sia tuttora dominata da elementi i quali sfuggono ad una determinazione sistematica e costituiscono un retaggio storico del quale l'istituto del bilancio non si è potuto liberare e difficilmente lo potrà in seguito. In altri termini, io penso che l'estensione del diritto parlamentare sul bilancio e la forma stessa da esso assunta, sono tuttavia determinate dalla origine storica e quindi da ragioni che sono venute meno in gran parte, ma delle quali sussistono gli effetti formali. Il caso non è infrequente, nel diritto. Anche quando l'invenzione della moneta coniata rese inutile la pesatura del bronzo, le vendite continuarono per lunga pezza a farsi *per aes et libram*; e sebbene da gran tempo la giustizia inglese non emani direttamente dal Re, nella Corte Suprema sussiste il Banco sul quale, tanti secoli fa, sedeva il Re per amministrare giustizia. Or, pur non addentrandosi nelle antichità storico-giuridiche, lo studio delle origini parlamentari rende ovvia e diremmo intuitiva la considerazione che, allora, la concessione dei fondi da parte dei parlamenti aveva un carattere del tutto straordinario ed incidentale, non soltanto perchè ai bisogni ordinarii e permanenti dello Stato, sopperiva il patrimonio del principe ma anche perchè il sistema stesso dello stato feudale, per il discentramento di tutte le funzioni sovrane, rendeva infinitamente meno urgente e meno essenziale il bisogno di concessioni finanziarie, di quello che oggi non sia. Ma, d'altra parte, non vi è da sorprendersi troppo per ciò che, quando, mano mano, con progressione continua ma lenta, il centro di gravità della finanza pubblica venne modificandosi e la concessione dei fondi da parte della Camera rappresentativa assunse un carattere sempre più ordinario ed imprescindibile, sino a costituire tutta la capacità economica dello Stato, si fosse mantenuto,

ciò malgrado, la forma originaria che subordinava la concessione stessa, e per l'esazione e per l'impiego, ad autorizzazioni annuali.

Affrettiamoci a dire, per altro, che siffatta sussistenza delle forme originarie si spiega e si giustifica, nella questione nostra, assai più che in quei casi, di cui ricordammo qualche esempio, nei quali la forma rimase permanente malgrado fosse venuto meno ogni contenuto. Nel caso nostro, se è vero che la trasformazione profonda del reggimento finanziario alterava le ragioni originarie dell'intervento parlamentare in materia di bilanci, non le faceva, però, venir meno interamente: in parte esse sussistevano, in parte nuove ragioni si sostituivano, le quali sia pure sotto aspetti e con finalità diverse, rendevano sempre utile che la portata della competenza parlamentare rimanesse estesissima.

In parte sussistevano, poichè, per quanto sia vero che, oramai, la massima parte della spesa di Stato è determinata da leggi organiche e, quindi, necessariamente continuative e permanenti, è pur tuttavia vero che una parte di essa è e rimane subordinata a concessioni annuali, sicchè, per questa parte, l'approvazione annuale del Parlamento conserva un contenuto effettivo, senza che possa dirsi che la concessione sia vincolata dalle leggi esistenti. Tali sono tutte le spese facoltative in senso stretto (sussidii, gratificazioni, casuali, ecc.) e tali possono pure considerarsi, sotto un certo aspetto, tutte quelle spese le quali, sebbene costituiscano un impegno legislativamente assunto quanto alla erogazione complessiva, non vincolano, o, almeno, non vincolano assolutamente, per ciò che concerne il tempo della loro erogazione. Alla quale categoria, appartengono in generale, le spese per opere pubbliche, le quali, sebbene ordinate per legge, debbono per necessità tecnica eseguirsi entro lunghi periodi, durante i quali diversa può essere la misura degli stanziamenti; ed anche quando l'atto che le approvava avesse pure disposto sull'ordine e sulla misura degli stanziamenti negli anni successivi, non si può dire che questa determinazione abbia altro valore materiale che un'anticipazione di quella stessa operazione finanziaria che si fa annualmente col bilancio: sono, se mi si permette l'espressione, parziali leggi di bilancio che statuiscono su capitoli di bilanci futuri; non vi è ripugnanza, quindi, ad ammettere che in propria sede di bilancio possano esser modificate, senza sostanziale modificazione del diritto materiale.

E si noti: il persistere di categorie di spese verso le quali l'approvazione annuale delle Camere ha valore integrale di concessione doveva spiegare influenza anche per ciò che concerne le altre

spese aventi carattere permanente ed organico. E ciò non solo per la difficoltà tecnica di distinguere i vari casi (i quali tra loro siffattamente si intrecciano che, malgrado ogni cura, in un medesimo capitolo di un medesimo bilancio si posson trovare spese facoltative e spese obbligatorie) ma anche per un'altra ragione che è venuta formandosi nella coscienza politica contemporanea e per la quale è conveniente ad altissimi scopi di Stato di considerare l'azienda finanziaria come uno dei momenti più essenziali della vita dello Stato stesso e per conseguenza sottoporla alla diretta e continua ed organica vigilanza del Parlamento, mentre è d'altra parte noto, che nei moderni Stati rappresentativi, la funzione parlamentare non è solo limitata alla approvazione delle leggi, nel senso stretto e rigoroso di tale espressione, ma si riscontra, sia pure con forme diverse, in tutti i momenti che assumono importanza decisiva per la attività dello Stato. Questa considerazione, se ha mutato la ragione e la portata originaria della competenza parlamentare in materia finanziaria, ha però avuto l'effetto di mantenerne la portata, appunto perchè, quando si tratta della visione complessiva di tutto lo stato dell'azienda, vede ognuno come non sarebbe opportuno, se anche fosse possibile, sezionare entrate e spese in relazione della loro connessione più o meno intima con leggi che le rendano obbligatorie. Non questo è il punto di vista che prevale al momento in cui il Parlamento considera ed approva il bilancio; ma bensì la determinazione dello stato dell'azienda pubblica, della possibilità e maniera di assolvere gli impegni che nell'interesse dello Stato si assumano, di assicurare che la spesa sia ripartita con determinati criterii e sia fatta entro i limiti specificamente segnati. Ed è evidente, posta così la questione che, per far ciò, non vi è che un solo mezzo adeguato: comprendere nel bilancio tutte le entrate e tutte le spese, senza distinzione.

