

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

## 5<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

## 11° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 GIUGNO 1978

Presidenza del Presidente COLAJANNI

### INDICE

#### DISEGNI DI LEGGE

##### IN SEDE REDIGENTE

« Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio » (1095)

(Seguito della discussione e approvazione degli articoli con modificazioni)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 127, 128, 130 e <i>passim</i>
ANDERLINI ( <i>Sin. Ind.</i> ) . . . . .	130, 138, 139 e <i>passim</i>
BACICCHI ( <i>PCI</i> ) . . . . .	144, 145, 155 e <i>passim</i>
BASADONNA ( <i>DN-CD</i> ) . . . . .	161, 162
BENASSI ( <i>PCI</i> ) . . . . .	201
BOLLINI ( <i>PCI</i> ), relatore alla Commissione . . . . .	128 130, 133 e <i>passim</i>
CAROLLO ( <i>DC</i> ) . . . . .	150, 151, 156 e <i>passim</i>
COLOMBO Renato ( <i>PSI</i> ) . . . . .	142, 143, 146 e <i>passim</i>
LOMBARDINI ( <i>DC</i> ) . . . . .	129, 131, 135 e <i>passim</i>
NENCIONI ( <i>DN-CD</i> ) . . . . .	132
SPEZIA ( <i>DC</i> ) . . . . .	145, 199, 200 e <i>passim</i>
TARABINI, sottosegretario di Stato per il tesoro . . . . .	129, 137, 144 e <i>passim</i>

La seduta ha inizio alle ore 10.

S C U T A R I , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

##### IN SEDE REDIGENTE

« Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio » (1095)

(Seguito della discussione e approvazione degli articoli con modificazioni)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio ».

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

Come i colleghi ricordano, nella seduta di ieri abbiamo discusso il disegno di legge — ponendo a base dell'esame il testo elaborato dalla apposita Sottocommissione — fino all'articolo 7, accantonando, per maggiori approfondimenti, l'articolo 3. Passiamo quindi ora all'esame dell'articolo 8, di cui do lettura:

## Art. 8.

*(Fondo di riserva per le spese impreviste)*

Nello stato di previsione del Ministero del tesoro è istituito, nella parte corrente, un « Fondo di riserva per le spese impreviste », per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui al precedente articolo 6 (punto 2) ed al successivo articolo 10 e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

Il trasferimento di somme dal predetto fondo e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato un elenco, da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio, dei capitoli per i quali può esercitarsi la facoltà di cui al comma precedente.

Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui al secondo comma, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal fondo di cui al presente articolo.

Il Governo ha proposto un emendamento tendente a sostituire, nel terzo comma, le parole: « dei capitoli per i quali » con le altre: « delle spese per le quali ».

B O L L I N I , *relatore alla Commissione*. La formulazione proposta dal Governo riprende il contenuto del disegno di legge elaborato dalla nostra Commissione ed aven-

te come oggetto l'abolizione delle cosiddette convalidazioni. Il Governo, se non erro, ritiene che l'elencazione, sia pure come prevista dal progetto, di tutti i capitoli porterebbe ad una documentazione estremamente voluminosa, senza molto costrutto, mentre sarebbe a suo avviso giusto individuare il tipo di spesa che deve essere indicata.

Ora, l'esperienza della discussione dei disegni di legge di convalidazione — peraltro assai limitata — ha dimostrato che il tipo di spesa cui si attinge col provvedimento è abbastanza circoscritto e quindi la relativa tabella sarebbe sufficientemente fungibile ed in grado di risolvere il quesito che ci siamo posto. Sono pertanto favorevole all'emendamento proposto dal Governo.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo proposto dal Governo.

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 8 quale risulta con l'emendamento testè approvato.

**E approvato.**

## Art. 9.

*(Fondi speciali)*

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono iscritti appositi fondi speciali, determinati dalla legge finanziaria, destinati a far fronte alle spese derivanti da provvedimenti legislativi non ancora perfezionati al momento della presentazione del bilancio al Parlamento.

