

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1734

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FERRI MAURO, DE PASCALIS, SCRICCIOLO, ABATE

Presentata il 15 ottobre 1964

Modifiche all'ordinamento didattico per il conseguimento della laurea in scienze politiche e in economia e commercio

ONOREVOLI COLLEGHI! — La necessità dell'adeguamento degli studi universitari alle moderne esigenze della vita del Paese si fa ogni giorno più impellente. In queste esigenze si inquadra il problema della « contabilità dello Stato », che sarà bene chiamare « Contabilità pubblica » per i motivi che di seguito saranno specificati. Vero è che il problema stesso troverà adeguata soluzione nel quadro della riforma degli studi universitari; ma è, altresì, evidente l'urgenza di dare inizio ad un rinnovamento negli studi di tale materia in modo che venga fin da ora attratta l'attenzione generale sulla importanza della medesima non soltanto per coloro che vorranno servire una qualsiasi pubblica amministrazione ma anche per coloro che siano chiamati ad applicare il diritto in una posizione di contrapposizione rispetto agli enti pubblici.

Con la presente proposta si tende, appunto, a dare inizio ad un risveglio negli studi di questa materia, senza con ciò pregiudicare — ma agevolandone anzi l'ulteriore perfezionamento — la riforma generale degli studi universitari.

Il problema dell'insegnamento della contabilità di Stato nelle università è molto antico: se ne discusse in Parlamento fin dai primi anni della unificazione nazionale. È significativo, al riguardo, quanto venne detto alla Camera in occasione della discussione sul bilancio del Ministero della pubblica istru-

zione per il 1876. Nella tornata del 17 maggio 1876, l'onorevole Pierantoni contestò l'autonomia scientifica della contabilità di Stato, affermando, fra l'altro, che « la scienza della contabilità è una peregrina innovazione cancelleresca. È la burocrazia che si mette la toga del professore. La contabilità è un'arte relativa all'amministrazione di un popolo, al suo riordinamento amministrativo » (1).

A prescindere dal fatto che, alla luce delle più moderne esperienze, non è possibile limitare il contenuto della contabilità di Stato a quella parte che coincide col diritto amministrativo — in quanto verrebbero così trascurati gli aspetti, non meno essenziali, aventi attinenza col diritto costituzionale, col diritto processuale civile e penale, col diritto finanziario, col diritto civile, con la scienza delle finanze, con la scienza dell'amministrazione e con la ragioneria pubblica — è da rilevare che già a quell'epoca il Ministro della pubblica istruzione Messedaglia, replicando allo onorevole Pierantoni, nella tornata del 18 maggio 1876 disse fra l'altro « Contabilità dello Stato. Cotesta, si è detto, non è una scienza; tutt'al più potrebbe essere un'arte. Sia anche un'arte. Forseché vi sono dei limiti assoluti fra scienze ed arte? Vi è spesso

(1) *Atti parlamentari* — Camera — Discussioni del 17 maggio 1876, pag. 715.

una scala gerarchica di principi e di norme, che fanno che tal disciplina figure arte di fronte ad una che le è superiore, e si dica scienza rispetto ad altra che le viene di sotto. E poco rileva. Fatto sta che vi è una contabilità, un'arte (chiamatela come volete); vi è un complesso di principi di norme, che costituiscono un corpo di dottrina che si chiama contabilità; che si professa anche ad istituti pubblici di ordine superiore, anche in certe Università dell'estero; che ha esistito per molto tempo a quelle di Padova e Pavia, dall'ultima delle quali venne poi trasferita a Milano, e che trova il suo riscontro pratico in un intero ramo della carriera amministrativa » (1).

