

RELAZIONE DEI PRESIDENTI DELLE COMMISSIONI FINANZE E TESORO DEL SENATO E DELLA CAMERA SULLA INTERPRETAZIONE DELL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE (1948).

L'articolo 81 della Costituzione della Repubblica italiana, dopo di avere dichiarato nei primi due commi che « le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo » e che « l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi », soggiunge con i successivi due commi:

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

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

Mentre i primi due commi del riferito articolo non presentano difficoltà interpretative circa il loro contenuto, difficoltà e dubbi sono insorti sulla portata degli ultimi due commi. Escluso, per ovvie ragioni di opportunità, il ricorso ad una interpretazione autentica, che potrebbe essere data soltanto dal legislatore costituente con le forme della procedura costituzionale, è apparsa evidente la necessità di una concorde prassi esegetica, da parte delle Camere e del Governo, nell'applicazione delle due disposizioni.

In seguito ad un'ampia discussione provocata dal Presidente della Commissione Finanze e Tesoro della Camera dei Deputati e alla quale hanno partecipato, con vari membri della medesima, il Presidente della corrispondente Commissione del Senato, il Ministro del tesoro e alti funzionari della Ragioneria generale dello Stato, si è raccolta sul terzo comma dell'articolo 81, una interpretazione comune, osservata poi nella relazione dei disegni di legge proposti dal Parlamento per l'approvazione dei bilanci dell'esercizio finanziario 1948-49.

Più delicata e controversa è la portata dell'ultimo comma del ridetto articolo, da cui resta condizionata la iniziativa del Governo, del Parlamento e degli Organi costituzionalmente autorizzati a proporre disegni di legge con conseguenza di spese a carico del bilancio dello Stato.

Un punto sembra preliminarmente sicuro, ed è che la norma si riferisce a leggi successive a quella di approvazione del bilancio.

Lo si desume dal confronto col terzo comma dell'articolo, in cui la prescrizione non è inserita, e con l'ultimo comma dell'articolo 43 della legge per l'Amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440), di cui quello in esame è una parafrasi: « nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio, devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse ».

In via di massima, sembra potersi ritenere che il legislatore costituente si sia preoccupato di non alterare *in peius* con nuove leggi proposte durante il corso dell'esercizio finanziario e recanti maggiori oneri al bilancio statale, quell'equilibrio tra entrata e spese che venne approvato con la legge del bilancio, sia che l'equilibrio risulti effettivo, attraverso il pareggio del complessivo importo delle une e delle altre, sia che risulti soltanto teorico, per l'ammissione di un *deficit* formalmente determinato.

La difficoltà esegetica dell'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione risiede però appunto nell'accertare se l'enunciato principio di massima debba accogliersi rigorosamente, in corrispondenza del carattere di « rigidità », insito nella Costituzione stessa, o con ragionevoli attenuazioni nella quale seconda ipotesi occorre accertare pure i criteri e i limiti della loro ammissione. Comunque, per entrambi i casi resta da esaminare quale sia la portata della indicazione dei « mezzi »

prescritta dal legislatore costituente per le proposte di legge successive a quella di approvazione del bilancio e portanti nuovi o maggiori oneri finanziari.

* * *

Non costituiscono attenuazione e tanto meno eccezione al principio in esame le disposizioni degli articoli 40, 41 e 42 della legge sulla contabilità generale dello Stato, perchè esse non prevedono la emanazione di leggi successive a quella di approvazione del bilancio, ma di decreti del Capo dello Stato o del Ministro del tesoro in esecuzione di una delega legislativa e con riferimento a provvedimenti iscritti nel bilancio, anche a Parlamento aperto.

Infatti gli articoli 40 e 42 istituiscono negli stati di previsione della spesa del Ministero del tesoro due appositi fondi di riserva, rispettivamente, « per le spese obbligatorie e di ordine » e « per le spese impreviste », nei limiti dei quali potranno avere effetto gli stanziamenti concreti, a misura che se ne ravvisi la necessità in corso di esercizio finanziario.

Quanto, poi, alle categorie di spese contemplate nei primi due commi dell'articolo 41, è ben vero che per esse non risultano istituiti appositi fondi di riserva, ma, ad escluderle dalla disciplina dell'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione, soccorre, oltre al già fatto rilievo che la loro erogazione è prevista dalla legge di approvazione del bilancio e non da altra legge successiva, la considerazione che si tratta di spese necessarie, sottratte ad ogni discrezionale determinazione del Governo, in quanto attingono il loro titolo giustificativo in principi di diritto comune o in apposite e precedenti norme di legge quando non si risolvono, come può anche verificarsi, in semplice restituzione di somme indebitamente percepite, o percepite per conto di terzi, o devolute ad Enti diversi dello Stato, o ricevute in deposito, somme tutte già iscritte nei capitoli dell'entrata e che, se non seguite da « uscita », resterebbero sostanzialmente come una entrata *sine causa*.

In conclusione, tutti i provvedimenti previsti dai citati articoli 40, 41 e 42 della legge di contabilità generale dello Stato si riducono a variazioni compensative nell'ambito della stessa spesa o tra spesa ed entrata.

* * *

Rientrano nella disciplina dell'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione le cosiddette note di variazioni ai bilanci, che importino un maggior onere finanziario di fronte a quello contemplato negli stati di previsione della spesa già approvata dal Parlamento. Vi rientra pure la legge di assestamento del bilancio. Si tratti, invero di adeguamenti periodici di esercizio finanziario, come è della nota di variazione, oppure di adeguamento definitivo dopo la chiusura dell'esercizio, si è sempre in presenza di un provvedimento di legge successivo a quello di approvazione del bilancio e recante nuove e maggiori spese.

Invano si tenterebbe di sostenere il contrario in base all'assunto che il bilancio, ancor dopo l'approvazione da parte del Parlamento, non è un'entità cristallizzata in rigide impostazioni, ma suscettibile di sviluppi e modifiche e che tanto le note di variazioni quanto la legge di assestamento mirano appunto ad aggiornare le « previsioni » per adeguarle alle diverse o maggiori esigenze.

Il carattere di complementarità che gli ulteriori provvedimenti legislativi hanno rispetto al bilancio originariamente approvato, ne modificano *in peius* l'equilibrio, e ricadono, quindi, sia per ragione formale che sostanziale, sotto la disciplina dell'articolo 81 della Costituzione. Neppure pel caso che il risultato oneroso di una nuova o di una maggiore spesa in un capitolo di bilancio apparisse compensato da una economia in altro capitolo o da una entrata nuova o maggiore, si potrebbe fare a meno di indicare per la spesa, i mezzi per farvi fronte

perchè l'entrata ha una autonomia giuridica di fronte alla spesa e autonomia giuridica hanno nell'ambito di quest'ultima i singoli capitoli.

D'altro canto, fin quando la economia e la maggiore entrata non costituisce oggetto di formale ricognizione attraverso apposite norme di variazioni, restano pur sempre irrilevanti ai fini della ipotizzata compensazione. Quando poi quella formale ricognizione si verifichi, ad essa come a indicazione di mezzi, si può ben far richiamo nel chiedere l'approvazione contemporanea di una spesa nuova o maggiore. Ma di ciò si dirà più ampiamente in seguito, con riguardo alla illustrazione dei « mezzi » di cui all'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Non v'è dubbio che all'articolo 81 soggiacciono tutti i provvedimenti legislativi concernenti particolari oggetti e che importino nuovi oneri finanziari al bilancio dello Stato.

La molteplice varietà delle ipotesi, che, per effetto delle sempre crescenti esigenze di pubblico interesse vanno quotidianamente a tradursi in concrete realtà, dispensa dal far ricorso ad esempi. Basta ricordare, per tutti, il provvedimento in corso recante miglioramenti al trattamento di quiescenza degli impiegati civili e militari dello Stato e che, per le conseguenze finanziarie a carico del bilancio, sta provocando da parte del Governo la ricerca di mezzi di entrata per la copertura della nuova spesa.

* * *

Una particolare menzione meritano i decreti ministeriali di assegnazioni di fondi in base a speciali deleghe legislative. Sembra chiaro che, se la legge di delega indica direttamente i mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, il decreto ministeriale, di carattere esecutivo, non ha motivo di preoccuparsi della prescrizione dell'articolo 84. Se invece la legge di delega nulla dica al riguardo, il decreto ministeriale, nonostante provenga dal Governo, dovrà, per la efficacia legislativa da esso attribuita, darsi carico di indicare i mezzi per far fronte alla spesa.

Parimenti è da ritenersi che i decreti ministeriali emanati dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione, in base a delega legislativa di data anteriore e priva della indicazione dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, debbono recare quella indicazione, perchè emessi in costanza della prescrizione costituzionale. A questa possono restare sottratti soltanto i decreti emanati prima della entrata in vigore della nuova Costituzione, anche se aventi effetto in tutto o in parte, dopo quella data, dovendo la costituzionalità della norma giuridica, al pari della legittimità del provvedimento amministrativo, valutarsi con riguardo al momento in cui l'una o l'altro furono emessi.

A maggior ragione vanno assoggettati alla prescrizione dell'articolo 81 i provvedimenti legislativi diretti a dare attuazione ad obblighi finanziari nascenti dalla legge di approvazione del Trattato di pace. Nulla rileva in contrario che si tratti di obblighi ai quali nè il Governo nè il Parlamento possono sottrarsi, perchè la prescrizione dell'articolo 81 non è in funzione del carattere facoltativo della spesa, ma dell'equilibrio del bilancio e della necessità di evitare incondizionati aumenti di spesa senza corrispondente copertura.

D'altro canto, poichè anche le spese obbligatorie, al pari di quelle facoltative, hanno bisogno di una effettiva copertura, riesce ben chiaro come, una volta destinate le possibili maggiori entrate a coprir le prime, più cauta ed infrenata sarà la iniziativa del Governo e del Parlamento all'approvazione di nuove o maggiori spese facoltative, di fronte alle più gravi difficoltà di trovare agevolmente i mezzi per coprirle. Cosicchè, la funzione dell'articolo 81 spiegherà in pieno i suoi effetti.

* * *

Qualche dubbio potrebbe sorgere circa l'assoggettamento di quella categoria di spese che va sotto il nome « movimento di capitali » alla nuova norma costituzionale, in quanto talvolta esse sono destinate ad un incremento del patrimonio dello Stato. Senonchè il dubbio va risolto nel senso dell'assoggettamento, ove si consideri:

1) che l'articolo 81 non fa distinzione fra categoria di spese;

2) che anche quelle aventi per effetto un incremento nel patrimonio dello Stato importano un onere del bilancio sulla cui tutela soltanto l'articolo 81 è diretto;

3) che fra il bilancio entità giuridico-finanziaria e il patrimonio, entità giuridico-economica, non v'è e non può esservi rapporto compensativo;

4) che tutti gli altri « movimenti di capitali », risolvendosi in anticipazione di somme, possono trovare compensazioni solo quando il rimborso sia previsto nello stesso esercizio finanziario, non in esercizi successivi, e, comunque, anche nella prima ipotesi la prevista compensazione non dispensa dall'obbligo formale di indicare nella legge che autorizza la spesa, i mezzi per farvi fronte: la indicazione si riferirà appunto al previsto rimborso.

* * *

Vanno da ultimo considerati i provvedimenti legislativi diretti a regolarizzare, con semplici registrazioni contabili, situazioni finanziarie già esaurite. La ipotesi è tutt'altro che rara, ove si ponga mente alla enorme confusione verificatasi, durante l'anormale periodo bellico, nel rispetto delle somme che disciplinano gli stanziamenti delle pubbliche spese e il maneggio del pubblico denaro.

Risulta che presso le Tesorerie provinciali esistono tuttora « sospesi » per decine di miliardi di lire, per pagamenti già effettuati e non contabilizzati; di altri miliardi si attende la sistemazione del contabile del portafoglio presso il Ministero del tesoro, per effetto di esborsi di valuta all'estero. È tutta una situazione pregressa che non esige nuovi maggiori oneri per il bilancio statale, ma regolarizzazione con annotazioni nelle scritture. Le leggi che vengono a disporla non sono soggette all'osservanza dell'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione.

Nell'affrontare il problema della indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove o maggiori spese disposte da leggi successive a quelle di approvazione del bilancio occorre mettere bene in chiaro che il problema stesso non è di quantità. La modestia della spesa non autorizza a violare la norma costituzionale, e ciò a prescindere dal rilievo che una reiterata violazione sotto il suggestivo pretesto della tenue spesa potrebbe indurre ad effetti deleteri per il bilancio quanto una sola violazione, per mancata copertura di una spesa cospicua.

Altro punto pregiudiziale che merita chiarimento è quello del rispetto effettivo della norma costituzionale. Verrebbe meno tale rispetto se la indicazione dei mezzi avesse riguardo puramente o semplicemente alle entrate del bilancio, facendo affidamento su di una loro elasticità in aumento. La elasticità, quando possa ragionevolmente essere prevista, sarà di conforto per la gestione del bilancio già approvato, ma non costituisce elemento per coprire nuove o maggiori spese, se non quando si sia tradotta in un incremento effettivo, formalmente riconosciuto con nota di variazioni dell'entrata. Altrettanto è da dirsi circa la economia soltanto sperata e, comunque, non accertata formalmente, della spesa. Servirsi dei

cennati espedienti significherebbe trasformare la norma costituzionale in una clausola di stile.

È appena il caso di soggiungere che ancor meno si rispetterebbe quella norma indicandosi come mezzi per la copertura di nuove e maggiori spese le risorse di Tesoreria, essendo evidente che queste non possono identificarsi con le risorse del bilancio, cui soltanto si riferisce l'articolo 81. E quanto all'accensione dei debiti, essa potrà funzionare da idoneo mezzo di copertura unicamente se dia luogo, in precedenza alla autorizzazione di spesa, a una entrata in bilancio, come è nel caso di una precedente emissione di prestiti consolidati o redimibili.

Tutto ciò premesso, riesce agevole spiegarsi come la prescrizione dell'indicazione dei mezzi venga rispettata in pieno allorchè si faccia riferimento ad un adeguato importo di maggiori tributi per effetto di nuove imposizioni o per l'inasprimento di quelle preesistenti. A uguale conclusione si perviene, anche senza maggiori tributi, allorchè, giusta quanto si è osservato in precedenza, si riesce ad accertare e far constatare formalmente, attraverso note di variazioni all'entrata del bilancio, l'incremento nel gettito di quelli in vigore.

