

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 730-A-bis)

Relazione di minoranza della 5^a Commissione permanente

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE ARTOM)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 7 agosto 1964
(V. Stampati nn. 1528 e 1528-bis)*

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 7 agosto 1964*

Comunicata alla Presidenza il 18 settembre 1964

**Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli di Amministrazioni autonome
per l'esercizio finanziario 1963-64**

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 26 giugno 1964 per l'approvazione di una nota di variazione al Bilancio preventivo dello Stato e di Amministrazione autonoma per l'esercizio 1963-64, ha sollevato nella sua discussione nell'altro ramo del Parlamento ed in quelle svoltesi in sede di Commissioni in Senato, vive opposizioni e specifiche eccezioni di carattere costituzionale, di carattere giuridico e di carattere politico, di cui non può essere dissimulata la serietà.

Specialmente di fronte alle eccezioni di carattere costituzionale è evidente che una approvazione *sic et simpliciter* del presente disegno di legge, quale è stato presentato dal Governo e come è stato modificato dalla Camera, varrebbe a costituire un precedente in campo costituzionale, tanto più valido a legittimare future analoghe violazioni della norma costituzionale, quanto più l'approvazione fosse data dal Senato, trascurando eccezioni specificamente sollevate e discusse nella sua assemblea.

Di fronte quindi alla portata che assume la discussione in aula del presente disegno di legge, il Gruppo liberale ha ritenuto doveroso precisare il proprio punto di vista in una relazione, da cui i colleghi possano essere informati dei temi dibattuti e delle tesi da esso sostenute, in modo conciso e preciso, più di quanto non possa risultare dal dibattito orale.

I

L'articolo 81 della Costituzione dispone che con la legge di approvazione del Bilancio non si possano stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Con precisa formulazione parlando di nuovi tributi e nuove spese, su proposta di Einaudi, i Costituenti hanno così voluto che le deliberazioni delle entrate, come quelle delle uscite, precedessero nel tempo quella di approvazione del Bilancio che deve quindi essere soltanto registrazione di impegni e di entrate autonomamente approvate

dal Parlamento anteriormente al Bilancio stesso.

Questo non è certamente un puro fatto contabile, nè la sua approvazione da parte del Parlamento è un semplice atto di accertamento formale: la legge del Bilancio è anche un atto dispositivo, ma per quella parte soltanto che in sede di approvazione del Bilancio è necessariamente lasciata alla discrezionale decisione del Governo e delle Camere.

Vi sono infatti spese ed entrate di cui il legislatore — prima del Bilancio — ha affermato l'obbligo, senza volerne o poterne però precisare l'esatta misura o la scadenza nel tempo o in ogni caso la incidenza nel corso dell'esercizio in esame.

Di queste spese ed entrate, già espressamente deliberate dal Parlamento con precedenti decisioni, spetta al legislatore in sede di approvazione del bilancio, di prevedere quale possa essere la misura, quale la scadenza, quale la parte destinata ad incidere sull'esercizio e questa previsione discrezionalmente compiuta dal Governo e dal Parlamento costituisce a sua volta un atto di disposizione in quanto la iscrizione in bilancio della previsione stessa importa da un lato la autorizzazione alla riscossione od al pagamento delle somme previste e d'altro lato la prefissione di un limite non superabile ai pagamenti che possono effettuarsi nel corso dell'esercizio per ciascun capitolo in esecuzione delle precedenti decisioni legislative.

Se quindi la legge di bilancio ha anche, in una certa misura, una funzione dispositiva, tale funzione resta però strettamente limitata a quelle previsioni di incidenza su quel determinato esercizio di entrate o di spese già precedentemente decise, la cui misura il legislatore nel momento stesso della sua decisione ha lasciato alla valutazione dei futuri bilanci.

L'autonomia del Parlamento nella approvazione del Bilancio è quindi limitata a deliberare, non obblighi o diritti dello Stato nuovi, ma il modo ed i limiti soltanto della esecuzione da darsi alle precedenti decisioni legislative in tema di tributi o di spese nel corso di un dato esercizio.

