

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 311

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CURTI AURELIO, BELOTTI, BARBI, BERTÈ, BIANCHI GERARDO, BIASUTTI, BISANTIS, BOLOGNA, CASTELLUCCI, D'AREZZO, FABBRI FRANCESCO, FERRARI AGGRADI, FORLANI, FRACASSI, FUSARO, GAGLIARDI, GALLI, GHIO, GIOIA, GRAZIOSI, ISGRÒ, LA PENNA, LEONE RAFFAELE, LUCCHESI, MALFATTI FRANCO, MATTARELLI GINO, PATRINI, PINTUS, RADI, RAMPA, RUSSO VINCENZO, SABATINI, SCARLATO, SIMONACCI, TANTALO, VINCELLI, ZUGNO

Presentata il 26 luglio 1963

Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il bilancio dello Stato è un documento molto strano: incomprendibile ai non competenti, difficile ed illogico per gli stessi iniziati.

Nel quadro di una democrazia parlamentare si può affermare che non si ha un vero ed autentico bilancio dello Stato.

Attualmente vengono presentati al Parlamento tanti stati di previsione della spesa quanti sono i Ministeri. Ogni stato di previsione di spesa è praticamente l'elenco dettagliato delle spese di un Ministero. Tanti elenchi di spese quanti sono i Ministeri, quindi niente bilancio in senso proprio. Gli elenchi di spesa vengono approvati con altrettante leggi, uno dopo l'altro.

Nello stato di previsione del Ministero del tesoro vi è pure lo stato di previsione di tutte le entrate dello Stato.

Competente alle entrate è il Ministro delle finanze non quello del tesoro, comunque è piccola incongruenza di fronte a ben maggiori controsensi. Parrebbe quindi che lo stato di previsione del Ministero del tesoro sia un vero bilancio: da un lato le entrate, dall'altro lato le spese.

Niente affatto, perché mentre le entrate registrate sono sì tutte le entrate dello Stato, le spese elencate sono solamente quelle amministrative dal Ministero del tesoro, ivi compresi gli oneri attinenti agli organi superministeriali quali la Presidenza della Repubblica, il Parlamento, la Corte Costituzionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Presidenza del Consiglio dei ministri. Mancano quindi tutte le spese degli altri Ministeri i quali presentano i propri separati stati di previsione della spesa.

L'articolo finale della legge di approvazione dello stato di previsione del Ministero del tesoro contiene però un riepilogo che potrebbe costituire il bilancio dello Stato.

Riportiamo ad esempio, l'ultimo articolo della legge di stato di previsione del Tesoro dell'esercizio 1961-62:

ART. 28. — È approvato l'unito riepilogo da cui risulta l'insieme dell'entrata e della spesa prevista per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962, e cioè:

RIEPILOGO

Entrata e spesa effettiva

Entrata	L.	4.029.989.138.668
Spesa	»	4.315.156.054.507
Disavanzo effettivo	L.	285.166.915.839

Movimento di capitali.

Entrata	L.	64.638.868.227
Spesa	»	514.696.148.446
Disavanzo	»	450.057.280.219

Riassunto generale.

Entrata	L.	4.094.628.006.895
Spesa	»	4.829.852.202.953
Disavanzo finanziario L.		735.224.196.058

Segue poi il riepilogo di tutti gli stati di previsione dell'entrata e della spesa che per l'esercizio 1961-62 è riportato integralmente nella tabella A.

A tal punto si deve convenire che ci troviamo veramente di fronte ad un bilancio. Pur prescindendo, per ora, da critiche al metodo con cui viene impostato il documento, questo è tecnicamente un bilancio, però il Parlamento che costituzionalmente

deve approvare il bilancio, in realtà non può votare alcun bilancio.

Ricorriamo ad un paragone. Il Governo è di fronte ad una bilancia. Il Ministro delle finanze procede a caricare il piatto delle « entrate ». Vi pone dei pesi di varia quantità: sono i pesi tributari nei loro gettiti. Indi aggiunge altri pesi monetari: le entrate patrimoniali dello Stato ed i proventi dei servizi pubblici. Dall'altra parte, sul piatto delle « spese », il Ministro del tesoro con l'assistenza del Ministro del bilancio e con l'intervento dei singoli Ministri dosa la riempitura di tanti pacchetti — uno per Ministero — che rappresentano le spese di ciascun Ministero. Di solito la bilancia non è mai in equilibrio, ma pende dalla parte del piatto della spesa.

Tutto quanto è nei piatti della bilancia viene ora tolto dalla bilancia e viene portato sui tavoli del Parlamento.

Così, per quanto riguarda le spese, abbiamo tanti bei pacchetti confezionati ed etichettati con l'indicazione del Ministero ed il Parlamento può esaminare il contenuto di ciascuna confezione, può anche spostare l'assetto interno in ogni confezione ma non può togliere nulla ad un pacco per aggiungere ad un altro.

I disegni di legge degli stati di previsione della spesa vengono approvati dall'una e dall'altra Camera uno alla volta. Se ad esempio è già stato votato lo stato di previsione per il Ministero della difesa non è che successivamente nell'esaminare un altro stato di previsione, ad esempio del Ministero della pubblica istruzione, si possa alleggerire l'onere di spesa del Ministero della difesa per incrementare correlativamente la spesa del Ministero della pubblica istruzione, giacché il disegno di legge della spesa del Ministero della difesa è già approvato. Non è neppure che l'approvazione del riepilogo degli stati di previsione preceda e vincoli i singoli stati di previsione, ché questi ultimi sono leggi autonome rispetto al riepilogo. Infatti, pleonasticamente e parzialmente, lo rammenta l'articolo 6 della legge di stato di previsione del tesoro.

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA A.

RIEPILOGO DEGLI STATI DI PREVISIONE DELL'ENTRATA E DELLA SPESA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1961-62

MINISTERI	PARTE ORDINARIA		PARTE STRAORDINARIA			INSIEME		TOTALE GENERALE (colonne 5 e 6)					
	Entrate e spese effettive	1	Entrate e spese effettive	2	Movimento di capitali	3	Totale		4	Entrate e spese effettive (colonne 1 e 2)	5	Movimento di capitali	6
													7
SPESA													
Tesoro	707.942.471.310		826.272.425.405		405.090.892.460		1.231.363.317.865		1.534.214.896.715		405.090.892.460		1.939.305.789.175
Finanze	437.912.223.000		31.349.510.000		670.234.000		32.019.744.000		469.261.733.000		670.234.000		469.931.967.000
Grazia e giustizia	77.523.255.000		1.166.500.000		»		1.166.500.000		78.689.755.000		»		78.689.755.000
Affari esteri	31.259.015.710		2.057.013.600		11.151.120		2.068.164.720		33.316.029.310		11.151.120		33.327.180.430
Pubblica istruzione	515.467.229.970		10.041.829.400		»		10.041.829.400		525.509.059.370		»		525.509.059.370
Interno	169.618.497.000		26.202.699.319		25.752.015.146		51.954.714.465		195.821.196.319		25.752.015.146		221.573.211.465
Lavori pubblici	32.986.705.000		25.167.771.046		150.520		25.167.821.566		284.664.376.046		150.520		284.664.526.566
Trasporti	11.408.223.000		11.057.758.400		»		11.057.758.400		22.465.981.400		»		22.465.981.400
Poste e telecomunicazioni	128.790.000		»		»		»		128.790.000		»		128.790.000
Difesa	641.658.602.600		89.805.780.000		7.500.000.000		97.305.780.000		731.464.382.600		7.500.000.000		738.964.382.600
Agricoltura e foreste	31.133.823.000		75.082.908.800		12.104.205.200		87.187.114.000		106.266.731.800		12.104.205.200		118.370.937.000
Industria e commercio	9.224.498.200		29.197.455.700		»		29.197.455.700		38.421.953.900		»		38.421.953.900
Lavoro e previdenza sociale	177.518.230.000		8.482.709.097		»		8.482.709.097		186.000.939.097		»		186.000.939.097
Commercio con l'estero	6.823.864.000		366.700.000		»		366.700.000		7.190.564.000		»		7.190.564.000
Marina mercantile	8.469.490.000		15.963.000.000		20.000.000		15.983.000.000		24.432.490.000		20.000.000		24.452.490.000
Bilancio	82.380.000		»		»		»		82.380.000		»		82.380.000
Partecipazioni statali	384.780.000		700.000.000		63.500.000.000		64.200.000.000		1.084.780.000		63.500.000.000		64.584.780.000
Sanità	52.692.787.000		50.000		»		50.000		52.692.837.000		»		52.692.837.000
Turismo e spettacolo	5.817.880.000		17.629.298.950		47.500.000		17.676.798.950		23.447.178.950		47.500.000		23.494.678.950
TOTALE	2.918.102.744.790		1.397.053.309.717		514.696.148.446		1.911.749.458.163		4.315.156.054.507		514.696.148.446		4.829.852.202.959
ENTRATA	3.891.757.490.114		138.231.648.554		64.638.868.227		202.870.516.781		4.029.989.138.668		64.638.868.227		4.094.628.006.895
DIFFERENZE	+ 973.654.745.324		— 1.258.821.661.163		— 450.067.280.219		— 1.708.878.941.382		— 285.166.915.839		— 450.067.280.219		— 735.224.196.058