Va da sè che quando le nuove o maggiori spese rientrano nelle categorie contemplate dagli articoli 40, 41 e 42 della legge sulla contabilità generale dello Stato, vi si provvede nei modi e coi mezzi stabiliti in detti articoli. Altra risorsa per la indicazione dei mezzi è fornita dal cosiddetto « storno di fondi », *rectius* dalle riduzioni di uno o più capitoli di bilancio mediante apposita nota di variazione alla spesa già approvata, fino a concorrenza di quella nuova o maggiore.

Non sembra invece che possa rispondere all'esigenza della norma costituzionale la formazione di un apposito fondo per coprire le spese nuove o maggiori. A prescindere dal facile rilievo che tale fondo sarebbe presto ingoiato dalle ricorrenti nuove proposte di spesa, sta in fatto che, ove dovesse costituirsi durante l'esercizio finanziario, richiederebbe esso stesso, l'adeguata copertura ai sensi dell'articolo 81. Se poi venisse istituito con la formazione del bilancio, resterebbe pur sempre da chiedersi se ciò non sarebbe un comodo ma sicuro mezzo per andare contro lo spirito dell'articolo suddetto che è di freno alla inflazione della spesa e non di creazione o di aumento del *deficit* del bilancio.

Quando nella formazione di quest'ultimo si aumentasse il *deficit* da cento a centocinquanta per effetto della costituzione di questo singolare fondo di riserva (e l'aumento dovrebbe essere ben cospicuo per fronteggiare tutti i possibili nuovi o maggiori oneri), si finirebbe per scontare in anticipo la inflazione della spesa, col rispetto formale, con la sostanziale violazione, della norma costituzionale.

PARATORE-PETRILLI

FOGLIO DI OSSERVAZIONI N. 200 IN DATA 23 GENNAIO 1957 DELL'UFFICIO DI CONTROLLO ATTI PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- N. 43 - *Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957 concernente la revisione dei ruoli organici dei dipendenti statali.*
- N. 45 - *Decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1957 concernente la revisione dei ruoli organici del personale dell'Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni.*

Si restituiscono i controindicati provvedimenti che danno luogo ai seguenti rilievi.

I. — La delega conferita al Governo con l'articolo 5 della legge 20 dicembre 1954, n. 1181, di « procedere alla revisione degli organici degli impiegati civili dello Stato, al fine di adeguarli alle effettive esigenze del servizio » non comporta anche la facoltà di disporre esplicitamente o di determinare implicitamente una maggiore spesa.

Ed infatti:

a) l'articolo 12 di detta legge non prevede copertura di maggiori oneri per la revisione degli organici;

b) il testo originario del citato articolo 5 preordinava il potere di revisione degli organici « al fine di *ridurli* nella misura rispondente alle effettive esigenze del servizio », locuzione che venne sostituita con l'altra « al fine di *adeguarli* alle effettive esigenze del servizio » solo a seguito della preoccupazione manifestata in Parlamento che la revisione potesse portare « alla risoluzione di rapporti d'impiego ».

c) il testo originario era stato dettato dalla preoccupazione che « una non lieta esperienza insegna che nel nostro Paese la revisione degli organici è interpretata quasi sempre nel senso di ampliamento », preoccupazione non accantonata col detto emendamento, col quale si volle semplicemente impegnare il Governo nel senso che la « revisione non dovesse mai trarre seco risoluzione di rapporti di impiego » (*Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, legislatura II, doc. numero 1068-A).

Da ciò discende che il potere delegato per la revisione degli organici in vista di adeguarli alle effettive esigenze del servizio doveva rimanere contenuto entro due limiti, e cioè:

1) che la revisione non dovesse avere per effetto la risoluzione di rapporti d'impiego, attesa la necessità di garantire a tutti gli impiegati la conservazione delle posizioni giuridiche ed economiche acquisite (articolo 2, n. 17, della legge delega);

2) che la revisione non dovesse determinare, in conseguenza di una espansione o di una lievitazione ai vertici degli organici, un maggior onere per il bilancio dello Stato.

In definitiva, il Governo poteva bensì aumentare alcuni organici « al fine di adeguarli alle effettive esigenze del servizio », ma la maggiore spesa conseguente a tale aumento avrebbe dovuto trovare compensazione nella minore spesa determinata dalla riduzione di altri organici, purchè da questa riduzione non derivasse la necessità di pervenire a risoluzioni di rapporti d'impiego.

Ora, poichè nella specie solo la revisione degli organici delle Amministrazioni dell'interno e di grazia giustizia non comporta un incremento di spesa, a cui dà invece luogo la revisione degli organici delle Amministrazioni degli esteri, della difesa (Aeronautica), della pubblica istruzione, dei lavori pubblici, dell'industria e commercio, dell'Azienda di Stato dei telefoni e di quella delle poste e telecomunicazioni, deve concludersi che per le due prime Amministrazioni soltanto può ritenersi legittima l'operata revisione, mentre per ciascuna delle altre la semplice constatazione che la revisione dà luogo ad un incremento di spesa basta a rivelare che il potere esercitato da parte del Governo eccede quello delegatogli.

II. — In subordine — nella ipotesi, cioè, che il potere di revisione comprendesse anche quello di introdurre maggiori spese — i provvedimenti avrebbero dovuto prevederne la copertura, alla quale, invece, non fanno punto cenno.

Nè a dispensarli da ciò potrebbe valere il rinvio della loro decorrenza all'inizio del venturo esercizio finanziario, quasi che il bilancio (da approvarsi con legge formale) relativo a tale esercizio possa recepire la maggiore spesa che trova

causa ma non copertura nei provvedimenti stessi (aventi valore di legge sostanziale). A norma dell'articolo 81 della Costituzione, infatti, la legge (sostanziale) che importi nuove o maggiori spese anche se la erogazione debba esserne iniziata a partire da un esercizio futuro, deve sempre indicare i mezzi per fronteggiarle, senza di che esse non possono essere comprese nel bilancio che, essendo approvato con legge formale, può prevedere soltanto le spese già disposte e coperte da leggi sostanziali.

III. — In ulteriore subordine — per il caso, cioè, che, in luogo della copertura, alla quale non si è provveduto con appositi mezzi, si potesse, operando una generale compensazione, utilizzare le restanti economie conseguenti alla revisione degli organici delle Amministrazioni dell'interno e di grazia e giustizia per coprire le maggiori spese derivanti dalla revisione degli organici delle altre Amministrazioni innanzi indicate — occorrerebbe, essendo le economie inferiori alle maggiori spese, far conoscere a quali, fra tali Amministrazioni, si intenda dare la precedenza nella utilizzazione delle economie stesse.

IV. — In particolare non potrebbe evidentemente esser considerata economia — e come tale imputabile nella cennata compensazione — la spesa relativa al personale insegnante che, destinato attualmente a prestare servizio presso uffici dell'Amministrazione dello Stato o di altri enti, dovrebbe essere restituito all'insegnamento a norma dell'articolo 6, ultimo comma, del primo dei decreti in esame. Che se si volesse far riferimento all'economia che, di riflesso, si realizzerebbe nella spesa concernente i supplenti, i quali diminuirebbero in numero pari a quello dei titoli da restituire all'insegnamento, sarebbe sempre da osservare che non risulta prevista alcuna riduzione di tale spesa.

V. — In ogni caso la istituzione del ruolo organico della carriera di concetto per i servizi degli aeroporti civili comporta la modificazione dello stato giuridico del personale già a contratto, e quindi esula dai limiti del potere delegato a mente dell'articolo 6 della citata legge delegante.

Incidono del pari sullo stato giuridico e pertanto evadono dalla delega conferita al Governo per la revisione degli organici le norme stabilite con il secondo dei decreti in esame per l'inquadramento in ruolo dei fattorini telegrafici.

Risposta dell'Amministrazione al rilievo dell'Ufficio.

In relazione ai rilievi contro indicati si ha il pregio di comunicare a cotesta Corte dei conti che il Consiglio dei Ministri, nella riunione del giorno 27 maggio 1957, ha deliberato che abbiano corso — agli effetti dell'articolo 25, comma secondo, del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 — i due decreti del Presidente della Repubblica 10 gennaio e 11 gennaio 1957 concernenti rispettivamente la revisione dei ruoli organici dei dipendenti statali nonchè la revisione dei ruoli organici del personale dell'Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni.

Si restituiscono, pertanto, i decreti sopraindicati, muniti dall'estratto verbale della riunione del Consiglio dei Ministri.

Il Sottosegretario di Stato
F.to SPALLINO

LA CORTE DEI CONTI A SEZIONI RIUNITE NELL'ADUNANZA DEL 1° GIUGNO 1957

n. 8/S.R./E

OGGETTO: Decreti del Presidente della Repubblica in data 10 e 11 gennaio 1957, concernenti la revisione dei ruoli organici dei dipendenti statali e del personale dell'Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni. Registrazione con riserva.

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 43, concernente la revisione dei ruoli organici dei dipendenti statali;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1957, n. 45, concernente la revisione dei ruoli organici del personale dell'Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni;

visto il foglio di rilievi n. 200, in data 23 gennaio 1957, con cui i decreti stessi furono dalla Corte restituiti, non registrati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

vista la deliberazione 27 maggio 1957, con la quale il Consiglio dei Ministri ha risolto che — a norma dell'articolo 25, comma secondo, del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 — i decreti presidenziali sopra indicati abbiano corso nonostante i vizi rilevati in sede di controllo;

vista la richiesta di registrazione con riserva avanzata in conformità della predetta deliberazione;

ritenuta l'ammissibilità della richiesta medesima da parte del Governo che — pur nell'attesa del voto di fiducia del Parlamento — ha già, per effetto dell'atto di nomina e del prestato giuramento dei propri componenti, pienezza di attribuzioni;

considerato che in conseguenza del riconoscimento, da parte dell'Amministrazione controllata, della fondatezza dei motivi che hanno impedito alla Corte di concedere il visto e la registrazione ai cennati decreti — riconoscimento assunto a necessario presupposto della risoluzione che essi abbiano ugualmente corso — non è luogo a proseguire nel procedimento previsto dalla prima parte dell'articolo 24 del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti sopracitato, nel testo sostituito dall'articolo 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161;

ritenuto che le rilevate cause di legittimità, non sanabili per fatti o provvedimento posteriori alla emanazione dei decreti Presidenziali di cui trattasi, tuttora permangono ad ostacolare la concessione del visto e la conseguente registrazione già dalla Corte negate, in via preventiva;

visto l'articolo 25 del citato testo unico di leggi sulla Corte dei Conti;

ORDINA

che i decreti indicati nelle premesse siano registrati, previa apposizione del visto con riserva

DISPONE

che la presente deliberazione sia comunicata agli Uffici di Presidenza delle due Camere del Parlamento.

Visto: *Il Presidente*
F.10 CARBONE

Per estratto dal verbale
Il Segretario Generale
F.10 CARLOMAGNO

★

EPICARMO CORBINO, *Prof. ord. nell'Università di Napoli:*

I punti controversi circa l'applicazione dell'articolo 81 sono parecchi. Di essi, il primo si riferisce alla definizione di una « nuova » o « maggiore » spesa. In molti casi tale definizione è agevole, e ciò accade quando una spesa, di qualsiasi tipo essa sia, derivi da una legge, vuoi con indicazione specifica di cifra, vuoi con indicazioni indirette che portano automaticamente a stabilire una cifra precisa.

Tutti gli stanziamenti per spese straordinarie sono per lo più derivanti da leggi speciali. Gli stanziamenti per interessi del debito pubblico derivano dalle leggi di autorizzazione della emissione corrispondente. Gli oneri per stipendi, assegni vari e pensioni ai dipendenti dello Stato derivano da leggi collegate, cioè da talune leggi, che fissano lo stato economico e giuridico dei dipendenti medesimi, e da altre leggi che fissano i relativi ruoli organici. Il totale di queste spese costituisce la parte maggiore di ogni bilancio e lascia scoperti solo degli stanziamenti molto modesti, rispetto ai quali la definizione del carattere « normale », indispensabile per desumere poi quello di « nuova » o di « maggiore » spesa, spesso è contenuta nelle leggi generali, che concedono al Governo la facoltà di fissare la cifra corrispondente. Infatti, in questi casi, la delega trova i suoi limiti nelle necessità di applicazione della legge, dalla quale, a favore dei cittadini, nascono dei diritti, che essi possono far valere in via amministrativa, o col ricorso alle competenti autorità giurisdizionali.

Vi sono poi talune spese rispetto alle quali alla esplicita autorizzazione per legge si può considerare sostituita un'autorizzazione per uso o per consuetudine, che consente il ricorso a criteri piuttosto elastici nel predisporre i relativi stanziamenti. Ad esempio, che io sappia, non vi è alcuna legge che fissi l'entità della spesa occorrente per la manutenzione

dei beni del demanio pubblico e privato dello Stato, come non ve n'è nessuna che fissi la entità delle spese d'ufficio, o le quote di ammortamento dei macchinari ed attrezzi in possesso delle pubbliche amministrazioni. È in questi casi che ci si affida all'uso, stabilito dalla pratica degli anni precedenti. Sarebbe forse un errore stabilire per legge i limiti di tali spese, perchè una certa elasticità al potere esecutivo in questo campo non si può non concedere.

Allo stato attuale noi potremmo considerare come spese normali quelle che, tenuto conto del fattore monetario, sono state erogate nella media degli ultimi dieci anni, tanto più che l'esperienza conferma che, quando in questi settori sia sorta la necessità di aumenti importanti, ad essi si è sempre provveduto con leggi speciali: basta ricordare, a titolo di esempio, gli stanziamenti autorizzati per rimettere in efficienza i gabinetti scientifici. Seguendo questa prassi si stabilirebbe perciò un criterio abbastanza preciso di determinazione della spesa « normale », indispensabile per identificare poi fino a qual punto si possa parlare di « nuove » o di « maggiori » spese.

Una volta affermato questo criterio, resta ancora da definire il momento al quale ci si deve riferire per vedere se ci si trovi di fronte ad una spesa normale, o ad una nuova o maggiore spesa. Ed il momento, a mio giudizio, deve essere fissato all'atto della presentazione dei bilanci di previsione al Parlamento. In quel momento il Governo, avvalendosi delle facoltà dipendenti da leggi o dalla consuetudine, o per precisa applicazione di leggi già approvate dal Parlamento, definisce la sua politica della spesa, determina l'entità del disavanzo in relazione alla previsione della entrata e, mentre autolimita la sua facoltà di ulteriore aumento della spesa, limita contemporaneamente l'iniziativa parlamentare, imponendole l'obbligo della ricerca della copertura, richiesta dall'art. 81 per le nuove o maggiori spese.

