

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 372-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE BERTONE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 23 gennaio 1964

(V. Stampato n. 311)

d'iniziativa dei deputati CURTI Aurelio, BELOTTI, BARBI, BERTE', BIANCHI Gerardo, BIASUTTI, BISANTIS, BOLOGNA, CASTELLUCCI, D'AREZZO, FABBRI Francesco, FERRARI AGGRADI, FORLANI, FRACASSI, FUSARO, GAGLIARDI, GALLI, GHIO, GIOIA, GRAZIOSI, ISGRO', LA PENNA, LEONE Raffaele, LUCCHESI, MALFATTI Franco, MATTARELLI Gino, PATRINI, PINTUS, RADI, RAMPÀ, RUSSO Vincenzo, SABATINI, SCARLATO, SIMONACCI, TANTALO, VINCELLI e ZUGNO

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza

il 27 gennaio 1964

Comunicata alla Presidenza il 13 febbraio 1964

Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici

PREMESSA

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema della riforma del bilancio dello Stato e della sua discussione in Parlamento è di vecchia data. Fin dal novembre 1950 il Comitato di coordinamento per migliorare la funzione dell'Istituto parlamentare (Molè, Martino, Andreotti), nominato a seguito di interpellanza 13 luglio 1950, del senatore Giovanni Conti, sulla opportunità di un'unica legge per gli stati di previsione dell'entrata e della spesa, consigliava l'unificazione delle leggi di approvazione degli stati di previsione allegandosi al disegno di legge unico i singoli stati di previsione.

Tale suggerimento fu accolto dal ministro Pella, che lo concretò in un disegno di legge (13 dicembre 1950 n. 1716), decaduto però col finire della legislatura. Prima però (il 7 dicembre 1950) i senatori Ruini, Paratore ed altri avevano presentato un disegno di legge (n. 1412) proponente l'adozione dell'anno solare, ed alcune norme sull'esame ed approvazione del bilancio. Approvato dal Senato, tale provvedimento decadde alla Camera per la fine della I legislatura.

Analogo disegno venne presentato dal senatore Bertone (15 novembre 1956, n. 1742); anche esso decadde, col chiudersi della II legislatura.

È da tener presente che il disegno di legge Bertone era il frutto degli studi e delle conclusioni della Commissione parlamentare di studio, composta di dodici senatori e dodici deputati, nominata dai Presidenti delle due Assemblee, la quale (presieduta dal senatore Bertone) ritenne di proporre l'adozione del bilancio unico: suggerendo anche quali avrebbero dovuto essere le modifiche al Regolamento (vedi relazione in data 12 novembre 1956). Ripresentato nella legislatura successiva (17 marzo 1959, n. 433), se ne intraprese l'esame in Commissione; e mentre questo si svolgeva, il Ministro del bilancio onorevole Tambroni, in data 24 febbraio 1960, presentò al Senato altro disegno di legge (n. 1024), comprendente non solo la proposta di adozione di un unico disegno

di legge per la discussione del bilancio, ma anche l'introduzione dell'esercizio finanziario coincidente con l'anno solare.

Il disegno di legge fu esaminato dalla 5^a Commissione, che concluse il dibattito con la relazione Bosco 7 luglio 1960 (n. 1024-A), favorevole all'anno solare, sospensiva quanto all'unico disegno di legge sui bilanci.

I due disegni di legge Bertone e Tambroni decadde col termine della III legislatura.

Anche alla Camera i due disegni di legge presentati in materia (19-1-1962 n. 3568 dell'onorevole Pella e 25-1-1962 n. 3581 dell'onorevole Curti) decadde per lo stesso motivo — fine della III legislatura — dopo che l'esame ne era stato iniziato dalla Commissione bilancio il 12 dicembre 1962. Viceversa, tanto il bilancio unico quanto l'esercizio coincidente con l'anno solare furono approvati tanto dalla Ragioneria generale dello Stato quanto dalla Corte dei conti a Sezioni riunite (14 dicembre 1959). La cronaca di tutti questi atti, di oltre un decennio, è stata ricordata dal senatore Alfredo Conti nella sua relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1962-63 (17 luglio 1962 numeri 2045 e 2045-bis-A).