Le somme di cui al primo comma possono essere portate in aumento degli stanziamenti, di competenza e di cassa, di capitoli esistenti o di nuovi capitoli, solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che le autorizzano.

I fondi devono essere tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale, ovvero al rimborso di prestiti.

In appositi elenchi allegati allo stato di previsione del Ministero del tesoro sono in-

dicati i provvedimenti per i quali viene pre-disposta la copertura con i fondi speciali.

Le quote dei fondi non utilizzate, ai sensi del secondo comma, entro la chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di spesa.

La copertura finanziaria — nella forma di nuovi o maggiori entrate, di riduzioni di capitoli di spesa o di accantonamenti nei fondi speciali — relativa a provvedimenti legislativi non perfezionati entro il termine dell'esercizio resta valida per l'esercizio successivo purchè tali provvedimenti siano entrati in vigore entro il termine di detto esercizio successivo.

In tal caso, ferma restando l'acquisizione della copertura finanziaria, come precisata nel comma precedente, al bilancio dell'esercizio in cui è stata iscritta, le nuove o maggiori spese derivanti dal perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi sono iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi.

Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi allegati al conto consuntivo del Ministero del tesoro.

Il Governo ha presentato un emendamento tendente a sostituire il primo comma con il seguente:

« Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono iscritti appositi fondi speciali destinati a far fronte alle spese derivanti da provvedimenti legislativi non ancora perfezionati al momento della presentazione del bilancio al Parlamento. Nella legge finanziaria viene indicato il dettaglio delle singole destinazioni da considerare nei detti fondi speciali ».

I senatori Bollini e Bacicchi hanno presentato un emendamento tendente a sostituire, nel primo comma, le parole: « determinati dalla legge finanziaria » con le altre: « indicati dalla legge finanziaria ».

T A R A B I N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Desidero illustrare l'emendamento, avvertendo che esso si fa carico di una preoccupazione già espressa dalla Com-

missione, della quale tiene conto per altro anche l'emendamento Bollini-Bacicchi. Il Governo, cioè, condivide l'opinione della Sottocommissione sul fatto che la manovra va effettuata in un solo momento, perchè sia razionale, compiuta e conclusa, ossia al momento della legge finanziaria; per cui, se non ne sorgessero altri, il problema sarebbe chiuso. Sorgono però degli altri problemi e, in particolare, quello derivante dal fatto che la legge finanziaria è di carattere sostanziale e non si può pensare *a priori* che si risolva solo e necessariamente in un provvedimento nel quale le partite di spesa si compensano esattamente con quelle d'entrata.

Conseguentemente quello che è il margine di manovra, che va valutato in un quadro più ampio, rappresentato dal fondo speciale, finirebbe, se collocato definitivamente in sede di legge finanziaria, con l'essere non solo ridotto ma addirittura annullato, essendo posto nel luogo di una legge sostanziale e sotto-posto quindi al vincolo costituzionale.

Ecco quindi che il Governo si è fatto carico di riservare alla legge finanziaria la determinazione del fondo speciale, predeterminandone, per così dire, se non la grandezza — che rimarrebbe da fissare nella legge di bilancio — la significazione e le direzioni, in modo da implicare, senza peraltro dettarlo formalmente, anche l'entità del fondo speciale.

Il Governo non ha però alcuna esitazione a riconoscere che la soluzione indicata con il loro emendamento dai senatori Bollini e Bacicchi non condurrebbe a risultato diverso; nel senso che con tale soluzione l'esigenza di unità, unitarietà e razionalità della manovra viene assicurata anche con l'indicazione della grandezza da riservare al fondo speciale, e, d'altra parte, la facoltà di conservare la sua collocazione giuridicamente corretta rimane riservata alla legge di bilancio.

Il Governo è quindi pronto a ritirare il suo emendamento ove venga approvato quello proposto dai senatori Bollini e Bacicchi.