ART. 6. — « Le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa delle singole Amministrazioni per l'esercizio finanziario 1961-62 in dipendenza di speciali disposizioni legislative restano stabilite nell'importo degli stanziamenti autorizzati con gli stati di previsione medesimi ».

Ora non si sfugge al dilemma: o il riepilogo precede e blocca gli altri stati di previsione quanto a ciascun loro ammontare complessivo oppure il riepilogo deve essere approvato successivamente come riassunto di tutte le leggi degli stati di previsione.

Nella prima ipotesi si può dire che gli stati di previsione sono leggi autonome ma contemporaneamente occorre affermare che esse sono subordinate al riepilogo quanto al limite massimo di spesa, nella seconda ipotesi il riepilogo è veramente tale, però subisce le eventuali variazioni avvenute nell'approvazione degli stati di previsione completamente autonomi, conché si avrebbe un modo veramente irresponsabile di confezionare il bilancio dello Stato.

Peraltro, si dovrebbe convenire che quest'ultima maniera sarebbe quella più coerente con il 1° comma dell'articolo 81 della Costituzione quando si vuol interpretare quali bilanci gli stati di previsione: essi devono essere tutti dello stesso rango quindi non c'è luogo per la supremazia di uno sugli altri.

Non è che deprecando nel sistema in vigore un esautoramento di fatto delle prerogative costituzionali del Parlamento, si intenda creare difficoltà al Governo, giacché semmai la maggioranza per mezzo del suo voto, affermerà il proprio sostegno alla proposta governativa, però dal punto di vista formale, non è possibile eliminare ogni eventualità di intervento del Parlamento per distribuire diversamente la pubblica spesa. Solo mediante la presentazione di un unico bilancio dello Stato è possibile una discussione ed una presa di posizione del Parlamento nella distribuzione della spesa. Il bilancio dello Stato deve essere visto unitariamente in quanto è il documento più concreto di una linea politica e programmatica della maggioranza.

Con un bilancio unico si rende anche un'agevolazione al Governo, al Parlamento ed al Paese poiché si abbrevia di molto il periodo di discussione dei bilanci, dovendosi approvare in seduta plenaria una sola legge contro le diciannove attuali. Si tenga presente che normalmente in un anno, ben un terzo delle sedute delle Assemblee legislative

sono assorbite dalla discussione dei bilanci, con il risultato che quasi costantemente si deve ricorrere all'esercizio provvisorio.

L'attuale metodo di presentazione del bilancio è stabilito dall'articolo 35 della legge 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, il quale articolo prescrive: « I singoli stati di previsione della spesa formano oggetto di altrettanti disegni di legge. Il disegno di legge relativo allo stato di previsione del Ministero del tesoro comprende anche lo stato di previsione dell'entrata ed il riepilogo generale del bilancio preventivo ».

Occorre quindi modificare la legge sulla contabilità generale dello Stato per addivinare alla presentazione di un bilancio unico.

Si sostiene che contro una formulazione del genere sta l'articolo 81 della Costituzione, il quale prescrive: « Le Camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo ».

Il testo della Costituzione usa il plurale, però nel comma successivo dell'articolo 81 si dice: « l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi ». Ed ancora nel 3° comma dell'articolo 81, c'è scritto: « Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese ».

Perché prima il plurale e poi il singolare? Dagli atti dell'Assemblea costituente apprendiamo che il testo elaborato dalla Commissione per la Costituzione usava il singolare, « Le Camere approvano ogni anno il bilancio » (articolo 77 del progetto di Costituzione). Nella seduta del 17 ottobre 1947 non fu presentato alcun emendamento per sostituirvi il plurale. Anche l'emendamento De Vita, sostitutivo dell'intero articolo, ripeteva al 1° comma il singolare; così altri emendamenti al 2° ed al 3° comma recavano sempre il termine « bilancio ».

Solo quando il Presidente della Costituente annunciò di passare alla votazione, chiese la parola l'onorevole Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, asserendo di rilevare un errore di stampa: « bilanci » e non « bilancio », per evitare l'equivoco che si possa fare un bilancio non distinto per Ministeri. La tesi dell'errore di stampa passò tacitamente ma venne corretto solamente il primo comma. Così restò la contraddizione tra il 1° comma ed i due successivi.

Comunque il plurale c'è e va rispettato proprio nella sua contrapposizione al singolare dei seguenti commi. Ora non è che il

rispetto avvenga per mezzo degli stati di previsione della spesa che bilanci non sono, può invece essere adempiuto se si prendono in considerazione il bilancio dello Stato ed i bilanci — tecnicamente bilanci — delle Amministrazioni autonome. Allora il 2° e 3° comma si riferiscono solo al bilancio dello Stato e non ai bilanci delle Amministrazioni autonome: il che è vero se si considera il contenuto di tali commi. La Costituzione non è quindi contro la logica né contro la scienza finanziaria.

È invece in disarmonia con la Costituzione l'articolo 35 della legge sulla contabilità generale dello Stato. Esso infatti formula disposizioni per il Parlamento. Le norme per il Parlamento possono essere contenute solamente o nella Costituzione o nel regolamento che ciascuna Camera dà ai propri lavori, non in una legge ordinaria. È vero che la legge sulla contabilità dello Stato precede nel tempo la Costituzione, è anche vero che il Parlamento può dettare norme ed impegni per il Governo, però l'articolo 35 della legge sulla contabilità generale dello Stato non regge più dopo la promulgazione della Costituzione.

Bilancio funzionale.

Il bilancio di un Ente pubblico è l'esposizione di una previsione. Pur basato nell'arido linguaggio delle cifre, è la fotografia di un modello da eseguire. Le possibili differenziazioni sostanziali risiedono certamente nella progettazione del modello, giacché in tale sede le scelte sono innumerevoli; parrebbe invece che la fotografia del plastico non dovrebbe dar luogo a diversità trattandosi di una riproduzione quasi meccanica in cui non v'è posto per l'estrosità soggettiva di un artista. Invece non è affatto così: anche nella fotografia di un medesimo oggetto vi è una varietà notevole di riproduzioni in relazione al punto da cui si eseguisce la fotografia, all'obbiettivo che si usa, all'apertura focale, alla luce, ecc.

C'è modo e modo di redigere un bilancio pur con le stesse cifre da raggruppare, pur essendo l'uno e l'altro matematicamente esatti. Come nella fotografia, si possono mettere più in risalto certi aspetti e lasciare in ombra altri, come nella esposizione verbale o scritta si può andare dritti all'idea essenziale che si vuole comunicare, oppure ci si può perdere in un mare di parole che confondono.

L'impostazione tradizionale attuale non è idonea alle finalità politiche del Governo e

del Parlamento, e non è colpa del Governo se ciò avviene: esso segue i dettami della legge sulla contabilità generale dello Stato.

In qualsiasi ente pubblico si incontrano, debitamente ingranditi, gli stessi fenomeni che accadono al buon padre di famiglia che si scervella a fare previsioni sospirando ciò che non può ancora conseguire.

Nella vita di qualunque individuo vi sono due attività caratteristiche: l'attività vegetativa e l'attività di accrescimento.