Nella corrente legislatura, l'onorevole Curti, insieme ad altri deputati, ha presentato alla Camera, il 26 luglio 1963, un nuovo disegno di legge (n. 311), il quale prevede, oltre alla coincidenza dell'esercizio finanziario con l'anno solare, anche la legge unica di bilancio, ma in una forma diversa dagli schemi precedenti, in quanto la classificazione delle voci di bilancio è impostata in modo nuovo. Tale disegno di legge, modificato in alcune parti dalla competente Commissione della Camera, e nuovamente emendato da quell'Assemblea per la massima parte in base a proposte della suddetta Commissione, è ora sottoposto all'esame del Senato.

* * *

Il disegno di legge contiene tre innovazioni di fondamentale importanza sulle quali da anni si è molto studiato e discusso, sia

in sede parlamentare, sia fra gli esperti della materia; e cioè:

1) coincidenza dell'esercizio finanziario con l'anno solare;

2) unificazione in un solo disegno di legge degli stati di previsione della spesa dei singoli Dicasteri;

3) nuova classificazione funzionale ed economica delle entrate e delle spese.

La Commissione ne ha fatto un lungo, diligente, dettagliatissimo esame, dopo presa conoscenza delle pregevoli relazioni del proponente, della Commissione della Camera e degli atti della discussione svoltasi presso quella Assemblea; della relazione del citato Comitato Molè-Martino-Andreotti, delle relazioni sui disegni di legge Ruini, Paratore ed altri, Pella, Bertone, Tambroni, Curti ed altri, nonchè dei pareri della Corte dei conti a Sezioni riunite e della Ragioneria generale dello Stato.

ANNO SOLARE

La Commissione è stata concorde nel considerare favorevolmente il ritorno alla coincidenza dell'esercizio finanziario con l'anno solare, dopo 80 anni (1884-1964), sia per meglio collegare la gestione del bilancio statale all'andamento della economia della Nazione, sia per l'opportunità della coincidenza di detta gestione con quelle degli Enti locali e degli Istituti parastatali.

Nulla è stato eccepito sulla relativa norma transitoria, per cui, volendosi dare inizio alla nuova procedura a partire dal 1965, occorrerà provvedere ad un bilancio per il semestre luglio-dicembre 1964, con disegno di legge da apprestarsi immediatamente dopo l'approvazione della riforma.

In relazione a questo primo punto della riforma, sono previsti, nel provvedimento in esame, i tempi e la natura degli adempimenti di competenza dei Ministri finanziari. Al riguardo la Commissione ha espresso l'avviso che la competenza e le funzioni dei Ministri del bilancio e del tesoro vadano meglio armonizzate, sì da evitare reciproche interferenze.

Adempimenti di competenza dei Ministri finanziari. Al riguardo occorre premettere che, secondo le norme del disegno di legge:

a) nel mese di *luglio* il Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio, presenta al Parlamento il rendiconto generale dell'esercizio finanziario scaduto il 31 dicembre precedente, nonchè il bilancio di previsione per l'anno finanziario che inizia il 1° gennaio successivo (nuovo testo dell'articolo 30 della legge di contabilità generale dello Stato, contenuto nell'articolo 1 del disegno di legge);

b) entro il primo giorno non festivo del mese di *ottobre* il Ministro del bilancio fa l'esposizione economico-finanziaria e il Ministro del tesoro l'esposizione relativa al bilancio di previsione (nuovo testo articolo 80, legge di contabilità - articolo 1 del disegno di legge);

c) il Ministro del bilancio ed il Ministro del tesoro presentano ogni anno, entro il mese di *marzo*, la relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente ed entro il mese di settembre la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo (articolo 4 del disegno di legge).

Circa gli adempimenti *sub a)*, la Commissione ha posto l'accento sul rispetto rigoroso della norma sulla presentazione del rendiconto, poichè il difetto di tale osservanza priva il Parlamento della pienezza dei suoi poteri; rilevandosi altresì che va affrontata la situazione dei rendiconti patrimoniali come componenti del bilancio e di ogni programmazione economica.

Per quanto riflette gli adempimenti *sub b)* e *c)*, è stato rilevato che la connessione fra il nuovo testo dell'articolo 80 della legge di contabilità (di cui all'articolo 1) e il nuovo testo dell'articolo unico della legge 21 agosto 1949, n. 639 (di cui all'articolo 4), appare macchinosa, valutandosi le date.