Sorge a questo punto un altro problema, e cioè: di quale natura è tale limite? In base alla dizione dell'art. 81, la natura del limite è giuridica dopo l'approvazione del bilancio, ed è politica nel periodo compreso fra la presentazione e l'approvazione. Fino al momento dell'approvazione, infatti, un vincolo giuridico all'aumento delle spese od alla creazione di nuove spese non sembra che ci sia (salve le riserve che vedremo fra poco). Esiste però un vincolo politico, perchè il Governo ha facoltà di opporsi alla modificazione delle cifre stanziare in bilancio, e può porre il Parlamento dinanzi alla responsabilità politica di rovesciarlo, per sostituirlo.

tuirlo con altro Governo disposto a secondarne la volontà. L'alternativa sorge dal fatto che l'art. 81 non ha posto l'obbligo di avere un bilancio in pareggio, non solo per motivi di carattere contingente, relativi all'epoca in cui la Costituzione fu approvata, ma, anche e soprattutto, perchè nulla è più difficile della definizione del pareggio, in un'attività complessa come quella dello Stato. In questo caso si potrebbe, ad esempio, sollevare la questione della natura della pubblica spesa, in confronto ai così detti investimenti di carattere patrimoniale, e delle corrispondenti cifre di entrate effettive o di entrate per movimento di capitali. Il pareggio dovrebbe essere relativo a tutto il bilancio o solo alle entrate e spese effettive?

Un altro dei punti controversi relativi alla interpretazione dell'articolo 81, è, come ho detto, la scelta del momento nel quale, per una nuova o una maggiore spesa si debba indicare i mezzi per farvi fronte. Qualcuno ha creduto di poter fissare tale momento a quello dell'approvazione della legge di bilancio, facendo a tal fine riferimento all'art. 43 della legge di contabilità generale dello Stato; ma io non credo che tale interpretazione sia corretta.

L'art. 81 dice che « con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese ». Ciò significa che nè il Governo, nè il Parlamento possono effettuare stanziamenti di spese, di qualsiasi natura esse siano, per cifre diverse di quelle stabilite da leggi precedenti o dalla consuetudine, così come precedentemente definita. L'art. 81 perciò vincola il Governo, durante la fase di preparazione del bilancio, alla elasticità consentita dai limiti fissati dalle leggi o dalla consuetudine, e poi, una volta presentato il bilancio, vincola Governo e Parlamento, imponendo all'uno e all'altro l'applicazione del successivo comma dell'art. 81 che dice « che ogni altra legge, che importi nuove o maggiori spese, deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

Ora, a me sembra che il termine di applicazione di questo ultimo comma debba essere riferito alla presentazione del bilancio, anche se formalmente nell'art. 81 si parla di « legge di approvazione ». Mi sembra evidente che se la legge di approvazione non può stabilire nuovi tributi e nuove spese, il divieto vale per tutti fin dal momento della presentazione, perchè esso di fatto equivale ad un divieto di emendamento, sia per il Governo, che per il Parlamento. A quale scopo presentare degli emendamenti quando si sa che nella legge di bilancio essi non potranno essere inseriti? Rispetto alle spese normali sembra illogico presumere che il Governo, a distanza di qualche mese dalla compilazione del bilancio, senta la necessità di modificarlo. E se sono sopraggiunti fatti nuovi o

straordinari, è chiaro che ci si trova di fronte a nuove o maggiori spese, alle quali si deve far fronte con mezzi specificatamente indicati.

Il riferimento alla presentazione, e non all'approvazione, del bilancio avrebbe, secondo me, un altro beneficio pratico. Se noi infatti ci riferiamo alla legge di approvazione, andiamo incontro alla possibilità che si possano approvare delle nuove o maggiori spese anche quando l'esercizio del bilancio sia già cominciato, mediante la concessione dell'esercizio provvisorio. È vero che la durata dell'esercizio provvisorio non può andare oltre il 31 ottobre, ma il riferimento alla legge di approvazione, che potrebbe verificarsi anche alla data ultima consentita dalla Costituzione, autorizzerebbe di diritto delle spese almeno per un terzo della durata dell'esercizio. Nè si potrebbe giustificare una interpretazione, che fissi l'obbligo della copertura a partire dal 1° luglio, perchè l'autorizzazione all'esercizio provvisorio non è una legge di approvazione del bilancio, e quindi, fra i giorni che precedono il 30 giugno, fino alla data di presentazione del bilancio, e quelli che vanno dal 1° luglio al 31 ottobre, non vi è alcuna differenza nè formale, nè sostanziale.

Sorge, infine, il problema dei mezzi, che ha due aspetti propri, l'uno relativo alla qualità, l'altro relativo alla durata.

Rispetto alla qualità, l'art. 81 non detta nessuna condizione. Resta quindi in facoltà del Parlamento di provvedere o con utilizzazione di somme già stanziata in bilancio per altri fini, riducendone l'importo con precisa ed apposita disposizione di legge; o con nuovi tributi. Si potrebbe anche ammettere una copertura mediante accensione di debiti, nei casi nei quali l'entità della nuova o della maggiore spesa fosse tale da non consentire tecnicamente il ricorso alle entrate effettive ordinarie o straordinarie con effetti immediati. Ad esempio, nella eventualità deprecabile di calamità nazionali di eccezionale portata, il ricorso potrebbe essere considerato come uno degli espedienti consentiti anche dalla teoria della finanza straordinaria, purchè contemporaneamente si creino dei tributi per la cifra sufficiente ad effettuare il pagamento dei relativi interessi. Per far fronte invece a spese di carattere normale tale ricorso sembra escluso per un significato ovvio del termine « mezzi ».

Egualmente chiaro mi sembra il concetto di *durata* dei mezzi, che deve intendersi riferito all'esercizio in corso o a quello per il quale il bilancio di previsione, già presentato al Parlamento, non sia stato ancora approvato. Pretendere una copertura anche per gli esercizi successivi, quando si tratti di spesa nuova o maggiore destinata a ripetersi negli altri anni, non mi pare che sia una prescrizione desumibile dal testo dell'art. 81.

Ad una interpretazione così rigida osterebbe infatti un criterio fon-

damentale della pubblica finanza, quello cioè dell'unità del bilancio dell'entrata, che non consente di attribuire determinate entrate effettive a corrispondenti gruppi di spese. Le entrate effettive debbono costituire e costituiscono un coacervo utile per la formazione del bilancio in generale, lasciando alla responsabilità del Governo, e quindi del Parlamento, la determinazione della misura dell'eventuale disavanzo, rispetto al quale l'art. 81 non fa appunto alcuna precisazione.

In questo modo viene risolto il problema delle spese differite, cioè di quelle spese di carattere ordinario o straordinario, che non si esauriscono nel corso di un solo esercizio, ma si estendono ad una serie più o meno lunga di anni finanziari, per la necessità, insita nelle forme di attività dello Stato moderno, di programmare, diluendola nel tempo, anche per ragioni tecniche, una spesa predisposta in base ad un determinato piano.

Riassumendo si potrebbe concludere così:

1) considerare « nuove » o « maggiori » spese quelle che non hanno alcun riferimento a leggi già in vigore, o che si scostino dalla consuetudine, determinata dal Governo in sede di preparazione dei preventivi;

2) prescrivere la copertura, di regola, con entrate effettive, per le spese precedenti, sia per il residuo del bilancio in corso, sia anche per il successivo, a partire dalla data di presentazione dei bilanci;

3) nessun bisogno di copertura mi sembra necessario per la parte di spese che vada oltre il termine dei bilanci di previsione già presentati.



ERNESTO d'ALBERGO, *Prof. ord. nell'Università di Roma:*

I. L'invito a manifestare il mio pensiero nei confronti dell'articolo 81 della costituzione repubblicana, mi sembra riferito alla parte che è risultata enigmatica, a giudicare dalla varietà di interpretazioni che se ne è avuta in circa un decennio; cioè all'ultimo comma che notoriamente prescrive: *ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese, deve indicare i mezzi per farvi fronte.*

A mio parere, confortato dall'esperienza, il significato non può essere che univoco e tale da togliere la portata di precetto giuridico rigido, di comando unilaterale, di vincolo contabilistico alla prescrizione di cui ci si occupa. E ciò pur considerando il carattere di costituzione rigida che è ben altra cosa e non adduce necessariamente ad illazioni che ren-

derebbero la costituzione stessa immediatamente antistorica. Invero si creerebbe una grande contraddizione che porterebbe a negare la caratteristica che è propria del diritto: lo *storicismo*. Questo carattere distintivo di siffatto ramo del sapere ho posto in evidenza nella mia *Economia della finanza pubblica* (e riaffermato sotto il titolo « Un aspetto della differenziazione fra economia e diritto », circolo giuridico dell'Università di Siena, 1954).

Il richiamo non è dottrinario, ma vuole riservare alla economia, nel caso finanziario, la formulazione di leggi teoriche di portata universale non collegate direttamente con la storia o con i fatti nella loro complessità attuale. Tuttavia, alla luce di tali uniformità scientifiche si può interpretare il precetto contenuto nell'articolo su ricordato della costituzione, conferendo ad esso una portata razionale atta a fare da *criterio* di riferimento nella valutazione della convenienza di procedere a nuove spese mediante nuove, corrispondenti entrate. Ciò che ne discende, come « imperativo », come vincolo, gravita nell'ordine razionale con la forza della consequenzialità logica. Ed impone l'*integrazione* del calcolo finanziario.

Se, in altri termini, su tali basi razionali, che richiedono il confronto di sacrifici ed utilità, per gruppi di componenti la collettività, nei riguardi di singole destinazioni comparate, pubbliche e private, di mezzi, si presuppone basato il calcolo che adduce alla impostazione del *quantum globale* di spese ed entrate ed alla distribuzione del *quantum globale* fra le varie voci (dicasteri) del *bilancio* e fra le singole destinazioni nell'ambito dei bilanci particolari (ministeriali), lo stesso procedimento di comparazione deve compiersi per gli *incrementi* successivi di spese ed entrate. Cioè « per le nuove e maggiori spese » riferite a quelle del bilancio generale *già* approvato, e per « i mezzi » riferiti alle entrate *già* considerate nel bilancio. Il tutto va rimesso in confronto con i bilanci e le connesse valutazioni del settore privato e libero da vincoli tributari, della economia, valutazioni quali sono *supposte*, immaginate dalla classe governante e storicamente sperimentate in modo grossolano, col ricevere o meno l'approvazione da parte dei rappresentanti del popolo che interpretino sacrifici ed utilità dei singoli gruppi sociali *contrapposti*. E tutto ciò al fine di raggiungere una condizione di *massima* utilità per la collettività governata od un risultato *massimo* globale, obiettivo, quando ciò costituisca termine di riferimento.

II. Queste proposizioni precedono a guisa di tesi, nel tradurre il mio modo di considerare l'articolo 81: come, cioè, richiamo alla necessità logica di *reimpostare* il calcolo di convenienza. E ciò sia pure per

incrementi che rappresentino il nuovo *margin*e al cui livello si debbono valutare oneri e vantaggi, sacrifici imposti ad alcuni gruppi e utilità create per altri, sempre, il tutto, in via strumentale per il conseguimento del massimo vantaggio o della massima soddisfazione per la collettività. Nei suoi confronti, come nel caso specifico italiano, si impostano, da governo e parlamento, calcoli di convenienza collegati con la manovra delle spese (connesse con valutazioni sottostanti di bisogni pubblici) e delle entrate statali.

Il mio atteggiamento, legato alla visione di tipo Paretiano, qui riporta alla logica economica pura *l'interpretazione* di un fenomeno che, tuttavia, è nella sua *genes*i storica, politico e sociologico (distinzione non vista da altri, come ho dimostrato ultimamente sulla « Rivista di diritto finanziario e scienza della finanza », nel 1954). Ma non ho atteso che l'art. 81 venisse introdotto formalmente, per enunciare *ante litteram* siffatto criterio razionale, fin da quando un quesito come quello che mi pone la Direzione di questa rivista, mi venne rivolto in sede di questionario da parte di quanti predisponavano i dati per addurre, con tali elementi di giudizio a disposizione dei costituenti, alla formulazione delle norme, dei precetti e principii della odierna carta costituzionale.

A titolo di florilegio pertinente, riporto alcuni stralci tratti dall'« interrogatorio » rivoltomi in epoca in cui professavo all'Università di Bologna e, precisamente nel 1946, attraverso il questionario ufficiale. Fra l'altro in risposta a varii quesiti, formulavo le seguenti affermazioni, che possono valere come modo di considerare la interpretabilità della norma che, notoriamente attingendo più allo spirito della legge sulla contabilità dello Stato che non a criteri razionali, divenne per volere altrui l'ultimo comma dell'art. 81.

1) « Una limitazione costituzionale del tempo, al quale dovrebbe limitarsi l'accensione di debiti pubblici e di impegni finanziari, verrebbe facilmente in contrasto con la storia finanziaria ovvero con la realtà, e creerebbe intralci ai governi e la opportunità di modificare la costituzione ».

2) « Parimenti, nessun vincolo deve porsi alle *annualità differite*, essendo ovvio che esse sorgono per l'attuazione di fini attuali dello Stato, i quali richiedono l'attualità integrale della spesa, alla quale non sempre può stare di fronte l'entrata attuale corrispondente. Donde la convenienza di ripartire su un lungo periodo il costo di determinati servizi generali, ricorrendo alle annualità, alle quali dovrebbe stare di fronte il flusso annuo delle entrate corrispondenti ».

3) « Mi pare si voglia impegnare troppo, costituzionalmente, quella

che è la politica finanziaria, essendo soggettiva e legata alla capacità ed all'orientamento dei singoli ministri l'illustrazione di quelle che possono essere le ripercussioni della spesa pubblica e della politica economica in generale, in sede di preparazione e discussione del bilancio. Ciò, appunto, viene lasciato alla discussione, nel corso della quale ministri e parlamentari tengono presente, in una valutazione di tendenza, la produttività della spesa pubblica ed il limite della pressione fiscale in rapporto ad altri provvedimenti di politica economica atti a modificare in tutto o nei confronti di alcune classi di cittadini, costi e vantaggi della attività statale nel suo insieme ».