Nonostante la difesa del Ministro Messedaglia della contabilità di Stato, dopo qualche esperienza di cattedre attribuite a tale materia, vi è stato un progressivo rilassamento negli anni successivi; rilassamento che ha raggiunto il suo culmine nel periodo fascista. Quali ne sono le cause? Vi è anzitutto una causa remota che trae origine dal fatto che nel periodo che va dall'unificazione alle riforme del 1923, per l'accesso alle carriere direttive della pubblica amministrazione non era richiesta la laurea ma semplicemente il diploma di scuola media superiore. Sicché, come disse il Ministro Messedaglia nel discorso citato, le nostre facoltà giuridiche erano preordinate « alle carriere giudiziarie e forensi, ai consolati, e punto alle carriere amministrative. Le carriere amministrative non conoscono il diploma universitario; e si tenta supplirvi con un sistema di esami; ciascun Ministero ha il suo proprio sistema. Ma tutto questo che cosa esprime nel fondo, e a parte ogni eccentricità? Esprime che una cultura adatta ci vuole; e sarebbe pure bene che questa cultura toccasse in qualche modo, e secondo i casi, come avviene in qualche paese, fino ai gradi più elevati dell'istruzione universitaria » (2).

Quando nel 1923 venne fatta la riforma per l'accesso alle carriere amministrative — richiedendo il diploma di scuola media di secondo grado per il gruppo B e la laurea per il gruppo A — non si provvide al contemporaneo adeguamento degli studi universitari in funzione dei nuovi fini. Sicché, i giovani laureati, pur non avendola appresa nelle aule universitarie, sono stati costretti a sostenere la prova (scritta ed orale) di contabilità di

Stato nei concorsi per l'accesso alla carriera amministrativa.

Altra causa del rilassamento negli studi della contabilità di Stato è da ricercare nella natura degli istituti giuridici che dalla medesima dovrebbero essere approfonditi, coordinati e criticati — basta pensare al sistema delle garanzie obiettive per la gestione e il maneggio del pubblico denaro — in quanto proprio il regime fascista avrebbe dovuto provvedere all'inserimento di tale materia nelle università a seguito della riforma del 1923. Che in tale periodo non fosse concepibile un incoraggiamento degli studi di una materia che avrebbe ineluttabilmente investito la condotta degli organi politici è cosa più che naturale! Ma è altrettanto naturale che questi studi debbano essere promossi e incoraggiati oggi dallo Stato democratico.

A rendere sempre più urgente l'inserimento pieno ed organico della predetta materia nelle Facoltà giuridiche concorrono due elementi di primaria importanza: l'espansione dell'attività statale e degli altri enti pubblici, nonché la conseguente evoluzione della contabilità di Stato in « contabilità pubblica ».

Invero la progressiva evoluzione del campo di intervento dell'attività statale anche in settori una volta riservati esclusivamente ad attività privatistiche ha reso, da un lato, sempre più complessa la gestione del bilancio statale e, dall'altro, ha condotto alla creazione di nuovi organismi agenti nell'ambito pubblicistico.

Un sintomo autorevolissimo, che conferma e spiega questa evoluzione, si scorge nella Costituzione, la quale all'articolo 103, 2° comma, afferma che « la Corte dei conti ha giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica ».

Il termine « contabilità pubblica » adoperato dal costituente sta ad indicare non soltanto la contabilità di Stato, ma anche la contabilità di tutti gli altri enti pubblici.

Sulla natura giuridica della contabilità pubblica — e quindi anche della contabilità di Stato che ne è la parte principale — è decisamente orientata la dottrina prevalente, (1) pur non disconoscendosi alcune relazioni con materie tecniche.

(1) Sul contenuto della contabilità di Stato — oltre che della sua autonomia scientifica e di insegnamento — vedasi essenzialmente:

A. DE CUPIS: *Legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale*, Torino 1883, pag. 33 e segg.

G. VITAGLIANO: *Lezioni di contabilità di Stato*, Roma 1910, pag. 7.

(1) *Atti parlamentari* citati, pag. 825.

(2) *Atti parlamentari* citati, pag. 823.

Purtroppo, questa evoluzione ha avuto scarsa elaborazione scientifica da parte degli studiosi. Indubbiamente, la causa principale che ha finora distolto l'atteggiamento di molti studiosi da questa materia è da ricercare — oltre che nelle difficoltà obiettive insite nella complessità della materia — nella mancanza dell'incentivo dello sbocco nella carriera universitaria.

