

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1854)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro del Tesoro**

(TAVIANI)

di concerto col **Ministro del Bilancio**

(PELLA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 DICEMBRE 1961

Modifiche agli articoli 37 e 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato

ONOREVOLI SENATORI. — L'attività finanziaria dello Stato ha subito anche in Italia, negli ultimi decenni, una profonda trasformazione in conseguenza soprattutto dell'ampliarsi degli interventi statali nei vari settori dell'economia nazionale.

In corrispondenza di tale trasformazione il bilancio — che è l'espressione diretta, in termini finanziari, delle diverse attività dello Stato — si caratterizza, nel proprio contenuto rappresentativo, non più come semplice esposizione contabile delle operazioni connesse al mantenimento dei servizi pubblici tradizionalmente fondamentali (quali la difesa all'interno e all'esterno, la pubblica istruzione, la giustizia, eccetera) ma come mezzo principale della complessa azione statale intesa a realizzare le finalità di tali interventi.

Questa evoluzione, alla quale si è accompagnato il progressivo aumento dell'entrata e della spesa pubblica, fa avvertire la necessità di rivedere la struttura del bilancio italiano alla luce dei nuovi principi elabo-

rati sia da studiosi delle discipline economico-finanziarie che da esperti della materia del bilancio e già applicati con favorevoli risultati in altri Paesi.

Invero, le attuali ripartizioni delle entrate e delle spese hanno oggi perduto gran parte della loro originaria rilevanza, connessa con situazioni ormai superate; epperò alcun valido ausilio esse possono offrire per una esposizione sistematica in bilancio delle entrate e delle spese, idonea a fornire una visione dell'attività statale che aderisca alle nuove esigenze insorte quale conseguenza della cennata evoluzione delle funzioni dello Stato.

Tali esigenze postulano l'adozione di una impostazione strutturale del bilancio tale che:

a) visibilmente appaiano gli inscindibili nessi tra attività finanziaria dello Stato ed economia generale del Paese e agevole si renda la considerazione del bilancio dello Stato nel più vasto quadro del bilancio economico nazionale;

b) siano messe in risalto le funzioni della pubblica Amministrazione nell'attuazione dei programmi di governo e si renda conseguentemente possibile accertare in sede consuntiva come e in quanta parte i programmi risultino attuati.

Rispondono a questa finalità i sistemi di classificazione economica e di classificazione funzionale delle voci di bilancio, sistemi che sono ormai avvalorati dalla dottrina e dalle realizzazioni internazionali.

La classificazione su basi economiche permette infatti di conoscere la misura in cui la pubblica Amministrazione partecipa alla produzione di beni e servizi e cioè del reddito nazionale, alla sua distribuzione e redistribuzione, nonché alla formazione del capitale nazionale.

Dando risalto a tali aspetti essa consente l'agevole inserimento dei dati della gestione finanziaria dello Stato nel bilancio economico nazionale.

L'impostazione su basi funzionali della classificazione delle voci di spesa, a sua volta, fa rilevare in modo immediato gli oneri connessi al raggiungimento dei singoli fini ai quali è rivolta l'azione della pubblica Amministrazione.

L'integrazione della classificazione economica con quella funzionale, che si realizza con l'unito provvedimento, offre, infine, possibilità di analisi dei dati di bilancio che nessuno dei due sistemi consente, se singolarmente seguito, permettendo così un più compiuto apprezzamento del contenuto del bilancio dello Stato.

* * *

La nuova classificazione indurrebbe a considerare se tuttora sussistano i motivi per la conservazione dell'altra vigente ripartizione delle entrate e delle spese in « ordinarie » e « straordinarie ».

Le entrate ordinarie coprono invero, attualmente, non solo le spese ordinarie ma anche gran parte di quelle classificate come spese straordinarie, conferendo a quella classifica un significato meramente formale e non di concreta correlazione finanziaria.

Inoltre, il collocamento delle singole partite nella parte ordinaria o straordinaria del bilancio viene effettuato con criteri che attenuano od annullano la portata sistematica di quella classifica: si verifica infatti che introiti ed esborsi di evidente natura precaria od addirittura occasionale (come, ad esempio, le somme che singolarmente concorrono annualmente alla formazione delle entrate eventuali e diverse nonchè gli stanziamenti per restituzione di somme indebitamente versate nelle Tesorerie dello Stato) vengano considerati nella parte ordinaria se appartenenti ad una voce che, sia pure con componenti diverse, si riproduce nel bilancio con carattere di continuità non soggetta a termine. Figurano tra le spese straordinarie, per contro, molte spese (come quelle per le pensioni e i danni di guerra) le quali, in relazione al fatto che gravano sul bilancio per un numero considerevole, praticamente indefinito di esercizi, mal si potrebbero ricollegare ad una causa occasionale, dipendente da necessità transitorie ed eccezionali.

In realtà, la classificazione in ordinarie e straordinarie delle entrate e delle spese conserva tuttora la sua efficacia unicamente ai fini della regolamentazione dei residui la cui modifica (alla stregua anche delle soluzioni adottate da ordinamenti esteri) può peraltro manifestare la necessità di un particolare distinto esame.