4) « Tanto meno si può pretendere di fissare “*forme tecniche*”, perchè risulta evidente il *nesso* fra i vari elementi della situazione economica, essendo ciò affidato all'*intuizione* ed alla preparazione degli uomini volta a volta preposti alla istituzione del *calcolo contenuto* nelle cifre del bilancio, calcolo in cui entrano elementi soggettivamente *ponderati*, anche se esso riguarda il campo psicologico o l'utilità dei servizi considerati immateriali ».

5) Dopo avere espresso parere contrario sui sistemi di bilancio pluriennali e alla impostazione di “*spese*” o “*fondi*” consolidati, rientro in argomento che si riconnette all'art. 81, il quale, secondo si legge (nei Resoconti della II sottocommissione, pag. 419, riportati fra gli altri dal Carullo nell'illustrazione della costituzione in base ai lavori preparatori) nacque precipuamente in vista della concessione della iniziativa *parlamentare* in materia di bilancio. Invero L. Einaudi, una volta avanzata l'ipotesi della ammissione del diritto dei “*deputati delle due Camere*” di fare proposte di spese, concepiva l'obbligo per essi di “*accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia un'impronta di serietà*” ».

A me non interessava, sempre in previsione ipotetica di una siffatta iniziativa parlamentare, il sottolineare un elemento *etico* (serietà) così che rimanevo nell'ordine razionale, quale è concepibile con mentalità di teorico dell'economia finanziaria.

Per questo io potevo scrivere: « Circa la priorità o l'esclusività delle proposte di spese da parte rispettivamente dei ministri o degli appartenenti al parlamento, il problema viene da me considerato dal lato puramente *economico* o *quantitativo*. (Esulano, cioè, le ragioni costituzionali e quelle puramente politiche). Invero, se il ministro (o l'intero gabinetto) deve ottenere l'approvazione delle spese (cioè *anche* del *limite totale* di esse) l'apprezzamento del *limite* totale delle *singole* voci di *spesa*, deve dipendere dalla coscienza politica e dal *giudizio economico* del parla-

mento medesimo. Non vi è alcun freno *esterno* o controllo di merito. Se così è, tanto vale assegnare allo stesso parlamento l'iniziativa per le spese, la quale troverebbe *limite* soltanto nella volontà collegiale dello stesso, in ogni caso ».

6) Nel ritenere compatibile il programma di riforme tributarie con la preparazione del bilancio, e con « l'iniziativa, *durante l'anno finanziario*, in merito ad altre innovazioni di carattere tributario », continuavo asserendo: « Ma in linea di massima, è certamente logico che, mentre si predispone il piano della spesa generale e si discutono i *vantaggi* di essa e l'*incidenza* degli *oneri* fiscali con cui la si fronteggia, si faccia conoscere la *distribuzione* del *costo* dei servizi generali e particolari e la *pressione* fiscale complessiva che la collettività venga chiamata a sopportare ».

« Naturalmente il discorso si riferisce a tutte le imposte dirette e indirette », pur essendo più probabile il *ricorso successivo* a leggi che modificano il regime tributario in sede di imposizione indiretta (decreti catenaccio in tema di monopoli, dazii ecc.). « Riguardo all'ordinamento del sistema tributario dello Stato, non mi sembra ci sia materia che debba dar luogo a inserimento di *clausole* nella carta costituzionale, essendo legata alla contingente politica tributaria ». Alludevo, soprattutto, alla « precostituzione » di « una norma, sia pure di politica finanziaria, per ciò che riguarda la distribuzione dell'onere fra tributi diretti e indiretti ».

7) « Non si può limitare, nel tempo, la relazione fra oneri tributari e spese statali; e pur mantenendo il bilancio annuale, si può disporre una distribuzione di oneri tributari che, abbracci, nella *visione* parecchi anni ».

III) Ebbene, ora che si conoscono alcuni dubbi e problemi sorti nella interpretazione dell'art. 81, ultimo comma, si può dire che nel complesso di ragionate affermazioni che precedono, attinte all'interrogatorio da me subito tredici anni or sono (vedi Rapporto alla Commissione economica del Ministero per la Costituente, vol. V, Finanza, pagg. 116 seguenti), esistessero gli elementi per rispondere ai quesiti che sollecitano l'odierna risposta all'invito che proviene dalla Rivista in oggetto.

Invero, come si è visto, vi è lo spostamento dal campo puramente morale o strettamente ed esclusivamente « politico », dei motivi che impongono il riesame della comparazione di oneri e vantaggi, reali e subiettivi od edonistici, di ogni impostazione di spese ed entrate, sia nel bilancio annuale, sia in sede di *modificazione* del piano in esso contenuto, durante l'esercizio finanziario. Insomma, ciò che vale per il bilancio, per la spiegazione e la giustificazione del *quantum* di spese ed entrate pubbliche *globali*, in rapporto alle esigenze della privata economia e delle scelte in-

dividuali in tema di consumi, scambi e investimenti, deve razionalmente valere anche per gli *incrementi* di spese ed entrate, di ogni genere, determinati da leggi che sopraggiungano rispetto a quella del bilancio.

Questa mia interpretazione che scontava gli eventi, rimanendo legata alla mia visione, di tipo Paretiano, del calcolo che lega costo e vantaggi della attività finanziaria, in termini oggettivi e soggettivi (psichici od edonistici), che sostengo come l'unica atto a spiegare immanentemente genesi, processo e limiti del calcolo che compie la classe governante nell'impostare il bilancio, finiva per negare ogni visione contabilistica. Il riferimento, ad es. di Vanoni (Resoconti II sottocommissione della Costituente, pag. 419) all'obbligo di indicare i mezzi per far fronte ad ogni richiesta di nuova o maggiore spesa, come a « garanzia della tendenza al pareggio del bilancio », è gratuito e antistorico.

Come io nel 1946 non vi ho accennato, così tutti gli interpreti che hanno negato che l'art. 81 voglia disporre vincoli all'iniziativa governativa o parlamentare, per orientarla verso l'annullamento del disavanzo, o verso la creazione dell'avanzo, o verso la riduzione del disavanzo, hanno respinto ogni visione *contabilistica* con contenuto così ristretto e non conciliabile con le esigenze della storia ovvero col divenire di esigenze prevedibili o solo probabili.

In definitiva, a questa mia posizione razionale, che esige per motivi di logica comparazione degli elementi di *calcolo* che stanno alla base di ogni decisione di politica generale e finanziaria nella specie, il *rifacimento* o *aggiornamento* di esso allorchè si prendano iniziative di nuove o maggiori spese, emerge dagli sforzi di quanti hanno cercato di individuare la portata dell'art. 81. Il richiamo del nesso fra spese ed entrate è suggerito da esigenza di valutazione di costi e vantaggi, oneri o sacrifici ed utilità, in sede di redistribuzione di potere d'acquisto e di utilizzazione dei servizi pubblici in modo diseguale da parte di gruppi e componenti la collettività. E calcoli e confronti, debbono addurre alla condizione di massimo, lo si ammetta esplicitamente o lo si neghi.

IV) L. Einaudi, in veste di Presidente della Repubblica, sperimentava la portata dell'art. 81. Ma, indirizzando considerazioni al ministro del Tesoro del tempo (1955), intendeva individuare « il significato dell'art. 81 per se stesso, senza essere indotti contemporaneamente a discutere la bontà o meno delle spese e delle entrate alle quali l'art. 81 possa mettere un limite ». (Vedasi: *Lo scrittoio del Presidente*, pag. 200 e segg.). Ma doveva accorgersi del fatto che il giudizio su detta norma costitu-

zionale, per la sua portata, emerge necessariamente dall'esame « congiunto » di proposte specifiche di entrate e spese.

Già la relazione delle due commissioni parlamentari delle Finanze e del Tesoro, introduceva una relatività illuminata nella interpretazione dell'art. 81, con l'escludere soltanto « l'alterazione *in pejus* » del bilancio approvato, sia che adducesse, tale avvenuta approvazione, ad equilibrio effettivo o contabile, sia che si conciliasse con disavanzo « formalmente determinato ». Forse inconsciamente le relazioni parlamentari volevano evitare, con tale visione, scostamenti del massimo di utilità collettiva, supposto già raggiunto.

Ed Einaudi accentua tale relatività, anche se sposa, di massima, una certa preferenza per la *riduzione*, anzitutto, del *disavanzo*, come tendenza prudente di politica finanziaria, quando lo stato di fatto sia costituito da « grave disavanzo » (caso italiano di allora, 1955), o quando istituisce relazione fra *premesse* della difesa della moneta e sua *stabilità*. Ma le alternative, compatibili con la costituzione, egli lega ad una « condotta appropriata alla situazione di fatto del bilancio ». E le singole possibilità quando si sia verificato un incremento di entrata (derivante da più abbondante rendimento dei vecchi tributi o che sia conseguenza della istituzione di nuove imposte) vanno dalla copertura di nuove spese, all'alleggerimento di imposte vigenti, al rimborso di debiti od a combinazione delle diverse vie.

E allorchè tale incremento di entrate di duplice provenienza Einaudi ammette che si possa destinare a *nuove spese*, ciò riconosce solo « quando queste si palesino davvero *urgenti e necessarie* ». Dopo di che non vedo perchè, se non per convenzione che è omaggio a vecchia tradizione contabilistica riferita alla morale individuale, o per ragioni contingenti come l'esigenza monetaria italiana e il disavanzo in atto, egli senta il bisogno di avvertire che dette spese « non assorbano tutto l'incremento delle entrate, che ragione e convenienza destinano a coprire innanzi tutto e soprattutto il disavanzo accertato all'inizio dell'anno finanziario ». Più razionale, in generale, è l'esempio del padre di famiglia indebitato, che ancora si indebiti o destini *tutti* gli incrementi di entrate a medicine necessarie a salvare la vita del figlio. È l'individuazione analogica implicita di quello che può dirsi un massimo di utilità per la famiglia.

Per quanto mi riguarda, di fronte al crescere delle entrate fiscali e tributarie in ispecie, in misura eccedente il saggio di aumento del reddito nazionale, ho guardato più al *livello* delle entrate e delle spese pubbliche, che non al disavanzo: e ciò per il significato di pressione tributaria che (*Economia della finanza pubblica*) ho considerato *crescente o nulla e ne-*

gativa, a seconda che l'onere dei prelievi, oggettivo e soggettivo, venga superato dai vantaggi, dalle utilità e, in genere, dalla produttività della funzione statale e pubblica.

Così sistematicamente in questi anni, sulla Rivista bancaria (*Cronache direttoriali*) ho ragionato e, per l'ultima volta, nel 1958 (fascicolo di maggio-giugno). Non potevo correre dietro al « mito » del pareggio del bilancio, se questo, come la riduzione od il rimborso del debito pubblico, si realizza mediante ricorso a prelievi tributari più onerosi e meno fecondi (con le connesse spese pubbliche) del sussistere del disavanzo o del *livello dato* del debito pubblico. Invero, fin dal 1933, con visione di tipo Keynesiano, subordinavo all'indice oggettivo, costituito dalla variazione del reddito nazionale, la decisione concernente l'ammortamento dei prestiti esistenti (come l'aumento di essi per crescente disavanzo). E ciò perchè per la prima volta, in campo teorico, dimostravo che rimborsare i prestiti significa *reimpostare il problema della preferibilità del ricorso al prestito od all'imposta per fronteggiare una spesa od un livello di spese*.

Per fare un altro esempio di autorevole studioso e parlamentare, il senatore prof. Jannaccone, che considera l'art. 81 « provvida barriera all'aumento delle spese già approvate col bilancio », basa la critica delle cifre del bilancio, sul *contenuto* del « quadro di entrate e spese ». (*Scritti e discorsi etc.*, Einaudi editore, pag. 279). E per capire come con il termine « contenuto » egli individui i *termini del calcolo* a cui alludevo anche nell'interrogatorio su ricordato, altrove (pag. 274) ammonisce che « non sono i fini ultimi ed astratti che contano in politica... »; « contano, invece, gli scopi prossimi e concreti e i mezzi adoperati a conseguirli, perchè nella ricerca ed applicazione di questi le vie divergono e nel giudizio della loro efficacia si producono illusioni ed errori ».

E fa ancora riferimento all'art. 81 per chiedersi se le impostazioni in bilancio che impegnano esercizi successivi, siano sistema « rigorosamente conforme alla norma dettata dall'ultimo comma dell'art. 81 della costituzione », continuando col dire che « si risponderebbe probabilmente che saranno reperiti d'anno in anno i mezzi per farvi fronte ». Ma perchè teme impegni a lunga scadenza come « poco seri » finanziariamente? Soprattutto perchè costituiscono un « eccitamento ad intraprendere opere purchessia, senza la cura e spesso la possibilità di *vagliarne l'utilità, il costo, il rendimento* ».

Eccoci riportati allo spirito della mia visione razionale di tredici anni fa e, per lo schema generale, del 1932 (*Intorno al concetto di costo della attività finanziaria*, Milano, Università Bocconi, « Annali di economia »).

Come si vede, *difficoltà non è impossibilità di calcolo prospettico*.

Altra cosa è che, come opportunamente si esprime Einaudi (*Lo scrittoio*, cit., pag. 231-32) s'imponga un « setaccio rigoroso », quando si imputino a bilanci di esercizi successivi, rate di spese deliberate in uno precedente. Le « annualità differite », a giudizio dell'ex presidente, costituiscono sistema che « non offende direttamente una particolare norma scritta della costituzione ». E se gli pare contrario al sistema voluto dalla costituzione, è perchè teme che, di fatto, gli uomini politici siano portati a « cedere alle esigenze momentanee » o non riflettano prima di deliberare. Ma non dice che l'utilità di spese per il futuro possa non sussistere; tanto è vero che, come *procedimento* soltanto, vorrebbe differire al domani la *discussione* delle spese, veramente imposte da *esigenze superiori nazionali*, sicuro che, ciò ammesso, si decreteranno *anche nuove imposte* e queste *saranno accettate* dall'opinione pubblica.

V) Sul tema delle « annualità differite », come sopra ho ricordato riferendomi all'interrogatorio per la Commissione economica del Ministero per la Costituente, da tempo ho affermato che quel che conta è la *valutazione dei fini attuali dello Stato*, ai quali, nel calcolo di convenienza, stanno di fronte *entrate attuali e corrispondenti*, per flussi annui, *future*.

