

# CAMERA DEI DEPUTATI<sup>N. 1096-A</sup>

## RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE VALSECCHI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO  
(GAVA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
(VANONI)

*nella seduta del 31 luglio 1954*

Modifica della legge 13 marzo 1953, n. 151, sull'utilizzo delle disponibilità di esercizi scaduti, destinate ai finanziamenti di oneri derivanti da provvedimenti di carattere particolare

*Presentata alla Presidenza il 28 ottobre 1954*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Costituzione, all'articolo 81, quarto comma, dispone che ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte. La disposizione non è nuova, perché essa compariva nel regio decreto-legge 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato (articolo 43), e, precedentemente, nel testo unico 17 febbraio 1884, n. 2016 (articolo 37); ma nuovo è il fatto che essa è assunta a dignità di norma costituzionale, sicché essa vincola, in modo rigido, il legislatore ordinario.

Prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione, invece, il legislatore poteva derogare, come in effetti derogava, alla norma,

il Ministro del tesoro essendo spesso autorizzato con legge ad accrescere la spesa, peggiorando di conseguenza l'equilibrio generale del bilancio.

Entrata in vigore la Costituzione repubblicana si pose il problema: come conciliare il precetto dell'articolo 81 e la necessità di sopperire a nuove o maggiori spese? Come far fronte agli oneri che deriveranno dalla prevedibile approvazione dei disegni di legge, già sottoposti all'esame del Parlamento al momento della presentazione del bilancio? Ne conseguì l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, del capitolo relativo al « Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso », la cui utilizza-

zione è ufficialmente comunicata dal Governo al Parlamento attraverso la presentazione della Nota preliminare. Ed anche ne conseguì la necessità delle Note di variazione, con le quali, mentre si approvano le maggiori entrate, si rende possibile l'effettuazione di nuove o maggiori spese.

Si deve tuttavia notare che il reperimento delle maggiori entrate si concretizza soltanto a distanza di tempo dall'inizio dell'anno finanziario. Con ciò i provvedimenti di spesa messi a carico di tali maggiori entrate possono essere presentati soltanto negli ultimi mesi dell'esercizio finanziario, sicché spesso avviene che non siano approvati prima della chiusura dell'esercizio stesso.

A partire dall'esercizio 1948-49, col quale ebbe concreta attuazione la richiamata norma costituzionale, si provvide a fronteggiare la nuova situazione prorogando, per ciascun esercizio, i termini di utilizzo delle disponibilità in esso reperite. Venivano pure mantenuti a carico dell'esercizio medesimo gli impegni derivanti dai provvedimenti finanziati con dette disponibilità, anche se perfezionati dopo il termine di chiusura di esso esercizio e ciò in deroga all'articolo 274 del regolamento per la contabilità di Stato, il quale, come è noto, dispone che, chiuso col 30 giugno l'esercizio finanziario, nessun impegno può essere assunto a carico dell'esercizio scaduto e che le differenze fra le somme stanziare per la spesa e le somme impegnate devono essere portate in economia.

Si cercò così di conservare la corrispondenza per esercizi fra entrate acquisite ed oneri con esse finanziate.

Vennero a manifestarsi, peraltro, inconvenienti particolarmente seri, in quanto la protrazione dei termini per l'assunzione di impegni a carico degli esercizi scaduti determinò l'impossibilità di addivenire alla chiusura delle scritture degli esercizi medesimi e, conseguentemente, all'accertamento dei resti passivi della rispettiva gestione di competenza ed alla elaborazione dei rendiconti consuntivi per essi esercizi, finché i termini di proroga non fossero completamente decorsi.

In considerazione di tali inconvenienti il Ministro del tesoro pensò, in un primo tempo, di poter realizzare un'idonea soluzione trasferendo alla nuova gestione l'incidenza dei provvedimenti non perfezionati entro i termini dell'esercizio nel quale vennero reperite le entrate destinate al loro finanziamento, con spostamento alla gestione medesima anche delle correlative entrate. Fu quindi proposto — e le Camere approvarono — di

destrarre dalla somma totale delle entrate accertate in ciascun esercizio un importo pari all'onere derivante dai provvedimenti non perfezionati entro i termini di esso e di portare in aumento detto importo agli accertamenti di entrata dell'esercizio immediatamente successivo.