Le tradizioni dell'insegnamento di questa materia sono abbastanza illustri: già nel 1839 Tonzig ricopriva la cattedra di contabilità di Stato nell'Università di Padova; nel 1842 Francesco Villa veniva chiamato ad insegnare contabilità di Stato nell'Università di Pavia; nel 1882 la contabilità di Stato veniva insegnata presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma da Gaspare Finali (Ministro e Presidente della Corte dei conti); immediatamente prima del fascismo, la cattedra di contabilità di Stato veniva occupata da Gustavo Ingrosso presso l'Università di Catania.

Il fatto che, dopo circa vent'anni, la contabilità di Stato sia stata inserita, dal 1957, nei

concorsi per l'abilitazione alla libera docenza, costituisce un sintomo di risveglio, ma si è ancora ben lungi dal porre le basi per attirare adeguatamente l'attenzione di giovani capaci e volenterosi di seguire la carriera scientifica.

La contabilità di Stato è inclusa fra le materie d'insegnamento della scuola superiore della pubblica amministrazione, istituita con decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 17. E, peraltro, evidente l'insufficienza di tale iniziativa, in quanto il problema di fondo rimane del tutto insoluto.

E poi da rilevare che mentre per la contabilità di Stato non esiste un solo titolare di cattedra nelle Università italiane, non mancano titolari per discipline meno importanti della contabilità pubblica per la vita del Paese.

La necessità, nell'interesse generale del Paese — il quale era all'avanguardia negli studi di questa materia fino a circa mezzo secolo fa — di inserire la « contabilità pubblica » (intesa nel senso più ampio e comprensivo della contabilità di Stato) nel piano degli studi universitari è fin troppo evidente.

Si potrebbe osservare che i vari argomenti che formano oggetto della contabilità pubblica sono studiati da altre discipline come: diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto finanziario, scienza dell'amministrazione, ragioneria. A prescindere dal fatto che gli argomenti propri della contabilità pubblica vengono riguardati del tutto marginalmente dalle predette materie e comunque disorganicamente, è da rilevare che il problema dei rapporti fra discipline affini non è esclusivo della materia in esame e che la mancanza di incentivi di natura scientifica sta alla base della carenza degli studi di questa materia in Italia.

Tale difficoltà dovrebbe essere, peraltro, ritenuta superata ove si consideri che, nell'attuale ordinamento didattico, la contabilità di Stato non figura fra le materie fondamentali di alcuna facoltà, ma figura già fra quelle complementari per la laurea in scienze politiche (ed introdotta negli statuti di alcune università per la laurea in giurisprudenza ed in economia e commercio).

L'anacronismo dell'attuale ordinamento didattico è da ricercare nel fatto che, mentre non esiste l'insegnamento obbligatorio, pressoché in tutti i concorsi per le carriere direttive (gruppo A) della pubblica amministrazione viene richiesta la prova (orale e talvolta anche scritta) di contabilità di Stato (o pubblica) come ad esempio, per le seguenti:

F. S. NITTI: *Principi di scienza delle finanze*, Napoli 1912, pag. IV.

A. GRAZIANI: *Il bilancio e le spese pubbliche*, Milano 1915, pag. 480.

G. DE SANTIS: *Il diritto finanziario privato e pubblico*, Torino 1918, I, 10.

G. INGROSSO: *Principi di contabilità di Stato*, Napoli 1926, pag. 21.

F. PERSICO: *Principi di diritto amministrativo*, Napoli 1876, I, 116.

F. ROSTAGNO: *Contabilità di Stato*, I, Milano 1927.

F. D'ALESSIO: *Corso di diritto finanziario*, Napoli 1937, pag. 37.

A. D. GIANNINI: *Diritto finanziario e scienza delle finanze*, in « Rivista Italiana di diritto finanziario » 1939, I, 1.

P. BODDA: *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino 1949, I, 10.

A. M. SANDULLI: *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1954, pag. 13.

C. BENTIVENGA: *Elementi di contabilità di Stato*, Milano 1960, pag. 4.

C. DAL NEGRO: *Sul concetto di contabilità di Stato*, in « Rassegna di finanza pubblica », 1957, I, 629.

G. ZACCARIA: *Anno finanziario ed esercizio finanziario*, in « La funzione amministrativa », 1957, 558.

F. DIRENZO: *Istituzioni di contabilità di Stato*, Napoli 1961, pag. 12 e segg.

S. BUSCEMA: *La contabilità di Stato e le regioni*, in « Corriere Amm. » 1958, 1414.

A. ROTONDI: *L'aspetto giuridico della contabilità di Stato*, Avellino 1957.

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

AMMINISTRAZIONE	Carriera direttiva	Laurea richiesta	Gazzetta Ufficiale contenente il bando
Corte Costituzionale . . .	Direttore	Giurisprudenza	N. 173 del 1960
Corte Costituzionale . . .	Segretario	Giurisprudenza	N. 173 del 1960
Corte Costituzionale . . .	Direttore di ragioneria	Economia e commercio	N. 173 del 1960
Corte dei conti	Referendario	Giurisprudenza	N. 132 del 1957
Avvocatura dello Stato . .	Sostituto avvocato	Giurisprudenza	N. 199 del 1962
Ministero del tesoro	Consigliere di 3 ^a classe Amministr. centrale	Scienze politiche — Economia e commercio	N. 269 del 1954
Ministero del tesoro	Consigliere di 3 ^a classe Ragioniere generale Stato	Giurisprudenza — Economia e commercio	N. 102 del 1960
Ministero delle partecipazioni statali	Consigliere di 3 ^a classe	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Economia e com- mercio	N. 27 del 1960
Ministero della sanità	Consigliere di 3 ^a classe	Giurisprudenza — Scienze po- litiche	N. 28 del 1960
Ministero del commercio con l'estero	Consigliere di 3 ^a classe	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Economia e com- mercio	N. 170 del 1959
Ministero della difesa-esercito	Consigliere di 3 ^a classe	Giurisprudenza e equipol- lente	N. 189 del 1960
Ministero della difesa-marina	Consigliere di 3 ^a classe	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Economia e com- mercio	N. 136 del 1960
Ministero della difesa-marina	Tenente in servizio per- manente effettivo nel Commissariato	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Economia e com- mercio	N. 14 del 1961
Ministero della difesa-marina	Sottotenente nelle Ca- pitanerie di porto	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Scienze marittime	N. 27 del 1955
Ministero della difesa-aero- nautica	Consigliere di 3 ^a classe	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Economia e com- mercio	N. 166 del 1961
Ministero della difesa-aero- nautica	Tenente in servizio per- manente effettivo nel Commissariato	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Economia e com- mercio	N. 56 del 1955
Ministero dell'agricoltura . .	Consigliere di 3 ^a classe	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Economia e com- mercio	N. 59 del 1955
Ministero delle finanze	Consigliere di 3 ^a classe Amministr. centrale	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Economia e com- mercio	N. 209 del 1955
Ministero delle finanze	Consigliere di 3 ^a classe Intendenza finanza	Giurisprudenza — Scienze po- litiche — Economia e com- mercio	N. 187 del 1960
Ministero dei lavori pubblici	Consigliere di 3 ^a classe	Giurisprudenza — Scienze po- litiche	N. 60 del 1960
Ministero dei lavori pubblici- A.N.A.S.		Giurisprudenza — Scienze po- litiche	N. 304 del 1957

IV LEGISLATURA -- DOCUMENTI -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

AMMINISTRAZIONE	Carriera direttiva	Laurea richiesta	Gazzetta Ufficiale contenente il bando
Ministero della marina mercantile	Consigliere di 3 ^a classe	Giurisprudenza - Scienze politiche - Scienze marittime - Economia e commercio	N. 99 del 1960
Ministero della pubblica istruzione	Consigliere di 3 ^a classe Amministr. centrale	Giurisprudenza - Scienze politiche - Lettere	N. 134 del 1955
Ministero della pubblica istruzione	Consigliere di 3 ^a classe Provveditorati	Giurisprudenza - Scienze politiche	N. 134 del 1955
Ministero dei trasporti	Allievo ispettore	Giurisprudenza - Scienze politiche	N. 95 del 1960
Ministero dei trasporti	Ispettore di 2 ^a classe carriera tecnica	Ingegneria	N. 101 del 1960
Ministero delle finanze	Ingegneri - Uffici imposte fabbricazione	Ingegneria	N. 107 del 1960

Da questo elenco, puramente indicativo, si desume che per i concorsi, in cui c'è la prova di contabilità di Stato (o pubblica), è sempre richiesta la laurea in giurisprudenza e, quasi sempre, la laurea in scienze politiche e in economia e commercio. Qualche volta la prova di contabilità di Stato è prescritta anche per concorsi tecnici.

La esigenza di porre i giovani laureati in condizione di avere una preparazione adeguata per tale materia - oltre che nel loro interesse anche soprattutto in quello superiore della Pubblica amministrazione e quindi del Paese - può essere soddisfatta unicamente introducendo l'insegnamento della contabilità pubblica fra le materie fondamentali per i corsi di laurea in scienze politiche e in economia e commercio.

La necessità di analogo inserimento per il corso di laurea in giurisprudenza sarebbe già evidente. Senonché, l'imminente riforma di tale facoltà - che dovrebbe assorbire l'attuale corso di laurea in scienze politiche, trasformandola in un indirizzo amministrativo della medesima - consiglia di non estendere ad essa, per il momento, le norme che formano oggetto della presente proposta.

Si fa, poi, manifesta l'esigenza di dare maggiore ampiezza allo studio della contabilità pubblica nel corso di laurea in scienze politiche estendendola alla comparazione con gli ordinamenti degli altri Stati. Viene, pertanto, proposto di inserire per il corso di laurea in scienze politiche la « contabilità pub-

blica italiana e comparata » e per il corso di laurea in economia e commercio « la contabilità pubblica ».

Per le altre facoltà, detta esigenza può essere soddisfatta mediante l'introduzione della stessa materia fra quelle complementari su iniziativa delle singole Facoltà.

Si potrebbe osservare che gli studi universitari delle predette Facoltà non sono indirizzati solamente alla preparazione dei futuri funzionari di enti pubblici. Al riguardo, però, è da rilevare:

a) che lo studio della contabilità pubblica, se è indispensabile per i giovani che intendano entrare al servizio della pubblica amministrazione, è anche utile e basilare per i laureati che intendano seguire la via della libera professione, o altra carriera, per la connessione di non pochi problemi, la cui interpretazione riesce più agevole e completa possedendo le cognizioni fondamentali della contabilità di Stato;

b) che lo studio della contabilità pubblica giova anche ai laureati che entrano al servizio di enti pubblici in generale - regioni, enti locali, enti istituzionali - ed ha non poca rilevanza anche per il cittadino qualunque che sia, in un modo o in un altro, entrato od entri in rapporti con lo Stato o con altri enti pubblici.

Una revisione delle norme che disciplinano l'accesso alle carriere direttive nella Pubblica amministrazione - e in particolare per la Corte dei conti - si impone. Ma, tale revi-

sione potrà essere più organicamente realizzata nella più appropriata sede della prossima riforma della facoltà di giurisprudenza.

È evidente che occorre una certa gradualità nell'inserimento della contabilità pubblica in piena parità con le altre materie fondamentali. Tale gradualità può essere attuata nel pieno rispetto dell'autonomia delle università. Infatti la destinazione delle cattedre alla contabilità pubblica sarà disposta dalle singole università nel quadro della rispettiva autonomia, utilizzando anche alcuni dei posti assegnati in virtù dell'articolo 25 della legge 18 marzo 1958, n. 311, dell'articolo 6 della legge 26 gennaio 1962, n. 17 e dell'articolo della legge 24 luglio 1962, n. 1073.