Le considerazioni sopra fatte per la legge di bilancio valgono anche — evidentemente — per quella che approva le note di variazione al bilancio.

Tali note infatti costituiscono esclusivamente la registrazione della esigenza di modificare le previsioni di spesa e di entrata che nei limiti delle precedenti deliberazioni del Parlamento, il legislatore aveva precisato nella autonomia della sua discrezionalità, al momento della formazione del Bilancio. In quanto quindi corregge, in più o in meno, nell'entrata o nell'uscita, le previsioni fatte nel bilancio e quindi sostituisce alle previsioni fatte precedentemente, previsioni nuove e più adeguate — si spera — alla realtà, la nota di variazione finisce col determinare, in sostanza, un nuovo bilancio e la legge della sua approvazione è quindi incontestabilmente una legge di bilancio, quale è contemplata e disciplinata dalla norma dell'art. 81.

Essa cioè non può contenere approvazioni di spese nuove e di nuovi tributi.

Così non avviene invece in quella di cui ci occupiamo ora.

Con essa infatti si autorizzano spese non contemplate da alcune precedenti disposizioni di legge (vedi ad esempio artt. 5-6).

Si aumenta l'autorizzazione di spesa oltre il limite specificamente determinato dalla legge che quella spesa ha approvato (vedi ad esempio artt. 1, 2, 3 e 4).

Si autorizzano persino spese destinate a riprodursi nei futuri esercizi (vedi ad esempio artt. 7, 8 e 9).

La violazione quindi dell'art. 81, 2° capoverso, è ripetuta ed incontestabile, tanto che sulla materialità della violazione della norma non vi è contestazione in punto di fatto.

Lo stesso relatore della maggioranza, davanti alla Camera, onorevole Ghio « non può esimersi » dall'osservare che sarebbe « auspicabile » evitare di includere nelle future note di variazione a bilancio « provvedimenti che abbiano caratteri sostanziali ed impegnino più esercizi finanziari ». Più recisi e precisi apprezzamenti in proposito hanno fatto poi alla Camera, oratori di maggioranza e di minoranza.

Si è tentato di giustificare la violazione della Costituzione costruendo una teoria di cui non si può negare la ingegnosità (anche se qualcuno ha parlato invece di cavillosità).

Si vorrebbe sostenere infatti che la complessità della legge di bilancio ammette che nell'unico testo legislativo possano trovare collocazione manifestazioni della volontà del legislatore distinte tra loro per contenuto, finalità, carattere, sicchè gli articoli della legge in parola con cui sono approvate le nuove spese, costituirebbero un testo legislativo autonomo e diverso da quello degli articoli successivi che approvano le tabelle di variazione; i quali ultimi articoli costituirebbero — ed essi soli — la legge di bilancio!

Sta contro tale interpretazione la lettera della norma costituzionale che parla di « legge di approvazione di bilancio » e quindi del testo legislativo, unico nella sua essenza pur nella molteplicità delle norme che contiene, nel quale sia contenuta la approvazione del bilancio o delle variazioni al bilancio stesso.

Sta contro tale interpretazione il contenuto sostanziale della norma, che tende a dare al bilancio esclusivamente il carattere di registrazione di entrate e di uscite deliberate con atti diversi, autonomi e distinti *prima che il bilancio venga formulato*.

È evidente che l'accettazione di una tale teoria equivarrebbe ad annullare integralmente la norma del secondo capoverso dell'art. 81 che d'ora in poi potrebbe essere allegramente elusa ogni volta con la semplice inserzione nella legge del bilancio di articoli istituenti nuove spese o nuovi tributi, purchè precedano nell'ordine gli articoli di approvazione delle tabelle di bilancio o delle loro variazioni!

In queste condizioni è evidente ancora che l'approvazione degli articoli del disegno di legge su ricordati quali sono presentati per autorizzare spese non precedentemente deliberate, acquisterebbe automaticamente il significato di accettazione di una tale teoria e quindi costituirebbe un precedente di estrema gravità.