Durante la discussione del provvedimento che concretava tale intenzione e che divenne la legge 13 marzo 1953, n. 151, fu osservato dal relatore, onorevole Ferreri Pietro, che il principio della competenza annuale veniva a subire un colpo piuttosto serio e che la possibilità di perfezionare dei disegni di legge in un esercizio successivo era ottenuta a scapito del canone della annualità del preventivo di competenza.

L'osservazione era ed è indubbiamente giusta, tanto più che dei vari principi o regole del bilancio, quali la pubblicità, la veridicità, ecc., l'unico del quale la Costituzione si occupa, è proprio quello della annualità (primo comma, articolo 81). Certo, come è stato rilevato da diversi studiosi, la ripartizione in gestioni annuali è arbitraria e convenzionale; ma essa è condizione all'adempimento delle funzioni parlamentari ed è, soprattutto, richiesta per il controllo del Parlamento.

Ma poiché è estremamente difficile ridurre le esigenze della vita che si svolge ogni giorno e continuamente pone problemi che devono essere risolti, in termini finanziari, con immediatezza, negli astratti schemi di un bilancio e, d'altro canto, poiché è insieme assai pericoloso discostarsi di troppo da quelle regole che nella loro purezza formale sono tuttavia condizione per il buon andamento delle cose, sempre dall'onorevole Ferreri, in sede di discussione della ricordata legge n. 151, fu proposto di dichiarare — come venne dichiarato — che le disponibilità di cui trattasi dovevano essere o quelle recate dalle Note di variazione o quelle stanziare nel Fondo per far fronte a provvedimenti legislativi in corso (fondo globale).

Fin d'allora fu notato il carattere « sperimentale » della legge, tenuto conto che con essa si andava facendo un tentativo di concordare le disposizioni costituzionali con le novità nella gestione finanziaria e con le norme della legge di contabilità.

A poco più di un anno di distanza si è dovuto registrare che l'« esperimento » non ha dato i frutti sperati. Le disposizioni di cui alla citata legge, improntate, come detto avanti, al criterio di mantenere inalterata in bilancio la corrispondenza per esercizi

fra oneri e mezzi di copertura, in vista di conservare il dato finale della gestione, che è il disavanzo o il pareggio, nell'attuazione pratica hanno dato luogo a notevoli difficoltà di ordine tecnico.

Difatti, in sede di applicazione della legge n. 151, come ebbe a dichiarare il Ministro onorevole Gava, quel movimento di estrazione delle entrate e delle uscite, pari alle disponibilità necessarie a coprire provvedimenti di leggi che non vennero perfezionati nell'esercizio in cui furono reperite le entrate, si dimostrò impossibile a farsi, a seguito di un rilievo della Corte dei conti, la quale, interpretando sia pure con rigore ma anche con esattezza la legge stessa, asserì che le estrazioni non si sarebbero potute compiere se non ad entrate accertate, cioè se non a consuntivi approvati e da parte della Corte stessa e da parte del Parlamento. Venne ancora osservato che con quella legge si disponeva la detrazione sul « totale », cioè su una entità che non è né prevista né considerata nel nostro ordinamento contabile. Che se poi veniva ad essere ferito il principio della annualità, non si risparmiava nemmeno quello della sincerità, in quanto si iscrivevano nel bilancio successivo, come acquisite al bilancio stesso, delle entrate che, essendo state reperite nell'esercizio precedente, necessariamente nel successivo avevano la natura di entrate fittizie.

Così la legge non fu applicata nella elaborazione dei consuntivi, i quali, a partire dall'esercizio 1948-49, potranno essere sblocati e presentati alle Camere, non appena sarà stato approvato il disegno di legge sottoposto al nostro esame, che, fra le altre cose, renderà appunto possibile la presentazione dei più volte richiesti consuntivi.

Detto disegno si compone di due parti: quella dell'articolo 1, che vuol essere una norma sistematica e duratura e quella dell'articolo 2, con la quale si intende di poter sanare le situazioni in sospeso rispetto al passato.

La relazione ministeriale asserisce che il riesame del problema ha indotto alla conclusione che — rettamente interpretando l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione della Repubblica — sia possibile stabilire che le disponibilità di bilancio destinate in ciascun esercizio alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati al termine dell'esercizio stesso, possono essere utilizzate anche nell'esercizio successivo, per la copertura dei medesimi oneri, ponendo la competenza della spesa a carico dell'eser-

cizio in cui i rispettivi provvedimenti vengono a perfezionarsi e ferma restando l'attribuzione delle disponibilità alla gestione in cui esse sono state acquisite.