L O M B A R D I N I . Io sono favorevole a quest'ultimo emendamento, nell'ipotesi di anticipo che lo giustifica e in attesa che poi si stabilisca che la legge finanziaria dovrà

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

determinare anche il massimo livello dell'indebitamento; perchè, in questo caso, tale legge, essendo sostanziale, determina contemporaneamente sia un impegno di spesa — anche se indeterminato in quanto ancora non si traduce in autorizzazione per il Governo — sia la possibilità di coprire la spesa stessa del fondo speciale.

Quindi, con la speranza che venga poi accolto l'emendamento che propongo all'articolo 9-bis, mi esprimo a favore dell'emendamento Bollini-Bacicchi.

**A N D E R L I N I .** Se ho ben capito, tutto il problema consiste nella sostituzione della parola « determinati » con l'altra « indicati »: la legge finanziaria dovrebbe cioè contenere un'indicazione e non una determinazione delle singole destinazioni specifiche dei fondi speciali, senza determinare in maniera univoca, e direi definitiva, la destinazione dei fondi stessi, recando insomma un elenco indicativo, non molto diverso da quelli che oggi sono allegati al bilancio dello Stato, anche se talvolta la destinazione avviene sulla base di una legge votata dal Parlamento e non sulla base di un allegato proposto dal Governo al bilancio di previsione.

A me sembra abbastanza corretto stabilire che la legge finanziaria si limiti ad indicare le destinazioni più che a determinarle, perchè non dobbiamo dimenticare che non è facile stabilire nel mese di settembre od ottobre l'*iter* che si seguirà nell'anno successivo e quale sorte avranno le diverse leggi. Se lo facessimo, tutta la legislazione di spesa che dovesse essere emanata nel corso dell'anno successivo ne sarebbe vincolata, il che significherebbe veramente mettere il carro davanti ai buoi. Ecco perchè sono favorevole all'emendamento.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Vorrei solo precisare, per onestà di comportamento, che la sostituzione da noi proposta non rappresenta solo una modifica formale. Si tratta di una questione di sostanza, nel senso che, come vedremo nel successivo articolo, la legge finanziaria non è, *tout court*, una legge sostanziale, ma con-

tiene norme di carattere sostanziale e norme di carattere programmatico, capaci di esplicare una loro conseguenza solo a condizione che vengano recepite nella legge di bilancio e nei relativi capitoli del bilancio. Per coerenza, verrà proposto analogo emendamento quando si tratterà della manovra sulle leggi di spesa pluriennale.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo proposto al primo comma dai senatori Bollini e Bacicchi.

**È approvato.**

Avendo il rappresentante del Governo dichiarato di essere disposto a ritirare l'emendamento proposto, in caso di approvazione dell'emendamento Bollini-Bacicchi, metto ai voti l'articolo 9 quale risulta con l'emendamento testè approvato.

**È approvato.**

Art. 9-bis.

(*Legge finanziaria*)

Al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio triennale e il bilancio annuale, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di legge finanziaria con il quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale.

La legge finanziaria provvede a tradurre in atto la manovra di bilancio per le entrate e le spese che si intende perseguire, in coe-

renza con quanto previsto dal precedente articolo 3.

Prima di passare all'esame di questo articolo aggiuntivo, che è poi uno degli articoli chiave di questo disegno di legge, ricordo che di solito le prime cose che si mettono in discussione sono sempre quelle su cui si spendono maggiori energie e poi, mano a mano che si procede nella discussione, anche quando vengono argomenti di rilevante importanza, le energie vengono meno, per cui si fa strada l'ipotesi del rinvio.

Dato che l'ipotesi del rinvio, secondo implicite intese, dovrebbe essere preclusa, l'unica cosa di cui prego i colleghi è di amministrare con saggezza le proprie energie così da consentire che anche i successivi importanti argomenti vengano discussi con il necessario approfondimento senza bisogno di rinvio. Ricordo, infine, che su ogni articolo si interviene una volta sola.