II

Noi vediamo nel fatto della presentazione al Parlamento della nota di variazione alla immediata vigilia della fine dell'esercizio finanziario e quindi della sua approvazione dopo l'inizio dell'esercizio finanziario successivo, *un fatto illegittimo* che trasforma e snatura il carattere, la portata e la funzione della nota di variazione.

La nota di variazione — come abbiamo detto — è un atto di correzione e di integrazione del bilancio approvato dal Parlamento, destinata a sostituire a quelle previsioni di spesa o di entrata contenute nel bilancio che in base a più recenti dati si ritengono inadeguate, previsioni nuove che possano prevedersi più conformi alla realtà: proprio quindi perchè nota di variazione diretta a modificare il bilancio preventivo già approvato, essa ne deve conservare il carattere di regola della *futura* attività della pubblica amministrazione, autorizzando per le spese già previste in bilancio misure diverse da quelle preventivate prima e stabilendone così precisamente i limiti, con effetti naturalmente contenuti nel tempo dalla cadenza dell'esercizio finanziario in corso.

Quando la nota di variazione, per il fatto stesso di essere presentata in Parlamento alla fine dell'esercizio a cui si riferisce, è destinata necessariamente ad essere approvata dalle Camere nel corso dell'esercizio successivo, essa perde il carattere di *norma per il futuro* in quanto autorizza spese in misura diversa da quella preventivata per quel dato esercizio, che dovranno inevitabilmente essere deliberate ed erogate invece nel corso dell'esercizio successivo, fuori quindi della competenza dell'esercizio precedente. Si tratta quindi in questo caso, non di variazioni al bilancio ormai chiuso, ma di entrate e spese la cui autorizzazione dovrebbe rientrare nella competenza dell'esercizio successivo.

Giustamente rilevava nell'alta autorità che gli deriva dalla carica così lungamente ricoperta Ettore Cambi, che « in questi ultimi tempi il termine di chiusura dell'eser-

cizio finanziario da ferreo si è trasformato in molle, da preciso in ambiguo », il che ha autorizzato quel che con ironico eufemismo il Cambi definisce « disinvoltura ». « Disinvoltura » tra cui vi sono certamente le postume variazioni di bilancio che sono in realtà soltanto artefici contabili diretti a sanare *a posteriori* inosservanze dei limiti di bilancio perfezionate (materialmente se non formalmente) nel corso dell'esercizio.

Per meglio comprendere la gravità di questi rilievi e la loro importanza sostanziale che va al disopra del loro carattere formale e al disopra anche della esigenza tecnica di mantenere precisati i confini delle competenze dei successivi esercizi, si tengono presenti — ad esempio — i capitoli 413 e 547 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, per il primo dei quali il bilancio stanziava lire 375.564.500 e per cui col disegno di legge che ne occupa, si propone il maggiore stanziamento di lire 421.000.000 mentre su quello 574 si propone un aumento di lire 20.146.200.000 sul precedente stanziamento di lire 119.716.100.

I due capitoli riguardano « il fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso, il primo per la parte ordinaria, il secondo per la parte straordinaria ».

Ora, è evidente come i nuovi « provvedimenti in corso di approvazione » che dovrebbero trovare la loro copertura col fondo in parola aumentato dalla nota di variazione in esame, dal momento che non erano stati approvati alla chiusura dell'esercizio 1963-64 non potranno essere deliberati se non nel corso dell'esercizio o degli esercizi successivi sui quali dovranno incidere gli oneri che essi potranno importare; alla loro copertura si dovrebbe quindi provvedere o con disposizioni incluse nel bilancio dell'esercizio in cui l'approvazione sarà data od in cui entreranno in vigore, oppure, in difetto, con particolari nuove entrate che nel corso di tali esercizi potranno essere deliberate al fine appunto di coprirne gli oneri; non certo con fondi accantonati in un esercizio già concluso.

Già il Presidente della Repubblica nello scorso anno ha con ripetuti messaggi richia-

mato l'attenzione del Parlamento sulla incostituzionalità delle decisioni di coprire gli oneri di nuovi provvedimenti, se a mezzo di questi fondi così detti globali previsti dal bilancio di un esercizio passato, che con la fine quindi dell'esercizio stesso hanno cessato di avere effetto e sussistenza.