Si rileva, infatti, che la data del primo giorno non festivo del mese di ottobre per la esposizione orale del Ministro del tesoro, relativa al bilancio di previsione, mal si accorda con il fatto che la relazione previsionale e programmatica dei Ministri del bi-

lancio e del tesoro, di cui alla legge n. 639 del 21 agosto 1949 (vedi articolo 4 del disegno di legge) dovrà essere presentata entro settembre; ciò, si dice, farà sì che nessuno riuscirà a leggerla prima della esposizione orale del Ministro del tesoro: la quale perciò avrebbe dovuto essere ritardata (o anticipato il termine per la presentazione della relazione scritta); il rilievo si conclude con l'osservazione che l'esposizione del Ministro del tesoro dovrebbe costituire l'effettivo inizio della discussione generale del bilancio secondo le norme interne regolamentari che il Parlamento adotterà.

Note preliminari. Un altro rilievo di carattere prevalentemente politico è emerso dalla discussione dell'articolo 1, laddove esso detta il nuovo testo dell'articolo 35 della legge di contabilità, penultimo comma. Il rilievo concerne le « note preliminari », alle quali vari componenti della Commissione hanno ritenuto si debba conferire il valore di documenti programmatico-politici e non di mero controllo amministrativo-contabile.

Si è quindi accennato alla opportunità di emendare il penultimo comma dell'articolo 35 dicendosi: « Ciascuno stato di previsione e il quadro generale riassuntivo sono preceduti da relazione politico-amministrativa del Ministro proponente ».

Altri ha fatto presente che tali note non debbono avere carattere prevalentemente politico, ma tecnico, per tema che numerose dichiarazioni di natura politica, in aggiunta a quelle dei Ministri finanziari, possano nuocere alla impostazione politica generale del Governo.

Non si può disconoscere questo pericolo, dato che gli stati di previsione sono molteplici, e opinioni diverse ed anche discordanti potrebbero creare imbarazzi alla impostazione politico-finanziaria affidata ai Ministri finanziari.

La difficoltà però sembra più apparente che reale. L'articolo in questione dice: « ciascuno stato di previsione... è illustrato da note preliminari ».

Illustrare non è solo esporre dati e cifre: vuol dire anche indicarne il significato e la

portata. Ciascun Ministro, nel presentare il proprio stato di previsione, lo accompagnerà con le considerazioni che ritenga necessarie od opportune, naturalmente non dissenzienti dal concetto politico-amministrativo a cui è informato il progetto di bilancio.

Può apparire quindi superflua la modificazione del testo approvato dalla Camera.

STRUTTURA DEL BILANCIO

La struttura del bilancio, quale risulta dal testo in esame, ha pur essa dato luogo a notevoli osservazioni.

Prima di riferire sulle osservazioni formulate, sembra al vostro relatore di dover rilevare che l'articolo concernente i « residui », il quale presuppone definita la terminologia inerente alla classificazione delle voci di bilancio, precede, e non segue, come sarebbe logico, quello che si occupa di quest'ultima materia; è pertanto da chiedersi se non sarebbe stata opportuna l'inversione dell'ordine di collocazione dei due articoli di cui trattasi della legge di contabilità (36 e 37). Ovviamente non si propone di cambiare trattandosi di questione puramente formale.

Ciò premesso accennerò quindi anzitutto alla discussione svoltasi sul secondo dei citati articoli, il quale prevede una nuova ripartizione e nomenclatura delle voci di bilancio.

A) È stato anzitutto, in linea di massima, osservato da vari componenti della Commissione che la classificazione adottata, nella sua genericità (è stata fra l'altro definita « indicazione metodologica più che rigorosa definizione giuridica ») darà luogo ad incertezze e dubbi nella sua applicazione e quindi richiederebbe definizioni più precise. È stato rilevato, poi, che, anche se la distinzione tra parte ordinaria e parte straordinaria appare superata dai tempi e quindi è bene classificare gli impegni e le spese secondo criteri più rispondenti alla realtà economica del momento, tuttavia sarebbe più utile mantenere, almeno in parte, la distinzione fra spese ed entrate ricorrenti e spese ed

entrate non ricorrenti; come pure sarebbe utile il distinguere le spese stanziare in esecuzione di precedenti disposizioni legislative, che costituiscono la parte rigida del bilancio, da quelle che ne rappresentano invece la parte mobile, tanto quelle ricorrenti di cui l'ammontare sia determinato di anno in anno quanto quelle che siano stanziare *ex novo*; distinguendo, cioè, tra la semplice registrazione di impegni già presi e la manifestazione di un nuovo autonomo atto di volontà dello Stato.

Più di un oratore, inoltre, ha posto in rilievo, durante il dibattito in Commissione, la pertinenza della osservazione fatta alla Camera dei deputati dall'onorevole Alpino in merito alla mancata distinzione, nell'articolo 37, circa le spese di investimenti, fra quelle per movimenti di capitali e le spese vere e proprie: omissione che determinerebbe la collocazione fra le spese di investimento (anzichè, correttamente, fra i movimenti di capitali) di quelle per integrare i bilanci di Aziende pubbliche « decotte ».