Comunico che sull'articolo 9-bis il senatore Lombardini ha presentato un emendamento tendente ad inserire, dopo il primo, il seguente comma:

« La legge finanziaria stabilirà il livello massimo dell'indebitamento che il Governo è autorizzato a contrarre e che concorre a determinare, con le entrate finali previste, le disponibilità richieste per la copertura di tutte le spese derivanti da ogni e qualsivoglia impegno legislativo, tali spese dovendo tutte essere iscritte a bilancio ».

**L O M B A R D I N I.** Modifico ulteriormente il mio emendamento togliendo l'aggettivo « finali »..

Preciso che questo emendamento è fondamentale per qualificare il senso della legge: infatti, se viene accolto, si stabilisce che non è più possibile modificare il disavanzo con iniziative che avvengono al di fuori del quadro contabile. Perchè è pur vero che poi si rivede l'inserimento in bilancio di tutte le leggi varate con la condizione sospensiva del ricorso al mercato finanziario, ma quello che questo emendamento vuole evitare è che nascano questi mostri per i quali poi si pone un problema di ridimensionamento, così da

rimetterli in linea con la politica fiscale dello Stato. Con questo emendamento, cioè, si vuole assicurare la piena responsabilizzazione del Parlamento nel senso che la legge finanziaria (che anche in questo, a mio avviso, funge da legge sostanziale) autorizza il Governo a ricorrere al mercato per l'ammontare complessivo di *tot* lire, e non solo per l'accensione dei prestiti che secondo la prassi contabile compongono le entrate complessive; cioè che rappresentano la differenza tra le entrate totali e le entrate finali e che sono una piccolissima parte del ricorso al mercato finanziario.

Con il presente emendamento si tratta appunto di stabilire che la legge sostanziale fissa questo tetto che vincola l'azione del Parlamento. Io poi pro porrò, negli articoli successivi, che con le note di assestamento, che chiedo siano in numero di due, possano essere previste altre due leggi finanziarie. Quindi vorrei tranquillizzare il senatore Anderlini dicendo che questo non crea affatto rigidità, perchè ove si trattasse di interventi urgenti si possono utilizzare somme del fondo globale o dei fondi speciali, come ora li chiamiamo, salvo adeguare poi il fondo speciale con successiva legge finanziaria. Tengo a sottolineare, pertanto, che questo non solo non vincola l'azione del Parlamento (il Parlamento può sempre varare qualunque legge utilizzando i fondi che esistono), ma semmai la accelera perchè consente che la legge così varata abbia immediata attuazione e non — come avviene oggi — che abbia una attuazione ritardata dalle operazioni di decisione prima e di attuazione del ricorso al mercato finanziario poi, che sono una delle cause del processo di dequalificazione della spesa pubblica, in quanto sono quelle spese che esistono e non esistono e che quindi, quando si pone l'esigenza di bloccare la spesa pubblica, basta mantenere in frigorifero perchè non si realizzino.

Con questo emendamento tutti i provvedimenti di legge vengono ad acquisire le stesse caratteristiche, per cui sono ugualmente — una volta approvati — applicabili. Quindi noi blocchiamo questo processo di

dequalificazione della spesa pubblica, responsabilizziamo il Tesoro e responsabilizziamo il Parlamento. Questo emendamento, pertanto — ripeto — non solo non ritarda e non limita le decisioni del Parlamento, ma consente che queste decisioni siano pienamente operative e non siano, come avviene oggi, esclusivamente delle affermazioni velitarie destinate a rimanere poi in gran parte inoperative (vedi provvedimenti urgenti varati dal governo Moro-La Malfa).

Con l'emendamento proposto si chiede la piena responsabilizzazione del Parlamento; il Parlamento non potrà più varare leggi per 3-4 mila miliardi sapendo che non c'è comunque possibilità di coprirle, ma dovrà inquadrare i provvedimenti legislativi nel bilancio, avendo presente il vincolo di adeguare il fondo speciale con successiva legge finanziaria.