Si vuole ora con questo sensibile aumento di stanziamento dei due capitoli citati approvato dopo la chiusura dell'esercizio 1963-64, dare copertura a provvedimenti legislativi che al 30 giugno 1964 non erano stati approvati, utilizzando stanziamenti autorizzati a bilancio chiuso per rinnovare in tal modo quelle pratiche che hanno dato luogo a così solenni richiami costituzionali?

L'esempio citato vale ad illustrare tutta la illegittimità che vizia la nota di variazione presentata, per se stessa, in tutte le sue disposizioni.

Non sarà tuttavia inutile ricordare ancora come le entrate realizzate nel corso dell'esercizio in misura superiore al previsto, che nel corso dell'esercizio non abbiano trovato specifica disposizione con autonomo atto legislativo, così come gli stanziamenti autorizzati dal bilancio e non utilizzati nel corso dell'esercizio stesso, con la scadenza del termine sono acquisiti automaticamente come residui attivi alla competenza dell'esercizio successivo di cui fanno parte per essere utilizzati a far fronte ai residui passivi, anche essi acquisiti dal nuovo esercizio automaticamente con lo scadere del termine medesimo.

L'onorevole Ghio nella sua relazione alla Camera dei deputati lamenta anch'egli la tardività di presentazione e quindi di approvazione della nota di variazione, rinnovando una doglianza che — come egli ricorda — è stata quasi costantemente fatta dai relatori delle note di variazione degli anni precedenti.

Il presente sistema di presentare bilanci che possono essere preventivamente ritenuti inferiori nell'entrata e nella spesa alla realtà finanziaria, nella previsione della sanatoria di una nota di variazione, diventata prassi normale, da farsi approvare dopo la

chiusura dell'esercizio, costituisce un fatto abnorme che turba tutta l'amministrazione statale, scuotendo la fiducia nella serietà dei bilanci preventivi e nella sincerità dei propositi di Governo.

I liberali ritengono che l'ora è venuta di porre termine a questa situazione e di agire coraggiosamente per ricondurre più sicura normalità nella gestione dell'amministrazione.

Quello che l'onorevole Ghio giudica una « non lodevole consuetudine » di cui ritiene « auspicabile l'abbandono », appare invece ai nostri occhi come un vero e proprio atto illegittimo, in quanto qualifica come variazioni di un bilancio che con lo scadere del termine ha ormai perduto la sua efficacia legislativa, autorizzazioni a spese maggiori di quelle previste in singoli capitoli di quel bilancio *da deliberarsi ed effettuarsi successivamente alla chiusura dell'esercizio* e che per questo devono rientrare legittimamente nella sfera di un successivo esercizio finanziario, inquadrato e disciplinato da un diverso bilancio.

Anche sotto questo profilo è necessario evitare che si venga a creare un nuovo gravissimo precedente con l'approvazione della nota sottoposta al vostro esame, ribadendo e legittimando una pratica unanimamente deplorata, dopo che al Senato ne sia stata prospettata la evidente illegittimità

III

I rilievi che abbiamo fatto finora si presentano come un aspetto formale sia nella formale violazione della norma dell'articolo 81 sia nella illegittimità formale dell'approvazione post-esercizio della nota di variazione.

È quindi opportuno rilevare le conseguenze sostanziali che da queste irregolarità formali derivano allo Stato, nella concreta realtà.

Una circolare recentemente diramata dall'onorevole Ministro del tesoro ha richiamato tutte le Amministrazioni ad una più rigo-

rosa osservanza delle norme di bilancio, ad una ripartizione per mesi degli stanziamenti periodici previsti globalmente per anno, al dovere di evitare assunzioni di impegni (anche se non giuridicamente perfetti, ma praticamente validi) che superino i limiti fissati dal bilancio.

È la constatazione di uno stato di fatto, già gravissimo, che è andato aggravandosi ancora nel corso dell'esercizio e che ha trovato la possibilità di realizzarsi attraverso la procedura appunto della presentazione tardiva di una nota di variazione che ad esercizio compiuto viene a sanare pagamenti fatti irritualmente od impegni irritualmente presi con una « disinvoltura » estremamente grave.