Conservare in vita ciò che esiste: vitto, vestiario, alloggio e riscaldamento con i relativi consumi e manutenzioni. Occorre anzitutto quadrare il bilancio preventivo dell'attività conservativa, poi si punta il desiderio a qualcosa di nuovo. Per il capo famiglia di modeste condizioni sarà qualche libro, la radio, il frigorifero, la televisione e via via salendo, l'automobile, la proprietà dell'alloggio, ecc.

Con le debite proporzioni, così per i ricchi, così per i poveri: è il bilancio preventivo dell'attività di accrescimento. A meno che non capiti un'entrata straordinaria come un'eredità, un premio inaspettato od una vincita, occorrerà magari comprare a rate oppure risparmiare per raggiungere la cifra necessaria.

È d'uopo allora che il bilancio dell'attività conservativa si chiuda in avanzo e con l'avanzo far fronte alla novità dell'accrescimento. Soddisfatta che sia la nuova esigenza, questa passa nella normalità, quindi nel bilancio preventivo dell'attività conservativa si tiene conto dei consumi e delle manutenzioni ad essa inerenti. Indi si tende a soddisfare un'altra esigenza, e così via. Per lo Stato, come per qualsiasi altro Ente pubblico, è la stessa cosa, anzi mentre vi può essere l'individuo che per sua ignavia si riduce alla pura vita vegetativa o che, pur volendolo, non riesce a spezzare la morsa della miseria per conseguire qualche reale accrescimento, per lo Stato retto a regime democratico, la concorrenza elettiva sprona automaticamente la dirigenza politica a promuovere l'attività di accrescimento.

In Italia l'azione del Governo e del Parlamento è tesa ad una politica di sviluppo. Il bilancio dello Stato deve illustrare tale realtà, il bilancio è anzi strumento per il perseguimento dello sviluppo economico.

Occorre quindi separare il bilancio di funzionamento dal bilancio di accrescimento

In termini ragionieristici è opportuno riferirci al bilancio normale ed al bilancio straordinario. Bilancio normale perché accanto alle

spese ordinarie si elencano anche le spese straordinarie ricorrenti, in modo da comprendere tutti gli oneri inerenti ai servizi in atto. Ad esempio una spesa straordinaria ricorrente molto importante è quella relativa all'ammortamento dei debiti contratti. Bilancio straordinario perché oltre le spese di accrescimento può comprendere qualche uscita di natura diversa: ad esempio l'eventuale *deficit* del bilancio normale od i disavanzi delle gestioni autonome.

Comunque è pura questione di terminologia, il merito non cambia. Volendo si può benissimo usare le dizioni « bilancio di funzionamento » e « bilancio di accrescimento ». L'importante non è allarmarsi se nel bilancio di accrescimento figura qualche voce nega-

tiva la quale però ha un'efficacia di espansione nei riguardi dei cittadini, come ad esempio il *deficit* delle ferrovie e copertura del prezzo politico delle tariffe ferroviarie.

A tal punto è opportuno chiarire che il bilancio normale e straordinario costituiscono finanziariamente un bilancio unico, giacché l'avanzo o il disavanzo della parte normale è riportato in quello straordinario in modo da saldare un quadro all'altro. Per meglio dire, l'esposizione della previsione è unitaria ancorché la pubblicazione sia divisa in due volumi.

Per maggiore chiarezza viene riportato qui di seguito il bilancio di previsione per l'esercizio 1961-62 trasformato nel sistema dianzi illustrato.

BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ESERCIZIO 1961-62

N. B. — I dati sono tratti dai disegni di legge degli stati di previsione.
I totali generali dell'entrata e della spesa sono uguali a quelli del riepilogo generale contenuto nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

BILANCIO DI PREVISION

BILANCIO NORMALE (FUNZIONAMENTO)		ENTRATA
TITOLO I. — ENTRATE EFFETTIVE.		
1. — Redditi patrimoniali dello Stato		12.449.188.000
2. — Interessi attivi e dividendi		620.000.000
3. — Prodotti netti di aziende e gestioni autonome		57.344.772.000
4. — Proventi dei servizi pubblici minori		27.228.750.000
5. — Imposte sul reddito		648.250.000.000
6. — Imposte sul patrimonio		184.300.000.000
7. — Imposte sui trasferimenti e sugli affari		1.148.000.000.000
8. — Imposte di fabbricazione		608.400.000.000
9. — Imposte di consumo sui generi di monopolio		495.800.000.000
10. — Altre imposte sui consumi		54.012.000.000
11. — Dogane e diritti marittimi		200.000.000.009
12. — Sovrimposte di confine.		28.500.000.000
13. — Addizionali ad altre imposte		24.380.000.000
14. — Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco		51.050.000.000
15. — Tasse e diritti		268.770.000.000
16. — Rimborsi e concorsi nelle spese		21.344.355.114
17. — Proventi vari		61.308.425.000
	TOTALE TITOLO I	3.891.757.490.114
TITOLO II — MOVIMENTO DI CAPITALI.		
18. — Riscossione di crediti.		
	TOTALE TITOLO II	40.015.008.881
	TOTALE DELLE ENTRATE	3.931.772.498.995
TITOLO III — PARTITE DI GIRO.		
19. — Partite che si compensano nella spesa.		
	TOTALE TITOLO III	8.790.234.000
	TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE DEL BILANCIO NORMALE	3.940.562.732.995

SERCIZIO 1961-62

BILANCIO NORMALE (FUNZIONAMENTO)		SPESA
TITOLO I — SPESE EFFETTIVE.		
<i>Oneri non ripartibili.</i>		
1. — Debito vitalizio ai benemeriti della Patria		215.320.000.000
2. — Debiti perpetui, redimibili e variabili — interessi		263.326.636.500
3. — Partecipazioni delle regioni		93.100.000.000
4. — Partecipazioni delle provincie		12.000.000.000
5. — Partecipazioni dei comuni		50.869.453.000
6. — Fondi di riserva		169.735.000.000
 <i>Spese per organi e servizi dello Stato.</i>		
7. — Presidenza della Repubblica		1.207.000.000
8. — Parlamento		10.584.000.000
9. — Corte Costituzionale		560.000.000
10. — Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro		400.000.000
11. — Presidenza del Consiglio dei Ministri		19.557.550.000
12. — Bilancio		121.780.000
13. — Tesoro		67.699.198.355
14. — Finanze		437.912.223.000
15. — Grazia e Giustizia		77.523.255.000
16. — Affari esteri		31.378.429.310
17. — Affari interni:		
assistenza pubblica		24.182.000.000
affari di culto		165.550.000
sicurezza pubblica		93.604.670.000
altri servizi		51.695.477.000
18. — Pubblica istruzione		516.849.459.370
19. — Difesa		641.658.602.600
20. — Lavori pubblici		147.585.463.001
21. — Trasporti		14.908.223.000
22. — Marina mercantile		8.469.490.000
23. — Poste e telecomunicazioni		128.790.000
24. — Agricoltura e foreste		95.247.709.800
25. — Industria e commercio		13.383.528.900
26. — Commercio con l'Estero		6.990.564.000
27. — Lavoro e Previdenza sociale		185.518.459.400
28. — Turismo e spettacolo		6.315.380.000
29. — Partecipazioni statali		384.780.000
30. — Sanità		52.692.837.000
31. — Sviluppo del Mezzogiorno		738.700.000
	TOTALE TITOLO I	3.311.814.209.236
 TITOLO II — MOVIMENTO DI CAPITALI.		
32. — Estinzione di debiti		316.624.914.446
	TOTALE DELLE SPESE	3.628.439.123.682
 TITOLO III — PARTITE DI GIRO.		
33. — Partite che si compensano nell'entrata		8.790.234.000
	TOTALE GENERALE DELLE SPESE DEL BILANCIO NORMALE	3.637.229.357.682
Avanzo del bilancio normale		303.333.375.313
	TOTALE	3.940.562.732.995

BILANCIO DI PREVISION

BILANCIO STRAORDINARIO (ACCRESIMENTO)		ENTRATA
TITOLO I — ENTRATE EFFETTIVE.		
1. — Avanzo del bilancio normale		303.333.375.313
2. — Imposte straordinarie		75.650.000.000
3. — Imposte di competenza esercizi precedenti		—
4. — Rimborsi e concorsi nelle spese		27.370.770.000
5. — Proventi vari		30.979.503.900
	TOTALE TITOLO I	437.333.649.213
TITOLO II. — MOVIMENTO DI CAPITALI.		
6. — Vendita di beni e affrancamenti di canoni		1.001.000.000
7. — Accensione di debiti		19.064.000.000
8. — Emissione di monete		—
	TOTALE TITOLO	20.065.000.000
	TOTALE ENTRATE DEL BILANCIO STRAORDINARIO	457.398.649.213
	ENTRATE A PAREGGIO FINANZIARIO	735.224.196.058
	TOTALE	1.192.622.845.271

