

Capo III

COSTITUZIONALITA' DELLA LEGGE 363/1984 ED OBBLIGO DEL  
BILANCIO A PROVVEDERSI DEGLI STANZIAMENTI OCCORRENTI.

00038

Premesso che l'iniziativa della formazione del bilancio compete al governo, lo scrivente Ente concessionario, vuole rappresentare che per argomentazione dagli articoli 11-ter ed 11-quater della legge 25 agosto 1988, n. 362 la copertura delle maggiori spese può darsi mediante la riduzione delle disponibilità formatesi in capitoli di natura non obbligatoria e che l'obbligo della copertura finanziaria ex articolo 81, comma quattro della Costituzione, sussiste per lo stanziamento del primo anno, così come ha fatto la legge 363/1984, la quale se ha posto a totale carico dello Stato il finanziamento della completa attuazione del piano di ricostruzione di Ancona, "così come verrà determinata dall'Amministrazione comunale" ha dato copertura finanziaria, nell'anno di competenza, utilizzando limiti di impegno prossimi a divenire economia di Bilancio. Nonostante il dovere dell'assolvimento di tali compiti il Ministero dei lavori pubblici, al momento della formazione dei progetti di bilancio presentati dal 1984 in poi non ha mai segnalato, pur essendo in possesso di ulteriori progetti, le maggiori occorrenze finanziarie del pertinente capitolo di spesa (9308) anche mediante nuovi limiti di impegno mentre per contro e simultaneamente ha consentito la formazione di cospicui residui di stanziamento di ammontare tale che nell'anno 1989, per effetto della manovra di contenimento della spesa pubblica, hanno addirittura azzerato alcuni stanziamenti del bilancio di competenza. E ciò in linea strettamente attinente alla tecnica di formazione del bilancio ritenendosi che non sia ignorato che talora leggi di autorizzazione di spesa (per le quali è indeterminabile l'ammontare delle occorrenze) demandano espressamente o

tacitamente alla legge di bilancio o al bilancio stesso la concreta determinazione degli stanziamenti necessari per attuare, anno per anno, gli obbiettivi proposti. In questi casi, sostiene la dottrina e per tutti vedi Bennati - manuale contabilità di Stato Editore Giuffrè IX edizione - (all.n° 73), è di chiara evidenza che lo stanziamento di bilancio acquista un vero e proprio contenuto sostanziale trattandosi, infatti, di spese assistite da preesistenti leggi materiali, per le quali lo stanziamento di bilancio determina i limiti entro i quali, in realtà, deve verificarsi l'attuazione, più o meno estesa, più o meno completa, più o meno piena, dei fini che la norma di autorizzazione si propone di raggiungere. Sotto questo aspetto, la statuizione di bilancio si pone come atto integrativo che completa la norma di diritto contenuta nella legge di autorizzazione della spesa ed avendo questa legge contenuto materiale, anche la statuizione di bilancio, che ne rappresenta l'indispensabile complemento, non può non avere analogo contenuto. Ed infatti il comma 1 dell'art.13 n.d. della legge 363/1984 "materialmente" dispone per l'attuazione completa e definitiva del piano di ricostruzione di Ancona "così come verrà stabilita dall'Amministrazione comunale".

D'altra parte non potrebbe non manifestarsi insolitamente contraddittoria la stessa legge 363/1984 che finalizzandosi al comma 1 dell'art. 13 n.d. al completo soddisfacimento dello strumento urbanistico comunale, come ad iniziativa di quella Amministrazione verrà contenutisticamente determinandosi in prosieguo e munendosi di strumenti operativi accelerati così come hanno previsto i

commi 6 e 7 dell'articolo stesso, rimanesse poi limitata all'ammontare della capitalizzazione del limite di impegno autorizzato.

Per quanto strettamente attiene al provvedimento da emanare ai sensi dell'ultima parte del comma 7 dell'articolo 13 n.d. della legge 363/1984, "in deroga a qualsiasi norma precedente", tale deroga vale anche per il comma 3 dell'articolo 18 della legge 5 agosto 1978, n. 468 che è legge ordinaria e come tale derogata dalla legge speciale, dalla quale solamente provverebbe il divieto all'assunzione dell'ulteriore impegno.

Non è, infatti, da ignorare il carattere prevalente della norma speciale e come suo connotato distintivo sia stato riconosciuto nel diritto romano addirittura nella contrarietà agli ordinari canoni, compresa la consueta regola di razionalità. (*Ius singulare est quod contra tenorem rationis auctoritate constituentium positum est*).