D'altra parte, la consuetudine della nota di variazione *post-mortem* viene anche ad avere un secondo e più grave pericolo, in quanto può indurre agli Uffici chiamati ad elaborare il bilancio a restringere al di sotto delle legittime previsioni di spesa, i singoli stanziamenti, in modo da poter presentare al Parlamento ed al Paese un bilancio che presenti un disavanzo inferiore alla sua reale entità: la nota di variazione può diventare così lo strumento migliore per consentire la presentazione di bilanci non conformi a verità attraverso la possibilità di rimediare alle deficienze di stanziamenti già in origine consapevolmente accettate, con ingegnosi accorgimenti contabili a esercizio concluso.

Col sistema così adottato si viene a creare la possibilità di bilanci che, consapevolmente o meno, non riproducono nelle uscite o nelle entrate (e questo anche con la previsione di entrate inferiori a quelle effettivamente prevedibili) la reale situazione finanziaria dello Stato e delle sue Amministrazioni.

Nel caso oggi in esame noi abbiamo mutamenti di stanziamenti in diversi capitoli, in misura tale da dare al bilancio una nuova struttura sensibilmente diversa da quella inizialmente approvata. Potremmo citare a questo scopo tutta una serie di capitoli in tutte le tabelle annesse per ciascun Ministero.

In tal modo, noi abbiamo complessivamente un incremento di uscita — e nella

sua più grande parte di uscite per spese correnti — che viene coperto con incremento di entrate per maggiore gettito tributario.

Se ora si tengono presenti le solenni dichiarazioni dell'attuale Governo di voler impiegare i redditi dei nuovi tributi per nuovi investimenti destinando a copertura dei *deficit* e quindi all'alleggerimento della tesoreria, i maggiori proventi tributari, si vede come il proposito del Governo venga ad essere frustrato da questo pauroso accrescimento della spesa corrente che — in gran parte per la « disinvoltura » nella osservanza delle disposizioni di bilancio con cui operano troppi amministratori — va crescendo, anche sfuggendo al controllo del Governo attraverso una serie di fatti compiuti, destinati a trovare la loro legittimazione attraverso la postuma nota di variazione.

Ne è dimostrazione il fatto che con il disegno di legge presentato al Senato il 24 ottobre 1963, (stampato n. 244) il Governo proponeva una nota di variazione per destinare 80 miliardi previsti come maggiori entrate tributarie, a riduzione del *deficit* dell'esercizio in corso. Il disegno di legge non è mai stato discusso, la previsione degli 80 miliardi è stata realizzata ed anzi, secondo le nuove note di variazione presentate, in misura sensibilmente maggiore; ma il *deficit* non è stato ridotto: la destinazione degli 80 miliardi e delle altre maggiori entrate previste è stata cambiata e deviata alla copertura di nuove e maggiori spese in grandissima parte aventi carattere di spese correnti.

IV

Il presente sistema di presentare bilanci che possono essere preventivamente ritenuti inferiori nella entrata e nella spesa alla realtà finanziaria, nella previsione della sanatoria di una nota di variazione da farsi approvare dopo la chiusura dell'esercizio, ormai divenuto consuetudine, costituisce un fatto abnorme che turba tutta l'amministrazione

statale e scuote la fiducia nella serietà dei bilanci preventivi e nella sincerità dei propositi di Governo.

I liberali ritengono che l'ora è venuta di porre termine a questa situazione e di agire coraggiosamente per ricondurre nella regolarità l'amministrazione dello Stato. Per questo chiedono al Senato di non approvare il disegno di legge sottoposto al suo esame, sia per la sua tardività che toglie alla no-

ta di variazione il carattere di modifica di bilancio preventivo, per trasformarla in sanatoria *a posteriori* di sostanziali violazioni del bilancio approvato, sia in quanto contiene norme che, autorizzando nuove spese, violano il disposto del II comma dell'articolo 81 della Costituzione, rendendo così incostituzionale il disegno di legge stesso.

ARTOM, *relatore*