Il calcolo è più difficile ma non incostituzionale. Lo ha dimostrato dal 1951 al 1958 (*Rivista bancaria*) Ettore Cambi, il pur rigido ex-Ragioniere generale dello Stato, il quale ha ammesso annualità differite di spese ed entrate, quando vi sia « il desiderio di risolvere un maggior numero di problemi », purchè si abbia riguardo « alla natura delle spese cui occorre provvedere ». In precedenza aveva sottolineato la relatività dell'interpretazione dell'art. 81.

Certo occorre preoccuparsi della incidenza « in misura preoccupante, sulla *elasticità* dei bilanci degli esercizi successivi ». Il calcolo della classe governante compendiato nella nota equazione di massima utilità « per la collettività: $O = M_1 \delta \varphi_1 + M_2 \delta \varphi_2 + M_3 \delta \varphi_3 + \dots$ (Per cui rimando alla citata « Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze », in cui è il mio scritto del 1954, ed alla mia *Economia della finanza pubblica*) deve tener conto dei *valori probabili dei coefficienti* che costituiscono il modo di *ponderare* sacrifici e utilità, oneri e vantaggi a carico dei gruppi (qui sono 1, 2, 3) di componenti la collettività: essi, per semplificazione, sono ipotizzati come rispondenti a *ceti tipici* immaginati dai politici che impostano il calcolo di convenienza collettiva. Come se, nel caso delle « annualità differite » ai bilanci futuri, cioè, figurassero $M_1 P_1$; $M_2 P_2$; $M_3 P_3$ dove i simboli

P_1 , P_2 , P_3 , esprimono la *probabilità* che tali coefficienti riferiti alle *variazioni* positive e negative di utilità ($\delta\varphi$) abbiano il *valore ponderale*, negli anni futuri, che *oggi si immagina* nel decidere quali spese affrontare e in qual misura fronteggiarle oggi e in futuro. E questo concerne anni verso i quali si proietti la valutazione della utilità delle spese che oggi si decide di *associare* a quelle, in parte prevedibili certamente, in parte probabili, in rapporto al divenire di bisogni pubblici e privati della collettività. Il fattore « tempo » e quello della « probabilità » condizionano i valori delle variazioni espresse dai termini dell'equazione (positivi e negativi) che adducono a zero per il punto di massima utilità per la collettività.

Donde la « prudenza » che da Einaudi a Jannaccone, a Cambi, qui citati, si raccomanda quando si impegni il futuro, con « spese differite ». Cambi nel tornare sul tema (« Rivista Bancaria », 1958), in generale, pone mente agli *effetti benefici* di tali spese, per poter ammetterle; e nel caso del « programma della scuola » (1.380 miliardi in dieci anni), asserisce che « se autorizzasse speranze date da risultati concreti a vantaggio materiale e ideale del paese (il che non è ancora molto chiaro nè molto sicuro) non sarebbe da guardare con drammatici allarmi in linea finanziaria ». E questa è la parola di uno dei più cauti e tuttavia competenti osservatori in tema di controllo dell'uso del pubblico denaro.

Lionello Rossi, a sua volta, di recente (« Rivista Bancaria », gennaio-febbraio 1959) ha esplicitamente ben tenuto presente l'art. 81 nel fare i casi di spese per l'edilizia scolastica ed il sistema stradale.

E tuttavia, preoccupandosi del *limite non conveniente* a cui si spingerebbe la pressione tributaria per fronteggiare tali spese od altre ipoteticamente immaginabili (mentre all'estero si abbassa la pressione o non la si aggrava, per eccitare gli investimenti privati) propone il ricorso al prestito e suggerisce forme di titoli a lunga scadenza, cadute in disuso con l'accorciarsi dell'orizzonte economico degli investitori negli ultimi decenni.

Tutto ciò conforta la mia presa di posizione del 1946 che qui ho motivo di riconfermare. Nel caso mio si inquadra in visione teorica, qui ricordata per cenni, che è consacrata in tanti scritti di cui ho citato, dal 1932, i più significativi. La *difficoltà* di far aderire a schemi astratti i casi storici, è evidente e non si nega. Ma non ci si può fermare di fronte ad essa mentre premono i bisogni collettivi e le cosiddette « istanze sociali ». L'importante è che non si perda mai di vista il calcolo *generale* con la sistematica *comparazione* dei sacrifici e delle utilità di prelievi e spese. Il che non hanno visto gli pseudo « finanziari » che suggeriscono la discussione soprattutto o soltanto in sede parlamentare per bilanci se-

parati (dicasteri). Al contrario, quella che anzitutto si impone per spese e oneri presenti e futuri è la discussione *generale* che *sostanzialmente* l'art. 81 intende far *sistematicamente aggiornare e continuare*, per integrare il calcolo finanziario suddetto.

★

ANGELO DUS, *Prof. lib. doc. nell'Università di Roma*:

1. Il tema proposto è particolarmente interessante, vorrei dire, per il solo fatto che se ne discute. L'interpretazione formale dell'articolo 81 della Costituzione non dà luogo, infatti, a particolari difficoltà ermeneutiche: nel primo comma si riafferma il principio della annualità del bilancio e si precisa che spetta esclusivamente al Governo l'iniziativa della sua presentazione ad una delle due Camere; nel secondo si dispone l'obbligatorietà della legge per l'esercizio provvisorio; nel terzo viene posto il divieto di istituire con legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese; nell'ultimo si dispone tassativamente che « ogni altra legge (esclusa, dunque, quella del bilancio) deve *indicare* i mezzi per far fronte alle *nuove* spese da essa eventualmente previste.

Le difficoltà sorgono, invece, dal contrasto tra i presupposti dell'articolo e la realtà economica del nostro Paese: quando si parla di « bilancio », ad esempio, si presuppone che entrate e spese dell'esercizio si pareggino, ma è noto che dalla costituzione dello Stato italiano ciò ebbe a verificarsi formalmente solo eccezionalmente e sostanzialmente non si verificò mai, perchè anche negli anni del c.d. pareggio si ricorse al debito pubblico, il che dimostra l'inesistenza di un pareggio effettivo. Analoghe considerazioni possono farsi per l'esercizio provvisorio, che storicamente deve considerarsi un istituto normale e non di eccezionale applicazione. Nè più realistiche appaiono le norme dei commi primo, terzo e quarto, perchè, se da esse traspare la trasformazione del Parlamento, da organo chiamato a resistere all'incremento della spesa da parte del Governo ad organo propulsore dell'incremento stesso, non risultano, invece, risolti i problemi se una limitazione della spesa sia effettivamente possibile; se sia economicamente conveniente; se, infine, i mezzi predisposti siano tecnicamente idonei a raggiungere lo scopo.

2. Il pareggio del bilancio costituisce oltre che un'aspirazione dei Governi un presupposto della finanza classica. Se nonostante tale con-

vergenza di propositi e di teorie, esso non potè mai essere effettivamente raggiunto nel nostro Paese, ciò significa che mancavano, come mancano tuttora, le condizioni politiche, sociali ed economiche che ne consentissero il raggiungimento.

Il pareggio effettivo può, infatti, essere raggiunto o con un contenimento delle spese nei limiti delle entrate effettive; o con un incremento di queste fino a coprire il costo dei bisogni pubblici che si intendono soddisfare; o con un contemporaneo incremento delle entrate ed un contenimento delle spese tali da pareggiare le poste, assorbendo il disavanzo preesistente. Ora non la riduzione, ma neppure il contenimento delle spese sembrano possibili nel nostro Paese: non nel Sud, dove mancano o difettano i servizi pubblici essenziali, non nel Nord del Paese, dove non v'è motivo di rallentare lo sviluppo economico in atto. L'incremento delle entrate, essenzialmente delle imposte, nella misura necessaria a determinare il pareggio, urta contro analoghe difficoltà perchè, pur tenendo conto della possibilità di compensazione delle diverse redditività delle zone, esso porterebbe ad un arresto dello sviluppo economico per carenza di disponibilità. La manovra combinata delle entrate e delle spese si presenta pertanto come una unica soluzione possibile teoricamente, anche se presenta lo svantaggio di cumulare gli effetti dei due provvedimenti. Nei limiti in cui tali effetti si vogliono ridurre viene a determinarsi un divario tra entrate e spese, cioè un disavanzo.

3. Volendo ammettere che il pareggio sia raggiungibile, il che è da escludersi anche per altri motivi cui si accennerà in seguito, occorre esaminare se sia economicamente conveniente. Esso presuppone una finanza rigidamente neutrale, che non si proponga altro scopo che quello di fornire i servizi pubblici essenziali e di ripartirne il costo tra i consociati; una situazione politica tranquilla, nella quale non esistano nè turbamenti all'interno, nè guerre o minacce di guerre con altri Paesi; uno sviluppo economico ordinato, caratterizzato dal pieno impiego, senza stasi e senza espansioni convulse. Questa situazione è ben lontana dalla realtà moderna che impone l'intervento dello Stato per diminuire i disquilibri sociali e che è determinata dai contrasti spesso violenti tra classi o esponenti di interessi diversi, dall'insicurezza internazionale e dalla conseguente corsa agli armamenti, dall'alternarsi di periodi congiunturali diversi. Nel nostro Paese, in particolare, domina l'esigenza dello sviluppo economico e sociale di una notevole parte della popolazione, cioè di una finanza funzionale, esigenza che non può essere assolutamente disattesa.

In queste condizioni un equilibrio finanziario disgiunto dall'equilibrio economico non ha senso.

Il pericolo imminente e perciò sempre temuto di una finanza funzionale è dato dalla svalutazione monetaria, con le paurose conseguenze che essa arreca. Si assume che un indebitamento continuo, incrementando l'ammontare annuo degli interessi che devono essere corrisposti e la quota di entrate da destinare a tale scopo, porta ineluttabilmente ad una posizione finanziaria insostenibile, paragonabile a quella di un'impresa privata in dissesto. Può rilevarsi in contrario che il parallelo non è esatto, perchè diversa è la situazione di un'impresa privata, che deve pareggiare costi e ricavi, e quella dello Stato per il quale si contrappongono ai costi propri le entrate tratte dall'attività economica generale; ma, anche a volerlo sostenere, non sembra possa considerarsi di per sè antieconomico il comportamento dell'imprenditore che contragga dei debiti (emettendo, ad esempio, successive serie di obbligazioni) per far fronte ai costi di espansione dell'impresa. Sarà questione di limiti, di rispondenza delle previsioni alla realtà, ma, finchè l'incremento degli interessi dovuti rimane inferiore all'incremento del reddito, la sua condotta appare economica.

Ora, se ciò vale per il privato, a maggior ragione deve valere per lo Stato: se l'incremento degli investimenti pubblici determina un incremento dell'attività generale e, quindi, un incremento dei redditi si avrà anche un incremento delle entrate tributarie con cui far fronte al pagamento degli interessi relativi ai capitali investiti. Perchè il calcolo finanziario torni è sufficiente che le maggiori entrate pareggino gli interessi del debito pubblico relativi agli investimenti e le quote di ammortamento di questi ultimi. Con ciò non si afferma che tali investimenti siano anche economicamente convenienti, perchè una diversa scelta potrebbe essere più vantaggiosa per la collettività (quella, ad esempio, di fondare lo sviluppo economico esclusivamente sull'incremento dell'iniziativa privata); interessa soltanto qui rilevare che, entro certi limiti, un aumento del debito pubblico non può di per sè considerarsi dannoso, anche se non si accettino l'affermazione del Keynes, per il quale un'erogazione anche improduttiva di fondi presi a prestito può arricchire nel complesso la collettività, e le teorie correnti del *deficit spending*, che fondano la finanza interventzionista su un disavanzo permanente ai fini di una politica pianificata di investimenti.

4. Volendo, infine, considerare sempre possibile e conveniente il pareggio del bilancio, resta da esaminare se l'articolo 81 della Costituzione sia formulato in modo tale da consentirne il raggiungimento.

E da rilevare al riguardo la mancanza di una norma esplicita: l'esigenza del pareggio può desumersi soltanto dal termine « bilancio », che indica appunto il pareggio tra entrate e spese; ma tale risultato può contabilmente ottenersi in tanti e così diversi modi che alla disposizione indicata non può attribuirsi altro valore che quello di un indirizzo politico, chiaramente programmatico.

Sotto il profilo economico non può attribuirsi diverso carattere neppure al principio dell'annualità del bilancio perchè ogni entrata ed ogni spesa esplica necessariamente i suoi effetti anche sugli esercizi futuri. Nel caso, ad esempio, di lavori pubblici di notevole entità può seguirsi uno stretto criterio di competenza iscrivendo le spese nel bilancio in cui sono state autorizzate e per far fronte ad esse possono decidersi inasprimenti fiscali, storni da altri capitoli o il ricorso ad un prestito pubblico. Non può dirsi però che gli effetti si limitino all'esercizio in corso neppure nei primi due casi, perchè si avrà un diverso impiego dei fattori disponibili e questo inciderà sullo sviluppo futuro. La terza ipotesi, poi, non si distingue se non formalmente dal sistema dei pagamenti differiti che pur significa l'abbandono del criterio della competenza.

Il problema è sempre quello dell'economicità degli interventi statali e non quello del modo formale con cui far fronte agli impegni.

Nè infine, può giungersi a diverse conclusioni per quanto riguarda l'ultimo comma dell'art. 81, il cui fine evidentemente antinflazionistico è stato sistematicamente disatteso, sotto la spinta delle esigenze economiche e sociali del Paese, ricorrendo ai mezzi più svariati, quali la costituzione di fondi speciali, l'emissione di prestiti pubblici, il differimento dei pagamenti, l'imputazione delle spese ad esercizi precedenti o successivi, ecc., che saranno esaminati successivamente.

Sotto l'aspetto economico, in conclusione, l'art. 81 non ha e non può avere che carattere programmatico; quello di indurre Governo e Parlamento a procedere sulla via del pareggio, rinunciando alle spese non necessarie ed incrementando i servizi pubblici e l'assistenza sociale solo nei limiti consentiti dalle possibilità economiche del Paese. L'orientamento è dunque quello della finanza classica per la quale il risparmio ha la precedenza sugli investimenti, considerati come effetto e non come causa di esso. Non contrasta con tale orientamento la predisposizione di piani organici di lavori, di incremento dei servizi, di estensione dell'assistenza sociale, ecc. da approvarsi e da effettuarsi negli esercizi futuri sulla base delle concrete possibilità e dello sviluppo economico del Paese. Tali piani, che non ipotecano il futuro nè irrigidiscono il bilancio statale in un quadro di spese future sicure e di entrate più o meno ottimistica-

mente stimate, consentono di predisporre nel modo più razionale e conveniente e di attuare tempestivamente gli interventi statali, graduandoli nel tempo nell'ordine di urgenza.