BIZIO 1961-62

ANCIO STRAORDINARIO (ACCRESIMENTO)	SPESA		
	Titolo I Spese effettive	Titolo II Movimento di capitali	TOTALE
ONERI NON RIPARTIBILI.			
- Disavanzo del bilancio normale	—	—	—
- Estinzione anticipata di debiti	—	—	—
- Contributi a Regioni	150.000.000	—	150.000.000
- Contributi a Province	21.000.000.000	—	21.000.000.000
- Contributi a Comuni	5.010.500.000	—	5.010.500.000
- Fondi di riserva	193.554.100.000	22.312.000.000	215.866.100.000
SPESE PER ORGANI E SERVIZI DELLO STATO.			
- Presidenza della Repubblica	—	—	—
- Parlamento	—	—	—
- Corte Costituzionale	—	—	—
- Consiglio nazionale dell'economia e lavoro	—	—	—
- Presidenza del Consiglio dei Ministri	20.132.800.000	—	20.132.800.000
- Bilancio	—	—	—
- Tesoro	55.047.369.405	80.651.500.000	135.698.869.405
- Finanze	3.749.510.000	—	3.749.510.000
- Grazia e Giustizia	1.166.500.000	—	1.166.500.000
- Affari Esteri	19.929.600.000	—	19.929.600.000
Affari Interni:			
assistenza pubblica	25.651.749.319	—	25.651.749.319
affari di Culto	—	—	—
sicurezza pubblica	—	—	—
altri servizi	531.750.000	25.020.000.000	25.551.750.000
- Pubblica Istruzione	8.659.600.000	—	8.659.600.000
- Difesa	112.405.780.000	1.500.000.000	113.905.780.000
- Lavori pubblici	141.685.500.000	—	141.685.500.000
- Trasporti	89.951.111.400	—	89.951.111.400
- Marina Mercantile	16.054.000.000	—	16.054.000.000
- Poste e Telecomunicazioni	—	—	—
- Agricoltura e Foreste	11.169.022.000	12.050.000.000	23.219.022.000
- Industria e Commercio	25.529.175.000	8.012.000.000	33.541.175.000
- Commercio con l'Estero	200.000.000	—	200.000.000
- Lavoro e Previdenza Sociale	482.479.697	—	482.479.697
- Turismo e Spettacolo	17.131.798.450	—	17.131.798.450
- Partecipazioni Statali	700.000.000	63.500.000.000	64.200.000.000
- Sanità	10.685.000.000	—	10.685.000.000
- Sviluppo del Mezzogiorno	199.000.000.000	—	199.000.000.000
TOTALE	979.577.345.271	213.045.500.000	1.192.622.845.271

RIEPILOGO DELLE ENTRATE

	Normali	Percentuale	Straordinarie	Percentuale	TOTALE	Percentuale
ENTRATE EFFETTIVE.						
Redditi patrimoniali dello Stato	12.449.188.000	0,32	—	—	12.449.188.000	0,3
Interessi attivi	620.000.000	0,02	—	—	620.000.000	0,0
Prodotti netti di Aziende e Gestioni	57.344.772.000	1,47	—	—	57.344.772.000	1,4
Proventi dei servizi pubblici minori	27.228.750.000	0,70	—	—	27.228.750.000	0,6
Imposte sul reddito	648.250.000.000	16,65	—	—	648.250.000.000	16,1
Imposte sul patrimonio	184.300.000.000	4,73	—	—	184.300.000.000	4,5
» sui trasferimenti e sugli affari	1.148.000.000.000	29,54	—	—	1.148.000.000.000	15,1
» di fabbricazione	608.400.000.000	15,62	—	—	608.400.000.000	12,3
» di consumo generi monopolio	495.800.000.000	12,74	—	—	495.800.000.000	28,5
Altre imposte sui consumi	54.012.000.000	1,39	—	—	54.012.000.000	1,3
Dogane e diritti marittimi	200.000.000.000	5,14	—	—	200.000.000.000	4,9
Sovraimposte di confine	28.500.000.000	0,73	—	—	28.500.000.000	0,7
Addizionali ed altre imposte	24.380.000.000	0,62	—	—	24.380.000.000	0,6
Lotto, lotterie, ecc.	51.050.000.000	1,31	—	—	51.050.000.000	1,2
Tasse e diritti	268.770.000.000	6,90	—	—	268.770.000.000	6,6
Rimborsi e concorsi nelle spese	21.344.335.114	0,55	27.370.770.000	20,42	48.715.125.114	1,2
Proventi vari	61.308.425.000	1,57	30.979.503.900	23,12	92.287.928.900	2,2
Imposte straordinarie	—	—	75.650.000.000	56,46	75.650.000.000	1,8
	3.891.757.490.114	100,00	134.000.273.900	100,00	4.025.757.764.014	100,00
MOVIMENTO DI CAPITALI.						
Alienazione di beni	—	—	1.001.000.000	—	1.001.000.000	—
Accensione di debiti	—	—	19.064.000.000	—	19.064.000.000	—
Riscossione di crediti	40.015.008.881	—	—	—	40.015.008.881	—
Emissione di monete	—	—	—	—	—	—
	3.931.772.498.995	—	154.065.273.900	—	4.085.837.772.895	—
PARTITE DI GIRO.						
Partite compensative	8.790.234.000	—	—	—	8.790.234.000	—
	3.940.562.732.995	—	154.065.273.900	—	4.094.628.006.895	—
Entrate a pareggio finanziario					735.224.196.058	
					4.829.852.202.953	

RIEPILOGO DELLE SPESE

	Normali	Percentuale	Straordinarie	Percentuale	TOTALE	Percentuale
SPESE EFFETTIVE E MOVIMENTO CAPITALI.						
<i>Oneri non ripartibili.</i>						
Debito vitalizio ai benemeriti della Patria	215.320.000.000	6,50	—	—	215.320.000.000	4,78
Debiti perpetui, redimibili — interessi	263.326.636.500	7,95	—	—	263.326.636.500	5,84
Partecipazioni delle Regioni . .	93.100.000.000	2,81	150.000.000	0,01	93.250.000.000	2,07
Partecipazioni delle Provincie .	12.000.000.000	0,36	21.000.000.000	1,76	33.000.000.000	0,73
Partecipazione dei Comuni . . .	50.869.453.000	1,53	5.010.500.000	0,42	55.879.953.000	1,24
Fondi di riserva	169.735.000.000	5,12	215.866.100.000	18,14	385.601.100.000	8,56
<i>Spese per organi e servizi di Stato.</i>						
Presidenza Repubblica	1.207.000.000	0,036	—	—	1.207.000.000	0,026
Parlamento	10.584.000.000	0,32	—	—	10.584.000.000	0,23
Corte Costituzionale	560.000.000	0,017	—	—	560.000.000	0,015
Consiglio Nazionale Economia .	400.000.000	0,012	—	—	400.000.000	0,008
Presidenza Consiglio Ministri .	19.557.550.000	0,59	20.132.800.000	1,69	39.690.350.000	0,88
Bilancio	121.780.000	0,003	—	—	121.780.000	0,002
Tesoro	67.699.198.355	2,04	135.698.869.405	11,37	203.398.067.760	4,50
Finanze	437.912.223.000	13,22	3.749.510.000	0,31	441.661.733.000	9,80
Grazia e Giustizia	77.523.255.000	2,34	1.166.500.000	0,10	78.689.755.000	1,75
Affari esteri	31.378.429.310	0,94	19.929.600.000	1,67	51.308.029.310	1,14
Affari interni:						
Assistenza pubblica	24.182.000.000	0,73	25.651.749.319	2,15	49.833.749.319	1,10
Affari culto	165.550.000	0,005	—	—	165.550.000	0,003
Sicurezza pubblica	93.604.670.000	2,82	—	—	93.604.670.000	2,08
Altri servizi	51.695.477.000	1,56	25.551.750.000	2,14	77.247.227.000	1,73
Pubblica istruzione	516.849.459.370	15,60	8.659.600.000	9,55	525.509.059.370	11,663
Difesa	641.658.602.600	19,45	113.905.780.000	0,72	755.564.382.600	16,86
Lavori pubblici	147.585.463.001	4,45	141.685.500.000	11,88	289.270.963.001	6,42
Trasporti	14.908.223.000	0,45	89.951.111.400	7,54	104.859.334.400	2,32
Marina Mercantile	8.469.490.000	0,25	16.054.000.000	1,35	24.523.490.000	0,54
Poste e telecomunicazioni . . .	128.790.000	0,004	—	—	128.790.000	0,003
Agricoltura e Foreste	95.247.709.800	2,87	23.219.022.000	1,94	118.466.731.800	2,63
Industria e Commercio	13.383.528.900	0,40	33.541.175.000	2,82	46.924.703.900	1,05
Commercio estero	6.990.564.000	0,21	200.000.000	0,02	7.190.564.000	0,15
Lavoro e Previdenza Sociale . .	185.518.459.400	5,60	482.479.697	0,04	186.000.939.097	4,12
Turismo e spettacolo	6.315.380.000	0,19	17.131.798.450	1,43	23.447.178.450	0,52
Partecipazioni Statali	384.780.000	0,011	64.200.000.000	5,38	64.584.780.000	1,43
Sanità	52.692.837.000	1,59	10.685.000.000	0,89	63.377.837.000	1,40
Sviluppo Mezzogiorno	738.700.000	0,022	199.000.000.000	16,68	199.738.700.000	4,43
	3.311.814.209.236	100,00	1.192.622.845.271	100,00	4.504.436.954.507	100,00
Estinzione di debiti	316.624.914.446		—		316.624.914.446	
	3.628.439.123.682		1.192.622.845.271		4.821.061.868.953	
PARTITE DI GIRO.						
Partite compensative	8.790.234.000		—		8.790.234.000	
	3.637.229.357.682		1.192.622.845.271		4.829.852.202.953	

