

## **L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Il decreto legge salvabanche**

di Giuseppe Alfano\*  
(12 ottobre 2008)

Se, come già argomentato altrove ("Le norme grimaldello" in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) i giudici comuni debbono poter partire dalla Costituzione nella interpretazione delle leggi ordinarie applicate ai casi concreti della vita, con la possibilità di applicare direttamente le norme costituzionali, sfugge alla diretta applicazione da parte del giudice di merito l'art. 81 della Costituzione, che ha come naturali destinatari, per l'attuazione del suo contenuto, il Governo ed il Parlamento.

Governo e Parlamento hanno, però, da sempre disapplicato la norma costituzionale approvando leggi di spesa, senza adeguata copertura tributaria, col ricorso al mercato finanziario. Si è creato, così, anno dopo anno, deficit dopo deficit, con spiccata accentuazione negli anni '80 del secolo scorso, lo stock di debito pubblico che oggi ci ritroviamo e che strangola sia lo sviluppo economico sia lo Stato sociale, il "Welfare State".

In un primo tempo, addirittura, la copertura delle leggi prevista dall'art. 81 era stata limitata al solo esercizio in corso.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 1966 ebbe a dire che l'obbligo della limitazione della copertura finanziaria al solo esercizio in corso si ridurrebbe ad una vanificazione dell'obbligo stesso, il quale, invece, deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge prevede siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri.

Pertanto la Corte dichiarò illegittime le norme contenute negli artt. 1 e 4 della legge 13.8.1959 n. 904 ( in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.) le quali, senza alcuna indicazione dei mezzi di copertura, autorizzavano l'iscrizione di una spesa di lire 200 miliardi, ripartita in dieci rate di 20 miliardi ciascuna, in dieci esercizi successivi con inizio dall'esercizio 1960-61.

Negli anni della spesa " facile", senza copertura tributaria, Parlamento e Governo, non hanno voluto scegliere, per comodità politica ma con scorrettezza sul piano giuridico-costituzionale, di percorrere la via maestra della redistribuzione dei redditi come poteva risultare dal combinato effetto delle spese e delle entrate fiscali e parafiscali.

Dal combinato disposto del terzo e del quarto comma dell'art. 81 Cost., che rispettivamente recitano "Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese" e "Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte", si evince che la locuzione "mezzi" non poteva essere riferita che a proventi tributari, extratributari o provenienti da alienazione di beni patrimoniali, di cui, rispettivamente, ai titoli I, II e III delle entrate del bilancio dello Stato, in una stretta correlazione biunivoca tra tributi e spese che è indice di legittimità delle spese stesse.

L'obbligo della copertura è stato, poi, esteso dai Regolamenti parlamentari anche alle minori entrate, che comportino indirettamente maggiori spese.

L'art. 81, quarto comma, della Costituzione esprime, quindi, l'obbligo della copertura concreta delle spese a mezzo di entrate pubbliche.

Il Governo e il Parlamento di quegli anni, però, hanno eluso l'obbligo costituzionale e hanno coperto, illegittimamente, le spese con emissione di carta moneta, la cui esasperazione portò, come è noto, al c.d. divorzio tra la Banca d'Italia e il Tesoro, e con aumenti del debito pubblico.

Nello stato devastante della finanza pubblica che venne a crearsi, per porvi rimedio, si giunse ad approvare la legge 5.8.1978 n. 468, il cui articolo 11 introdusse

nell'ordinamento lo strumento giuridico della "legge finanziaria", non previsto dall'art. 81 della Costituzione.

Secondo l'art. 11, fortemente sospetto di incostituzionalità, la legge finanziaria doveva indicare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario (fonte di finanziamento questa non prevista dall'art. 81 della Cost.), il cui ammontare doveva concorrere, insieme alle entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale.

La L.F. fu costruita in modo difforme dalla linea interpretativa suindicata, per cui i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese dovevano essere individuati nei proventi tributari ed extratributari (nonché nei contributi previdenziali) e non già nei prestiti reperibili sul mercato finanziario.