* * *

È stata altresì considerata l'opportunità di introdurre nella disciplina giuridica della contabilità di Stato la figura dei « limiti di impegno », elaborata dalla dottrina del bilancio ma non prevista dalle vigenti norme legislative. Ciò si rende necessario anche per contrapporre alle « spese ripartite » i limiti di impegno che pur essendo, al pari di quelle, produttivi di oneri la cui incidenza viene a distribuirsi in più esercizi finanziari, non trovano, negli esercizi in cui avverranno i pagamenti, rispondenza con la concreta realizzazione del programma.

Si è infine ritenuto opportuno completare la disciplina delle spese ripartite, con-

nesse alla realizzazione di programmi poliennali, col riferirne la facoltà di impegno, per gli esercizi successivi, al presumibile sviluppo delle prestazioni, dei lavori o delle forniture ad esse relative.

* * *

In relazione alle considerazioni che precedono, è stato predisposto l'unito disegno di legge, con il quale:

all'articolo 1, viene prevista la sostituzione degli articoli 37 e 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, allo scopo di apportare alle norme sul bilancio contenute nella vigente legge di contabilità generale dello Stato le modificazioni dianzi illustrate.

In particolare:

a) all'articolo 37, si introduce il nuovo schema di classificazione delle voci di bilancio che contempla:

- 1) titoli (entrate e spese correnti e in conto capitale);
- 2) categorie (entrate e spese ordinarie e straordinarie);
- 3) sezioni (per le sole spese, secondo le voci funzionali);
- 4) classi (secondo la natura economica dell'entrata e della spesa);

5) rubriche (secondo l'organo che amministra l'entrata o la spesa od ai cui servizi si riferisce il provento o l'onere relativo);

6) capitoli (secondo l'oggetto dell'entrata e della spesa).

La definizione di dettaglio del contenuto delle suddette voci viene riservata al regolamento;

b) all'articolo 49, i commi primo, quarto, quinto, sesto, settimo ed ottavo riproducono, con solo un lieve spostamento di successione, i commi primo, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo del testo vigente.

Il secondo ed il terzo comma disciplinano, nei sensi suesposti, le « spese ripartite », ed i « limiti d'impegno »;

all'articolo 2, viene disposto che le nuove norme abbiano effetto sul bilancio successivo a quello presentato posteriormente alla data della pubblicazione della presente legge. Ciò per dare agli uffici delle singole Amministrazioni e della Ragioneria generale dello Stato il tempo indispensabile per predisporre la nuova struttura del bilancio il cui *iter* formativo inizia, per ciascun esercizio, circa undici mesi prima della sua decorrenza.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Gli articoli 37 e 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, modificato con il regio decreto-legge 10 maggio 1925, n. 596, sono sostituiti dai seguenti:

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

in titoli, secondo che siano correnti o in conto capitale;

in categorie, secondo che siano ordinarie o straordinarie;

in classi, secondo la loro natura economica;

in rubriche, a seconda dell'organo che amministra l'entrata o la spesa od ai cui servizi si riferiscono il provento o l'onere relativo;

in capitoli, a seconda del rispettivo oggetto.

Le spese sono anche ripartite in sezioni, secondo le varie funzioni e servizi svolti dallo Stato ».

« Art. 49. — I Ministri impegnano ed ordinano le spese nei limiti dei fondi assegnati in bilancio.

Per le spese straordinarie, ripartite per legge in più esercizi finanziari e connesse alla realizzazione di programmi poliennali, l'impegno può essere assunto anche a carico degli esercizi successivi in relazione al presumibile sviluppo delle prestazioni, dei lavori o delle forniture ad essi relative. I pagamenti connessi ai detti impegni devono essere contenuti, nell'ordinazione relativa, per ciascun esercizio, entro i limiti degli

stanziamenti stabiliti per l'esercizio medesimo.

Per le spese ed i contributi in annualità l'impegno assunto per la prima di queste, entro i limiti autorizzati dalle disposizioni legislative che regolano tali spese, si estende anche agli esercizi successivi, per la durata fissata dalle disposizioni stesse.

Per le spese ordinarie possono altresì essere assunti impegni a carico dell'esercizio successivo, quando ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi.

L'impegno può anche estendersi a più esercizi, a norma della consuetudine, o se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza, quando si tratti di spese per affitti o di altre continuative e ricorrenti.

Gli impegni per spese ordinarie a carico degli esercizi successivi a quello in corso, finchè non sia approvato il relativo stato di previsione, non possono essere assunti, se non previo assenso del Ministro del tesoro, fatta eccezione per gli affitti e per le altre spese continuative di carattere analogo.

L'assenso del Ministro del tesoro può anche essere dato preventivamente, per somme determinate e per singoli capitoli ed esercizi, mediante decreto da registrarsi alla Corte dei conti. In tal caso gli atti sono comunicati alla Corte dei conti con dichiarazione del direttore capo della ragioneria centrale attestante che i singoli impegni restano compresi nella somma autorizzata.

Non possono i Ministri valersi di entrate e profitti di qualsiasi provenienza per accrescere le assegnazioni fatte in bilancio per le spese dei rispettivi servizi ».

Art. 2.

Le disposizioni della presente legge hanno effetto a decorrere dal bilancio successivo a quello presentato posteriormente alla data di pubblicazione della legge medesima.