Così si spiega e, ci sembra, si giustifica la competenza formale che attualmente esercitano i Parlamenti in materia finanziaria. Resta, però, la questione di merito e di sostanza. E nessuno si sorprenderà se essa dà luogo a considerazioni diverse e porti a diverse conclusioni. Non occorre qui ripetere l'osservazione oramai notissima, secondo la quale l'ipotesi della reiezione del bilancio, ove significasse rifiuto di provvedere ai mezzi finanziari occorrenti ai servizi pubblici equivarrebbe a volere la morte dello Stato e indicherebbe una condizione di cose sostanzialmente rivoluzionaria. Ma, appunto, per l'eccezionalità stessa di tale ipotesi, per il porsi di essa completamente al di fuori del diritto, ci sembra che non sia giustificata la

troppo ampia indagine che gli scrittori vi dedicano. Tanto varrebbe il soffermarsi a discutere se il diritto pubblico consenta ai cittadini di armarsi, di fare le barricate, di possedere i poteri pubblici rivestiti di sovranità e di sostituirvene altri. Qui, il diritto non ha nulla da fare: nè i suoi permessi fan trionfare le rivoluzioni immature, nè i suoi divieti fanno abortire le rivoluzioni inevitabili. E, d'altra parte, l'eventuale abuso che un organo sovrano faccia di una competenza ad esso affidata, significa forse che quella competenza manchi? Nell'ostruzionismo parlamentare, ad esempio, uno dei mezzi usati si manifesta con la presentazione di una serie interminabile di emendamenti (è rimasto tipico il caso di quel deputato che, a proposito di un articolo di un disegno di legge che imponeva una ammenda di lire 500, propose cinquecento emendamenti l'uno all'altro subordinato colla diminuzione successiva di una lira nell'ammenda proposta): si dirà che quei casi evidentemente abusivi vulnerino il contenuto effettivo del diritto di iniziativa e di emendamento spettante ai deputati.

Secondo me, tutta la portata formale della questione deve diversamente considerarsi e porsi così. Si può ammettere nella Camera la facoltà di modificare in sede di bilancio una legge vigente? Per porre tale questione non è necessario arrivare sino all'ipotesi catastrofica di un rifiuto integrale di un bilancio, con l'intenzione di arrestare rivoluzionariamente la vita dello Stato; non mancano invece esempi di tentativi fatti da una singola Camera di far venir meno un istituto esistente in base di leggi organiche, col sopprimere il fondo all'uopo stanziato in bilancio. Or, una tale facoltà deve necessariamente negarsi; e ciò non per ragioni desunte dalla filosofia o dalla politica ragion di Stato, ma per considerazioni strettamente formali, desunte dalla ordinaria tecnica giuridica. E sono considerazioni assai semplici. Una legge suppone l'accordo di tre organi: le due Camere e il re; e questo accordo è richiesto non meno per la formazione che per l'abrogazione della legge. Or se si ammettesse nella Camera dei deputati la competenza di sopprimere un istituto, esistente per legge, ciò varrebbe quanto dire che la volontà di uno solo degli organi legislativi fa venir meno una legge. E sarebbe un'ipocrisia, che celerebbe una falsa concezione, il replicare che la legge rimane in vigore, malgrado venga meno lo stanziamento: ciò non sarebbe serio. Lasciando, dunque, stare la questione che in un certo senso vorrei chiamar bizantina, se le Camere abbiano o no il potere di respingere il bilancio, io credo più corretta teorica affermare il fondamento giuridico (per quanto specifi-

camente qualificato) della potestà parlamentare di esaminare ed approvare tutto il bilancio, con un contenuto di autorizzazione o, come preferisce dire il Vitagliano, con attribuzione di competenza ad esigere ed a spendere. Bensì tale facoltà, si qualifichi come si voglia, ha questo limite essenziale: il rispetto delle leggi e del diritto vigente che costituiscono pel bilancio un presupposto necessario. Se l'organo parlamentare non rispetta questo limite, viola formalmente la costituzione, violazione che potrà avere o non avere un immediato freno o un adeguato correttivo nel diritto stesso; potrà determinare un conflitto più o meno risolvibile nei limiti del diritto costituzionale vigente. Tutto ciò costituisce una questione successiva a quella relativa ai diritti parlamentari in materia di bilancio, ma non è la questione considerata in sè e per sè; e, d'altronde, la questione degli effetti conseguenti al caso che un organo sovrano (negli Stati costituzionali), esorbiti dai limiti segnati, non si presenta solo a proposito del bilancio, ma ha aspetti molteplici ed applicazioni svariatissime: è la questione dei conflitti fra gli organi costituzionali. E, forse, l'origine e il fondamento giuridico del governo di gabinetto trovano la giustificazione loro proprio in rapporto a quell'argomento e cioè come un mezzo di prevenire quei conflitti e di risolverli quanto più rapidamente e semplicemente sia possibile. E ciò spiega altresì perchè la questione della estensione dei diritti del Parlamento, a proposito del bilancio, abbia assunto una grande importanza teorica e pratica negli Stati rappresentativi non parlamentari, al contrario di quel che è avvenuto ed avviene presso gli Stati nei quali vige il governo di gabinetto.
