

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4874

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LA MALFA, DE PASCALIS, ORLANDI, CURTI AURELIO**

*Presentata il 13 febbraio 1968*

Modifiche del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, concernente nuove disposizioni sulla Amministrazione del patrimonio e della contabilità generale dello Stato e successive integrazioni e modificazioni

ONOREVOLI COLLEGHI! — I problemi della spesa pubblica sono all'attenzione del dibattito di politica economica di questo scorcio di legislatura per la preminente esigenza di un suo controllo quantitativo e di una sua più soddisfacente qualificazione in termini di coerenza con gli obiettivi e le indicazioni del programma di sviluppo economico quinquennale. È essenziale che le spinte sempre emergenti a incrementi di spesa corrente e a dispersione negli obiettivi della spesa attraverso una minuta e minore legislazione siano contrastate dalla consapevolezza dei grandi e coordinati obiettivi di politica economica che il programma assegna allo sviluppo del nostro sistema.

Nel quadro di questa predominante e sostanziale preoccupazione si deve peraltro prestare la dovuta attenzione ad un problema di metodo e di correttezza nel procedimento della nostra spesa pubblica, che è stato ripetutamente segnalato al Parlamento dalla Corte dei conti e che, per parte sua, il Parlamento ha in precedenti e reiterate occasioni fatto proprio: la tempestività dei vari adempimenti attinenti alla impostazione delle nostre contabilità, in particolare la tempestività nella elaborazione e presentazione al Parlamento dei provvedimenti di variazione al bilancio.

Ha lamentato infatti più volte la Corte nelle sue relazioni sui consuntivi che i provvedimenti intesi a variare le previsioni iniziali di entrata e di spesa, presentati dal Governo allo scadere dell'esercizio o addirittura ad esercizio finanziario già scaduto, non consentono una tempestiva chiusura delle contabilità dell'esercizio medesimo e costituiscono una delle cause di maggiore difficoltà nello esperire il controllo (congestionando le operazioni negli ultimi mesi dell'esercizio) nonché dei ritardi nella predisposizione dei conti consuntivi.

Nonostante queste osservazioni di intuitiva fondatezza, le incalzanti e spicciole esigenze dell'amministrazione non sempre e non adeguatamente coordinate ed anticipate in sede di Governo hanno sin qui imposto la pratica di presentare al Parlamento l'ultimo dei due o tre provvedimenti di variazione al bilancio nel mese di dicembre, alla vigilia della chiusura delle Camere, ovvero addirittura in gennaio se non anche dopo. Le esigenze dei lavori parlamentari, l'ordine del giorno delle Camere tanto spesso intricato e difficile, non possono che aggiungere qualche altra settimana o mese di ritardo al perfezionamento legislativo delle proposte variazioni di bilancio, sicché queste risultano operanti soltanto

in febbraio e dopo, quando cioè le contabilità dell'esercizio avrebbero dovuto essere già tutte concluse ed in avanzata fase di elaborazione per il controllo. L'ultimo provvedimento di variazione al bilancio con il quale per il solito si acquisiscono all'entrata parecchie decine o anche centinaia di miliardi, viene pertanto in Parlamento con una oggettiva fretolosità ed urgenza e, una volta approvato, sarà anche oggetto di una spesa affrettata e congestionata.

A motivare una tale insistente tardiva presentazione dell'ultimo provvedimento di variazione al bilancio si adduce che solo sulla fine dell'esercizio è possibile precisare entro limiti di assoluta tranquillità le previsioni di maggiore entrata da acquisire e da destinare quindi alla spesa.

In termini così generali la motivazione non sembra convincente; non sembra convincente cioè che solo negli ultimi giorni dell'esercizio sia possibile una fondata e sufficientemente precisa previsione dell'entrata, la quale del resto può ben tenersi entro una approssimazione per difetto non di poche lire ma anche di alcune decine di miliardi. Perché questo in definitiva sarebbe il rischio: di tenere la previsione di entrata approssimata per difetto quanto ragionevolmente necessario a non vedere smentita la previsione di entrata dai successivi accertamenti.