L'emendamento proposto, infine, ha anche il vantaggio di eliminare ogni dubbio sulla validità e la correttezza del fondo speciale. Pertanto, tutte le critiche che vengono mosse dalla Corte dei conti sui fondi speciali verranno a cessare. Mentre la legge finanziaria, infatti, prevede i fondi speciali, con l'accoglimento dell'emendamento in esame la legge finanziaria assicura una disponibilità (non entrate, ma disponibilità!) che non è rappresentata solo dalle entrate e comunque garantirà la copertura finanziaria anche dei fondi speciali.

In questo modo supereremo questa anomalia, tanto per usare un eufemismo, perché in realtà quella di oggi può definirsi una prassi anticonstituzionale.

**N E N C I O N I .** L'articolo 9-bis indubbiamente rappresenta la chiave di volta di questa normativa. Siamo cioè di fronte, nella concezione del legislatore proponente: 1) ad una legge formale, che è la legge di bilancio e che rimane con le caratteristiche di legge formale, corrette da una previsione anche di cassa che con il concetto di legge formale ha qualche anomalia di riconducibilità; 2) alla legge finanziaria che pone gli strumenti per la manovra di bilancio, per attuare cioè la politica di bilancio.

La legge finanziaria è in parte una legge-provvedimento e in parte una legge sostanziale che contiene, come tale, anche delle norme previsionali e delle norme precettive.

Io sono dell'opinione che l'emendamento Lombardini renda ancora più credibile questa manovra perché fissa, secondo quanto ci ha illustrato adesso il collega, il tetto che secondo la sua previsione dovrebbe costituire un limite insuperabile.

A tale proposito osservo che il limite non è insuperabile, perché mentre l'onnipotenza del Parlamento è limitata oggi da vari vincoli (il primo vincolo è la Costituzione rigida; il secondo vincolo è rappresentato dagli accordi comunitari; il terzo vincolo potrebbe essere costituito anche da accordi che provengono da negoziazioni con il Fondo monetario internazionale), certamente la legge finanziaria, essendo una legge sostanziale, una legge-provvedimento, una legge-normativa, una legge di previsione, una legge di precettazione e di attribuzione di competenza, è anche una legge ordinaria che il Parlamento, nei limiti della sua onnipotenza, può sempre modificare.

Pertanto, mentre vedo come tentativo, più che di moralizzazione, di correttezza la previsione del tetto, sono in genere sempre contrario a questo metodo limitativo, perché il tetto non è mai rispettato e anzi la previsione è la dimostrazione della consapevolezza della cogenza non proprio rigorosa di determinate norme in quanto, in pratica, i tetti sono stati sempre superati con una certa disinvoltura. Abbiamo visto ultimamente nella discussione del bilancio dello Stato quale sia stato il *deficit* che pure aveva diversi tetti, uno dei quali era stato anche concordato con il Fondo monetario internazionale. Si è parlato di *deficit* sommerso e di « credito » emerso, con cifre veramente superiori ad ogni previsione e anche ad ogni analisi di presentazione in Parlamento. È certo che è pur sempre una indicazione, ma vorrei che a noi fosse chiaro il concetto che la fissazione di questa « linea del Piave », attraverso l'emendamento Lombardini, praticamente non costituisce un limite insuperabile: è un limite che il Parlamento può superare con una legge ordinaria,