Comparazioni.

Ora alcune comparazioni fra il bilancio ufficiale dello Stato ed il nostro, nonché qualche spiegazione.

1°) L'elencazione adottata dal nostro bilancio pone in luce gli oneri non ripartibili e le spese per gli organi ed i servizi dello Stato. La suddivisione preminente delle voci per ministeri è generalmente idonea a rendere organicamente l'idea dei servizi e degli interventi statali. Fa eccezione il Ministero degli interni che raggruppa servizi non omogenei (dalla assistenza pubblica alla pubblica sicurezza).

Si può anche addivenire ad ulteriori suddivisioni. Non era però nostra intenzione compiere una svolta poco comprensibile.

2°) Mentre nel riepilogo ufficiale del bilancio la parte ordinaria segna un avanzo di lire 973.654.745.324, il nostro bilancio normale si attesta ad un avanzo di lire 303 miliardi 333.375.313, quindi sono state trasferite al bilancio normale spese straordinarie ricorrenti per lire 670.321.370.011. Trattasi di spese di conservazione e non di accrescimento, le cui voci più importanti riguardano l'ammortamento del debito redimibile per 316 miliardi e le pensioni di guerra per 320 miliardi.

3°) Lo stato di previsione ufficiale del Tesoro è una repubblica a sé. Eliminando e trasferendo in sede appropriata tutto ciò che non riguarda i servizi del Ministero del tesoro, si scende da un complesso di spesa di 4.939 miliardi alla più modesta cifra di 203 miliardi e vi sarebbe ancora materia da ripartire più opportunamente.

Ad esempio nello stato di previsione del Tesoro sono iscritti lire 78.895.796.500 per sovvenzioni alle ferrovie mentre lo stato di previsione dei trasporti registra solamente una spesa di poco superiore a 22 miliardi. Nella nostra presentazione tale cifra è stata iscritta nella voce dei Trasporti.

4°) Per i lavori pubblici straordinari del nostro bilancio si è operata qualche inserzione a scapito dello stato di previsione del Tesoro (ad esempio il contributo dello Stato per l'I.N.A.-Casa) e si sono tolte e ripartite nella sede opportuna cifre attinenti ai porti (marina mercantile), agli ospedali (sanità), ecc. Però il riordino è incompleto perché reso difficile dall'attuale metodo di elencazione dello stato di previsione dei lavori pubblici.

5°) Nel sistema di contabilità attualmente in vigore è stato abolito il titolo delle

partite di giro. Esse vengono ora imputate nel movimento di capitali.

Riteniamo che tale sistema sia errato in quanto altera la consistenza del movimento di capitali. La classificazione delle partite di giro venne eliminata a partire dall'esercizio 1927-28 in conseguenza dell'abolizione dei fitti figurativi che rappresentavano la posta di maggior consistenza della categoria stessa. Ma tale concetto non può essere accettato giacché la funzione delle partite di giro non può essere raffigurata nei fitti figurativi i quali sono se mai elementi da tenere in evidenza per la determinazione dei costi.

Le partite di giro costituiscono un fatto a sé che non ha alcuna influenza sul bilancio e l'ammontare di esse non deve intervenire a falsare, sia pur lievemente, l'indice percentuale di ciascuna voce sul totale dell'entrata o della spesa.

È ben vero che anche la distinzione fra la parte effettiva ed il movimento di capitali ha formato oggetto di critica in quanto talune partite, pur comportando movimenti nei valori patrimoniali, sono oggi comprese nella parte effettiva perché non attinenti a beni fruttiferi, inoltre si dà il caso di fatti che interessano il patrimonio sia sotto l'aspetto permutativo sia contemporaneamente sotto l'aspetto modificativo nel valore del patrimonio stesso.

Ma tutto ciò in un'azienda di erogazione ha importanza minima: sussiste invece il preminente significato di chiarire se le spese sono coperte con entrate effettive (tributi o redditi patrimoniali) oppure mediante depauperamento del patrimonio (ivi compreso l'eventuale indebitamento), ed in via secondaria sta pure l'interesse di conoscere quali erogazioni vadano ad incrementare il patrimonio e quali all'espletamento di opere pubbliche e all'espansione dei servizi e degli interventi statali.

Pertanto abbiamo ritenuto necessario ripristinare pienamente la distinzione fra la parte effettiva, il movimento di capitali e le partite di giro.

6°) Nelle entrate straordinarie abbiamo inserito la voce «imposte di competenza degli esercizi precedenti» senza però averne potuto indicare il rispettivo gettito, per mancanza di idonei dati. È un pro-memoria perché si abbia a recepire la necessità di tale posta. Infatti l'entrata attinente agli accertamenti arretrati degli evasori fiscali è ordinaria solo per l'imposta sui redditi validi per l'esercizio in corso ed è straordinaria per gli esercizi precedenti, tant'è che que-

st'ultima non si verificherà più nell'esercizio successivo.

Inoltre se in un esercizio si avesse un notevole ed eccezionale lavoro di accertamento (con efficacia retroattiva) tanto da produrre un'espansione del gettito, il dato di esso non può essere assunto per il preventivo dell'esercizio successivo, il quale invece dovrebbe registrare nella parte normale una cifra più bassa.

Istituendo la posta straordinaria si hanno due vantaggi: salvaguardare la solidità del bilancio normale e indicare lo sforzo degli uffici tributari per il reperimento degli evasori.

Non si deve però confondere la previsione del gettito degli accertamenti retroattivi con gli accertamenti inerenti all'esercizio che non vengono riscossi interamente nell'esercizio stesso. In questa seconda ipotesi si avrà invece un residuo attivo.

Del fondo globale capitolo a sè.

Sia nella parte normale sia in quella straordinaria stupisce l'alta percentuale dei fondi di riserva rispetto al totale delle spese; nella straordinaria supera il 18 per cento. Interviene ad ingigantire il fondo a riserva, l'inserimento del fondo globale, cioè la cifra a copertura dei provvedimenti legislativi proposti dal Governo e non ancora approvati dal Parlamento. Ciò falsa tutta la struttura del bilancio preventivo. Esso non è più la previsione di un programma, ma è il calcolo preventivo delle entrate e delle uscite che tutte le leggi in vigore producono obbligatoriamente. La vera parte programmatica, cioè le nuove proposte del Governo sono contenute nei fondi di riserva.