Il Senato già da più anni, con un ordine del giorno della Commissione Finanze e Tesoro, e la Camera reiteratamente, e in ultimo con un ordine del giorno proposto unanimemente dalla Commissione Bilancio e approvato da tutti i settori dell'Assemblea nel marzo scorso, hanno fatto proprie le preoccupazioni e raccomandazioni della Corte dei conti ed hanno invitato il Governo a non tardare oltre il 31 ottobre la presentazione dell'ultimo provvedimento di variazione al bilancio, onde lasciare al Parlamento il tempo necessario ad un sereno ed approfondito esame da concludere entro la scadenza dell'esercizio e consentire d'altra parte che anche le operazioni di gestione del bilancio conseguenti al provvedimento di variazione si possano compiere entro il 31 dicembre. L'ordine del giorno della Camera che sostanzialmente riecheggia quello in precedenza approvato dal Senato recita:

« La Camera, richiamando l'ordine del giorno della Commissione Finanze e Tesoro del Senato in data 18 dicembre 1952 e le reiterate raccomandazioni rivolte al Governo in questo ramo del Parlamento, approvando le osservazioni al riguardo formulate dalla Corte

dei conti nelle sue relazioni sugli ultimi rendiconti, invita il Governo ad una tempestiva presentazione dei provvedimenti di variazione al bilancio, tale da consentire un loro adeguato esame e la loro approvazione prima che l'esercizio risulti scaduto e tale da assicurare altresì un utile margine di tempo perché gli impegni di spesa che ne conseguiranno possano essere assunti nel corso dell'esercizio.

La Camera ritiene al riguardo utile il termine di 60 giorni prima della scadenza dell'esercizio raccomandato dalla Corte dei conti nella sua relazione al rendiconto 1959-60, termine che potrebbe evitare di riversare tutta la nuova spesa autorizzata in residui ed altresì la tardiva e inammissibile formazione di residui sulla base di impegni assunti dopo la scadenza dell'esercizio.

Ritiene comunque che il termine di 30 giorni prima della scadenza dell'esercizio non debba essere in alcun caso superato ».

Ancor più di recente, esaminando il precedente provvedimento di variazione dal Governo presentato con riferimento al bilancio di previsione 1967, la Camera ribadiva tale raccomandazione, tant'è che nella relazione a tale ultimo provvedimento di variazione si poteva leggere: « Unanime la Commissione ritiene di ripetere al Governo la raccomandazione di non adottare ulteriori provvedimenti di variazione oltre un termine ragionevolmente utile per la loro definizione legislativa in costanza dell'esercizio in corso ».

Non sono valse purtroppo le raccomandazioni della Corte né gli ordini del giorno unanimemente votati nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento. Un certo troppo comodo costume amministrativo, una certa svagatezza burocratica nel considerare orientamenti e richieste parlamentari creano evidentemente situazioni di fatto, ritardi, disfunzioni da riparare ed aggiustare tardivamente, con provvedimenti che assumono oggettivamente carattere di necessità e di urgenza se non addirittura di sanatoria rispetto ad atti di gestione e a situazioni amministrative di fatto già « corse avanti ». Sicché, mentre il Governo accoglie in Parlamento gli ordini del giorno e le raccomandazioni di tempestività e di correttezza, si trova poi sul fronte dell'Amministrazione, delle procedure e degli ingranaggi burocratici, a subire o a non dominare situazioni di fatto, scoordinamenti e ritardi che contraddicono gli impegni assunti in Parlamento. È un altro aspetto del rapporto tra classe politica (Ministri e Governo politicamente responsabili), da una parte, e tecnici

ed amministratori, dall'altra, sul quale più volte abbiamo richiamato l'attenzione del Parlamento.