B) Più in particolare si è osservato che occorre valutare se per *ammortamento* (secondo comma dell'articolo 37) si deve intendere o solo rinnovamento, o rinnovamento e accantonamento, o solo accantonamento, e che, a seconda del senso, dovrebbe variare la classificazione. Sono state anche, in proposito, espresse queste considerazioni. « Ammortamento » indica, in senso tecnico, l'accantonamento di determinate somme allo scopo di rendere disponibili alla scadenza del termine previsto i capitali in quel momento necessari per il rinnovo di determinati apparecchi od impianti o per grandi manutenzioni di determinati immobili. Invece, dato il carattere del nostro bilancio, non si tratterebbe qui di un accantonamento, ma di stanziamento annuale di somme per provvedere, nell'esercizio, al rinnovamento di impianti o macchinari o per la grande manutenzione, cioè per quegli impieghi ai quali si sarebbe dovuto provvedere attraverso precedenti specifici ammortamenti di fatto non avvenuti. Pertanto, nella norma in questione, anzichè parlare di ammortamento si dovrebbe parlare di rinnovazione. L'esposi-

tore di queste osservazioni non ha proposto emendamenti: ha però espresso l'opinione che un rinvio della discussione e della decisione sarebbe consigliabile per meglio studiare il problema. La maggioranza della Commissione non ha aderito all'idea del rinvio per questo motivo.

C) *Rimborso di crediti*. Osservazione analoga alla precedente è stata fatta circa il primo capoverso dell'articolo 37: parrebbe opportuno che ivi si parlasse, anzichè di « rimborso di crediti », di « incassi di somme dovute »; al riguardo si è fatto notare che tali incassi rappresentano in realtà non una parte della entrata (se il bilancio non è solo rendiconto di tesoreria), ma un movimento di capitali (« da crediti a cassa »).

D) *Residui*. Circa i « residui » (citato articolo 36) va anzitutto premesso che il testo trasmesso dalla Camera dei deputati stabilisce una diversa regolamentazione per i residui delle spese correnti ed i residui delle spese in conto capitale.

Per i primi rimane sostanzialmente invariata, a parte la nuova classificazione e terminologia, la norma attualmente vigente. Per i secondi, il secondo comma del nuovo testo dell'articolo 36 proposto con l'articolo 1 del disegno di legge stabilisce che i residui delle spese in conto capitale (o di investimenti) possono essere mantenuti in bilancio fino a che permanga la necessità delle spese per cui gli stanziamenti vennero istituiti, e in ogni caso non oltre il *quinto* (qui sta la modifica sostanziale della norma attualmente vigente) esercizio successivo a quello in cui fu iscritto l'ultimo stanziamento.

Altra innovazione è contenuta nel penultimo comma del cennato nuovo testo, per cui « i conti dei residui, distinti per Ministeri, al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello in corso, con distinta indicazione dei residui di cui al secondo comma del precedente articolo, sono allegati oltre che al rendiconto generale anche al bilancio di previsione ».

Su tali norme sono state formulate varie osservazioni.

Premesso che si dovrebbe inserire nel quadro del bilancio il conto dei crediti ed impegni, in funzione degli anni in cui i crediti diverranno esigibili e gli impegni diventeranno attuali, si è osservato che una parte degli uni (crediti) e degli altri (impegni) sembrano oggi erroneamente compresi nel capitolo dei residui; mentre tale capitolo dovrebbe limitarsi a semplici riporti di entrate e di spese dalla competenza dell'esercizio precedente al conto residui dell'esercizio in corso. Restando in tale ipotesi (prosegue il rilievo), e soltanto in tale ipotesi, è accettabile il nuovo testo dell'articolo 36, primo comma, mentre il secondo, terzo e quarto comma dello stesso articolo dovrebbero essere riveduti in funzione della creazione del conto speciale « entrate ed impegni di competenza di futuri esercizi ».

Sull'argomento stesso è stato altresì osservato che, per quanto concerne i « residui », occorre enunciare una prospettiva di un nuovo inquadramento della spesa pubblica distinguendo il tempo dell'impegno dal tempo dell'erogazione effettiva. L'osservazione sembra analoga alla precedente.