L'opportunità di inserire fra le materie l'insegnamento per i corsi di laurea predetti anche il « diritto tributario » è fin troppo evidente, ove si consideri la generalità dei rapporti che tale materia investe nell'economia dei singoli cittadini e degli enti pubblici. La complementarità fra la contabilità pubblica e il diritto tributario rende necessaria una soluzione organica del problema del loro inserimento nel corso degli studi universitari.

Il progressivo inserimento dello Stato negli organismi internazionali e sopranazionali, con sempre crescenti ripercussioni nell'economia dei singoli stati, pone l'esigenza di inserire la « Organizzazione internazionale » almeno fra le materie facoltative per il corso di laurea in scienze politiche e in economia e commercio.

Per quanto riguarda la copertura della spesa ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione è da rilevare:

a) che la eventuale destinazione delle cattedre alle materie predette non comporta maggior spesa, trattandosi di utilizzazione di posti già previsti da altre leggi;

b) l'inserimento fra le materie complementari non comporta maggiore spesa, restando immutato il meccanismo degli incarichi;

c) che le spese che comporteranno gli incarichi, da conferirsi necessariamente a seguito della introduzione della contabilità pubblica fra le materie fondamentali per le lau-

ree in scienze politiche e in economia e commercio deve ritenersi limitata ai primi anni in attesa del conferimento delle relative cattedre e di conseguenza compensata con queste; per cui, a tale onere, sostanzialmente non nuovo, si può far fronte con i normali stanziamenti dell'apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione.

Con l'articolo 1 si introducono la contabilità pubblica fra le materie fondamentali, il diritto tributario e l'organizzazione internazionale fra quelle complementari per il conseguimento della laurea in economia e commercio.

Con l'articolo 2 viene disposto l'inserimento della contabilità pubblica italiana e comparata fra le materie fondamentali, il diritto tributario e l'organizzazione internazionale fra quelle complementari per il conseguimento della laurea in scienze politiche;

Con l'articolo 3 viene ridotto di una unità il numero delle materie complementari che, in base alle norme vigenti, lo studente deve scegliere fra le materie complementari.

L'articolo 4 fissa la decorrenza della nuova disciplina. Sembra utile fissare la decorrenza stessa dell'anno accademico successivo alla promulgazione, sia per esigenze didattiche e sia per rendere possibile un tempestivo conferimento degli incarichi.

L'articolo 5 indica i mezzi con i quali si farà fronte alla spesa per gli incarichi di cui all'articolo 1. Il riferimento ai normali stanziamenti di bilancio appare, nel caso in esame, sufficiente; infatti, gli incarichi vengono conferiti in relazione a posti di ruolo in corso di assegnazione in virtù di altre norme legislative.

Analoga proposta di legge era già stata presentata nella passata legislatura e non ha potuto allora compiere il suo iter per l'intervenuto scioglimento delle Camere: oggi la riproponiamo segnalandola all'attenzione dei colleghi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Fra le materie giuridiche per il conseguimento della laurea in economia e commercio sono inserite le seguenti:

- 1) contabilità pubblica (fondamentale);
- 2) diritto tributario (complementare);
- 3) organizzazione internazionale (complementare).

ART. 2.

Alle materie per il conseguimento della laurea in scienze politiche sono aggiunte le seguenti:

- 1) contabilità pubblica italiana e comparata (fondamentale);
- 2) diritto tributario (complementare);
- 3) organizzazione internazionale (complementare).

ART. 3.

In conseguenza dell'inserimento delle materie predette fra quelle fondamentali, è ridotto di una unità il numero delle materie da scegliersi fra le complementari, ferma restando la disciplina per gli incarichi.

ART. 4.

La presente legge avrà effetto dall'anno accademico successivo a quello della sua promulgazione.

ART. 5.

Alla spesa, per l'attuazione degli articoli 1 e 2 della presente legge, si farà fronte a carico del capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione concernente spese per retribuzioni ai professori incaricati nelle Università ai sensi degli articoli 19 e 21 della legge 18 marzo 1958, n. 311.