La differenza più rimarchevole tra la legge 13 marzo 1953, n. 151, che si vuol abrogare, ed il dettato del disegno di legge che stiamo esaminando è soprattutto qui: mentre secondo la prima avrebbero dovuto essere riportate nel bilancio dell'esercizio successivo tanto le disponibilità per la copertura quanto le competenze della spesa, creando così una entrata fittizia a favore del bilancio successivo, col disegno di legge in esame si vuol consentire di riportare, a carico dell'esercizio successivo, soltanto la competenza della spesa, alterando così il disavanzo dello stesso.

Possiamo, a questo punto, riassumere in tre fasi la cronistoria della travagliata materia: nella prima si provvide prorogando i termini di utilizzo delle disponibilità reperite in un certo esercizio e mantenendo a carico dell'esercizio medesimo gli impegni derivanti dai provvedimenti finanziati con dette disponibilità; nella seconda si tentò di trasferire al bilancio successivo tanto le disponibilità quanto le competenze di spesa; nella terza, che è quella di cui ci occupiamo, si cerca di mantenere ferma l'attribuzione delle disponibilità nell'esercizio in cui esse vengono acquisite, mettendo invece la competenza della spesa a carico dell'esercizio (solo il successivo), in cui il provvedimento è perfezionato.

Non sfugge a nessuno, se appena si vogliono considerare questi precedenti, l'esistenza di un innegabile stato di disagio e la difficoltà di addivenire ad una tranquilla sistemazione della materia; e nessun si meraviglierà se su di essa si siano sviluppate e si andranno a sviluppare lunghe e forse non conclusive discussioni di parlamentari, di tecnici, di studiosi.

« Provvedimento complesso ed importante » lo riconobbe, con tutti i vostri colleghi della IV Commissione, l'onorevole Cavallari Vincenzo, il quale, affermando che il nuovo provvedimento nulla chiarisce, sostiene che con esso si va incontro ad altri inconvenienti forse peggiori di quelli lamentati. Ma le preoccupazioni dell'onorevole Cavallari, durante la discussione in Commissione, si precisarono meglio attorno al soggetto che destina le maggiori entrate e, particolarmente, sull'utilizzo del fondo globale, il cui sistema, attraverso l'approvazione del disegno di legge, si renderebbe permanente. Mentre egli non nascose la sua opposizione al « sistema del fondo

globale», si chiese anche se, agli effetti di questa legge, la pura e semplice presentazione di un disegno di legge all'Assemblea legislativa fosse sufficiente per determinare il congelamento di una somma, che a volte potrebbe essere notevolissima; ed anche si domandò se la dizione del testo in esame, che parla di «provvedimenti legislativi» (a differenza di quanto era detto nella n. 151, nella quale si contemplava il solo caso dei disegni di legge), intende o no mettere su di un piano di parità sia i disegni che le proposte di legge.

«Provvedimento di alta importanza» lo definì l'onorevole Ferreri Pietro, «perché ci muoviamo nella zona che separa in modo permanente l'attività del potere legislativo da quella dell'esecutivo». Premesso che il disegno di legge vuol guardare al futuro e vuol costituire una norma nuova di riforma dell'ordinamento generale della nostra contabilità di Stato e riconosciuta l'esigenza — non soddisfatta dalla legge n. 151 — di dover prolungare l'utilizzazione delle disponibilità nell'esercizio successivo, egli manifestò la sua preoccupazione di ravvisare i mezzi più idonei per risolvere tecnicamente e scientificamente la situazione, in modo tale da non contrastare con l'architettura della legge di contabilità. Egli ravvisò la novità della norma, dettata da una imprescindibile necessità, proprio nel fatto che essa rompe il principio della annualità e fa perdere, almeno in parte, il significato della competenza, così come era nella accezione consolidatasi attraverso una lunga esperienza. Propose anche, come aveva fatto in sede di discussione della n. 151, e sottolineò l'opportunità, a cui il Ministro non si oppose, di applicare l'efficacia del nuovo provvedimento solo a quelle somministrazioni finanziarie che sono destinate a provvedimenti legislativi non ancora perfezionati ed iscritti o nel fondo globale o nelle disponibilità delle Note di variazioni.