D'altra parte è stato riconosciuto che la disciplina proposta in materia è certamente migliore di quella attuale, anche se la riforma è suscettibile di ulteriori perfezionamenti — senza sottovalutare i delicati problemi che ne conseguirebbero — sotto forma di un più attento coordinamento dei tempi di finanziamento e dei tempi tecnici richiesti per l'esecuzione degli investimenti e, quindi, sotto forma del ricorso più esplicito alla tecnica dei riporti.

È stata infine espressa una riserva sul secondo comma dell'articolo in questione, rilevando che esso dispone praticamente la utilizzabilità dello stanziamento in conto capitali nei cinque esercizi successivi anche senza la preesistenza di un impegno; pare al riguardo che meglio sarebbe eliminare del tutto la piaga dei residui ritornando praticamente al bilancio di cassa, per garantire che le entrate e le spese abbiano un andamento più equilibrato.

Generale approvazione ha invece riscosso la norma che dispone che i conti dei residui dell'esercizio precedente a quello in

corso siano allegati, oltre che al rendiconto generale, anche al bilancio di previsione.

Non è stato proposto alcun emendamento. Onde le osservazioni possono ritenersi come autorevoli inviti a considerare se ed in quali forme e misure esse siano a tradursi in pratica.

E) Fondo globale. È stato chiesto al relatore di accertare se i fondi stanziati per le spese relative a provvedimenti legislativi in corso debbano figurare nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro o essere collocati negli stati di previsione della spesa competenti per materia.

Si fa rilevare al riguardo che nè la relazione della Commissione della Camera dei deputati, nè la discussione ivi svoltasi, nè il testo trasmesso al Senato contengono alcuna indicazione in merito e che, pertanto, la questione potrà essere risolta in via amministrativa ove l'Assemblea non ritenga di decidere diversamente.

Comunque, si osserva che l'una o l'altra collocazione non modifica le considerazioni di carattere giuridico finora fatte, in varie sedi, in merito agli stanziamenti di cui trattasi, ma ha un rilievo di esclusiva natura tecnico-contabile.

Dal punto di vista pratico è stato espresso in Commissione avviso favorevole alla seconda soluzione.

F) « Omogeneizzazione » dei bilanci pubblici. Per quanto concerne l'articolo 3, è stato osservato che la realizzazione della finalità cui l'articolo stesso è volto, definita « omogeneizzazione » dei bilanci pubblici, comporta, per quanto attiene alla distinzione tra spese correnti e spese di investimento, delicati problemi di applicazione in casi anomali, come ad esempio quello delle ferrovie dello Stato, in cui si qualificano oggi tra le spese ordinarie (e quindi correnti) vere e proprie spese in conto capitale. Tale rilievo, peraltro, più che una osservazione critica sul testo in esame può costituire una utile indicazione al Governo per l'applicazione della norma di cui si tratta.

G) *Enti soggetti al controllo della Corte dei conti.* Con favore è stata accolta la delega al Governo (contenuta nell'articolo 6, secondo comma) ad individuare gli enti, soggetti al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, i cui conti consuntivi devono essere allegati agli stati di previsione ed al rendiconto generale. Tuttavia si è rilevato che la limitazione di tali enti a quelli contemplati dalla legge n. 259 lascia a desiderare, poichè questa legge va migliorata nel senso di comprendere tra gli Enti sovvenzionati dallo Stato e soggetti al controllo della Corte dei conti anche quelli, e non sono pochi, che oggi a tale controllo sfuggono.

LEGGE UNICA DI BILANCIO

Rimane ora da considerare quanto è emerso dalla discussione sull'unificazione in un solo disegno di legge di quelli per l'approvazione degli stati di previsione della spesa dei vari dicasteri.

Al riguardo in Commissione non sono state mosse obiezioni, in linea di massima, tranne che dal rappresentante del Partito liberale, il quale ha osservato che il sistema proposto sarebbe anticostituzionale (violazione dell'articolo 72 della Costituzione) e sopprimerebbe la possibilità di un valido controllo sugli stati di previsione.

In senso favorevole alla riforma in argomento è stato osservato che la legge unica per l'approvazione dei bilanci farà sì che la discussione sia non più frammentata su particolari argomenti, ma incentrata sulla politica del Governo, ciò che fino ad ora è stato reso difficile dal sistema vigente.

Non si è peraltro mancato di porre l'accento sulla necessità di non passare da una eccessiva frammentarietà del dibattito ad una eccessiva globalità, diminuendo così l'efficacia del controllo sui singoli Ministeri, con negative conseguenze anche di ordine burocratico.