La legge finanziaria assunse, così, rispetto alla legge di bilancio di natura formale che esprimeva (a fronte delle leggi di spesa e di entrata a monte) un determinato equilibrio finanziario complessivo, chiara natura di legge ordinaria sostanziale, che, dopo aver rotto l'equilibrio finanziario espresso dalla legge di bilancio in corso d'esercizio, con l'introduzione di nuove disposizioni di spesa e di entrata, doveva ritrovare un nuovo equilibrio finanziario nel bilancio preventivo dell'esercizio successivo; perciò la legge finanziaria veniva e viene votata dal Parlamento un momento prima della votazione della legge di bilancio.

In questo contesto alcuni economisti e giuristi videro nella L.F. il grimaldello per stravolgere il carattere formale della legge di bilancio. La L.F., fu detto autorevolmente, è divenuta un vero e proprio "doppio" della legge di bilancio che, però, consente al Parlamento di fissare entrate e spese "in barba" al terzo comma dell'art. 81 della Costituzione.

Con lo strumento della legge finanziaria si è voluto, in buona sostanza, aggirare l'ostacolo rappresentato dal terzo comma dell'art. 81 Cost. e si è imboccata, per l'attuazione delle politiche sociali che davano "tutto" a tutti, anche agli evasori fiscali, totali o parziali che fossero, la strada impervia dell'indebitamento pubblico, col ricorso massiccio al mercato finanziario, piuttosto che percorrere la strada maestra, indicata dalla Costituzione, della redistribuzione dei redditi, nell'ambito di una equa disuguaglianza sociale consentita dall'art. 3.

Lo *Stato di benessere*, previsto dalla Carta Costituzionale, svolge un'azione molto più complessa dello *Stato di polizia* perché, oltre ad accentrare in sé tutte le attività di ordine, realizza anche un fine sociale.

In questo quadro, la finanza pubblica è diretta non solo a procurare entrate, ma anche a ridistribuire i beni nel rispetto dell'art. 3 della Costituzione, secondo il quale lo Stato nella sua totalità ha l'obbligo di realizzare l'uguaglianza di fatto tra i cittadini; e l'attività finanziaria, vista in funzione della redistribuzione dei beni, è lo strumento più importante per l'adempimento di quest'obbligo fondamentale. Precisamente il problema della redistribuzione dei beni viene in rilievo quando si indica la destinazione delle entrate, e cioè la ripartizione dei mezzi finanziari per il soddisfacimento delle varie esigenze sociali.

Di qui l'interesse giuridico per le relazioni tra prelievo fiscale e spesa pubblica, relativamente alla quale le norme costituzionali di riferimento sono l'art. 53, che contiene l'obbligo generale di concorrere alla spesa pubblica, e l'art. 81. E l'obbligo imposto alla Repubblica dall'art. 3 di perseguire l'uguaglianza di fatto vige non solo nel momento in cui si istituisce un tributo ma anche nel momento in cui si delibera una spesa pubblica ( G. Abbamonte, *Principi di diritto finanziario*, Napoli, 1975, pagg. 2 e ss. ).

Si sono, invece, avute numerose disposizioni di spesa che non hanno ricevuto legittima copertura tributaria né per effetto di appositi provvedimenti legislativi né per effetto di una crescita spontanea, e tanto meno forzata (in virtù di una seria lotta alla evasione fiscale) delle basi imponibili.

Poiché la L.F., così come strutturata nel 1978, risultò rovinosa per le finanze pubbliche, con l'art. 5 della legge di riforma del 23.8.1988 n. 362 si modificò l'art. 11 della precedente legge n. 468/1978 e si stabilì che, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, la legge finanziaria poteva disporre di riduzioni di entrate e di *nuove o maggiori spese correnti* nei limiti di nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente: si dovevano costituzionalmente coinvolgere, secondo noi, anche *le spese in conto capitale*, dal momento che il quarto comma dell'art. 81 non fa alcuna distinzione tra le due tipologie di spesa.

