CAMERA DEI DEPUTATI N. 1900-A

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE - PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE CATTANEI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 14 marzo 1973 (*Stampato n. 629*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(MALAGODI)

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

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 21 marzo 1973

—

Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli di Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1972

Presentata alla Presidenza il 10 aprile 1973

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge di variazione al bilancio dello Stato ed a quelli delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1972, comunicato alla Presidenza del Senato il 1° dicembre 1972 ed approvato dall'altro ramo del Parlamento nella seduta del 14 marzo, fa seguito alla prima variazione disposta con la legge 16 marzo 1972, n. 74, strettamente riferita all'iscrizione in bilancio delle somme necessarie per assicurare lo svolgimento delle elezioni politiche dell'anno scorso.

Il provvedimento è stato presentato dal Governo come un normale strumento di mero assestamento delle previsioni iniziali di bilancio, in relazione al concreto svolgimento della gestione.

Sempre nella relazione illustrativa, si insiste nel rilevare che lo scostamento dalle previsioni iniziali, trae motivo dal fatto che il progetto di bilancio è normalmente predisposto con notevole anticipo – circa venti mesi – rispetto al periodo della sua concreta gestione, per cui le previsioni originarie non possono trovare esatta rispondenza con tutti i fenomeni che solo la effettiva gestione può evidenziare.

Si sottolinea poi, che nel caso in esame, il volume delle variazioni in aumento rappresenta nel complesso il 2,1 per cento e che il provvedimento stesso si concretizza in variazioni compensative, salvo talune limitate variazioni all'entrata, peraltro direttamente connesse con alcune variazioni considerate alla spesa.

* * *

Ciò premesso, s'impongono alcune osservazioni, anche per richiamare sia pure in sintesi i punti salienti delle discussioni avvenute nelle Commissioni.

Le prime osservazioni attengono alla struttura ed al merito del provvedimento; le seconde invece sono di carattere più generale.

Struttura del provvedimento.

Le modifiche che il provvedimento apporta al bilancio 1972 appaiono più rilevanti nel settore dell'uscita, riguardando un ammontare globale di variazioni di circa 348 miliardi, mentre l'assestamento complessivo dell'entrata è di circa un miliardo.

Le variazioni, in misura più o meno accentuata, interessano tutti i dicasteri, ma assume consistenza considerevole la diminuzione di spesa per il Ministero del tesoro, che è pari al 77 per cento del totale delle variazioni negative e che si riferisce a riduzioni di stanziamenti per interessi passivi e per rimborso di prestiti, derivanti dal mancato ricorso al mercato finanziario, per interventi straordinari e per spese in conto capitale.

Infatti le previsioni iniziali sono state formulate tenendo presenti le necessità di copertura non solo delle quote di interessi e delle quote capitali connesse con i mutui già contratti, ma anche delle quote riferentisi a mutui che si riteneva di stipulare nel corso dell'esercizio 1972.

La mancata contrazione, per cause diverse, di alcuni mutui in programma ha determinato cioè, la diminuzione degli stanziamenti inizialmente previsti, con la conseguenza non trascurabile di un corrispettivo rallentamento degli investimenti pubblici.

L'utilizzo poi delle economie relative alle spese per interessi e per rimborso dei prestiti, per finanziare spese correnti, evidenzia carenze organizzative dell'apparato amministrativo e burocratico dello Stato che non possono non essere segnalate e comunque criteri di ordine generali che suscitano notevoli perplessità.

Dal provvedimento emerge inoltre che in molte Amministrazioni sono massicciamente aumentati i compensi, anche speciali, al personale, presumibilmente in conseguenza dei miglioramenti ottenuti a conclusione di accordi sindacali definiti nel 1972; i detti compensi – per citare i principali settori dell'Amministrazione – riguardano le categorie degli insegnanti di ogni ordine e grado, il personale militare, il personale degli uffici finanziari e quello straordinario delle Poste.

Gli assestamenti proposti, oltre a prevedere più consistenti stanziamenti di spesa per l'attuazione della riforma tributaria, interessano in modo cospicuo anche il Dicastero della Difesa; essi si sono tradotti in un apporto di 14 miliardi, da parte del Tesoro, per occorrenze di carattere eccezionale, ed in una serie di variazioni compensative (53 miliardi, circa) operate nell'ambito della dotazione globale del medesimo stato di previsione, per cui si registra un assestamento complessivo di circa 67 miliardi per detto dicastero, che viene giustificato in base alla necessità di adeguare le previsioni ai programmi di attività deliberati successivamente alla presentazione del bilancio, nonché ad una diversa ripartizione degli stanziamenti in rapporto alle esigenze dei diversi servizi, secondo i programmi predisposti dagli Stati Maggiori.

Il provvedimento prevede ancora l'istituzione di nuovi capitoli con la contemporanea soppressione di alcuni capitoli aggiunti e la modificazione di talune denominazioni.

L'istituzione di nuovi capitoli è stata motivata dalla necessità di far fronte ad esigenze non prevedibili ed analoga giustificazione è adottata per le modificazioni di denominazione, come intese ad adeguare le possibilità di spesa alle sopravvenute esigenze.

Alcune variazioni comportano altresì aumenti che raggiungono un volume superiore a quello della dotazione inizialmente iscritta in Bilancio, anche se si tratta di casi limitati, per i quali l'esigenza di variare la dotazione

di bilancio, va riferita a particolari situazioni manifestatesi nel corso della gestione.

Per completezza di informazione, si ricorda, infine, che essendo stato il disegno di legge, presentato dal Governo il 1° dicembre 1972, ma non essendo stato approvato entro il successivo 31 dicembre, il Senato, ai termini dell'articolo 274 del regolamento di contabilità generale dello Stato, ha dovuto introdurre (ed approvare) un articolo aggiuntivo che autorizza l'assunzione di impegni entro il termine di venti giorni dalla data di pubblicazione della legge sugli stanziamenti da essa recati.

Considerazioni di ordine generale.

In linea preliminare si deve, per obiettività, osservare che rispetto ad altri provvedimenti analoghi, quello in esame presenta un carattere più marcato di assestamento tecnico, dal momento che il volume delle variazioni in aumento nel complesso costituisce solo il 2,1 per cento delle previsioni iniziali di bilancio. Di conseguenza non sembrano fondate – appunto per la contenutezza delle variazioni – le osservazioni critiche formulate in Commissione, circa la natura antiriformatrice ed antiregionalista della nota di variazione in discussione. Così come la riduzione dei capitoli per interessi passivi e per rimborso prestiti, può giustificarsi in base alle note vicende politiche e parlamentari del 1972 che di fatto hanno imposto lo slittamento della contrazione dei mutui verso la fine dell'esercizio. Il provvedimento tuttavia, offre l'occasione per una serie di valutazioni e di considerazioni di ordine generale che trascendono gli aspetti meramente tecnici di esso e che debbono aver valore soprattutto per il futuro:

— L'elevato numero di capitoli di bilancio interessati all'assestamento, è una conferma della non più differibile esigenza di studiare e concretamente realizzare una diversa formulazione del bilancio dello Stato, strettamente connessa al programma economico ed in grado di indicare con chiarezza e precisione le linee dell'intervento pubblico nei vari settori di competenza.

Solo attraverso l'impostazione di un piano finanziario che tenga conto delle risorse disponibili, si potrà conseguire meglio, una più puntuale finalizzazione della spesa pubblica, raccordando in modo effettivo e diretto il bilancio alla programmazione.

— La necessità che in avvenire (anche se è ineluttabile che in sede di predisposizione del bilancio di previsione sia impossibile conoscere con sicurezza i fenomeni futuri che avranno influenza su di esso) sia limitata in fase di assestamento l'istituzione di nuovi capitoli che è oltre tutto manifestazione non esaltante di scarsa efficienza degli organi preposti alla formulazione delle proposte di stanziamento.

— Le riduzioni apportate a numerosi capitoli (per esempio quelle attinenti al Dicastero dei lavori pubblici, ma non solo ad esso) confermano la preoccupante tendenza all'aumento dei residui passivi, espressione indicativa da un lato della cronica lentezza della pubblica amministrazione e del suo perdurante orientamento centralista e dall'altro delle conseguenze negative della tardività della presentazione delle note di variazione, che inevitabilmente sposta sull'esercizio successivo, ancorché in conto residui, spese urgenti contemplate nel bilancio.

— Si inserisce a questo punto, l'osservazione di ordine generale, ricorrente in occasione dell'esame delle note di variazione al bilancio, più importante ed assorbente: quella – già ricordata – relativa alla tempestività di presentazione di questi provvedimenti, anche perché il Parlamento non sia costretto ad assolvere ad una funzione puramente ratificatoria rispetto ad un diverso impiego di fondi, compiuto al di fuori se non, talvolta, addirittura contro la sua volontà.

Al riguardo si ribadisce che non può non ritenersi legittimo e connaturato al sistema che presiede alla gestione del bilancio, il fatto che successivamente al suo perfezionamento legislativo e nel corso dell'esercizio, si impongano modifiche ed assestamenti; è infatti intuitivo che per quanto accurate, puntuali e rigorose siano le previsioni iniziali, è difficile o addirittura impossibile che esse si appalesino del tutto esatte e non richiedano invece aggiustamenti e precisazioni, in riferimento all'andamento delle entrate e delle spese.

Ma non si può dimenticare, che non solo la Corte dei conti ha in diverse circostanze denunciato l'inconveniente che i provvedimenti intesi a variare le previsioni iniziali di entrata e di uscita presentati allo scadere dell'esercizio o ad esercizio già scaduto, impediscono una tempestiva chiusura della contabilità relativa all'esercizio medesimo e rappresentano una non superabile difficoltà nell'esperire il controllo dei conti consuntivi; ma che soprattutto la Camera ha più volte richiamato l'esigenza che « le note di variazione debbono esser presentate al Parlamento entro un termine ragionevolmente utile per la loro definizione in costanza dell'esercizio a cui si fa ri-

ferimento, termine sufficientemente posticipato alla presentazione del bilancio di previsione ed alla sua approvazione, perché ne sia giustificata la variazione, ma anche sufficientemente anticipato rispetto alla fine dell'esercizio, per non contrastare la tempestiva e corretta chiusura delle contabilità e la conseguente presentazione dei consuntivi al Parlamento ».

L'indicazione ora ricordata, dev'esser ribadita anche in questa occasione; gli inconvenienti più gravi della tardiva presentazione delle note di variazione, sono già stati sottolineati, ma in particolare – giova ricordarlo – si esprimono nel frettoloso e forzatamente superficiale esame del provvedimento da parte delle Assemblee legislative, in una spesa affrettata e congestionata che dovrà esser condensata in un ristrettissimo periodo di tempo per la circostanza che sugli stanziamenti potranno essere assunti impegni di spesa entro e non oltre venti giorni dalla pubblicazione della legge, nonché – si ripete ancora – nella formazione e nella accumulazione dei residui, almeno in parte determinati dal meccanismo delle note di variazione, nell'ambito di un sistema incentrato sul bilancio di competenza.

* * *

Con le considerazioni che precedono, esposte anche per coerenza ed ossequio ai voti reiteratamente formulati dal Parlamento, si è inteso riproporre in termini costruttivi all'attenzione della Camera e del Governo, la complessa problematica attinente ai provvedimenti legislativi di variazione al bilancio, nonché l'urgenza di una revisione dei criteri con cui viene impostato il Bilancio preventivo, perché possa essere l'espressione effettiva delle realtà economiche ed istituzionali in cui è chiamato ad operare lo Stato e di cui il bilancio stesso dev'essere adeguato strumento di promozione e di ordinato sviluppo, in stretta correlazione con le scelte di priorità operate dal programma, nell'ambito delle risorse disponibili e del modo del loro impiego.

Si raccomanda perciò alla Camera, anche per non aggravare i segnalati aspetti negativi conseguenti al ritardo, la sollecita approvazione del secondo provvedimento di variazione al Bilancio dello Stato ed a quelli delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1972.

CATTANEI, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DEL TESORO

ART. 1.

Ai sensi dell'articolo 3, lettera *a*), della legge 19 luglio 1971, n. 565, il contributo dello Stato a favore dell'Opera nazionale di assistenza all'infanzia delle Regioni di confine (ONAIRC) è stabilito, per l'anno finanziario 1972, in lire 2.400.000.000.

ART. 2.

L'importo massimo delle anticipazioni di cui al primo comma dell'articolo 20 della legge 11 marzo 1972, n. 54, che il Ministero del tesoro è autorizzato a concedere alla Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, a copertura del disavanzo di gestione dell'Azienda stessa per l'anno 1972, è elevato a lire 612.613.585.700.

ART. 3.

L'importo delle somme da corrispondere all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato ai sensi dell'articolo 17 della legge 11 marzo 1972, n. 54, è aumentato della somma di lire 1.586.225.300 che viene inscritta al capitolo n. 2961 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1972.

ART. 4.

Le somme dovute all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato in applicazione dei regolamenti (CEE) del Consiglio n. 1191/69 del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, e n. 1192/69, anche in data 26 giugno 1969, riguardante le norme comuni per la normalizzazione dei conti delle Aziende ferroviarie, resi esecutivi con il decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1969, n. 1223, ammontano complessivamente a lire 179.603.389.300.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DEL TESORO

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

In detto importo sono considerati gli stanziamenti indicati dagli articoli 16 e 17 della legge 11 marzo 1972, n. 54, di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1972, nonché la somma di lire 13.647 milioni, di cui al capitolo n. 113 dello stato di previsione dell'entrata dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, per lo stesso anno finanziario 1972.

STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

ART. 5.

L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 62 della legge 11 marzo 1972, n. 54, è aumentata di lire 1.250 milioni.

STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

ART. 5.

Identico.

STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DELLA DIFESA

ART. 6.

Le autorizzazioni di spesa di lire 125 milioni, di lire 552 milioni e di lire 41.265.269.000 di cui all'articolo 88 della legge 11 marzo 1972, n. 54, sono stabilite, rispettivamente, in lire 141.500.000, in lire 403.000.000 ed in lire 74.351.719.000.

L'importo di lire 41.265.269.000 di cui all'articolo 90 della citata legge n. 54 è stabilito in lire 74.351.719.000.

STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DELLA DIFESA

ART. 6.

Identico.

STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DELLA SANITÀ

ART. 7.

L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 128 della legge 11 marzo 1972, n. 54, è aumentata di lire 6.000 milioni.

STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DELLA SANITÀ

ART. 7.

Identico.

VARIAZIONI ALL'ENTRATA

ART. 8.

Nello stato di previsione dell'entrata, per l'anno finanziario 1972, sono introdotte le variazioni di cui all'annessa tabella *A*.

VARIAZIONI ALL'ENTRATA

ART. 8.

Identico.

VARIAZIONI ALLA SPESA	VARIAZIONI ALLA SPESA
ART. 9.	ART. 9.
Negli stati di previsione della spesa dei Ministeri del tesoro, delle finanze, del bilancio e della programmazione economica, di grazia e giustizia, degli affari esteri, della pubblica istruzione, dell'interno, dei lavori pubblici, dei trasporti e dell'aviazione civile, della difesa, dell'agricoltura e delle foreste, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale, del commercio con l'estero, della marina mercantile, delle partecipazioni statali, della sanità e del turismo e dello spettacolo, per l'anno finanziario 1972, sono introdotte le variazioni di cui all'annessa tabella *B*.	*Identico.*
VARIAZIONI AI BILANCI DI AZIENDE AUTONOME	VARIAZIONI AI BILANCI DI AZIENDE AUTONOME
ART. 10.	ART. 10.
Nei bilanci dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, dell'Istituto agronomico per l'oltremare, del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici e dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, per l'anno finanziario 1972, sono introdotte le variazioni di cui all'annessa tabella *C*.	*Identico.*
ART. 11.	ART. 11.
Alle spese di cui al capitolo n. 1055 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa si applicano, per l'anno finanziario 1972, le disposizioni contenute nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.	*Identico.*
ART. 12.	ART. 12.
Sugli stanziamenti recati dalla presente legge possono essere assunti impegni entro il termine di venti giorni dalla data di pubblicazione della legge medesima.	*Identico.*