È stato poi posto in rilievo che questa visione unificata e globale acquista un suo più evidente riflesso politico se connessa, come deve essere connessa, con gli stru-

menti della programmazione, dei quali il bilancio dello Stato è l'espressione formale e finale, e quindi con l'intera politica di piano.

L'unico punto particolare che ha dato luogo a perplessità e a discordanti opinioni è quello concernente l'ordine di articolazione del disegno di legge.

Giova al riguardo premettere che l'ultimo comma del nuovo testo dell'articolo 35 della legge di contabilità, contenuto nell'articolo 1 del disegno di legge, recita: « L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, del totale generale della spesa, di ciascuno stato di previsione della spesa e del quadro generale riassuntivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge ». Fu osservato da varie parti che l'elencazione tassativa dell'ordine secondo cui si dovrà procedere all'approvazione del bilancio unificato, ponendo al primo punto (dopo l'approvazione della previsione « Entrata ») il totale generale della spesa, riduce l'effettivo potere del Parlamento di sostituire un altro giudizio di priorità a quello del Governo.

Il totale generale della spesa avrebbe dovuto essere considerato — nel progetto generale di bilancio — da un articolo successivo agli articoli relativi ad ogni singolo bilancio parziale; comunque, nessuna norma regolamentare dovrà essere prevista per impedire che — prima dell'approvazione della spesa generale — il Parlamento possa prendere in considerazione ed approvare le modifiche che riterrà necessarie alla spesa dei singoli dicasteri; verrebbe altrimenti a mancare proprio una delle principali prospettive di razionalizzazione che la riforma si propone.

Su questo punto — non limitare a priori la libertà di giudizio del Parlamento nella ripartizione della spesa fra i vari dicasteri — la Commissione ha chiesto al Ministro quale fosse il suo pensiero. Il Ministro lo ha precisato in questi termini:

« La soluzione adottata con tale ultimo comma dell'articolo 1/35 ha inteso acco-

gliere (con soddisfazione delle opposte parti che hanno avanzato alla Camera le varie esigenze) tanto la rivendicazione parlamentare di non pregiudicare la facoltà che ciascuna Camera possa introdurre modifiche alla ripartizione della spesa tra i vari Dicasteri (per ciò l'approvazione del quadro generale riassuntivo non è in testa ma in coda nell'ordine previsto), quanto la preoccupazione che il disavanzo finale non costituisca un dato meccanicamente ricavato da una sommatoria di stanziamenti separatamente considerati ed approvati, ma risultasse responsabilmente e anticipatamente definito da un confronto tra totale delle entrate e totale delle spese: le modificazioni alla ripartizione della spesa potranno essere pertanto introdotte in sede parlamentare all'interno del totale generale della spesa preventivamente considerato e deliberato dal Parlamento stesso.

Tali considerazioni non escludono peraltro che in sede regolamentare ciascun ramo del Parlamento possa disporre diversamente da quanto previsto dal disegno di legge e, in virtù della sua autonomia, accogliere nel proprio regolamento norme che prevedono un diverso ordine di approvazione e quindi l'inversione dell'ordine di precedenza predisposto con il susseguirsi degli articoli nel disegno di legge.

In realtà alla Camera è intervenuto fra tutte le parti un accordo preventivo che renderà coerenti le modifiche da introdurre nel regolamento della Camera con l'ordine di approvazione previsto dal disegno di legge in esame ».

La Commissione, preso atto di questa dichiarazione, e consentendo in essa, non ha più proposto emendamenti.

Sulle altre modificazioni apportate dal disegno Curti agli articoli 36, 37, 80 della legge di contabilità non sono stati fatti rilievi, onde si desume il consenso della Commissione.

Il disegno di legge non ha la pretesa di creare un nuovo sistema perfetto: ma certo costituisce un serio sforzo di adeguamento del bilancio dello Stato e della sua discussione in Parlamento alle moderne esigenze; dopo un congruo periodo di applicazione della legge, le sue norme, alla luce della esperienza, potranno essere ulteriormente perfezionante.

Alla conclusione della discussione il senatore Bonacina ha proposto di presentare all'Assemblea il seguente ordine del giorno:

« La Commissione finanze e tesoro del Senato, espresso parere favorevole all'approvazione senza emendamenti del disegno di legge n. 372, invita il Governo a dare alle note preliminari di cui al secondo comma dell'articolo 35, anziché l'esclusivo carattere tradizionale di illustrazione meramente contabile-finanziaria degli stati di previsione e delle variazioni rispetto ai precedenti esercizi finanziari, un prevalente carattere di illustrazione delle direttive politiche e politico-economiche di settore relative alla sfera di competenza di ciascun Ministero, che il Governo sottopone al Parlamento come premessa della discussione sugli stati di previsione e come presupposto di un più efficiente esercizio da parte del Parlamento della sua funzione di indirizzo e controllo della politica globale e settoriale di bilancio ».