Al successivo art. 7 della legge n. 362/1988 fu, poi, stabilito, relativamente alla copertura finanziaria delle leggi, che, in attuazione del quarto comma art. 81 Cost., la copertura delle leggi che avessero comportato minori entrate e *nuove o maggiori spese* non avrebbe mai potuto essere assicurata con l'accensione di debiti a medio e lungo termine ( debito patrimoniale), come prima avveniva.

E poiché la legge finanziaria *non ha alcuna valenza costituzionale* e, pertanto, non è diversa da una ordinaria legge sostanziale di spesa, come tale deve sottostare al divieto del ricorso al mercato finanziario per accensione di debiti a medio e lungo termine, sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale, sancito dall'art. 7 della legge n. 362/1988.

Si può, quindi, affermare che, in ossequio alla lettera e allo spirito delle disposizioni dei commi 3 e 4 dell'art. 81 della Costituzione, ogni nuova o maggiore spesa, sia corrente che in conto capitale, (si veda sentenza n. 384/1991 Corte Cost. ) stabilita con la L. F., deve trovare copertura in nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie, contributive e in riduzioni permanenti di precedenti autorizzazioni di spesa, col divieto del ricorso a prestiti di medio e lungo termine.

Questa è, secondo noi, la corretta interpretazione da dare dell'art. 81 della Costituzione.

Ma il recentissimo decreto legge salva banche, in forte contrasto con quanto sopra detto, all'art. 1, comma 7, stabilisce che, per ciascuna delle operazioni di salvataggio da effettuare, le risorse necessarie per finanziarle vanno individuate, *con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri*, tra l'altro, mediante : 1) emissione di titoli del debito pubblico; 2) riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa.

Si è così giunti alla mostruosità giuridica, che uno Stato di diritto *non tollera, per cui con un semplice atto amministrativo* : a) non solo si coprono spese, sia pure straordinarie, col ricorso al mercato finanziario in eclatante violazione dell'art. 81 della Costituzione; b) ma, si interviene su leggi di spesa in dispregio di qualsiasi "decenza" giuridica, dal momento che i principi generalissimi del nostro ordinamento racchiusi negli artt. 4 e 15 delle Preleggi stabiliscono, rispettivamente, che le leggi sono abrogate da leggi posteriori, espressamente o tacitamente, e che gli atti amministrativi generali a contenuto normativo come i regolamenti, e a *fortiori* qualunque altro atto amministrativo, non possono contenere "norme contrarie alle disposizioni delle leggi".

E se una legge o un atto avente valore di legge ciò consente deve ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 75 della Costituzione, il quale ammette che un atto avente forza di legge o una legge ( tranne le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali ) possa essere abrogata, in alternativa al meccanismo di cui all'art. 15 delle Preleggi, esclusivamente con lo strumento del referendum.

Non è dato conoscere alcun ordinamento di Stato democratico che permetta, o che abbia permesso nel passato anche remoto, all'atto amministrativo, sia pure a quello del Capo del Governo, di abrogare una disposizione di legge votata dal Parlamento: siamo alla fine di tutta una civiltà giuridica!

Il tratto comune tra potere legislativo e potere amministrativo, l'essere cioè entrambi poteri normativi, nel senso che tutti e due creano norme giuridiche, teorizzato da Kelsen (*General Theory of Law and State*, Cambridge (Mass.) 1945, nella traduzione italiana di S.Cotta e G. Treves, Milano 1996), non significa che il legislativo e l'amministrativo sono poteri gerarchicamente uguali, essendo, invece, quello amministrativo subordinato al legislativo perché la funzione legislativa crea norme generali mentre la funzione amministrativa (come pure la funzione giurisdizionale) crea norme individuali.

\* Giudice presso Comm. Trib. Regionale FVG

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali