

N. 3390-3391-3392-3393-3394-3395-4706-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE (BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE **FABBRI**)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(**COLOMBO EMILIO**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(**PIERACCINI**)

alla Presidenza il 31 luglio 1966

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 1959-60

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(**COLOMBO EMILIO**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(**PIERACCINI**)

alla Presidenza il 31 luglio 1966

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 1960-61

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

alla Presidenza il 31 luglio 1966

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 1961-62

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

alla Presidenza il 31 luglio 1966

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 1962-63

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

alla Presidenza il 31 luglio 1966

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 1963-64

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

alla Presidenza il 31 luglio 1966

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato
per il periodo 1° luglio–31 dicembre 1964

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 21 dicembre 1967 (Stampato n. 2395)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(PIERACCINI)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 21 dicembre 1967*

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 1966

Presentata alla Presidenza il 16 febbraio 1968

ONOREVOLI COLLEGHI! — Per la seconda volta in questo dopoguerra il Parlamento è chiamato ad esaminare unitariamente e a discutere oltre al bilancio di previsione dello Stato, anche il rendiconto generale per l'esercizio precedente, in applicazione del nuovo testo dell'articolo 34 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, così modificato dalla legge 1° marzo 1964, n. 62, nota col nome di riforma Curti.

È questo un importante risultato conseguito dalla riforma della legge sulla contabilità generale dello Stato, in quanto consente al Parlamento una migliore e più realistica valutazione della gestione dell'entrata e della spesa e un necessario, più che opportuno, raffronto fra i corrispondenti dati di un esercizio già chiuso e di uno che sta per iniziare. Con ciò dovrebbe essere avviata alla normalità una delle più importanti, se non la più importante funzione di controllo del Parlamento sull'attività dell'esecutivo. E affinché tale avvio alla normalità sia completo la vostra Commissione permanente esaminato e discusso e intende presentare con un'unica relazione all'Assemblea, oltre al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1966, anche quelli di alcuni precedenti esercizi finanziari relativi agli anni 1959-60, 1960-61, 1961-62, 1962-63, 1963-64, 2° semestre 1964.

I relativi disegni di legge sottoposti all'esame dell'Assemblea riguardano, oltre al rendiconto generale dello Stato, anche i conti consuntivi delle seguenti Aziende autonome, con le eccezioni segnate a fianco:

- 1) Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato;
- 2) Azienda monopolio banane (limitatamente agli esercizi 1959-60, 1960-61, 1961-62, 1962-63, 1963-64);
- 3) Fondo di massa del Corpo della Guardia di finanza (limitatamente agli esercizi 1959-60, 1960-61, 1961-62);
- 4) Archivi notarili;
- 5) Istituto agronomico per l'Oltremare;
- 6) Amministrazione del fondo per il culto;
- 7) Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma;
- 8) Azienda dei patrimoni riuniti ex economici;
- 9) Azienda nazionale autonoma delle strade;

10) Amministrazione delle poste e dei telegrafi;

11) Azienda di Stato per i servizi telefonici;

12) Amministrazione delle ferrovie dello Stato;

13) Azienda di Stato per le foreste demaniali.

I documenti relativi a dette amministrazioni sono stati esaminati dalla Corte dei Conti a sezioni riunite, che fatta eccezione per l'esercizio finanziario 1966, li ha parificati nel loro testo integrale.

La Corte dei Conti ha però sollevato una serie di rilievi, la maggior parte dei quali si ripetono in tutte le deliberazioni esaminate e che danno origine a questioni di carattere pregiudiziale con profilo istituzionale o addirittura costituzionale sulle quali si è svolta la discussione in Commissione.

In via preliminare è stata affrontata la questione, ancorché non proposta dalla Corte dei Conti in quanto estranea alla sua competenza, della procedura d'esame dei rendiconti in sede parlamentare. Il regolamento della Camera non prevede per i rendiconti una procedura di esame come quella stabilita per il bilancio di previsione, e cioè l'esame preliminare dei singoli stati di previsione dell'entrata e della spesa da parte delle varie commissioni permanenti secondo la rispettiva competenza e trasmissione del parere motivato alla V Commissione, dove invece avviene l'esame complessivo del bilancio di previsione e dove sono affrontate questioni di carattere generale.

Nel silenzio del Regolamento sulla procedura d'esame del rendiconto, la Presidenza della Camera ha ritenuto di investire la Commissione bilancio dell'esame referente, consentendo peraltro alle Commissioni, che ne facciano espressa richiesta a termini dell'articolo 37, di esprimere sulle materie di rispettiva competenza.

In realtà la legge 1° marzo 1964, n. 62, che ha modificato l'articolo 34 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, introducendo l'obbligo per il Ministro del tesoro, di concerto con quello per il bilancio, di presentare al Parlamento nel mese di luglio il rendiconto generale dell'esercizio finanziario scaduto il 31 dicembre pre-

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

cedente e il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario che inizia il 1° gennaio successivo, è stata ispirata dall'opportunità dell'esame contestuale dei due documenti, che consente di considerare con maggior razionalità le previsioni commisurandole ai dati certi del consuntivo.

Tale principio che ha consigliato l'esame concomitante del rendiconto generale dell'esercizio finanziario scaduto il 31 dicembre precedente la data di presentazione al Parlamento con il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario che inizia il 1° gennaio successivo alla stessa data di presentazione, postula in realtà la stessa procedura di esame e la stessa articolazione di competenza in tale esame per l'uno e l'altro documento.

È da ricordare in proposito che il Senato ha, per parte sua, organizzato l'esame dei rendiconti in analogia con le procedure già in atto per il bilancio di previsione, sulla base dell'esame preliminare da parte delle Commissioni di merito, chiamate ad esprimere parere alla Commissione finanze e tesoro, investita dell'esame referente dei due documenti (nell'occasione di tale esame le Commissioni conoscono anche e riferiscono sulle relazioni della Corte dei Conti relative agli enti pubblici assoggettati al controllo in base all'articolo 100 della Costituzione). Sembra pertanto opportuno al relatore che venga presa in considerazione la sua proposta, già avanzata in Commissione, di una modifica delle norme regolamentari vigenti nel senso indi-

cato, di modo che esse recepiscano il contenuto e lo spirito della riforma introdotta con la cosiddetta legge Curti del 1964.

Per concludere sull'argomento il relatore fa ancora notare non per mero spirito formalistico, ma per la sostanziale rilevanza che secondo la riforma Curti può avere tale suggerimento procedurale, l'opportunità che, sia nelle singole Commissioni quanto nella Commissione bilancio, l'esame del rendiconto, pur nella contestualità con quello del bilancio di previsione, lo preceda, come è stato suggerito dal Senato.

Nell'esame dei documenti relativi al rendiconto generale dello Stato e dei conti consuntivi delle amministrazioni autonome la Corte dei Conti ha messo in evidenza alcune eccedenze di spesa, chiedendo che per le stesse venga proposta sanatoria in apposita norma dei disegni di legge sui rendiconti generali.

Tali rilievi riguardano:

a) per tutti gli esercizi finanziari in esame: nel conto della competenza, le regolazioni delle quote di entrate erariali riscosse dalle Regioni siciliana e sarda, per le quali è mancata alla Amministrazione la possibilità di un tempestivo accertamento dei bisogni effettivi, ai fini della integrazione delle relative dotazioni di bilancio. Tali eccedenze per le quali i disegni di legge dei vari esercizi prevedono venga concessa sanatoria con apposita norma, risultando nella loro entità dal prospetto seguente:

ESERCIZIO	QUOTE TRIBUTI REGIONE SICILIANA		QUOTE TRIBUTI REGIONE SARDA	
	Capitolo	Importo	Capitolo	Importo
1959-60	429	4.704.094.173	430	1.485.528.162
1960-61	29	—	30	920.008.178
1961-62	29	4.829.900.095	30	2.379.161.553
1962-63	29	3.655.798.691	30	1.116.776.217
1963-64	32	12.570.126.791	33	980.303.156
2° semestre 1964	32	12.636.072.046	33	906.910.060
1966	3241	8.719.318.730	3242 (a)	—

(a) Alla reintegrazione del capitolo 3242 - per miliardi 3,5 - è stato provveduto con le variazioni di bilancio disposte con la legge 3 maggio 1967, n. 245.

b) per l'esercizio finanziario 1959-60: nel conto residui, capitolo n. 44 del Ministero della marina mercantile un'eccedenza d'impegno di lire 7.854.736 per stipendi e assegni fissi al personale civile di ruolo e dei ruoli aggiunti delle Capitanerie di porto.

Nel consuntivo dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato una eccedenza di impegno, nel conto di competenza, di lire 796.880 per « spese per acquisti e diverse »;

c) per l'esercizio finanziario 1960-61: nel conto residui eccedenze di impegno ai capitoli n. 252 del Ministero del tesoro di lire 246.155; n. 48 del Ministero degli affari esteri di lire 595.956.579; n. 34 del Ministero della marina mercantile di lire 18.697.635 per pensioni.

Nel consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare un'eccedenza di spesa di lire 270.000 per paghe ad operai giornalieri;

d) per l'esercizio finanziario 1962-63: nel consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare un'eccedenza di spesa di complessive lire 4.180.000 per stipendi, paghe ed assegni fissi al personale dipendente.

Nel consuntivo dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato un'eccedenza di impegni di lire 615.014 al capitolo n. 150 « Spese per acquisti e diverse »;

e) per l'esercizio finanziario 1963-64: nel conto dei residui del bilancio dello Stato una eccedenza di spesa al capitolo n. 48 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri per lire 11.461.333 per pensioni vitalizie al personale libico, eritreo e somalo.

Nel consuntivo dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato un'eccedenza di spesa di lire 561.487 al capitolo n. 461 « Spese per acquisti e diverse »;

f) per l'esercizio finanziario 1° luglio-31 dicembre 1964: nel conto dei residui del bilancio dello Stato un'eccedenza di spesa di lire 12.496.616.500 al capitolo n. 66 « Vincite al lotto » del Ministero delle finanze;

g) per l'esercizio finanziario 1966: nel consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare eccedenze di impegno di lire 33.060 all'articolo 133 « Spese per illuminazione, forza motrice, ecc. » e di lire 3.285 all'articolo 173 « Gestione speciale dell'azienda agraria ».

Per tutte le suddette eccedenze di spesa viene proposta sanatoria con apposita norma contenuta in articoli dei disegni di legge relativi ai vari esercizi finanziari.

Per quanto riguarda le eccedenze registrate *sub a)* riguardanti spese per la regolazione contabile delle quote di entrata riscosse dalle Regioni siciliana e sarda si osserva che

la mancata parità è dovuta alla difficoltà di fare delle previsioni esatte in materia. Bisogna però considerare che si tratta in effetti di eccedenze puramente formali, in quanto la loro entità corrisponde al totale delle maggiori quote delle entrate erariali devolute a dette Regioni in relazione ai maggiori accertamenti verificatisi nelle entrate medesime.

È da ricordare infine che per le voci in questione non è possibile far ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, in quanto esse non risultano incluse nell'elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Per tutte le altre eccedenze si può notare che esse sono di importo molto limitato, fatta eccezione per quella elencata *sub f)* di circa 12 miliardi e mezzo di lire, riferite però al capitolo « vincite al lotto » per il quale le pur difficili previsioni possono essere talora completamente sovvertite.

L'esame dei rendiconti degli esercizi finanziari 1959-60, 1960-61, 1961-62, 1962-63, 1963-64 e secondo semestre 1964 è avvenuto in Commissione separatamente da quello relativo all'esercizio 1966, sia per la contemporaneità della discussione di quest'ultimo con il bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 1968, sia per la novità della decisione adottata dalla Corte dei conti a sezioni riunite sul rendiconto 1966.

Nella presente relazione saranno tuttavia congiuntamente esaminate le questioni sorte dai rilievi e dalle osservazioni svolte dalla Corte dei conti comuni a tutti i rendiconti in discussione, mentre saranno trattate separatamente quelle che hanno carattere di novità riferite al rendiconto per il 1966.

La legge cosiddetta di bilancio, con la quale annualmente il Parlamento approva le previsioni di entrata e spesa dello Stato consiste in una serie di norme che autorizzano il Governo alla gestione delle entrate e delle spese, rendono operanti ed integrano alcune norme della legge sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, consentono l'erogazione di spese in base a norme sostanziali che fanno esplicito rinvio alla legge di bilancio, conferiscono l'autorizzazione di spendere e dispongono i relativi stanziamenti senza riferimento a precedenti leggi sostanziali, autorizzano la copertura dei disavanzi del bilancio dello Stato e delle amministrazioni autonome mediante anticipazioni da parte della Cassa depositi e prestiti e mediante l'emissione di buoni poliennali del tesoro.

Su queste norme della legge di bilancio e sulla loro applicazione la Corte dei conti fa

una serie di osservazioni che danno luogo ad altrettante questioni.

Un primo gruppo di questioni attinenti all'impostazione del bilancio e alla legislazione di spesa hanno rilievo sotto il profilo istituzionale ed anche della legittimità costituzionale. La Corte dei conti, dal 1963 ad oggi ha ritenuto che il giudizio di parificazione abbia carattere di attività pienamente giurisdizionale e tale opinione non è stata contrastata dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 165 del 6 dicembre 1963, ha ammesso a giudizio una questione proposta dalla Corte dei conti in sede di parificazione del bilancio consuntivo della Cassa depositi e prestiti.

Secondo tale indirizzo « giurisdizionalista » le sezioni riunite della Corte dei conti, nelle udienze del 25 e 27 marzo 1966, in sede di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1962-63, hanno espresso l'auspicio che non tardino a profilarsi nuovi orientamenti, i quali legittimino la Corte stessa a sollevare questioni di costituzionalità « anche nell'esercizio della sua funzione di controllo ». Una prima questione riproposta dalla Corte dei conti è quella di adeguare la legislazione sostanziale di spesa alla più estensiva interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione; tesi accolte dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 1 del 10 gennaio 1966, si è espressa sulla non conformità alla Costituzione di alcune leggi di spesa pluriennali. Al riguardo la Corte dei conti segnala la persistenza di numerose leggi pluriennali di spesa tutte viziate dal difetto di copertura e perciò passibili di impugnativa per illegittimità costituzionale ove non tempestivamente sanate dal Parlamento. E poiché tali leggi proiettano i loro stanziamenti in bilancio la Corte dei conti, ove perdurasse la situazione di carenza e illegittimità anche al momento di parificare i futuri rendiconti, si riterrebbe tenuta ad assumere l'iniziativa (Cfr. relazioni CC. 1960-61, pagina 74; 1961-62 pagina 66; 1962-63, pagina 67).

Una seconda osservazione della Corte in tema di impostazione del bilancio, che adombra riflessi di legittimità costituzionale, è a carico della legge di approvazione del bilancio e, in particolare, dell'uso invalso di introdurre in tali leggi norme sostanziali di spesa che, autorizzando nuove spese, violano il terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione. L'osservazione della Corte si estende anche, ma in questo caso in termini dubitativi, a quelle spese che trovano il loro titolo in distinte leggi sostanziali ma la loro determinazione quantitativa nel bilancio, al quale

appunto la legge sostanziale ha fatto rinvio per l'annuale specificazione del *quantum* di spesa. Poiché la Corte dei conti avanza l'una e l'altra osservazione, entrambe dovranno essere considerate, ma tenendosene ben distinto il diverso profilo costituzionale e il diverso rilievo dell'uno e dell'altro istituto ai fini di una adeguata e moderna politica di bilancio nonché di un congruo rapporto tra legge di spesa-bilancio-programma. (Cfr. Relazioni C.C. 1960-61, pagine 74, 75 e 126; 1962-63, pagina 67).

Ancora in tema di articolo 81 la Corte dei conti prospetta due questioni di notevole rilievo.

La prima non si presenta in termini di attualità per il bilancio dello Stato, ma afferma un principio da attentamente considerare per la interpretazione implicata della norma costituzionale e cioè: « ...che la legge del rendiconto si trovi — ove risulti un disavanzo in sede consuntiva rispetto ad un pareggio iniziale — in una posizione non dissimile da quella di una legge la quale debba autorizzare una spesa e sussista, quindi, la necessità di indicare i mezzi di copertura secondo il precepto contenuto nell'articolo 81, quarto comma della Costituzione... ».

Un tale principio implica una analoga conseguenza anche a carico dei consuntivi che registrino un disavanzo maggiore del disavanzo autorizzato dal preventivo. Conseguenza da un tale principio un notevole irrigidimento di tutta la fase di gestione del bilancio e un vincolo alle politiche di bilancio e agli strumenti giuridici, che hanno sin qui consentito una certa manovra di spesa al di là delle previsioni (articolo 41 della legge di contabilità dello Stato) da attentamente considerare (Cfr. Relazione C.C. 1960-61, pag. 116).

La seconda osservazione della Corte cade su materia più volte considerata in sede parlamentare ma mai univocamente risolta: la estensione del vincolo di copertura formulato dal quarto comma dell'articolo 81 anche nei confronti delle leggi che non dispongono nuove o maggiori spese direttamente a carico del bilancio dello Stato, ma a carico del bilancio di enti pubblici. La Corte ritiene che anche tali leggi debbono indicare i mezzi per fronteggiare tali nuove o maggiori spese (Cfr. Relazione C.C. 1960-61, pag. 121).

Una ultima questione sollevata dalla Corte dei conti, adombrandone il profilo della costituzionalità, riguarda il cosiddetto fondo globale. La Corte dei conti si sofferma sulla mancanza di una qualsiasi regolamentazione di tale istituto e sulla elusione sostanziale

che questo comporta dei divieti e dei vincoli di cui al terzo e quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, notando come la inclusione di un tale fondo in bilanci che prevedono disavanzi finanziari comporta il finanziamento dei relativi « provvedimenti legislativi in corso » non mediante accantonamenti di fondi reali ma mediante l'indebitamento dello Stato. Questa osservazione della Corte mette capo alla proposta di affrontare in sede di una seconda riforma della legge di contabilità generale problemi vecchi e nuovi e in particolare un aggiornamento e un riscontro degli istituti vigenti sulla scorta del nuovo regime costituzionale intervenuto con il 1948 (Cfr. Relazione C.C. 1960-61, pagg. 75, 76 e 125).

Per tutte le questioni susposte, aventi riflessi di carattere costituzionale, con particolare riguardo all'articolo 81 della Costituzione, tutte ben note alla Commissione bilancio perché ripetutamente incontrate nel corso della sua funzione di controllo finanziario e di riscontro della legislazione di spesa e già messa a fuoco in vari documenti di lavoro, era stata nominata una Commissione interparlamentare con lo scopo di studiare e proporre le necessarie riforme. Non è pertanto fuor di luogo l'auspicio che detta Commissione possa affrettare l'esame delle questioni sottoposte e concluderlo con la sollecitudine che anche recenti fatti, quali la decisione della Corte dei conti sul rendiconto 1966, richiedono.

* * *

Un altro gruppo di osservazioni svolte dalla Corte hanno un profilo più propriamente istituzionale; attengono cioè piuttosto alla impostazione e alla fisionomia del bilancio e della vigente legislazione sulla contabilità generale e sul patrimonio dello Stato e, solo di riflesso, coinvolgono questioni e dubbi di costituzionalità.

Prima di tali osservazioni la Corte muove a carico dell'articolo 41, primo comma, della legge di contabilità generale dello Stato e del largo uso fatto dal Governo della facoltà ivi prevista di integrare gli stanziamenti di bilancio in corso d'esercizio, con incremento del *deficit* inizialmente previsto e con sostanziale elusione del vincolo di copertura disposto dall'articolo 81 della Costituzione. La Corte ritiene che una tale norma si presti addirittura ad una falsata impostazione delle previsioni di bilancio, tale da celare la dimensione del *deficit*, e propone pertanto una revisione della norma che limiti radicalmente con decreto gli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio. Correlativamente la Corte propone

di integrare di norma gli stanziamenti disposti sul fondo per le spese obbligatorie e d'ordine, a questo esclusivamente dovendosi ricorrere per incrementare in corso di esercizio i capitoli relativi a stipendi, pensioni e ad altri assegni fissi per il personale (Cfr. Relazioni C.C. 1959-60, pagg. 20, 25 e 136; 1962-63, pagg. 68 e 69).

Come anche in passato, in seno alla V Commissione permanente della Camera si sono delineate al riguardo due posizioni: quella di quanti ritengono indispensabile e urgente una restrizione delle facoltà consentite dal citato articolo 41 ad esclusione delle voci relative a stipendi e pensioni, secondo il suggerimento della Corte dei conti, e quella di coloro che, tenuto conto del miglioramento della situazione verificatasi negli ultimi esercizi finanziari (le assegnazioni di 38,8 miliardi per il 1966 sono di gran lunga inferiori alla media annuale dei 165 miliardi degli esercizi precedenti), sono del parere che convenga mantenere la norma, facendo però in modo di ottenere una sempre maggiore corrispondenza fra le previsioni e le reali necessità dei singoli stanziamenti.

Occorre anche rilevare come sia difficile realizzare una perfetta coincidenza, in quanto vi sono elementi di variabilità nelle voci per le quali l'articolo 41 autorizza le relative operazioni (restituzione tributi indebitamente percutti, rimborso tasse su prodotti esportati, pagamento vincite al lotto, pagamenti relativi al debito pubblico, integrazione di assegnazioni relative a stipendi, pensioni ed altri assegni fissi tassativamente autorizzati e regolati per legge) che sfuggono alle previsioni più attente, come aumenti periodici di stipendio, promozioni, assunzione di personale per concorso, variazioni delle quote complementari di famiglia, vincite al lotto, l'andamento delle esportazioni, ecc.

Non sembra, a parere del relatore che le rilevanti assegnazioni disposte in base all'articolo 41 possano prestarsi a falsare le impostazioni di bilancio, celando la reale dimensione del *deficit*, mediante l'iscrizione in previsione di un disavanzo inferiore a quello effettivo. Fino all'anno 1963-64 il sospetto appare infondato, in quanto il disavanzo effettivo fu sempre inferiore a quello previsto e, per gli esercizi successivi, le differenze non corrispondono alle assegnazioni in questione.

Non pare fondata neppure la preoccupazione che dette assegnazioni si prestino ad eludere sostanzialmente le norme dell'articolo 81 della Costituzione. Tale parere è del resto fondato su quanto si afferma circa l'in-

interpretazione della reale portata dell'articolo 81 della Costituzione nella relazione Paratore-Petrilli, che dice testualmente: « Quanto alle categorie di spese contemplate nei primi due commi dell'articolo 41 della legge sulla contabilità generale dello Stato, è ben vero che per esse non risultano istituiti appositi fondi di riserva ma, ad escluderle dalla disciplina dell'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione, soccorre, oltre al già fatto rilievo che la loro erogazione è prevista dalla legge di approvazione del bilancio e non da altra legge successiva, la considerazione che

si tratta di spese necessarie, sottratte ad ogni discrezionale determinazione del Governo, in quanto attingono il loro titolo giustificativo in principi di diritto comune o in apposite e precedenti norme di legge quando non si risolvono, come può anche verificarsi, in semplice restituzione di somme indebitamente percepite, o percepite per conto di terzi, o devolute ad Enti diversi dallo Stato, o ricevute in deposito, somme tutte già iscritte nei capitoli dell'entrata e che, se non seguite da "uscita" resterebbero sostanzialmente come una entrata *sine causa* ».

Assegnazioni disposte ai sensi dell'articolo 41, 1° e 2° comma, della legge di contabilità generale dello Stato.

(milioni di lire)

	1959-60	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	2° Sem. 1964	1965	1966
1° Comma . . .	136.440	176.505	98.128	149.853	244.144	35.917	63.309	35.215
2° Comma . . .	14.082	20.715	30.587	42.983	40.913	18.410	21.575	3.637
TOTALE . . .	150.522	197.220	128.715	192.836	285.057	54.327	84.884	38.852

Una seconda osservazione è a carico delle frequenti deroghe apportate dalle leggi di spesa alla legge 27 febbraio 1955, n. 64, che limita la utilizzazione delle disponibilità destinate a fronteggiare oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso al solo esercizio immediatamente successivo a quello di iscrizione. La Corte ricorda in proposito i dubbi di costituzionalità adombrati anche a carico di questa legge per la violazione del principio di annualità del bilancio e delle contabilità pubbliche ivi contemplate, ma soprattutto sottolinea come gli equilibri e le risultanze espresse dai bilanci di previsione e dai consuntivi risultino sostanzialmente alterate da un tale scorrimento di oneri, tanto più quanto tale scorrimento deborda al di là del limite fissato dalla legge n. 64 ed esponga a revisioni e correzioni di consuntivi anche a distanza di più anni. (Cfr. Relazioni C. C. 1960-61, pagine 79 e 125). L'osservazione della Corte è rivolta al legislatore, in quanto dette deroghe, dovute in genere alla ritardata approvazione dei provvedimenti di spesa, sono state introdotte con leggi.

Altra osservazione della Corte è dedicata alle leggi di spesa che autorizzano deroga al-

l'articolo 36 della legge di contabilità, consentendo la utilizzazione di residui anche oltre i limiti ivi previsti: osserva la Corte che « tali deroghe danno modo di effettuare ingenti spese che non trovano più alcuna copertura nelle entrate di esercizi ormai trascorsi e chiusi deficitariamente ». (Cfr. Relazioni C. C. 1960-61, pagg. 81 e 125; 1961-62, pag. 69).

Tra le osservazioni mosse dalla Corte alla legge di approvazione del bilancio è anche quella a carico delle norme che autorizzano le aziende autonome a coprire il *deficit* emergente dalla loro gestione mediante assunzione di mutui a lungo termine con la Cassa depositi e prestiti. Rileva infatti la Corte che, risultando il *deficit* dalla gestione corrente dell'azienda e non da particolari impegni per investimenti a produttività differita, il mutuo per il ripiano del *deficit* non fa che spostare in avanti lo sbilancio della gestione, aggravandolo, mentre cela la reale misura del disavanzo che viene a ripercuotersi sul bilancio dello Stato, con il quale i bilanci delle aziende autonome sono istituzionalmente collegati. È da connettere a questa osservazione, l'altra a riguardo di un necessario

maggiore coordinamento e concentramento nella Cassa depositi e prestiti della assistenza creditizia agli enti locali. (Cfr. Relazioni C. C. 1959-60, pag. 119).

Tale osservazione non attiene certamente al mancato rispetto delle norme sulla contabilità generale dello Stato o di altre norme legislative o costituzionali, ma riflettono direttamente la politica economica e finanziaria seguita dal Governo.

La Corte esprime riserve anche a riguardo dell'assunzione di impegni pluriennali, autorizzata dall'articolo 49 della legge e dell'articolo 272 del regolamento di contabilità generale dello Stato, e qualche volta anche più ampiamente consentito da singole disposizioni di legge. La Corte valuta tale istituto prevalentemente come un espediente per dilazionare pagamenti scaricandoli in tutto o in parte sugli esercizi venturi, con immediato sollievo finanziario per il bilancio in corso ma con maggiorazione di costi e irrigidimento dei bilanci futuri; prospetta l'opportunità di una diversa disciplina e di una imposizione di vincoli all'istituto dell'impegno su esercizi futuri e conseguente pagamento differito, cui non sembra per altro che la Corte stessa ritenga possibile rinunciare in assoluto, tanto che in qualche caso persino lo raccomanda. (Cfr. Relazioni C. C. 1959-60, pagg. 102 e 136; 1961-62, pag. 70; 1962-63, pag. 78).

In un terzo gruppo di osservazioni svolte dalla Corte dei conti sull'esercizio del controllo e su alcuni sottostanti aspetti della gestione di bilancio, particolarmente rilevanti ai fini di un efficace esercizio del controllo medesimo, una posizione eminente assume quella a carico della necessaria tempestività con la quale l'amministrazione deve osservare gli adempimenti necessari perché il controllo della Corte dei conti possa essere correttamente ed efficacemente svolto. A questo riguardo la Corte prospetta l'esigenza che vengano legislativamente fissati i termini per tale adempimento a carico dell'amministrazione, tanto per la sottoposizione di un suo atto al controllo preventivo di legittimità della Corte, quanto per corrispondere alla Corte eventuali chiarimenti, documentazioni o quanto altro dalla Corte venga richiesto per definire il proprio giudizio sull'atto sottoposto al controllo. La Corte a questo riguardo ha perfino occasione di lamentare la esecuzione di atti in pendenza del controllo della Corte, ovvero prima ancora che l'atto medesimo alla Corte fosse sottoposto, o addirittura in contrasto con rilievi formulati dalla

Corte medesima. (Cfr. Relazioni C. C. 1959-60, pagg. 76 e 95; 1960-61, pagg. 73, 86 e 87).

Ben note sono le osservazioni della Corte dei conti circa le variazioni che il bilancio di previsione subisce nel corso dell'esercizio dopo la iniziale approvazione parlamentare.

Nel richiamare l'attenzione del Parlamento sugli inconvenienti che tale prassi comporta, la Corte afferma che, in vista di eliminare le cause che impediscono la scrupolosa osservanza dei termini di parificazione e presentazione del rendiconto generale alle Camere, non potrà esimersi per l'avvenire di esaminare il problema sotto il profilo della « operatività » di variazioni approvate dopo la chiusura dell'esercizio. Il rilievo è manifestamente fondato e sarà pertanto necessario che Governo e Parlamento si adoperino per una sempre più tempestiva presentazione e per una rapida definizione legislativa delle note di variazione, anche se è da tener presente la difficoltà di conseguire la tempestività, in quanto, se le variazioni possono essere facilmente attendibili per la spesa, una volta operata la scelta fra diverse necessità, è più difficile lo siano anche per l'entrata. Infatti, solo conoscendo i dati delle riscossioni almeno fino a settembre si può essere in grado di prevedere un incremento abbastanza vicino a quello che poi effettivamente si realizzerà.

Alcuni consigliano di presentare più note di variazione nel corso dell'anno, in modo che l'ultima di esse sia di modesta portata, ma contro tale sistema sta una precisa presa di posizione del Senato della Repubblica, il quale, con voto del 13 dicembre 1952, invitava il Governo a limitare al massimo il numero delle note di variazione e a presentarle tempestivamente.

Le conseguenze della tardiva elaborazione dei provvedimenti di variazione al bilancio sono l'assunzione di impegni prima che la relativa integrazione di stanziamenti risulti approvata con legge di variazione del bilancio e sulla base di semplice affidamento del Tesoro, in violazione del principio di contabilità pubblica per il quale non può mai essere assunto impegno senza che vi faccia riscontro idoneo stanziamento in bilancio dei fondi necessari, così come espressamente osserva la Corte. (Cfr. Relazioni C. C. 1959-60, pagg. 36, 79, 80 e 136; 1960-61, pag. 82; 1965, pag. 34).

La Corte rileva anche un notevole ritardo nella presentazione dei conti da parte dei funzionari delegati al pagamento in base ad accreditamenti di fondi ex articolo 56 della leg-

ge di contabilità dello Stato. Innanzi tutto la Corte richiama al carattere eccezionale di tale sistema di pagamento, con il quale si scavalca ogni controllo preventivo e ci si rimette ad un controllo successivo, malamente e raramente esercitato ed esercitabile, per i ritardi con i quali i conti sono presentati e per le stesse ingrandite dimensioni del fenomeno, che non consentirebbero un esame sufficientemente ampio ed in profondità di tali estesissime contabilità consuntive. La Corte pertanto solleva una osservazione sulla necessità di motivare in ogni caso — come vuole la legge — il ricorso al sistema del pagamento per accredito; prospetta la opportunità di istituire a carico di tali gestioni una forma di controllo ispettivo; richiama il rispetto dei termini rigorosamente fissati dalla legge per la presentazione dei conti da parte dei funzionari delegati. (Cfr. Relazioni C.C. 1959-60, pagg. 39 e 82).

I rilievi hanno un indubbio fondamento, anche se non si può dimenticare che le procedure attraverso le quali il rendiconto perviene al controllo della Corte sono piuttosto lunghe: il rendiconto infatti subisce un primo controllo amministrativo nell'ambito del Ministero e passa successivamente alla Ragioneria generale dello Stato, che ne cura la trasmissione alla Corte dei conti. Anche se il numero rilevante dei rendiconti e il fatto che molti di essi si riferiscono a spese effettuate da parte degli organi periferici dell'Amministrazione possono essere elementi atti a giustificare i ritardi, si ritiene tuttavia necessario pervenire ad uno snellimento e semplificazione delle relative procedure e applicare il ricorso alle sanzioni disciplinari in caso di ritardata presentazione, nonché la eventuale compilazione d'ufficio dei rendiconti stessi. È tuttavia sperabile che la recente introduzione nell'Amministrazione dello Stato di moderni sistemi di contabilità meccanografica ed elettronica consenta un miglioramento della gestione e del controllo.

Altra questione in tema di tempestività della gestione e degli adempimenti connessi al controllo la Corte solleva in materia di pagamenti, per l'eccessivo uso fatto dall'amministrazione della facoltà di mandare a pagamento impegni assunti in corso di esercizio, nei 30 giorni successivi alla scadenza di questo (onde riferire tale pagamento ancora alla competenza dell'esercizio scaduto ed evitare la formazione di residui). Il numero rilevante di pagamenti inoltrati dalle varie amministrazioni alla Corte, in tale ristretto periodo, comporta, assieme a difficoltà organizzative e a

congestioni di lavoro, l'inevitabile rischio di un rallentato e più frettoloso controllo. La Corte raccomanda una più razionale distribuzione degli adempimenti amministrativi nel corso dell'anno, tale da decongestionare il mese di recupero consentito dalla legge di contabilità generale di Stato. (Cfr. Relazioni C.C. 1960-61, pag. 83).

In tema di gestione del bilancio la Corte formula un'altra osservazione rilevante ai fini di un efficace controllo: la non generalizzata osservanza da parte di tutte le amministrazioni dell'obbligo di ripartire in articoli gli stanziamenti di ciascun capitolo ai fini di una corretta specificazione della destinazione di spesa, presupposto indispensabile di un effettivo controllo. (Cfr. Relazioni C.C. 1960-61, pag. 76; 1961-62, pag. 67).

Oggetto di un altro rilievo della Corte è il difetto di motivazione dei particolari motivi di necessità e di urgenza che soli possono consentire un prelievo dal fondo di riserva per le spese impreviste. La Corte non ritiene soddisfacente la formula stereotipa in uso da parte delle amministrazioni e muove altresì osservazioni a talune destinazioni di tali prelievi ricorrenti per spese di personale con una costanza che fa pensare ad una imperfetta formulazione delle previsioni. (Cfr. Relazioni C.C. 1958-59, pagg. 24, 83, 113, 114 e 132; 1959-60, pagg. 26 e 136; 1960-61, pag. 81; 1961-62, pag. 69; 1962-63, pag. 69; 1964, pag. 51).

Altre osservazioni della Corte riguardano un particolare istituto inserito nelle speciali norme di contabilità predisposte per le esigenze della Difesa: il fondo scorta, che è annualmente stanziato in uscita sul bilancio della difesa e in recupero di quanto allo stesso titolo stanziato nell'esercizio precedente sul bilancio dell'entrata. La Corte rileva: che la gestione di tale fondo non avviene nel rispetto delle norme di contabilità che ne disciplinano e condizionano l'erogazione; che risultano ritardati od emessi i recuperi, mentre gli stanziamenti in uscita hanno assunto andamento crescente. Raccomanda una nuova disciplina legislativa di tale istituto, che contempererà le particolari esigenze dell'amministrazione militare con quelle del controllo e della rendicontazione. (Cfr. Relazioni della Corte dei conti 1959-60, pagg. 83-85 e 137; 1961-62, pag. 71).

In tema di recupero di somme di pertinenza dello Stato la Corte solleva la più generale esigenza di un proprio intervento a fine di controllare l'esecuzione dei contratti attivi, ovvero il recupero di quote di spesa dallo Stato anticipate per conto di altri sog-

getti: nell'ambito del più generale tema di un desueto o mai adeguatamente attrezzato controllo sulle entrate dello Stato — che pone problemi strutturali e organizzativi di ben più ampie dimensioni — la Corte prospetta pertanto la particolare esigenza di una normativa che introduca il controllo sui recuperi di somme anticipate e sulla esecuzione di contratti attivi (cioè sulla realizzazione di attività dovute allo Stato in base a contratti). (Cfr. Relazione della Corte dei conti 11960-61, pag. 84).

Di ampio respiro sono le osservazioni della Corte in materia di contratti, sia per segnalare una evoluzione dell'attività amministrativa che forza, deroga e sostanzialmente contraddice alla vigente disciplina di cui al primo titolo della legge di contabilità generale dello Stato, sia per prospettare un aggiornamento della vigente normativa a una evoluzione di rapporti giuridici e di esigenze economico-amministrative non contenibili nell'ambito della vecchia legislazione e d'altra parte incontestabili, aggiornamento nel quale

si dovranno tenere in debito conto anche le specifiche esigenze del controllo. (Cfr. Relazione della Corte dei conti 11959-60, pag. 137; 1960161, pag. 101; 1962-63, pag. 79).

Molti altri rilievi, di minore importanza, sono stati discussi dalla Commissione durante l'esame del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1965. Al fine di non ripetere motivi già ampiamente svolti nella relazione che accompagnò all'Assemblea il predetto rendiconto (documento 3396-A della Camera), il relatore rimanda alle considerazioni da lui svolte nel cennato documento.

* * *

Nelle relazioni della Corte dei conti per gli esercizi finanziari in esame si trattano, nella parte seconda, gli aspetti finanziari e patrimoniali della gestione. Viene proposto un confronto globale fra le previsioni iniziali di bilancio, quelle definitive — che tengono conto delle variazioni intervenute successivamente all'approvazione della legge di bilancio — e gli accertamenti.

	1959-60	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	2° sem. 1964	1965	1966
	(milioni di lire)							
Disavanzo previsto iniziale	352.596 -	573.075,5	735.224,2	653.315,4	805.595,4	266.779,4	656.592,6	891.706,7
Disavanzo previsto definitivo	362.256,8	719.657,5	843.969,2	1.242.522,5	1.060.300,4	559.591,8	1.040.253,3	384.347,4
Disavanzo effettivo o avanzo (+) . . .	11.971,5	377.323,3	422.982,6	697.458,4	348.735,4	352.101,1	739.599,8	+ 26.301,8
Differenza fra il disavanzo effettivo e le previsioni finali	350.285,3	342.334,2	420.986,6	545.064,1	711.565 -	207.490,7	300.653,5	410.649,2

Viene a questo punto in discussione un altro delicato problema riguardante le differenze tra i dati della previsione e quelli del consuntivo. Si tratta però di un problema i cui termini sono legati sia alla naturale logica del sistema tecnico-amministrativo sia alla naturale dinamica del bilancio che rispecchia il meritevole andamento della nostra economia.

* * *

Il documento della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio fi-

nanziario 1966 si discosta da quelli degli esercizi precedenti e solleva questioni di indubbio interesse, ma anche di estrema delicatezza, che investono i rapporti tra gli organi costituzionali dello Stato. La Corte dei conti infatti, in sede di parificazione del rendiconto consuntivo 1966, ha assunto l'iniziativa di promuovere azione di incostituzionalità a carico di un gruppo di leggi di spesa per difetto della iniziale indicazione di copertura finanziaria e quindi per presunte violazioni del terzo e quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione. La Corte ha ritenuto viziati

da tale difetto della autorizzazione legislativa di spesa i conseguenti stanziamenti disposti sul bilancio di previsione 1966 ed ha sospeso per questa parte il giudizio di parificazione sulle contabilità dell'esercizio, rimettendo con ordinanza alla Corte costituzionale il giudizio sulla legittimità costituzione dei provvedimenti incriminati.

Già nelle relazioni sui rendiconti degli esercizi precedenti, la Corte dei conti aveva prospettato tale eventualità e si era avuto un precedente con la citata sentenza della Corte costituzionale, in data 6 dicembre 1963, n. 165, la quale, pur respingendola nel merito, aveva ritenuto ammissibile una questione di legittimità costituzionale proposta dalla Corte dei conti, in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto della Cassa depositi e prestiti.

Pur nel rispetto delle funzioni della Corte dei conti e in attesa della decisione che la suprema Corte costituzionale vorrà adottare in merito, pare al relatore che l'iniziativa della Corte dei conti, coinvolgendo nel suo giudizio il Parlamento e le norme legislative, introduca una sostanziale alterazione e distorsione nei rapporti con il Parlamento. A ciò si è arrivati forse per la non chiara formulazione dell'articolo 40 del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1217, che vuole il rendiconto generale dello Stato deliberato dalla Corte a sezioni riunite e con la formalità della sua giurisdizione contenziosa.

L'articolo 39 dello stesso testo unico stabilisce testualmente: « La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi di bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli Ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno e alle proprie scritture.

La Corte con eguale accertamento verifica i rendiconti allegati al rendiconto generale delle aziende, gestioni ed amministrazioni sta-

tali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro ».

Il contenuto della parificazione è dunque un riscontro di contabilità fra il bilancio di previsione da un lato e le scritture tenute dalla Corte, in corso di esercizio, dall'altro. Con l'iniziativa della Corte il bilancio di previsione, anziché essere assunto come un termine del riscontro, diviene a sua volta sottoposto al controllo. Ma vi è di più, perché la Corte dei conti ha ritenuto di poter coinvolgere nel suo giudizio tutte le norme di legge direttamente o indirettamente rilevanti in sede di parificazione, sia in ordine alla legislazione finanziaria di bilancio sia, infine, a qualsiasi altra disposizione legislativa che, pur estranea alla disciplina di bilancio e di spesa, risulta comunque in rapporto con la gestione dell'entrata e della spesa pubblica, così da provocare riflessi negativi sulle risultanze dei rendiconti.

Si aprono quindi nuovi e tuttora inesplorati campi all'attenzione dei giuristi e dei politici, sui quali il relatore non può peritarsi di entrare. Egli però auspica, e ritiene di avere in tal senso consenziente la Commissione, che il necessario approfondimento dei problemi porti a chiarire sempre meglio i limiti delle funzioni e competenze che ai vari organi la Costituzione attribuisce.

Il documento della Corte dei conti ha assunto quest'anno anche nelle forme esteriori l'aspetto di un vero e proprio giudizio. Tale documento infatti è stato chiamato non più deliberazione ma decisione e si apre con le parole « in nome del popolo italiano ».

Il pubblico ministero, nella sua requisitoria, ha chiesto la sospensione del giudizio per la parte attinente ai risultati della gestione di alcuni capitoli; che sia rifiutata la dichiarazione di regolarità, per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale, delle disposizioni autorizzate di spesa di alcuni capitoli dello stato di previsione del Ministero lavori pubblici e del bilancio dell'ANAS; che sia dichiarato non essere luogo a procedere alla parificazione in ordine alle risultanze del conto consuntivo dell'azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo. Con ordinanza assunta nella stessa data della decisione è stato quindi sospeso il giudizio in corso per la parte attinente ai risultati della gestione dei capitoli e per gli importi di spese appresso indicati:

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

MINISTERO DEL TESORO

Capitolo n. 2779 — legge 3 marzo 1949, n. 52, articoli 12 e 13 L.	1.250.000.000
Capitolo n. 5041 — legge 14 febbraio 1963, n. 60, articolo 10, primo comma, lettere a) e d) »	17.000.000.000
Capitolo n. 5146 — legge 18 luglio 1959, n. 555, articolo 10 »	100.000.000

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Capitolo n. 5367 — legge 23 dicembre 1962, n. 1844, articolo 4 »	875.000.000
Capitolo n. 5502 — legge 27 ottobre 1951, n. 1402, articolo 2, ultimo comma »	1.000.000

MINISTERO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO

Capitolo n. 1542 — legge 3 gennaio 1960, n. 15, articoli 1 e 5. »	239.996.073
Capitolo n. 5131 — legge 23 aprile 1966, n. 218, articolo 97 »	994.907.236

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

Capitolo n. 1163 — legge 14 novembre 1961, n. 1268, articolo 5, secondo comma »	120.000.000
Capitolo n. 1164 — legge 9 febbraio 1963, n. 223, articolo 5, secondo comma »	245.000.000

Totale . . . L. 20.825.903.309

Nella stessa ordinanza si fa una considerazione che, a parere del relatore, il Parlamento non può accettare, ma deve anzi decisamente respingere, ritenendola ingiusta e lesiva del suo prestigio.

Si legge infatti: « Considerano preliminarmente le sezioni che la tendenza ad eludere il sistema dell'articolo 81 della Costituzione si va accentuando e la ricerca dei relativi espedienti perfezionando al segno da ingenerare il ragionevole timore che questi ultimi possano, a loro volta, creare un contrapposto autonomo sistema il cui operare di fatto nell'ordinamento giuridico si presenta tutt'altro che scevro di pericoli — non eliminabili di certo, come l'esperienza dimostra col ricorso ai rimedi che tale ordinamento offre — pericoli la cui gravità, con l'accentuarsi della tendenza e con l'affermarsi della sistematica elusiva, potrebbero destare preoccupazioni — che già in atto non mancano — maggiori di quelle che non desterebbero l'affievolimento e, per assurda ipotesi, addirittura la scomparsa dalla car-

ta costituzionale di un sistema quale quello dell'articolo 81 che, pur non senza difficoltà e contrasti, ha assolto ed assolve una funzione di cui non poco si è sin qui giovato e non mancherà di giovarsi l'armonico ordinato porcesso di sviluppo del Paese ».

Nella discussione in Commissione gli aspetti di natura giuridico-costituzionale e politica, nell'esame del rendiconto per l'esercizio finanziario 1966, hanno assunto una netta prevalenza rispetto a quelli economici e finanziari.

La decisione della Corte dei conti considera in sostanza tre casi: dichiara anzitutto non essere, allo stato, luogo a giudizio di parificazione per il conto consuntivo dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA). A tale riguardo la decisione della Corte si basa su una propria interpretazione dell'articolo 7 della legge 13 maggio 1966, n. 302, secondo la quale il bilancio di previsione e il rendiconto dell'AIMA devono essere presentati in allegato al bilancio di previsio-

ne e al rendiconto generale dello Stato. In realtà una più corretta interpretazione della norma citata ritiene non necessaria l'approvazione del Parlamento del bilancio di previsione dell'Azienda; infatti, in sede di approvazione della legge n. 302, fu respinto un emendamento tendente ad introdurre l'obbligo dell'approvazione parlamentare del bilancio dell'AIMA.

Con la decisione della Corte viene in secondo luogo sospeso il giudizio sulle risultanze della gestione di alcuni capitoli di spesa dianzi ricordati. Per alcuni di questi la stessa Corte ha riconosciuto trattarsi di irregolarità puramente contabili e del tutto formali; per le stesse del resto è stata richiesta espressa sanatoria con apposita norma contenuta negli articoli 10 e 24 del disegno di legge di approvazione del consuntivo.

Il terzo aspetto della decisione riguarda la mancata dichiarazione di regolarità per la parte del capitolo 601 del conto dei residui dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, concernente anticipazioni della Cassa depositi e prestiti per l'importo di lire 4.528.901.278, nonché per quella concernente le risultanze della gestione dei capitoli 5611 del conto consuntivo del Ministero dei lavori pubblici, 528 di entrata e 511 della spesa dell'ANAS per l'intero loro ammontare, nonché dei capitoli 143 e 149 della spesa dell'Azienda predetta per l'ammontare di lire 35.625.000 risultante dalla ripartizione avvenuta in corso di esercizio in applicazione dell'articolo 60, secondo comma, della legge 23 aprile 1966, n. 218, del fondo iscritto al capitolo 243 della spesa dell'Azienda medesima e per l'eccedenza di lire 8.719.318.730 sul capitolo 3241 nel conto della competenza del Ministero del tesoro; di lire 33.060 sull'articolo 133 e di lire 3.285 sull'articolo 173 nel fondo dei residui per l'Istituto agronomico per l'Oltremare.

Per quanto riguarda le anticipazioni della Cassa depositi e prestiti all'Amministrazione dei monopoli di Stato occorre rilevare che esse non sono state effettuate in quanto l'articolo 11 del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1963-64, che le dispone, non è ancora stato approvato dal Parlamento.

La mancata dichiarazione di regolarità circa alcuni capitoli dei bilanci dei lavori pubblici dell'ANAS deriva dalla dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 1 e 4 della legge 13 agosto 1959, n. 904, contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 10 gennaio 1966, che fa venir meno l'indispensabile dato di riferimento, e cioè la legge di

bilancio, con cui operare il raffronto prescritto. Si deve però tener presente che, dato l'avanzato stato di approvazione da parte del Parlamento del bilancio di previsione 1966, al momento in cui intervenne la sentenza della Corte costituzionale, non si dette luogo alla eliminazione dei capitoli incriminati e che si tratta di irregolarità puramente formali in quanto non vi fu alcuna conseguenza di gestione.

La V Commissione si è soffermata altresì a considerare le conseguenze della sospensione del giudizio di parificazione per concludere che il Governo, col presentare il rendiconto al Parlamento, non ha voluto compiere un implicito giudizio di irrilevanza della decisione della Corte dei conti, ma ha adempiuto semplicemente al dovere impostogli dalla legge. Ad analogo dovere ha adempiuto e adempie il Parlamento nel discutere e approvare il rendiconto in esame. D'altra parte si ritiene non legittimo interrompere l'iter previsto dalla legge per l'esame del rendiconto, in attesa del giudizio della Corte costituzionale, la cui sentenza, ai sensi dell'articolo 136 della Costituzione, avendo efficacia *ex nunc*, non può riguardare i rapporti giuridici insorti e perfezionati nel passato.

Onorevoli colleghi, a conclusione del lavoro compiuto che, data anche l'ormai imminente fine della IV legislatura, non ha potuto diffondersi con maggiore ampiezza e profondità nei singoli problemi, pare al Relatore opportuno proporre che tutte le questioni sollevate nel corso dell'esame dei rendiconti e dei bilanci di previsione dello Stato debbano formare oggetto di un esame serio, attento e responsabile da effettuarsi all'inizio della prossima legislatura e concludersi con concrete proposte di riforma legislative e regolamentari.

Ciò non significa tuttavia che il lavoro svolto in questa legislatura al fine di migliorare sempre più i metodi della formulazione, della presentazione, dell'esame e discussione, della gestione e del controllo del bilancio dello Stato non abbia conseguito importanti risultati: basti pensare all'attuazione della riforma introdotta con la legge 1° marzo 1964, n. 62, all'essere pervenuti alla discussione congiunta del bilancio di previsione e del rendiconto generale dello Stato, all'aver sistemato numerose contabilità arretrate, all'avvio da parte del Governo al processo di unitarietà del bilancio e, soprattutto, all'introduzione del metodo della programmazione delle attività economiche e agli evidenti riflessi sull'intera gestione.

Molti altri impegni attenderanno tuttavia i parlamentari della V legislatura repubblicana relativi a quei problemi, ripetutamente emersi nel corso della discussione sui bilanci di previsione e sui rendiconti generali di questi ultimi anni e non ancora avviati a soluzione, come ad esempio le questioni relative alla corretta interpretazione e applicazione delle norme contenute nell'articolo 81 della Costituzione, la revisione e riforma di alcune disposizioni della legge sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, una migliore strutturazione del documento di bilancio, una più esatta definizione dei limiti delle funzioni e delle competenze di organi e istituzioni, cui è affidata la gestione e il controllo dell'entrata e della spesa statale, l'unità del bilancio, che dovrà recepire tutte le entrate e spese che a qualsiasi titolo si riferiscono all'amministrazione statale.

Onorevoli colleghi, è doveroso dar atto al Governo di aver assecondato lo sforzo del Parlamento tendente a perfezionare gli strumenti della conoscenza e del controllo della gestione;

è lodevole la proposta del Ministro del tesoro di accompagnare al Parlamento il documento della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato con una propria relazione, che chiarisca le posizioni del Governo sui rilievi mossi, affinché non manchino le osservazioni della controparte e il Parlamento possa meglio adottare i provvedimenti di sua competenza, è giusto dar atto a tutte le forze politiche della passione con cui in seno alla Commissione hanno cercato di dare, al disopra delle posizioni particolaristiche la più corretta soluzione alle varie questioni.

Ciò è di auspicio per il lavoro di ulteriore perfezionamento che dovrà essere compiuto.

Con tale auspicio il relatore sottopone all'esame della Camera i disegni di legge sui rendiconti generali dello Stato per gli esercizi 1959-60, 1960-61, 1961-62, 1962-63, 1963-64, 2° semestre 1964, 1966 nello stesso testo proposto dal Governo senza apportarvi modificazione alcuna. Vogliano gli onorevoli colleghi onorarli della loro approvazione.

FABBRI, *Relatore.*