Ad esempio, nel preventivo 1961-62 ai 23 miliardi di spesa straordinaria per l'agricoltura occorre aggiungere più di 11 miliardi nel fondo di riserva (Piano Verde, regolazione dei corsi di acqua, ecc.). Certo, ciascuno può ripartire per suo conto il fondo globale compulsando gli allegati allo stato di previsione del Tesoro e può sommare le cifre alle voci appropriate, così avrà veramente l'idea del piano programmatico del bilancio, però non si può dire che il bilancio dello Stato sia un documento di evidente chiarezza.

L'organizzazione dell'aggregato statale si fonda purtroppo su rapporti squisitamente formali prodotti dall'ossequio all'austerità della legge. Proprio il bilancio, pur nell'arido linguaggio delle cifre, può evadere tale ambito per promuovere l'organizzazione non formale della comunità. Esso precede e spiega la legge inserendola in una dinamica di

progresso. Non si deve adunque ridurre il bilancio ad una ricognizione *post legem*, ma restaurare la piena validità della sua efficacia propulsiva.

Si sostiene che non è possibile smobilizzare il fondo globale ed iscriverne i nuovi stanziamenti nelle singole voci del bilancio perché vi è l'impedimento del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione: « Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese ». Il fondo globale entro i fondi di riserva servirebbe per aggirare l'ostacolo della Costituzione in quanto sotto l'emblema della riserva non si stabiliscono nuove spese.

Ci pare che occorra invece distinguere fra il bilancio e la legge di approvazione del bilancio. È nella legge di approvazione del bilancio che non si possono autorizzare nuove spese al di fuori di quelle stabilite dalle leggi precedenti. Una cosa è prevedere nuove spese, altra cosa è stabilire nuove spese. Se la Costituzione avesse voluto vietare la previsione di nuove spese avrebbe dovuto recitare: « Nel bilancio di previsione non si possono inserire nuovi tributi e nuove spese ».

I costituenti invece tennero presente che le leggi di approvazione degli stati di previsione stabiliscono numerose autorizzazioni di spese, in conformità delle leggi in vigore (a).

(a) Vedasi ad esempio nello stato di previsione del Tesoro 1961-62:

ART. 7. — È autorizzata per l'esercizio finanziario 1961-62 la concessione di contributi da parte del Tesoro dello Stato a favore del Fondo per il culto, per porre lo stesso in grado di adempiere ai suoi fini di istituto, nei limiti dei fondi iscritti e che si renderà necessario iscrivere al capitolo n. 17 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'indicato esercizio.

ART. 8. — Ai sensi dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1955, n. 1312, è stabilita in lire 560 milioni la spesa occorrente per il funzionamento della Corte Costituzionale per l'esercizio 1961-62.

ART. 9. — Il contributo da corrispondere all'Azienda nazionale autonoma delle strade statali, ai sensi dell'articolo 40, lettera a) col decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 547, viene fissato per l'esercizio finanziario 1961-62, in lire 27 miliardi e 860.856.955.

ART. 10. — Per l'esercizio finanziario 1961-1962 l'assegnazione a favore dell'Istituto centrale di statistica di cui alla legge 9 luglio 1926, n. 1162, è autorizzata in lire 3.404.738.600.

Nella suddetta somma sono comprese anche le assegnazioni: di lire 540.000 concessa ai sensi del regio decreto 2 giugno 1927, n. 1035, per le spese di formazione delle statistiche agrarie e forestali e di lire 150.000 previste dal regio decreto 8 giugno 1933, n. 697, per il servizio della statistica del lavoro italiano all'estero.

Non si deve quindi nella legge del bilancio concedere nuove autorizzazioni.

In sede di Costituente l'onorevole Buffoni aveva proposto l'abolizione del comma citato. L'onorevole Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, nell'opporci all'abolizione affermò che la Camera discutendo i bilanci, « potrà aumentare o diminuire i capitoli ma non aumentare le imposte e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese ».

L'onorevole Bertone, più blandamente, ammise come legittima « la modificazione di tutte le voci del bilancio in più o in meno », ma affermò « che non è lecito introdurre nuovi tributi e nuove spese su cui non ci sia stato il lavoro preparatorio ».

A prescindere dalle autorizzazioni particolari a cui abbiamo fatto cenno, in ciascuno stato di previsione della spesa v'è un'autorizzazione generale. Per il Tesoro, ad esempio, l'articolo 2 dice: « È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero del Tesoro per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 in conformità dell'annesso stato di previsione (Tabella B) ».

Certo, per le nuove voci di spese tale regola deve essere modificata. Occorre prescrivere nella legge di contabilità che per i capitoli di bilancio recanti nuove spese ci sia la specifica annotazione « spesa senza autorizzazione », quindi i pagamenti saranno possibili per tutti gli altri capitoli ad eccezione di quelli privi di autorizzazione. Quest'ultima verrà quando sarà stata approvata la legge specifica, e se il Parlamento non approvasse la legge, il capitolo passerà a riserva oppure si procederà alla radiazione. Questo per voler essere quanto mai rigorosi. Sarebbe forse possibile che il Governo dia attuazione putacaso al piano verde, senza aver prima ottenuto l'approvazione della legge da parte del Parlamento? La Corte dei conti negherebbe la registrazione dei mandati. Quale norma d'altronde permette una così ampia assegnazione al fondo di riserva?

Ci pare che senza modificare la Costituzione si possa adempiere alla *ratio* della norma costituzionale e presentare un documento che risulti effettivamente un bilancio sia come programma politico sia come sintesi contabile.

Politica del bilancio.

La suddivisione in normale e straordinario guida i responsabili della politica del bilancio ad operare per il miglioramento del risultato della gestione normale giacché quanto più ampio è l'avanzo del bilancio normale tanto più si potrà sviluppare la spesa di accrescimento.

Migliorare il bilancio normale significa incrementare le entrate e ridurre i costi dei servizi.

Il vero parametro di misura della rigidità o meno di un bilancio è dato dall'entità dell'avanzo del bilancio normale. Le componenti a cui generalmente si ricorre (spesa del personale, ammortamento del debito redimibile, ecc.), dicono poco, mentre invece è ben più significativo il risultato finale.

Tanto più ampio è l'avanzo del bilancio normale, tanto più si potrà ricorrere all'indebitamento per finanziare il bilancio straordinario.

In tal caso non si può affermare che il bilancio complessivamente sia in disavanzo perché a fronte dell'accensione di un debito si può usare parte dell'avanzo per sostenere gli oneri degli interessi e dell'annualità di rimborso capitale.

Tornando all'esempio del buon padre di famiglia, supponiamo che egli dopo aver provveduto con lo stipendio mensile al vitto, all'alloggio, al vestiario ecc., possa tutti i mesi risparmiare 10 mila lire. Se si decide a comprare la televisione a rate di 10 mila lire al mese, avrà sì un debito da saldare, però il suo bilancio mensile è in pareggio, non in disavanzo. Talché nel nostro bilancio statale per l'esercizio 1961-62 si dovrebbe ridurre l'avanzo del bilancio normale della cifra necessaria e sufficiente a saldare l'ammortamento e gli interessi del debito che si accende per coprire il finanziamento delle spese di accrescimento.

Nel quadro seguente riportiamo le variazioni che si dovrebbero apportare nella drastica ipotesi di ammortamento decennale al saggio di interesse del 5 per cento. Se ne è inserito il pieno carico annuale arrotondato, ancorché nel primo anno, sia gli interessi sia la quota di esdebitazione intervengano in misura ridotta giacché il debito non verrà certamente contratto sin dal primo giorno dell'esercizio.

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

	Dati del bilancio	Variazioni	Risultato
BILANCIO NORMALE — SPESA			
2. — Debiti perpetui, redimibili ecc. interessi	- 263.326.636.500	+ 46.750.000.000	310.076.636.500
32. — Estinzioni di debiti	316.624.914.446	+ 86.000.000.000	402.624.314.446
Avanzo del bilancio normale	303.333.375.313	— 132.750.000.000	171.583.375.313
BILANCIO STRAORDINARIO — ENTRATA			
1. — Avanzo del bilancio normale	303.333.375.313	— 132.750.000.000	171.583.375.313
2. — Imposte straordinarie	75.650.000.000	—	75.650.000.000
3. — Imposte di competenza esercizi precedenti.	—	—	—
4. — Rimborsi e concorsi nelle spese	27.370.770.000	—	27.370.770.000
5. — Proventi vari	30.979.503.900	—	30.979.503.900
6. — Vendita di beni, ecc.	1.001.000.000	—	1.001.000.000
7. — Accensione di debiti	19.064.000.000	+ 866.974.196.058	886.038.196.058
8. — Emissione di monete.	—	—	—
Entrate a pareggio finanziario	735.224.196.058	— 735.224.196.058	—
TOTALE ENTRATA BILANCIO STRAORDINARIO	1.192.622.845.271		1.192.622.845.271

Quindi nel conto patrimoniale dello Stato vi è un aumento della partita « debiti » ma la gestione annuale non è in disavanzo. Per tale motivo non abbiamo accettato la dizione « disavanzo finanziario » ma abbiamo provvisoriamente usato la voce « entrate a pareggio finanziario ».

Simile manovra non è fattibile ripetutamente di esercizio in esercizio, però lo è finché si hanno fondate ragioni di prevedere che negli esercizi successivi si possa ancora chiudere il bilancio normale in avanzo sia per l'incremento delle entrate sia per la riduzione dei costi. Inoltre le erogazioni del bilancio straordinario direttamente od indirettamente procurano un incremento del reddito nazionale da cui sarà possibile trarre un aumento delle entrate fiscali.

Nel quadro di una politica di bilancio tesa al massimo rendimento dei mezzi finanziari per incrementare l'accrescimento, occorre valutare metodi e conseguenze della accensione dei debiti. Trattasi normalmente del prelievo di una parte del risparmio na-

zionale, quindi è necessario tener presenti le esigenze e le propensioni dei risparmiatori nell'ambito del mercato finanziario.

Lo Stato deve ricorrere per quanto possibile a debiti a medio e lungo termine quando gli investimenti sono di natura tale da comportare un lungo periodo di ammortamento tecnico. Non è logico per tali investimenti accendere obbligazioni a breve, tal come si trattasse di necessità contingenti di tesoreria, perché così facendo si appesantisce il bilancio normale e si frena la spinta dell'accrescimento.

Le uscite del bilancio straordinario sono prevalentemente: spese per opere pubbliche, spese per incrementi patrimoniali, spese per creazione di nuovi servizi o per ampliamento di quelli esistenti spese per investimenti produttivi.

Non è giusto minimizzare l'importanza delle erogazioni per opere pubbliche definendole spese ordinarie: la creazione di infrastrutture è un investimento ai fini dello sviluppo economico.

La possibilità di trasferire dal bilancio di accrescimento a quello di funzionamento spese di carattere misto è agevole per gli Stati ricchi non per gli Stati poveri. Ad esempio i Cantoni elvetici pongono in bilancio ordinario le spese per la pavimentazione delle strade considerando che non si tratta di nuove strade ma del miglioramento di quelle esistenti.

Una voce nuova da creare nel bilancio normale deve essere il fondo rinnovo delle attrezzature dell'azienda pubblica. Purtroppo i nostri Enti pubblici non lo fanno, così ci si rattrista quando nei pubblici uffici vediamo installazioni arcaiche. Solo a sprazzi qualche amministratore provvede a meccanizzare o modernizzare le attrezzature. Per fare ciò oggi occorre addivenire a stanziamenti straordinari, mentre è normale che i materiali di lavoro hanno un deperimento fisico e tecnico. Accantonando per i rinnovi non si appesantisce il bilancio normale ma si riducono i costi di gestione.

V'è adunque una politica del bilancio che è tutt'uno con la linea politica che la comunità ha scelto democraticamente e vi è una tecnica del bilancio che significa razionalizzazione dell'apparato statale.

Se si intende riordinare funzionalmente l'organizzazione burocratica, il punto di partenza è il bilancio in quanto esso determina il sistema di struttura dell'attività amministrativa e ne constata il rendimento.

Riforma del bilancio.

Vi sono stati dei tentativi di riforma: il disegno di legge Pella del 13 dicembre 1950, approvato dalla Camera ma respinto dal Senato e nella legislatura precedente la proposta di legge Bertone del 17 marzo 1959 e il disegno di legge Tambroni del 24 febbraio 1960.

Dette proposte contemplavano due obiettivi. Far coincidere l'anno finanziario con l'anno solare e conglobare la presentazione degli stati di previsione in un bilancio unico. Esse però non recavano alcuna innovazione circa l'impostazione del bilancio.

Dichiarandoci d'accordo nel merito di tali proposte riteniamo però che si debba estendere la riforma all'assetto del bilancio e che si debbano pure tenere in vita gli stati di previsione dei singoli Ministeri. Circa la impostazione del bilancio già si è detto abbastanza, passiamo quindi all'altro argomento.

Ci pare che il salto dai diciannove stati di previsione al bilancio unico sia trop-

po forte. Intendiamoci, vogliamo sì un bilancio unico però se al bilancio si devono allegare tutte le elencazioni di ripartizione della spesa in capitoli come avviene oggi, la discussione del bilancio diventerebbe chilometrica e disordinata. Si assisterebbe infatti ad un intervento sul bilancio in generale, poi ad un altro sull'agricoltura, indi sulle partecipazioni statali, poi si potrebbe tornare all'agricoltura e così via.

Le Camere dovrebbero invece in seduta plenaria, come prescrive l'articolo 72 della Costituzione, approvare il bilancio dello Stato ed i bilanci delle Amministrazioni autonome, successivamente le Commissioni in sede legislativa dovrebbero approvare le ripartizioni secondarie di entrata e di spesa nei limiti stabiliti dalla legge del bilancio.

Prima vi è la visione generale, il programma politico ed economico, dopo i piani dei singoli settori. Evidentemente il programma generale deve fondarsi sulla conoscenza delle situazioni particolari, però ciò avviene in sede di elaborazione. Da questa nasce un coordinamento, una sintesi: su di essa il Parlamento deve pronunciarsi ratificandola o modificandola.

Il bilancio non è una somma di addendi ricavati automaticamente. Si tenga presente che già attualmente qualcosa di simile è ammesso, infatti a mente dell'articolo 38-bis della legge sulla contabilità generale dello Stato, dopo l'approvazione degli stati di previsione della spesa è data facoltà a ciascun Ministro, d'intesa con il Ministro del tesoro, di suddividere i capitoli di spesa in articoli, quindi si ha addirittura una elencazione di ripartizione della spesa che è affidata al potere esecutivo.

Secondo la nostra proposta, fatto il quadro d'insieme e le proporzioni fra i vari settori, si discuterà necessariamente l'equilibrio interno in ciascun settore.

Taluno però obietta: si può, ma in seduta plenaria, non in Commissione, perché l'articolo 72 della Costituzione esige la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere dei disegni di legge di approvazione di bilanci.

Rispondiamo che i bilanci verrebbero approvati in aula, non in Commissione. Le ripartizioni di spesa, come all'inizio si è dimostrato, non sono bilanci. Far assurgere le ripartizioni di spesa e leggi non sarebbe costituzionalmente necessario, è un di più che significa massimo rispetto al metodo ed alla prassi democratica. Altrimenti sarebbe viepiù anticostituzionale l'articolo 38-bis della

legge sulla contabilità generale dello Stato, che, come si è detto, affida al Governo successive ripartizioni di spesa; più grandi o più piccole sono sempre ripartizioni. Notisi poi che l'articolo 38-bis è stato aggiunto nella legge di contabilità con il decreto-legislativo 21 aprile 1948, n. 600, quindi dopo la promulgazione della Costituzione.

La quale dopo aver iniziato il comma prescrivendo l'esame e l'approvazione diretta « per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale » ha abbandonato l'allocuzione « in materia » proseguendo: « e quelli... di approvazione di bilanci e consuntivi ». Se avesse detto « in materia di bilanci » si avrebbe avuta una sfera più ampia, giacché in senso generale si può dire che le ripartizioni di spesa appartengono alla materia di bilanci e con ancor maggior certezza si dovrebbe convenire che le leggi tributarie sono materia di bilanci in quanto, a differenza delle ripartizioni di spesa che non alterano i bilanci, le leggi tributarie, quasi sempre, modificano i bilanci nella loro realtà finanziaria. Ci pare quindi che la nostra proposta di riforma non lede minimamente la Costituzione mentre consente alle Camere un ampio esame del bilancio ed alle Commissioni specializzate una proficua trattazione della economia del proprio settore. Naturalmente ove vi fossero grosse questioni in un settore specifico, è sempre possibile la remissione alla Camera se viene fatta richiesta secondo le modalità previste dalla Costituzione. V'è da augurarsi che ciò non capiti sovente, altrimenti si tornerebbe alle lungaggini attuali però si avrebbe almeno un miglioramento, in quanto, essendo il bilancio già approvato, non vi sarebbe più luogo all'esercizio provvisorio ed il Governo, senza ancora tutte le ripartizioni di spesa approvate, potrebbe procedere ai pagamenti, anche per le ripartizioni non approvate sempre e comunque nei limiti delle autorizzazioni di spesa già concesse dal Parlamento.

Con la riforma, l'assetto degli stati di previsione di spesa deve mutare profondamente. L'elencazione delle spese deve articolarsi in una classificazione di primo grado rivolta a porre in evidenza l'onere delle funzioni principali svolte da ciascun dicastero ed in una classificazione di secondo grado che riporti gli elementi di costo di ogni funzione o servizio. Riteniamo cioè che si possa fondere l'impostazione delle previsioni su basi funzionali con l'impostazione su basi economiche in modo da usufruire dei dati positivi insiti nell'una e nell'altra formulazione, compensando così le rispettive deficienze.

Sarà pure opportuno rivedere il problema dei conti residui. I conti consuntivi tardano enormemente; d'altra parte hanno poco interesse. Per seguire l'andamento della gestione è più importante conoscere la situazione dei residui degli esercizi precedenti. Si deve quindi prescrivere che agli stati di previsione siano allegati gli stati dei residui a tutto l'esercizio precedente.

Con la nuova impostazione del bilancio preventivo e con una situazione aggiornata dei residui si dà veramente al Parlamento ed al Paese un quadro chiaro e completo della gestione della cosa pubblica.

Come conclusione presentiamo una proposta di legge di riforma che si fonda su tutto quanto dianzi esposto, salvo qualche dettaglio che non esige particolare illustrazione. Riteniamo solo opportuno far presente che indipendentemente da una completa definizione della ripartizione delle competenze fra il Ministero del bilancio ed il Ministero del tesoro, proponiamo di affidare al Ministero del bilancio la presentazione dei bilanci preventivi.

Onorevoli colleghi, vi abbiamo illustrato una proposta organica. Riteniamo che i motivi sopra esposti possano trovare il vostro consenso, pertanto caldegiamo la vostra approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 30 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

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

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

ART. 2.

L'articolo 34 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Entro il mese di luglio, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio, presenta al Parlamento il rendiconto consuntivo dell'anno finanziario scaduto il 31 dicembre precedente ».

ART. 3.

L'articolo 35 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Entro il mese di agosto il Ministro del bilancio, di concerto con il Ministro del tesoro, presenta al Parlamento il bilancio di previsione per l'anno finanziario che inizia il 1° gennaio successivo.

Entro il mese predetto il Ministro del bilancio, di concerto con il Ministro competente per materia, presenta al Parlamento il bilancio di ciascuna Amministrazione autonoma.

Il bilancio di previsione è ripartito nel bilancio normale e nel bilancio straordinario.

L'avanzo o il disavanzo del bilancio normale sono iscritti rispettivamente nell'entrata o nella spesa del bilancio straordinario.

I gettiti delle imposte straordinarie e le entrate concernenti previsioni di riscossioni afferenti a tributi di competenza degli esercizi arretrati sono iscritte nel bilancio straordinario.

Le entrate e le spese sono classificate in tre titoli: effettive, movimento di capitali, partite di giro.

I titoli si dividono in stanziamenti.

Gli stanziamenti di spesa mettono in evidenza:

- gli oneri non ripartibili;
- le spese relative agli Organi dello Stato;
- le spese relative ai servizi ed agli interventi di ciascun Ministero ».

ART. 4.

L'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Entro il mese di agosto, ciascun Ministro, di concerto con il Ministro del bilancio, presenta al Parlamento lo stato di previsione della spesa del proprio Ministero.

Le spese, distinte in spese normali e straordinarie, sono classificate nei titoli di cui al sesto comma dell'articolo precedente.

I titoli si dividono in categorie e le categorie in capitoli.

Il totale delle spese normali e quello delle spese straordinarie di ciascuno stato di previsione deve essere uguale al totale dei corrispondenti stanziamenti del bilancio di previsione.

Ai capitoli di spese concernenti previsioni di spese non stabilite dalle leggi vigenti, dev'essere apposta l'annotazione: « Spesa non stabilita ».

Lo stato di previsione del Ministero delle finanze comprende anche lo stato di previsione dell'entrata.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro comprende anche gli stanziamenti di spesa degli oneri non ripartibili nonché della Presidenza della Repubblica, del Parlamento, della Corte Costituzionale, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Lo stato di previsione della spesa di ciascun Ministero reca in allegato l'elenco delle eventuali entrate per tasse, diritti e corrispettivi di servizi di propria competenza.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici reca in allegato il riassunto delle spese rubricate negli stati di previsione degli altri Ministeri relative ad opere alla cui effettuazione è competente il Ministero dei lavori pubblici.

Se il Parlamento, con la legge di approvazione del bilancio di previsione, apporta modificazioni a stanziamenti di spesa del bilancio stesso, ciascun Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro del

bilancio, entro 10 giorni dall'approvazione della legge, presenta al Parlamento le varianti allo stato di previsione del proprio Ministero ».

ART. 5.

L'articolo 37 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Al bilancio di previsione ed agli stati di previsione sono allegati i conti dei residui al 31 dicembre dell'anno precedente.

I conti dei residui sono tenuti distinti da quelli della competenza in modo che nessuna spesa afferente ai residui possa essere imputata sui fondi della competenza e viceversa. I residui passivi della parte normale non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello cui si riferiscono, s'intendono perenti agli effetti amministrativi; possono però riprodursi nei bilanci e negli stati di previsione successivi.

I residui passivi della parte straordinaria possono essere mantenuti fino a che permanga la necessità delle spese per cui i capitoli vennero istituiti e in ogni caso non oltre il quinto esercizio successivo a quello a cui si riferiscono ».

ART. 6.

L'articolo 38 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« È vietato il trasporto da un capitolo all'altro dei fondi a ciascuno assegnati dalle leggi degli stati di previsione ».

ART. 7.

All'articolo 38-*bis* del regio decreto-legge 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, è aggiunto il seguente comma:

« La numerazione delle categorie, dei capitoli e degli articoli può essere discontinua in relazione alle necessità di una codificazione meccanografica ».

ART. 8.

L'articolo 80 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, è sostituito dal seguente:

« Entro il mese di ottobre il Ministro del bilancio fa l'esposizione finanziaria ».

ART. 9.

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:

« Ogni anno il Ministro del bilancio presenta al Parlamento, entro il mese di marzo, una relazione generale sulla situazione economica del Paese ».

ART. 10.

La presente legge avrà integrale effetto dal 1° gennaio 1965, mentre per la prima applicazione di essa il Ministro del bilancio presenterà al Parlamento, entro il 30 aprile 1964, le previsioni di entrata e di spesa per il semestre 1° luglio-31 dicembre 1964 nonché, entro il 31 agosto 1964, il bilancio di previsione per l'anno finanziario avente inizio il 1° gennaio 1965, effettuando entro il 31 ottobre 1964 la relativa esposizione finanziaria.

Il rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1962-63 e quello relativo al semestre 1° luglio-31 dicembre 1964 saranno presentati dal Ministro del tesoro al Parlamento, rispettivamente, entro il mese di gennaio 1965 ed entro il mese di luglio 1965.

ART. 11.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del bilancio, sarà provveduto, entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge, a coordinare con la legge stessa le preesistenti disposizioni legislative vigenti per le Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, nonché per gli Enti pubblici la cui gestione sia comunque collegata con quella dello Stato, al fine di far coincidere con l'anno solare i termini di riferimento del rispettivo bilancio.

Sono abrogate le norme incompatibili con quelle contenute nella presente legge.