5. Sotto l'aspetto formale, invece, le disposizioni indicate hanno un notevole grado di rigidità. A mio avviso, molti contrasti sarebbero eliminati se si tenessero ben distinte la valutazione economica e politica dei problemi e l'interpretazione giuridica delle norme vigenti. Quando si parla di bilanci pluriennali o ciclici o di doppi bilanci o di bilanci speciali si porta in questo settore una valutazione che può essere anche fondata, ma che è indubbiamente lontana dal contenuto dell'art. 81 della Costituzione; quando si sostiene che le opere da eseguire negli esercizi futuri devono trovare copertura in entrate destinate ad avere efficacia continuativa nel tempo si è indubbiamente nel vero, ma unicamente sul piano politico ed economico e non su quello giuridico, per il quale ogni esercizio si chiude in se stesso, anche per quanto riguarda i residui.

L'interpretazione giuridica delle norme non può scostarsi dalle comuni regole di ermeneutica: l'interpretazione funzionale o rientra in questi limiti o non è interpretazione.

Sotto il profilo formale può dirsi dunque che il principio fondamentale è quello della annualità del bilancio, dovendosi attribuire minore rilievo al principio dell'unità, al quale lo stesso art. 81 pone qualche eccezione, e dovendosi negare effettiva validità al principio del pareggio, anche per quanto riguarda le « nuove e maggiori spese », per le quali di fronte alla loro precisa indicazione sta soltanto l'indicazione (stimata) dei mezzi con cui farvi fronte.

6. Accennato in tal modo all'impostazione generale del problema, appare opportuno esaminare quali quesiti specifici si pongano e quale ne sia la soluzione alla luce delle osservazioni che precedono.

In generale.

1) Il divieto di introdurre nuove spese con la legge di bilancio deve riferirsi anche alle maggiori spese non derivanti dalla legislazione vigente, ad evitare che si abbia uno stanziamento privo, sia pure parzialmente, del corrispondente titolo giustificativo.

2) L'iscrizione in bilancio di nuovi capitoli di spesa o l'incremento dei capitoli già esistenti deve considerarsi inammissibile ogni qualvolta la legge sostanziale non abbia determinato l'ammontare della spesa ed abbia indicato solo genericamente i mezzi con cui farvi fronte per l'eser-

cizio in corso. In questo caso infatti la genericità delle disposizioni implica il dubbio sull'entità delle spese previste. La soluzione sarebbe, peraltro diversa se la legge sostanziale prevedesse esattamente la spesa, lasciandone soltanto imprecisato il concreto ammontare per quanto concerne gli esercizi futuri. Come si è osservato, la legge sostanziale deve concretamente stabilire la spesa per l'esercizio in corso, in quanto ciò implica una modifica del bilancio, ma non è necessario e sovente non è neppure possibile che determini concretamente il limiti della spesa per tutti gli esercizi futuri. In questi casi l'entità della spesa deve essere stabilita esercizio per esercizio tenendo conto delle necessità del servizio pubblico previsto dalla legge nel quadro generale delle disponibilità e dei bisogni da soddisfare. Il sistema contrario non appare oltre tutto neppure opportuno perchè irrigidisce gli stanziamenti al *quantum* iniziale, senza considerare che esso può dimostrarsi in avvenire eccessivo o insufficiente.

3) Per gli stessi motivi possono iscriversi in bilancio nuovi capitoli di spesa od incrementare gli stanziamenti di capitoli già esistenti quando la legge sostanziale non abbia in alcun modo provveduto alla copertura del relativo onere per l'esercizio in esame. La contraria opinione si fonda su una presunta regola della « stabile fissità del bilancio », secondo la quale, dovendo ogni entrata ed ogni spesa essere rigidamente fissate per tutti gli anni avvenire dalla legge sostanziale, salvo modifiche da apportarsi con successive leggi sostanziali, l'approvazione del bilancio avrebbe il valore di un mero atto formale, quasi di stile. Sotto tale profilo dovrebbe perciò negarsi la costituzionalità della legge che disponesse spese senza l'indicata copertura, ma non sembra che tale conclusione sia accettabile, come può evincersi dalla collocazione della norma. Se si fosse voluto attribuire a questa carattere generale, essa avrebbe dovuto trovar posto a sè, come proposto dall'Einaudi che ne fu l'ispiratore. Collocata invece nell'ultimo comma dell'art. 81, che riguarda esclusivamente il bilancio, essa si contrappone ineluttabilmente al comma precedente e trova la sua interpretazione nel quadro della disciplina dell'approvazione del bilancio stesso, in armonia a quanto dispone l'art. 43, 3° comma, della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato per il quale « Nelle proposte di nuove o maggiori, spese occorrenti *dopo l'approvazione del bilancio* devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse ».

4) È da ritenersi costituzionalmente illegittima l'iscrizione in bilancio di capitoli per spese specifiche, la cui erogazione debba essere successivamente approvata da provvedimenti legislativi. Nel momento dell'approvazione del bilancio tali provvedimenti ancora non esistono e non

è certamente la deliberazione del Consiglio dei Ministri che può ad essi attribuire efficacia. L'iscrizione mancherebbe quindi di titolo giustificativo. A maggior ragione deve considerarsi inammissibile l'iscrizione di un « fondo globale », con generica destinazione a tale impiego.

5) Per quanto concerne l'obbligo di copertura delle spese previste da leggi diverse da quella di bilancio occorre distinguere tra spese a carattere continuativo, nel qual caso l'obbligo stesso sussiste soltanto per l'esercizio in corso, e spese specifiche, per le quali deve trovare attuazione il principio della competenza, sicchè la copertura deve essere integrale anche se il pagamento debba farsi negli esercizi successivi. Questa interpretazione restrittiva sembra in contrasto con le indicate esigenze economiche del Paese e con l'articolo 272 del Regolamento di contabilità generale che ammette anche impegni pluriennali con pagamenti limitati ai fondi assegnati per ogni esercizio (norma peraltro della cui efficacia può dubitarsi dopo l'entrata in vigore della Costituzione), ma è l'unica che consente di raggiungere il pareggio impedendo l'accoglimento di piani fondati più sulle speranze che sulla realtà.

6) Per tali motivi non sembrano ammissibili oneri pluriennali. Si può obiettare che l'assunzione di tali oneri è indispensabile ove si vogliono attuare piani di investimenti a lungo termine, i soli che possano facilitare lo sviluppo di interi settori della collettività oggi caratterizzati da grave arretratezza, ma qui non si contesta la necessità dei piani, sibbene la necessità degli impegni, generalmente progressivamente crescenti con l'allontanarsi del momento della previsione.

7) Questo sistema, ove fosse accolto, arrecherebbe altresì gravi danni di carattere politico perchè toglierebbe al Governo ed al Parlamento la possibilità di valutare, esercizio per esercizio, il grado di urgenza dei bisogni da soddisfare, sostituendo a valutazioni attuali, criteri o tendenze ormai superate.

Sulla base di tali criteri generali è possibile altresì rispondere ai quesiti particolari che si presentano.

1) Per la copertura dei nuovi oneri sono sufficienti le previsioni delle maggiori entrate, purchè calcolate prudenzialmente sulla base delle effettive possibilità. L'accoglimento del principio dell'iscrizione delle entrate « regolarmente accertate » è, oltre a tutto, materialmente inattuabile perchè molte entrate (per es. imposte indirette, imposta sulle società) possono essere accertate soltanto *ex post*.

2) Ai fini della copertura deve pertanto accogliersi un criterio più lato di quello che si desume dall'articolo 222 del regolamento di conta-

bilità generale. Il criterio opposto porterebbe ad escludere procedimenti finanziariamente ineccepibili (p. es. inasprimenti fiscali, anche nel settore delle imposte dirette, per far fronte a spese specifiche).

3) Alle spese straordinarie deve provvedersi di massima con il ricorso al debito pubblico. Non si esclude peraltro in casi di assoluta gravità ed urgenza anche il ricorso a mezzi di tesoreria (Buoni del Tesoro, anticipazioni da parte della Banca d'Italia), da sostituire successivamente (p. es. nella stessa legge di conversione) con il ricorso al debito pubblico (p. es. Buoni del Tesoro poliennali).

4) In generale sono da ritenersi idonei per la copertura, anche se il bilancio sia deficitario, i mezzi finanziari derivanti da: *a)* gettito presunto di nuovi tributi; *b)* dall'aumento delle aliquote di tributi esistenti; *c)* dal maggior gettito delle entrate rispetto alle previsioni per l'esercizio in corso (ma non dall'incremento naturale delle entrate per gli esercizi futuri); *d)* incremento delle entrate per movimento di capitali (per la copertura di spese straordinarie ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 81); *e)* accensione di debiti in relazione all'onere del rimborso ai creditori; *f)* storno di fondi da altri capitoli di spesa; *g)* riduzione per legge di determinate e conseguente riduzione de lrelativo capitolo; *h)* cessazione di onere per abrogazione di legge.

5) Nelle leggi successive all'approvazione del bilancio deve esistere parallelismo tra l'onere relativo ed i mezzi indicati come copertura; ciò non è invece necessario per gli esercizi successivi.

6) La copertura per la costituzione di fondi di rotazione non sembra necessaria, in quanto essi possono ricondursi a particolari esigenze relative alle modalità di pagamento e non all'ammontare.

7) La costituzione di « fondi speciali » a copertura di determinate spese non appare legittima.

8), *a)* La predisposizione di piani di sviluppo è quanto mai opportuna. L'onere relativo per i successivi esercizi deve tuttavia stabilirsi nelle singole leggi di bilancio.

b) Sono da evitare impegni per esercizi futuri per lavori a pagamento differito. Oltre all'aspetto formale, essi si risolvono sovente in pagamenti nell'esercizio, con addebito degli interessi ed accredito dello sconto per pagamento anticipato, il che implica un esborso con i mezzi di Tesoreria.

c) Si sono già espressi notevoli dubbi sulla legittimità delle spese pluriennali. Comunque non dovrebbero mai prevedersi quote progressivamente crescenti.

9) Non è necessario indicare nella legge di bilancio i mezzi con

cui far fronte al deficit previsto dal rispettivo esercizio. Ciò non toglie che sia opportuno farlo.

10) Si è già espressa l'opinione contraria alla costituzione di fondi speciali in genere e del fondo globale in particolare; comunque la loro disciplina legislativa è necessaria.

★

CAMILLO MEZZACAPO, *Prof. lib. doc. nell'Università di Roma:*

La questione relativa alla interpretazione ed alla esatta applicazione dell'art. 81, quarto comma, della nostra Costituzione è tuttora aperta e non poche sono le difficoltà che sorgono nell'ottemperare alla norma costituzionale che per ogni legge, la quale importi nuove o maggiori spese, esige la cosiddetta copertura, cioè la indicazione dei mezzi necessari per farvi fronte.

Tale precetto era stato già introdotto nel nostro ordinamento giuridico dagli artt. 31 e 33 della legge 22 aprile 1869, n. 5026, sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale, e ribadito nel testo unico approvato con r.d. 17 febbraio 1884, n. 2016, e dall'art. 43, ultimo comma, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, (legge di contabilità generale dello Stato). Inoltre, il regolamento approvato con r.d. 23 maggio 1924, n. 827, aveva anche chiarito all'art. 156 che cosa dovesse intendersi per spese nuove e per spese maggiori.

Ma è soltanto con la nuova Costituzione repubblicana che il precetto stesso ha acquistato un valore ed una forza cogente che prima non aveva, perchè non era sancito in una norma costituzionale e poteva essere derogato da una qualsiasi legge.

La formulazione dell'art. 81 della Costituzione costituì un compromesso fra le opposte tesi: l'una rigoristica, che, a simiglianza del sistema inglese, voleva introdurre il divieto per il Parlamento di proporre nuove spese; l'altra che preferiva non apporre alcuna limitazione per non conculcare la libertà d'azione del potere legislativo ed anche per evitare che il divieto, operando solo per il Parlamento, lasciasse libero il Governo di dilatare le spese senza copertura. Ed al problema fu data una soluzione, statuendo, da un lato, che « con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese », e disponendo, d'altro verso, che « ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

Per quanto riguarda il terzo comma dell'art. 81, con la statuizione costituzionale fu posto fine alla dibattuta questione sulla natura giuridica della legge di bilancio, se cioè essa fosse una legge meramente formale, oppure una legge sostanziale. Invero, il divieto di introdurre nella legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese, limita la legge stessa al campo che le è proprio, di approvare cioè lo stato di previsione dell'entrata e della spesa, e le toglie il carattere normativo, proprio delle leggi sostanziali.

Per intendere il significato della locuzione « nuovi tributi » ed evitare la distinzione, fatta da alcuni, fra tributi nuovi nel senso vero della espressione, e maggiorazione delle aliquote dei tributi già esistenti, occorre rifarsi alla finalità della regola costituzionale, che intende evitare che le assemblee legislative in sede di approvazione del bilancio, con un esame pur sempre sommario, possano trasformare l'ordinamento tributario. La legge di bilancio deve limitarsi ad approvare le entrate e le spese e non può avere alcun carattere normativo, nè può quindi costituire o modificare l'ordinamento giuridico in genere ed il sistema tributario in ispecie. Limitare il divieto ai tributi « nuovi », nel senso proprio della parola, significa, in ultima analisi, applicare il precetto a metà, consentendo che attraverso la variazione delle aliquote sostanzialmente si venga a modificare quel sistema tributario che può essere invece mutato solo con leggi sostanziali.

Sempre rimanendo in tema di divieto di nuovi tributi e nuove spese, è sorta la questione se debba considerarsi spesa nuova quella che era stata già riportata in precedenti bilanci prima dell'entrata in vigore della Costituzione e che si ripeta in un bilancio sottoposto all'approvazione del Parlamento sotto l'impero della norma costituzionale.

In proposito è da ricordare che le autorizzazioni di spese effettuate con la legge di bilancio decadono con la fine dell'esercizio corrispondente e che si potrebbe perciò anche ritenere « nuova » una spesa siffatta, incorrendo nel divieto previsto dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione.

Questo divieto costituzionale va posto in correlazione con la successiva limitazione stabilita, nel quarto comma dello stesso articolo, per tutte le leggi sostanziali, le quali possono importare nuove o maggiori spese solo a condizione che indichino i mezzi per farvi fronte.