La proposta è stata approvata dalla Commissione.

Superfluo aggiungere che l'esame e l'approvazione del disegno richiedono la modificazione dei Regolamenti tanto del Senato quanto della Camera, dovendosi adottare comuni norme regolatrici non più della discussione di tanti disegni di legge quanti sono i Ministeri, ma di un solo disegno sul bilancio dello Stato, al quale tutti gli stati di previsione della spesa saranno allegati.

Questa riforma regolamentare è inderogabile per la attuazione della riforma del bilancio dello Stato. Nella mia relazione 12 novembre 1956, conclusiva degli studi della sopra citata Commissione parlamentare, l'argomento è diffusamente trattato. Ad essa, per brevità, mi richiamo.

* * *

A conclusione, ed in conformità al voto della Commissione, il Senato è invitato ad approvare il disegno di legge.

BERTONE, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Gli articoli 30, 34, 35, 36, 37 ed 80 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato sono sostituiti dai seguenti:

Art. 30. — « L'anno finanziario comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno.

Per gli incassi ed i versamenti delle entrate accertate e per i pagamenti delle spese impegnate entro il 31 dicembre, la chiusura dei conti è protratta al 31 gennaio successivo ».

Art. 34. — « Nel mese di luglio il Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio, presenta al Parlamento:

1) il rendiconto generale dell'esercizio finanziario scaduto il 31 dicembre precedente;

2) il bilancio di previsione per l'anno finanziario che inizia il 1° gennaio successivo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata, da quelli della spesa distinti per Ministeri e dal quadro generale riassuntivo ».

Art. 35. — « Lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa, con gli allegati bilanci delle amministrazioni autonome e con il quadro generale riassuntivo, formano oggetto di un unico disegno di legge.

Ciascuno stato di previsione e il quadro generale riassuntivo sono illustrati da note preliminari.

L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, del totale generale della spesa, di ciascuno stato di previsione della spesa e del quadro generale riassuntivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge ».

Art. 36. — « I residui delle spese correnti (o di funzionamento e mantenimento) non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello cui si riferiscono, si intendono perenti agli effetti amministrativi; possono però riprodursi in un capitolo speciale dei bilanci successivi.

I residui delle spese in conto capitale (o di investimento) possono essere mantenuti in bilancio fino a che permanga la necessità delle spese per cui gli stanziamenti vennero istituiti, e in ogni caso non oltre il quinto esercizio successivo a quello in cui fu iscritto l'ultimo stanziamento. Le somme eliminate non possono essere riprodotte negli esercizi successivi.

Sono però mantenuti oltre al termine stabilito nel precedente comma i residui delle spese in conto capitale (o di investimento) relativi ad importi che lo Stato abbia assunto obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguite.

I conti dei residui, distinti per Ministeri, al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello in corso, con distinta indicazione dei residui di cui al secondo comma del presente articolo, sono allegati oltre che al rendiconto generale anche al bilancio di previsione.

Il conto dei residui è tenuto distinto da quello della competenza, in modo che nessuna spesa afferente ai residui possa essere imputata sui fondi della competenza e viceversa ».

Art. 37. — « Le entrate dello Stato sono ripartite:

in titoli, secondo che siano tributarie, extratributarie o provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali e dal rimborso di crediti;

in categorie, secondo la loro natura;

in rubriche, secondo l'organo al quale ne è affidato l'accertamento;

in capitoli, secondo il rispettivo oggetto.

Le spese dello Stato sono ripartite:

in titoli, secondo che siano di pertinenza della parte corrente (o di funzionamento

e mantenimento) ovvero della parte in conto capitale (o di investimento). La parte in conto capitale comprende le partite che attingono agli investimenti diretti ed indiretti, nonchè ad operazioni per concessione di crediti. La parte corrente comprende le altre spese e l'onere degli ammortamenti;

in sezioni, secondo l'analisi funzionale;

in rubriche, secondo l'organo che amministra la spesa od ai cui servizi si riferiscono gli oneri relativi;

in categorie, secondo l'analisi economica;

in capitoli, secondo il rispettivo oggetto.