Posto che non sarebbe corretto operare in dispregio di parte tanto significativa della normazione speciale, il provvedimento di affidamento dei lavori non trova ostacolo alcuno a causa dell'attuale mancanza dello stanziamento, peraltro neppure preteso dall'Amministrazione attiva, la quale, per gli interventi finanziati a carico del F.I.O. invece adusa a stipulare obbligazioni contrattuali per tutto l'ammontare del progetto ammesso, rinviando il completamento dell'impegno a mutui da stipulare con la B.E.I. o ad ulteriori assegnazioni da disporsi dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica. E non è neppure da tacere che la Corte dei Conti con deliberazione

00041

15 ottobre 1981, n. 1194 ha ravvisato nella legge finanziaria lo strumento che assicura il soddisfacimento economico delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, individuando le finalità della legge stessa nell'assegnazione delle quote relative a ciascuno degli anni (posto che la legge 363/1984, per l'impegno legislativo che contiene al comma 1 dell'art. 13 n.d. è anch'essa sostanzialmente pluriennale) in relazione allo stato di attuazione dei programmi stante che il "pagamento della somma dovuta a terzi alle previste scadenze costituisce anche per il legislatore, in uno Stato di diritto, un atto dovuto".

L'incoerenza dell'Amministrazione dei lavori pubblici è giunta, invece, a tal punto che lo stesso capitolo 9417 finanziato proprio a mezzo della legge finanziaria per il completamento delle opere di competenza statale, provenienti da leggi speciali, è stato più volte dotato di adeguati stanziamenti che sono stati evidentemente rivolti ad altre finalità, disattendendosi le priorità conseguenti dall'attuazione del piano di ricostruzione di Ancona, la cui estensione ed imponenza risultava già dalla planimetria allegata alla delibera 750/1981 del Comune di Ancona, esaminata favorevolmente dal Consiglio superiore dei lavori pubblici con voto 14 maggio 1981, n. 209 (elaborato 18 tav. 1).

D'altra parte risulta che l'Avvocatura generale dello Stato, con argomentato parere, ha riconosciuto la legittimità delle varianti approvate dal Comune di Ancona, in conformità dell'articolo 3, comma 6, della legge 28 ottobre 1986, n. 730 e la eguale legittimità dell'imputazione delle occorrenti spese al capitolo 9417, prima citato.

00042

|

Ma come sopra accennato, l'esposizione che precede non ha altro valore che di apporto collaborativo mentre per il ruolo che propriamente compete a questo Ente concessionario, che vive in forma di società commerciale, è decisiva la deliberazione 12 maggio 1981, n. 750 del Comune di Ancona e le altre citate, per effetto delle quali è stata definita la concessione dell'esecuzione dei lavori, fatti progettare anche a cura e spesa di questo Ente concessionario per cui questo Ente medesimo è portatore di diritti soggettivi azionabili nei confronti delle pubbliche amministrazioni; diritti che ricevono pieno soddisfacimento attraverso la compiuta esecuzione delle opere, come si deve auspicare, o in via risarcitoria come dovrà esperirsi, in caso di persistente inattività compreso l'aggiornamento degli oneri di concessione.

A definitivo chiarimento dell'intera questione si ritiene di porre in giusta evidenza che il divieto posto dall'art. 81 della Costituzione riguarda l'attività legislativa nei confronti del bilancio dell'anno in corso, del quale il legislatore ha voluto far salvo l'equilibrio tra l'entrata e la spesa.

Tale divieto non sussiste invece per le leggi ad oggetto indeterminato ma determinabile al cui finanziamento si provvede al momento in cui viene definendosi la spesa, o attraverso la stessa legge di bilancio, incrementando l'apposito capitolo e quest'ultima in tal caso assume il valore di legge materiale, oppure attraverso le previsioni della legge finanziaria, la quale oltretutto determina annualmente il limite del ricorso all'indebitamento.

Non è neppure da trascurare che la legge 468/1978

00043

integrata dalla legge 362/1988 ha individuato i sistemi di copertura finanziaria delle nuove e maggiori spese i quali consistono nell'imposizione di nuovi tributi, nella riduzione di altre autorizzazioni di spese, riduzioni di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio o mediante utilizzo degli accantonamenti della finanziaria.

L'impostazione sulla quale si è attestato il Ministero del Tesoro, che pretende la preventiva autorizzazione di spesa per una successiva attività realizzativa, vale soltanto per l'esercizio di competenza ma non vincola l'attività di produzione legislativa, secondo le norme di riforma sopra richiamate. La stessa finanziaria dell'anno 1991 (405 / 1990) nella tabella (F) integra la disponibilità delle leggi emanate in occasione di calamità naturali e quindi ad ammontare indefinito ed in tal senso avrebbero dovuto operare le Amministrazioni di spesa interessate, avendo a disposizione gli strumenti normativi per soddisfare agli obbiettivi della legge speciale e non, come sembra pretendersi, rovesciare i termini del problema, paralizzando il conseguimento delle finalità poste dalla legge speciale proprio a causa delle proprie precedenti omissioni.

00044