Come, a giusta ragione, è stato rilevato in dottrina, il predetto quarto comma avrebbe dovuto tradurre in una norma costituzionale un aspetto del rapporto di equazione globale che deve intercorrere fra entrate e spese del bilancio. In sostanza questo precetto rifletterebbe la

tendenza ad assicurare il permanente pareggio fra le entrate e le spese, perchè le prime sono in funzione delle seconde, le une servono ad assicurare le altre.

Tale canone finanziario informa di sè non soltanto la legge di bilancio, ma tutte le leggi sostanziali che importino nuove o maggiori spese, e ad esso è indubbiamente ispirata la nostra Costituzione.

Rispettando questa regola e proiettandola nel futuro, col passare degli anni l'equilibrio del bilancio si raggiungerà automaticamente, perchè stratificandosi i vari esercizi finanziari e sovrapponendosi nel corso di essi le leggi sostanziali che indicano anche la copertura, qualora comportino nuove o maggiori spese, il disavanzo, quanto meno, si arresterà ed, in termini proporzionali, si ridurrà sempre più col crescere delle nuove spese aventi la copertura assicurata.

Molto discussa è l'interpretazione del quarto comma dell'art. 81 sulla copertura delle spese che impegnano più esercizi, sulla necessità, cioè, di assicurare i mezzi solo per l'esercizio finanziario in corso, oppure per tutti i bilanci per i quali fanno carico le spese stesse.

Una prima interpretazione, confortata anche dalla prassi finora seguita dal Parlamento, si può dare collegando rigidamente il terzo e quarto comma, in modo da considerare l'uno come una integrazione dell'altro.

Poichè l'art. 81 è diretto a stabilire le norme concernenti il bilancio e l'attività finanziaria dello Stato, che, come è noto, riflettono un solo anno finanziario, i precetti contenuti nella norma costituzionale non possono che riguardare il solo esercizio in svolgimento. Perciò, mentre con il terzo comma si fa divieto di alterare le risultanze del bilancio mediante l'introduzione di nuovi tributi nella relativa legge di approvazione, con il quarto comma si tende ad assicurare le risultanze stesse, disponendo che — dopo tale approvazione — ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese debba indicare per l'esercizio in corso i mezzi per farvi fronte.

L'equilibrio finanziario dello Stato deve raggiungersi di volta in volta, attraverso l'ottemperanza della prescrizione costituzionale nei singoli esercizi. Per cui se una legge comporti spese che impegnino anche gli esercizi futuri, ad essa provvederanno i successivi bilanci annuali, nei quali il relativo onere verrà iscritto senza necessità di osservare alcuna formalità.

Ma anche un'altra ben diversa interpretazione può darsi alla norma in esame rifacendosi alla *ratio* del precetto costituzionale, che è rivolto a tutelare l'integrità finanziaria dello Stato, in tutta la continuità della relativa gestione, a prescindere dai singoli esercizi finanziari. Assicurare

la copertura per il solo esercizio in corso, quando magari per questo la spesa è minima e va poi successivamente aumentando negli anni futuri, significa scardinare il principio dell'equilibrio fra entrate ed uscite, cioè proprio quel principio che la norma costituzionale si era preoccupata di tutelare. E come la legge che importa nuove o maggiori spese va riguardata ed approvata nel suo insieme, in tutto il programma che essa intende perseguire e nello sviluppo che va ad avere nel corso della sua efficacia proiettata per vari anni, così l'aspetto finanziario della legge stessa va esaminato nella sua interezza al lume della copertura voluta dal comando costituzionale.

Una legge entra nel mondo giuridico così com'è, con il suo programma, con i suoi riflessi nel campo politico, economico e sociale; allo stesso modo la legge deve entrare nel mondo finanziario con tutto il suo peso e qui deve ottemperare al principio di non rompere l'equilibrio che vi regna sovrano, per non trasformare, a lungo andare, l'equazione globale in una disuguaglianza.

A lume di queste diverse interpretazioni è da riconoscere che il problema non è semplice e che ad esso non può darsi, per ora, una soluzione aprioristica che valga indiscriminatamente per tutti i casi, perchè in esso si innestano e confluiscono molteplici aspetti: politici e sociali, finanziari e giuridici.

Invero il bilancio dello Stato non va esaminato solo come un freddo documento contabile; esso rispecchia in termini finanziari tutta l'attività dello Stato; è la qualificazione di un popolo tradotta in cifre. Nessuna soluzione predeterminata può essere indicata come una regola costante da applicare per qualsiasi eventualità o fatto nuovo, anche perchè le leggi che vengono sottoposte all'esame del Parlamento son spesso la risultante di esigenze e necessità che non possono ridursi in cifre. Così pure la soluzione di istanze sociali di cui il Governo ed il Parlamento si rendono portatori è spesso indifferibile e non può soggiacere al criterio delle regole finanziarie.

Il problema perciò non può avere una soluzione immediata, ma può risolversi soltanto gradualmente.

Si lasci pure — in questa fase che possiamo chiamare ancora di transizione — che i cosiddetti espedienti per attenuare, in concreto, la ortodossa applicazione del precetto costituzionale continuino ad essere adoperati, ricorrendo all'art. 41 della legge di contabilità di Stato, istituendo fondi speciali, utilizzando le maggiori entrate eventualmente verificatesi nel corso dell'esercizio finanziario o reperendo la copertura nelle economie di bilancio.

Fra tante opposte esigenze, che debbono pur sempre rispettare l'equilibrio del bilancio, e di cui le leggi rappresentano il crisma giuridico e normativo, la risultante col tempo verrà fuori da sè, e pur essendo essa diversa a seconda dei casi, sarà la migliore tutte le volte in cui il buon senso e la correttezza costituzionale informeranno di sè l'azione e l'iniziativa parlamentare e di governo, in modo, per un verso, da non aggravare con oneri differiti e latenti i futuri bilanci (copertura per un solo esercizio) e, per l'altro, da non inaridire, con il reperimento di tutti i mezzi di entrata anche per gli esercizi futuri, le fonti del reddito nazionale.

ATTUALITÀ PARLAMENTARI

Destinata a commenti e note alle sedute e all'ordine del giorno delle Assemblee e delle Commissioni, la presente rubrica vuole essere una libera tribuna anche per i membri delle Camere i quali intendano dibattere argomenti che rivestano un immediato interesse per la vita del Parlamento.

L'APPROVAZIONE DEI BILANCI

Ogni anno si torna a parlare ed a discutere sull'approvazione dei bilanci da parte del Parlamento. Ogni anno si lamenta l'assenza dei parlamentari nelle aule di Palazzo Madama e di Montecitorio. Ogni anno ci si trova dinanzi alla necessità dell'esercizio provvisorio. Ogni anno si compie un vero e proprio *tour de force* per giungere in regola col 31 ottobre. Ogni anno ci si lamenta che si perde troppo tempo per parlare di argomenti che nulla — o poco hanno — a che fare sul bilancio... *ma nessuno muove un dito per eliminare tale stato di cose.*

Si scrive sì, si scrive molto, ma in questa benedetta repubblica nessuno ha il coraggio di fare sul serio quella rivoluzione che sola sarebbe necessaria: affrontare la realtà per quella che è, e considerare le forme per quello che servono. L'on. CASTELLI AVOLIO, già Presidente della IV Commissione alla Camera fece un pregevole studio in proposito. PARATORE su *Mondo Economico* riprese l'argomento criticando la proposta del CASTELLI AVOLIO. FRANCO BEZZI e ADOLFO TROISI su *Montecitorio* criticarono l'uno e l'altro... ma poi? E la proposta del relatore BERTONE?

Nessuno ha ricordato i modesti articoli del sottoscritto pubblicati in argomento su *Realtà Politica* il 22 dicembre 1951, il 28 febbraio 1953, il 7 marzo 1953, e il 20 ottobre 1956.

Fin dal 1951 — otto anni or sono! — io però ponevo l'accento su di una « realtà » che gli autorevoli autori richiamati hanno preferito non considerare nella sua fondamentale presenza: i partiti!

Se si esclude questa fondamentale premessa, se il Parlamento nei suoi regolamenti — rivedendo necessariamente anche la Costituzione — non terrà presente... la presenza dei partiti, evidentemente, anche per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci, noi dovremo girare intorno a

Corte Costituzionale

- F. MOHRHOFF, *La competenza della Corte Costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi* 119

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

- Il discorso d'insediamento del nuovo Presidente del C.N.E.L.* 157
- P. CAMPILLI, *Prospettive dell'attività del C.N.E.L.* 163
- C. GESSA, *Elementi di comparazione per uno studio sui Consigli economici e sociali dei Paesi della Comunità economica europea* . . . 167

Archivio storico parlamentare

- Un documento inedito: protesta per le elezioni del 1865* 182
- I programmi di Governo* 186

Stampa e Parlamento

- Rassegna della stampa* 216

Posta della Direzione 238

Recensioni

- L. D. WHITE, *Introduzione allo studio della pubblica amministrazione* (A. Aquarone) 241
- A. CORSI, *L'azione socialista tra i minatori della Sardegna: 1898-1922* (G. Motta) 244
- V. OTTAVIANO, *Considerazioni sugli Enti pubblici strumentali* (G. Motzo) 246

Schedario legislativo

Hanno collaborato alla redazione di questo numero (in ordine alfabetico):

MARIO ANGIOY, EMILIA FALDINI, MARIO BIMONTE, UMBERTO CIRIONI, GIUSEPPE DE CESARE, ANGELO DUS, GIOVANNI FERRARA, LUCIANO GELATI, ANTONIO MACCANICO, FRANCESCO MALGERI, GUGLIELMO NEGRI, ALFREDO ORTOLANI, FERNANDO PAOLUCCI, MAURO STRAMACCI, GIUSEPPE TROMBETTI, NINO VALENTINO.

INCONTRI SUI PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE

Prima che si concluda il dibattito parlamentare, la direzione della « Rassegna » chiama docenti ed esperti a collaborare alla rubrica affinché esprimano la loro opinione sulle questioni legislative di interesse più rilevante ()*

L'INTERPRETAZIONE DELL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE (1)

1. L'art. 81 della vigente Costituzione si riparte in quattro commi, i quali enunciano quattro disposizioni distinte, anche se collegate dalla medesimezza della materia trattata. Ognuna delle quattro disposizioni, poi, dà a sua volta vita a più di un problema interpretativo, la cui soluzione non sempre è possibile trovare nell'ambito circoscritto dell'articolo considerato e neppure soltanto nella più ampia normativa costituzionale espressa, che non è certo una creazione *ex nihilo*, quando tale non è neanche un qualsivoglia istituto nuovo introdotto dalla Costituzione.

Prima di quest'ultima — prima, ben s'intende, in senso cronologico — v'è una disciplina organica, e non è di lieve momento il quesito, se ed in quale misura essa integri quella dettata dal costituente, se ed in quale misura, cioè, sia compatibile con essa, al pari di ogni legge vecchia rispetto alla Costituzione nuova.

A complicare il quesito, poi, contribuisce la considerazione che la disciplina anteriore non si compone esclusivamente di norme scritte — per di più, di diverso grado —, ma anche di consuetudini, con la problematica che questa fonte di per sè suscita già in sede di teoria generale. Ed è opportuno chiarire subito che, se si è pertanto parlato di *legge* (vecchia) in senso lato e non tecnico, si parla, invece, di *consuetudine* in senso stretto e tecnico. Basti all'uopo richiamare l'art. 49, 4° comma, delle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, il quale infatti, a proposito delle « spese dello Stato » (che

(*) *I docenti e gli esperti che intendano collaborare alla rubrica possono scrivere alla Direzione della Rassegna (Via Frattina, 89 - Roma) indicando il tema che desidererebbero trattare.*

(1) Vedi nel precedente numero (V) della *Rassegna* la documentazione che precede le opinioni di Corbino, D'Albergo, Dus e Mezzacapo.

costituiscono l'oggetto del Capo IV, sotto il quale è posto l'articolo in parola) proclama testualmente: « L'impegno può anche estendersi a più esercizi, *a norme della consuetudine* ».

Ma dire disciplina normativa significa dire materia regolata; il che non implica soltanto il problema delle norme che concorrono o possono concorrere a formare la disciplina stessa, ma anche e prima ancora quello della individuazione precisa dell'oggetto disciplinato. Non occorre certo spendere parola sull'importanza, senz'altro decisiva, anche di questo punto; specie in diritto pubblico, ove al fondo di ogni materia e sia pur nel quadro di quelle istanze supreme, su cui si adagia l'intera costruzione, possono esservi e vi sono presupposti particolari, anche ideologici, che non si limitano e non sono limitabili ad una funzione genericamente illuminante, ma assurgono a veri e propri criteri ermeneutici della normazione positiva, vuoi scritta, vuoi non scritta, nella quale quei presupposti si sono incarnati.

Quale è la materia dell'art. 81 Cost.? La materia, non le materie, giacchè la sistemazione in un unico articolo non permette alcun dubbio sull'unitarietà ed omogeneità dell'oggetto e della relativa disciplina.

Ma prima ancora — prima, questa volta, non più esclusivamente in senso cronologico — v'è quel fattore che sovrasta qualsiasi costruzione giuridica e che finisce sempre col prendersi le sue rivalse su diritto, quando questo voglia costringerlo in schemi astratti. Questo fattore è la realtà, che non solo si impongono su ogni dommatismo, ma piega a sè anche le norme più tecnicamente elaborate, che devono con essa sempre fare i conti. Realtà, che infatti in nessun campo è così complessa come in diritto costituzionale, perchè qui essa è totalità, come generale è il relativo ordinamento statale e fonte di ogni fonte la corrispondente legge fondamentale; totalità, la quale verrebbe annullata, meglio che negata, dalle soluzioni e, più ancora, dagli scompensi che non riuscissero a superare l'ambito del contingente e del parziale.

Dunque, molteplicità di quesiti e loro reciproca implicazione, individuazione delle fonti, nonchè della materia, e rapporti delle prime con la Costituzione, illimitatezza del campo nel quale si opera, sono queste alcune soltanto delle difficoltà che fanno apparire l'inadeguatezza della saggistica all'esame dell'articolo e consigliano a contenere l'esame nei confini di qualche semplice osservazione.

Ma è concepibile un simile esame, senza la previa scelta del *thema decidendum* tra i molti quesiti posti dall'articolo in esame? Il problema di maggiore attualità e tormentosità è quello di cui all'ultima parte dello stesso articolo; problema anch'esso di particolare complessità, nei con-

fronti del quale pertanto qualsiasi osservazione può rappresentare un contributo all'impostazione, anche se non certo alla sua soluzione.