Nel bilancio di previsione, nel quadro generale riassuntivo e nel rendiconto generale trovano esposizione distinta dalle precedenti entrate e spese quelle connesse alle operazioni di accensione e rimborso di prestiti.

Nel quadro generale riassuntivo è data distinta indicazione:

1) del risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extra-tributarie ed il totale delle spese correnti (o di funzionamento e mantenimento);

2) del risultato differenziale tra il totale complessivo delle entrate e delle spese di qualsiasi natura, comprese quelle connesse ad operazioni di accensione e di rimborso di prestiti ».

Art. 80. — « Entro il primo giorno non festivo del mese di ottobre il Ministro del bilancio fa l'esposizione economico-finanziaria e il Ministro del tesoro l'esposizione relativa al bilancio di previsione ».

Art. 2.

Al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sono aggiunti i seguenti articoli 35-*bis* e 37-*bis*:

Art. 35-bis. — « Agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti con-

suntivi degli enti per i quali la presentazione al Parlamento è prevista dalla legge ».

Art. 37-bis. — « La numerazione delle sezioni, delle rubriche, delle categorie e dei capitoli può essere discontinua in relazione alle necessità della codificazione meccanografica ».

Art. 3.

Nelle disposizioni legislative intese a regolare la gestione delle entrate e delle spese dello Stato nonchè delle dipendenti aziende autonome e non contemplate nella presente legge è soppressa la distinzione delle entrate e delle spese in ordinarie e straordinarie.

Alle espressioni « spese ordinarie » o « di parte ordinaria » e « spese straordinarie » o « di parte straordinaria » sono sostituite rispettivamente le espressioni « spese correnti (o di funzionamento e mantenimento) » e « spese in conto capitale (o di investimento) ».

Art. 4.

L'articolo unico della legge 21 agosto 1949, n. 639, modificato dall'articolo 2 della legge 1° febbraio 1951, n. 26, è sostituito dal seguente:

« Il Ministro del bilancio ed il Ministro del tesoro presentano al Parlamento, ogni anno, entro il mese di marzo la relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente ed entro il mese di settembre la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo ».

Art. 5.

Le disposizioni di cui ai precedenti articoli hanno integrale effetto con il bilancio decorrente dal 1° gennaio 1965. Per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 1964 il Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio,

presenta al Parlamento, entro il 31 marzo 1964, con unico disegno di legge, lo stato di previsione dell'entrata, lo stato di previsione della spesa ed il riepilogo generale del bilancio preventivo, in sostituzione e sulla base degli stati di previsione dell'entrata e della spesa già presentati con distinti disegni di legge e relativi all'esercizio dal 1° luglio 1964 al 30 giugno 1965.

Il disegno di legge per l'esercizio finanziario avente inizio il 1° gennaio 1965 è presentato entro il 30 settembre 1964 dal Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio.

Il rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1963-64 e quello relativo al semestre dal 1° luglio al 31 dicembre 1964 sono presentati dal Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio, al Parlamento, rispettivamente, entro il mese di gennaio 1965 ed entro il mese di luglio 1965.

Le classificazioni di cui al nuovo testo dell'articolo 37 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sono adottate a decorrere dal bilancio dell'esercizio 1965.

I termini relativi agli adempimenti connessi direttamente o indirettamente con la formazione e la gestione del bilancio di previsione, nonché con la resa dei conti ed il rendiconto generale, previsti da disposizioni legislative o regolamentari, generali e speciali, di contabilità dello Stato — o ad esse collegate o che ad esse facciano sempre riferimento — sono spostati in corrispondenza dei nuovi termini fissati con la presente legge.

Art. 6.

Con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro, sarà provveduto, entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge, a coordinare con le disposizioni della medesima le disposizioni legislative vigenti per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, per gli enti territoriali, nonché per gli enti pubblici di cui all'articolo 3 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in modo da far coincidere con l'anno solare i termini di riferimento dei rispettivi bilanci e da adottare un conforme sistema di classificazione delle entrate e delle spese.

Entro il termine di cui al comma precedente il Governo, sentita una commissione parlamentare costituita di 12 senatori e di 12 deputati nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, è delegato ad emanare decreti aventi valore di legge ordinaria per indicare, anche a modifica delle disposizioni legislative vigenti, gli enti, cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e soggetti alle norme della legge 21 marzo 1958, n. 259, aventi dimensioni e compiti di particolare rilevanza economica e sociale, i cui conti consuntivi debbono essere annessi agli stati di previsione della spesa ai sensi dell'articolo 35-*bis* del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Art. 7.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.