Per dare poi perfetto valore formale all'elenco dei provvedimenti legislativi in corso di approvazione suggerì il criterio di comunicarlo alle Camere sotto forma di allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Sul fondo globale possiamo rilevare, insieme al Ministro, che la sua esistenza non contraddice alla Costituzione, perché con esso non si stabiliscono nuove spese, ma si accantonano delle disponibilità in favore di provvedimenti che renderanno spendibili le somme accantonate non appena siano stati formalmente approvati. Ciò perché non è possibile sempre legiferare per l'avvenire,

disponendo cioè le spese a carico di esercizi venturi. La realtà della vita quotidiana ci mette continuamente di fronte a richieste di carattere finanziario che esigono un soddisfacimento immediato e le necessità di spesa ed i doveri dello Stato moderno sono tali e tanti, che purtroppo non è sempre possibile confinarli entro lo schema rigido delle vigenti norme di contabilità, fra l'altro non più pertinenti a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 81. Su questo punto i colleghi della vostra Commissione si sono tutti trovati d'accordo.

Senza dubbio i principî della annualità e della competenza tradizionalmente intesi vengono ad essere scossi, ma che fare allorché il Parlamento — pressato dal lavoro — e il congegno del bicameralismo simmetrico o il ritardo del Governo nella presentazione dei disegni di legge non rendono possibile la loro approvazione, entro il termine di scadenza dell'esercizio finanziario? Evidentemente non si può arrestare il corso delle cose. Che se poi competenza e annualità significano che i fatti finanziari devono essere registrati nell'esercizio in cui accadono, l'approvazione del disegno in esame non ci discosta da un significato del genere. Vi sarà, certamente, una sfasatura nei primi anni di applicazione della legge, ma, per dirla con le parole del Ministro del tesoro, «il principio della spesa e dell'entrata, registrabili secondo la competenza, resta». La novità, per usare un'espressione del ricordato Ministro, è la «ultrattività della copertura» che, riferita in un esercizio, proietta la sua efficacia *anche e solo* nell'esercizio successivo: dopo di che le somme non utilizzate, per una eventuale mancata approvazione dei disegni di legge che le avrebbero rese spendibili, andranno in economia.

\* \* \*

Onorevoli colleghi! Vi sono molti disegni di legge che attendono di prendere vita in seguito all'approvazione dell'articolo 2; vi sono i consuntivi, che da tutte le parti sono stati ripetutamente richiesti, che potranno essere presentati solo a seguito dell'approvazione dell'articolo 1; vi è da approvare questa legge per rendere spedito il corso e possibile l'attuazione di altri provvedimenti che verranno sottoposti al Parlamento. Queste sono le ragioni per le quali il Governo ha richiesto la procedura d'urgenza e per queste ragioni, che hanno tanto peso nell'interesse del Paese, ho l'onore di sollecitare il vostro consenso sul presente disegno di legge.

VALSECCHI, *Relatore.*

**DISEGNO DI LEGGE  
DEL MINISTERO**

**ART. 1.**

A partire dall'esercizio finanziario 1951-52, le disponibilità del bilancio dello Stato destinate in ciascun esercizio alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati al termine dell'esercizio stesso, possono essere utilizzate per la copertura degli oneri medesimi nell'esercizio successivo.

In tal caso, ferma restando l'attribuzione di dette disponibilità all'esercizio in cui esse sono state acquisite, la competenza della spesa viene posta a carico dell'esercizio in cui il provvedimento è perfezionato.

**ART. 2.**

Le disposizioni dell'articolo 1 si applicano altresì:

1°) per l'esercizio finanziario 1952-53, alle disponibilità dell'esercizio 1950-51 destinato alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti non perfezionati entro il termine di utilizzo stabilito dalla legge 30 agosto 1951, n. 941;

2°) per l'esercizio finanziario 1953-54, alle disponibilità degli esercizi 1950-51 e 1951-52 poste a fronte degli oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati entro il 30 giugno 1953;

3°) per l'esercizio finanziario 1954-55, alle disponibilità destinate negli esercizi dal 1950-1951 al 1952-53 alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati entro il 30 giugno 1954.

**ART. 3.**

La legge 13 marzo 1953, n. 151, è abrogata.

**ART. 4.**

La presente legge ha effetto dal 1° aprile 1953.

**DISEGNO DI LEGGE  
DELLA COMMISSIONE**

**ART. 1.**

*Identico.*

**ART. 2.**

*Identico.*

**ART. 3.**

*Identico.*

**ART. 4.**

*Identico.*