2. Un rilievo assolutamente pregiudiziale riflette la cautela da usare nell'adoperare i più elementari criteri d'interpretazione. È evidente che peccherebbe di semplicismo quell'esame che, sulla base soltanto dell'*inclusio unius, exclusio alterius*, volesse risolvere l'ultima e la penultima parte, là dove quella parla esclusivamente di « nuove e maggiori spese » (e non anche di diminuzione di entrate), e questa esclusivamente di « nuovi tributi e nuove spese » (e non anche di maggiori tributi e maggiori spese). Basti considerare in contrario che il regolamento della Camera, con innegabile maggiore concretezza, contempla sempre su uno stesso piano « entrate o spese », facendo indifferentemente rientrare entrambe tra le « conseguenze finanziarie » (art. 31, 2° e 7° comma, e 40, 8° comma) e stimando alla pari la « diminuzione *od* aumento delle une o delle altre » (art. 31, 8° comma). Analogamente si dica per quanto riguarda il regolamento del Senato, il cui art. 31, 1° e 4° comma, esplicitamente si riferisce alle « nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate » ed alle « conseguenze finanziarie » in genere.

Ciò premesso, non sembra inutile richiamare l'attenzione su talune peculiarità, che sono proprie ed esclusivamente della legislazione di cui all'art. 81. Peculiarità, le quali mostrano come questa legislazione abbia sue regole particolari — cioè, sia anomala — e come, di conseguenza, postuli una valutazione tutta sua.

Si prenda, per esempio, la legge del bilancio. Il giurista puro è piuttosto pago di rilevarne l'appartenenza alle leggi meramente formali, lasciando così in ombra un carattere che è solo della legge del bilancio e non anche di qualsiasi altra legge meramente formale.

Mi riferisco alla c.d. *annualità del bilancio*, che sarebbe forse meglio indicare come *temporalità*; e neppure del bilancio o della relativa legge, ma più precisamente della (legge di) autorizzazione all'esercizio del bilancio.

E ciò, in primo luogo perchè l'art. 81 non contiene soltanto il termine di un anno, ma anche quello di quattro mesi, che pertanto riduce il primo ad otto mesi. Ed in un ordinamento, nel quale l'esercizio provvisorio sia diventato la regola, sembra più proprio il secondo sostantivo, anzichè il primo.

Temporalità, ancora, per distaccare questo carattere dalle sue radici storiche, che ormai non dicono più nulla e che, anzi, ne celano la portata attuale. Certo è storicamente valido il collegamento tra annualità e con-

vocazione, ma da ciò non legittima la proiezione sino a noi di quelle stesse ragioni genetiche, come si suol fare, quando appunto ad esse si connettono le riunioni di diritto, disposte dal primo comma dell'art. 62 Cost. In contrario valga infatti la possibilità della convocazione straordinaria per iniziativa dei Presidenti delle Camere e, più ancora l'autoconvocazione per iniziativa di un terzo dei membri di un ramo, con l'automatica convocazione dell'altro.

Il bilancio è annuale, non perchè altrimenti l'inesistente Sovrano non convocherebbe più il Parlamento, cioè non perchè dello Stato, ma perchè tale ormai esso è in sè, non importa se dello Stato o di qualsivoglia altra azienda, nel nostro ordinamento o in qualsivoglia altro.

Ma che cosa poi veramente annuale o, più esattamente, temporale? E quale conseguenza bisogna inferirne?

Temporale è l'autorizzazione a riscuotere ed a spendere, mentre la maggior parte di entrate e spese sono tutt'altro che limitate all'anno. Ora, il fatto che quell'autorizzazione occorra di volta in volta anche per le spese fisse ed obbligatorie, non giustifica già l'interrogativo circa la legittimità di oneri pluriennali a carico del bilancio per spese diverse, bensì prova il valore peculiarmente formale della legge del bilancio. E se così è per spese che il Parlamento potrebbe negare a questo o a quel Governo, non ad ogni Governo, sembra potersene inferire, mancando un divieto esplicito degli oneri pluriennali per spese diverse, che all'ammissibilità di questi la ricorrente formalità rilevata in ordine al bilancio non pone un ostacolo insormontabile, bensì una remora, risolvendosi infatti quella formalità in un ripetuto esame della legge che autorizzò quegli oneri pluriennali; esame compiuto per di più nel quadro generale delle entrate e spese. Ed in questo rinnovarsi dell'esame, poi, sta il valore sostanziale di quella formalità.

3. La legge non dispone che per l'avvenire, dice il 1° comma dell'art. 11 delle preleggi; e la legge del bilancio non si sottrae a questo precetto. Solo che il suo avvenire vive appena lo spazio di un anno o, più spesso, di quattro mesi. E non per abrogazione di una legge successiva, come disposto dall'art. 15 delle stesse preleggi, il quale stabilisce infatti che le leggi sono abrogate solo da leggi posteriori.

Contraddirebbe all'annualità o temporalità della legge del bilancio l'affermazione, secondo cui in due bilanci successivi sarebbe da ravvisare il meccanismo dell'abrogazione del primo ad opera del secondo. Ed invero, non l'uno cessa perchè l'altro subentra, ma questo subentra perchè

quello cessa. Diversamente opinando, non avrebbe significato parlare di annualità.

Ora, questa limitatezza nel tempo costituisce un'altra peculiarità della legge del bilancio, che nettamente la distacca, non già solo da ogni legge, ma anche da ogni legge meramente formale, privandola di quella stabilità che è nel concetto di legge in genere.

Nè sarebbe conferente il rilievo circa l'esistenza di altre leggi anch'esse temporanee. In quella del bilancio il limite temporale, non solo è posto dalla Costituzione (mentre in ogni altra è posto dalla stessa legge, che lo fissa come crede e perciò in misura sempre diversa), ma è coesenziale a quella specie, che altrimenti perderebbe una sua anomalia.

E poichè si è in tema di abrogazione, si vuole per un po' interrompere il discorso intorno al bilancio, per richiamare l'attenzione sulla legge 7 gennaio 1929, n. 4, contenente norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie. Anche questa legge, ancora in vigore, deroga al principio sull'abrogazione, vietando quella implicita, che pure è testualmente ammessa dall'art. 15 delle preleggi. E ciò dimostra come non più soltanto la legge del bilancio, ma tutta la materia finanziaria abbia le sue ragioni particolari.

Stabilisce infatti il capoverso dell'art. 1 che « le disposizioni della presente legge (...) non possono essere abrogate o modificate da leggi posteriori concernenti i singoli tributi, se non per dichiarazione espressa del legislatore con specifico riferimento alle singole disposizioni abrogate o modificate ».

Anche qui, sembra indubbio il valore formale della norma, la quale non dice infatti che l'abrogazione non è ammessa, ma solo che essa deve essere espressa e specifica, cioè formale o formalmente enunciata.

4. Tornando alla legge del bilancio, giova adesso considerare quella che potrebbe chiamarsi riserva di procedimento ordinario e sua complicità.

In primo luogo, va rilevato che, ai sensi dell'art. 75, 2° comma, Cost., il *referendum* non è ammesso, nè per le leggi tributarie, nè per quelle di bilancio, escludendosi così la legiferazione popolare diretta nella materia finanziaria in genere.

Dunque, una decisa preferenza per la legge e, anzi, relativamente al bilancio, per la legge formale. Non solo, ma l'art. 72, u.p., Cost., prescrive addirittura « la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera », senza alcuna possibilità di deferimento alle commissioni in sede deliberante. Questo, per quanto riguarda la sovra

chiamata riserva di procedimento ordinario, cui si aggiunge una particolare complicatezza, che non riguarda più solo la legge del bilancio, ma tutte quelle che implicano conseguenze finanziarie.

Stabilisce il regolamento della Camera, che, per l'esame degli stati di previsione dei Ministeri diversi da quelli del bilancio, finanza e tesoro, la commissione competente « sarà integrata da nove membri della commissione finanze e tesoro » (art. 32, 6° comma) e che, per l'esame del riepilogo generale della spesa, sarà invece quest'ultima commissione integrata a sua volta da un comitato di nove membri (art. 32, 2° comma). In ordine, poi, ai disegni e proposte di legge implicanti entrate e spese, all'esame della commissione competente si aggiunge in ogni caso quello della commissione finanze e tesoro, che « darà il proprio parere sulle conseguenze finanziarie » (art. 31, 2° e 3° comma). Similmente, il regolamento del Senato prescrive « il parere scritto della commissione finanze e tesoro » su ogni bilancio (art. 30), nonchè su ogni disegno di legge implicante nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate (art. 31, p.p.). In più, dispone che, in caso di opposizione « per mancanza della copertura finanziaria prescritta dall'art. 81 (...) il disegno di legge è rimesso alla discussione e votazione del Senato » (art. 31 p.p.), così realizzando anche per le nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate la riserva di procedimento ordinario. Cioè, ancora una volta, non divieto assoluto, ma soltanto maggiore solennità e, quindi, valore formale, che si ricava altresì dai pareri prescritti in tutta la materia finanziaria; pareri, che anche qui si risolvono in un rafforzamento della procedura, senza peraltro impedire la libera e sovrana determinazione dell'assemblea, ma solo rendendola più consapevole e responsabile, come del resto conferma la sottrazione alla democrazia diretta del *referendum* nella stessa materia. In un certo senso, tutta questa complicatezza formale richiama la procedura aggravata delle leggi di revisione costituzionale, le quali hanno la funzione, non di evitare, ma di rallentare e frenare le proposte di revisione.

5. La sistemazione in un medesimo articolo, la constatazione dell'esistenza di principi comuni ci dicono quello che prima ancora si legge in ogni manuale; vale a dire, che il bilancio rientra nella materia finanziaria e che, quindi, l'art. 81 Cost. disciplina un unico oggetto. Ma la materia finanziaria è più d'ogni altra governata dalla politica, che assume anch'essa la qualifica di finanziaria.

Fra politica in genere ed azione frammentaria vi è inconciliabilità, anche sotto il profilo lessicale e storico, non essendosi mai dubitato che il primo termine, in base alla sua stessa derivazione, significhi cura di

tutti gli interessi, almeno potenzialmente. Questo è ancora più vero oggi, perchè non sarebbe più possibile fare della politica in genere e, quindi, anche della politica finanziaria ch'è il sostegno della prima, al di fuori di una continua programmazione.

La stessa Costituzione, se solo all'art. 41, u.p., parla esplicitamente di programmi per indirizzare e coordinare ai fini sociali l'attività economica, sia pubblica che privata, presuppone tuttavia ad ogni pie' sospinto una programmazione; così, quando demanda alla Repubblica di promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro (art. 4, 1° comma); di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (art. 9, p.p.); di garantire cure gratuite agli indigenti (art. 32, p.p.). Se poi si volge lo sguardo oltre la Carta costituzionale, cioè alla realtà che ci circonda, sono programmazioni i piani generali per il Mezzogiorno e per le zone depresse dell'Italia settentrionale e centrale, le emissioni di prestiti, le esenzioni, i lavori pubblici, ecc., che si risolvono tutti in oneri pluriennali, sia sotto forma di spese effettive, sia anche di diminuzione di entrate, vale a dire in conseguenze finanziarie eccedenti in ogni caso il bilancio in corso.

I programmi — tanto per adoperare la piuttosto paurosa parola pianificazione — o sono pluriennali o non sono più programmi. Ed essi, non solo sono ammissibili nel nostro ordinamento, ma già esistono ed operano, distribuiti e, vorrei dire, rateizzati negli anni.

Il rilevato valore formale proprio della legislazione in esame costituisce il vero freno e la vera garanzia nei riguardi degli oneri pluriennali, che non sono vietati da alcuna norma esplicita, ma solo condizionati al rispetto di quella particolare procedura, che parte dalla riserva dell'assemblea ed arriva ai pareri, che sono ignoti ad ogni altra legge non implicante conseguenze finanziarie. E la possibilità del superamento del visto con riserva da parte delle assemblee s'inquadra anch'essa in questo schema. In altri termini, quello che si vuole evitare è il diletterismo demagogico e passionale (per cui l'esclusione del *referendum*); quello che si esige è la ponderatezza, il consapevole senso di responsabilità attraverso un più lento e penetrante esame di ogni legge (per cui i pareri della commissione finanze e tesoro), è l'assunzione di responsabilità da parte di tutta l'assemblea, alla quale, quindi, spetta in ultima istanza il giudizio sulla sufficienza dell'indicazione dei mezzi per far fronte alle spese riflettenti anche gli esercizi futuri.

S'intende che, proprio perchè si richiede un giudizio pienamente responsabile, tale non sarebbe più quello di un Parlamento verso la fine della legislatura, cioè in via di svuotamento del suo potere rappresenta-

tivo, anche perchè significherebbe in sostanza trasferire alla successiva legislatura tutto ed il vero onere finanziario, che in base al principio della responsabilità dovrebbe invece gravare prevalentemente sulle Camere, che quel programma pluriennale hanno approvato. Il che si rivela un indiscutibile principio di ragione, che contemperebbe il rigido carattere tabel-lare ed elencativo del bilancio con le esigenze programmatiche di ogni indirizzo politico, che qualsiasi Parlamento dovrebbe proporsi di svolgere nel corso della propria legislatura.

Ma allora è questione di tempo, cioè di limiti temporali al programma ed alle relative spese, che è poi in simmetria con la temporalità (e non annualità) del bilancio. E qui potrebbe entrare in gioco la consuetudine, fondata sempre sui principi di ragione; quella consuetudine, che già il menzionato art. 49, 4° comma, della legge sulla contabilità generale dello Stato richiama proprio a proposito degli impegni estesi a più esercizi.

Se la legislatura successiva deve esser libera, almeno per la maggior parte della sua durata, di adottare programmi diversi da quella precedente, ed ogni legislatura dura 5 anni (a parte la norma scritta e non ancora osservata per il Senato), sembrerebbe giustificata l'assunzione di questo numero come il limite temporale dei programmi e delle spese oltre l'esercizio in corso; limite, oltretutto, ragionevole, che è bastevole per l'attuazione di ogni programma (rinnovabile, del resto, dalle successive legislature) e che per di più coincide con quello di cui all'art. 99 T.U. Legge comunale e provinciale del 1934 e con l'art. 2426 C.C., cioè che già esiste in diritto pubblico e privato.

GIUSEPPE FERRARI

prof. ord. nell'Università di Parma

BIBLIOGRAFIA SULL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE

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