Per venire a capo in questo particolare, ma non trascurabile settore si ravvisa l'opportunità di tradurre in precise norme di legge il contenuto dell'ordine del giorno approvato da Camera e Senato, ma in concreto fino a questo momento disatteso. Varrà in ogni caso una tale norma non solo a soddisfare una elementare esigenza di tempestività e di ordine nella nostra contabilità pubblica, ma altresì ad imporre una migliore e più attenta capacità di previsione nell'entrata e nella spesa, una migliore abitudine a misurare e a programmare la spesa, sottraendola all'affanno e al disordine dell'ultimo momento. Contribuirà inoltre ad alleggerire per una parte non trascurabile la pesante gestione dei residui che da tali tardive variazioni sono tanto necessariamente quanto scorrettamente alimentati.

Come destinare, le maggiori entrate non previste o comunque non incluse nella previsione per un ragionevole criterio di cautela e di sicurezza finanziaria? In mancanza di una diversa e positiva disposizione tali maggiori entrate andrebbero a diminuzione del disavanzo finanziario dell'esercizio di competenza.

In una gestione di bilancio quale la nostra, che stenta ad accantonare le quote di ammortamento del debito pubblico secondo le pur modeste prescrizioni di legge, ciò non costituirebbe davvero un rischio insopportabile.

Purtroppo, però, il nostro Paese non soffre soltanto di ricorrenti passività nelle sue finanze pubbliche ma è anche più gravemente sguarnito sul fronte delle predisposizioni normative e dei mezzi finanziari necessari ad affrontare le pur ricorrenti calamità naturali;

che hanno ben dimostrato di avere una loro drammatica periodicità e a fronteggiare le quali un paese civile deve in qualche modo predisporre strumenti di pronto intervento e accantonamenti finanziari di immediata mobilitazione.

Non può certo essere questa la sede né può essere questo scorcio di legislatura il momento per proporre e disporre strumenti e istituti, normativi e organizzativi, per risolvere un così grave problema: ma può risultare concreta e immediatamente agibile la indicazione di portare le maggiori entrate non prevedibili e non previste con provvedimenti di variazione al bilancio ad aumento del fondo di riserva per le spese impreviste dell'anno successivo, vincolandole espressamente al finanziamento degli interventi necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi di ogni tipo, secondo la normativa in vigore. Si verrebbe pertanto a costituire una massa di riserva per rafforzare nelle evenienze calamitose capitoli di spesa già impostati in bilancio (interno, lavori pubblici, agricoltura, ecc.) e che per la loro destinazione sono da mobilitare per fronteggiare le conseguenze di calamità naturali. Da questo primo e più elementare meccanismo assicurativo si potrà procedere in un secondo momento verso forme più complesse di accantonamento, per esempio prevedendosi una sorta di riporto negli esercizi successivi delle somme non impegnate, ovvero il loro deflusso in un apposito fondo inteso a fronteggiare più adeguatamente le evenienze calamitose. In questa sede sembra più congruo e concreto avviare un primo e assai semplice meccanismo di accantonamento, risolvendosi a un tempo un delicato ed ormai annoso problema di tempestività e correttezza della nostra contabilità pubblica.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ARTICOLO UNICO.

Dopo l'articolo 43 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni è inserito il seguente articolo 43-bis:

« Provvedimenti di variazione al bilancio di previsione possono essere proposti dal Governo alle Camere non oltre il 31 ottobre dell'anno finanziario alla cui competenza sono riferiti.

Le maggiori entrate realizzate nell'esercizio e non contemplate nelle previsioni iniziali né nelle successive variazioni sono portate in aumento sul fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio successivo, restando acquisite alla competenza di questo e riservate a fronteggiare le necessità di primo intervento contro calamità naturali.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato l'elenco dei capitoli i cui stanziamenti potranno essere integrati con prelievo da tali disponibilità secondo le modalità previste dall'articolo 42 della presente legge ».