con una deroga implicita alla legge finanziaria che rimane una legge ordinaria come tutte le altre leggi. È una norma, però, da cui può scaturire una certa chiarezza di comportamenti politici. Sotto questo profilo personalmente sono dell'opinione di accogliere l'emendamento perché è un elemento di chiarezza. La violazione di questo massimo dell'indebitamento da parte del Governo dovrà essere poi considerata sotto il profilo di carattere politico (ma sia chiaro che non è un limite insuperabile) da altre leggi che, essendo leggi-provvedimento, sono leggi ordinarie e quindi come tali possono superare tutti i massimi indicati dalla legge finanziaria. Poichè la legge finanziaria deve essere la cerniera tra la previsione di cui al sesto comma dell'articolo 3 di questo disegno di legge e la realtà finanziaria in atto, essa si pone come la leva politica attraverso cui il Governo raggiunge i fini che si propone con l'articolazione dei disegni di legge iscritti nei fondi speciali; è evidente che, con questa procedura, sarà più chiara la responsabilità politica che il Parlamento è chiamato a valutare.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, mi scuserà se dirò qualche parola in più perchè mi sembra che l'accoglimento di tutto o in parte, o il rigetto dell'emendamento del senatore Lombardini debba essere valutato in relazione al significato che io ritengo si debba attribuire al testo in esame. Se concordiamo, infatti, sul suo significato, si potrà poi vedere come conciliare le cose. Se, viceversa, non ci chiamiamo le idee su questo punto, sarà poi difficile dare alla norma una soluzione organica.

Qual è il concetto ispiratore di questa norma? È che d'ora innanzi la discussione sul bilancio dello Stato dovrà avvenire per due distinte fasi. Una prima fase deve riguardare il bilancio nella sua parte inerziale, che espone variazioni automatiche o incrementali. Si tratta, quindi, di una parte del bilancio che possiamo definire di ordinaria amministrazione, di controllo e di recupero dell'efficienza della pubblica amministrazione, di riduzione degli sprechi, di verifica

delle motivazioni che hanno indotto a degli incrementi degli stanziamenti; cioè di una parte del bilancio che sotto il profilo economico e politico non è molto rilevante.

La fase principale della discussione sul bilancio dovrà essere concentrata sulla legge finanziaria, la quale dovrà appunto rappresentare tutto ciò che noi riteniamo nel bilancio abbia un valore di manovrabilità, per rendere compatibile questa manovra con le esigenze di politica economica e con il programma di Governo, in modo che il significato complessivo di questa possibile manovra venga concretizzato in cifre indicate con precisione; al punto da rendere praticamente operante l'altra norma che si ritroverà nell'articolo dove si parla della relazione previsionale e programmatica, dove è prevista un'apposita sezione nella quale si prevede la documentazione e la dimostrazione delle coerenze tra le poste di bilancio, i programmi del Governo e il quadro economico. L'apposita sezione della relazione programmatica diventerà quindi il punto di riferimento per valutare le scelte e le coerenze economiche effettuate dal bilancio.

Se così stanno le cose, è evidente, allora, che nella legge finanziaria — questa è l'interpretazione che do io — debbono essere rappresentati tutti i flussi: quelli sommersi e quelli non sommersi; quelli che attengono al bilancio dello Stato e quelli che attengono al settore pubblico; in maniera che le coerenze che la relazione previsionale e programmatica documenterà con un ragionamento, la legge finanziaria dovrà dimostrare attraverso cifre e stanziamenti precisi.

Ora, quali sono le questioni che possono essere evidenziate nella legge finanziaria? Intanto vi è una questione che attiene alla manovrabilità delle entrate. Se le entrate, che noi troveremo iscritte nel bilancio, quello inerziale, sono il prodotto soltanto di una lievitazione dei prezzi o della congiuntura economica, ma non di modifiche di legge, è chiaro che la congruità delle previsioni sarà discussa con la parte inerziale del bilancio.

Se le entrate, in relazione agli obiettivi del programma del Governo ed al quadro di carattere finanziario che la legge finanziaria evidenzia, non sono in grado di far

fronte ai bisogni che noi riteniamo il paese debba vedere soddisfatti, allora potremo determinare una modifica delle aliquote, introducendo nuove imposte, attuando così, una volta all'anno, una complessiva manovra delle entrate. In questo senso è evidente che si potranno aumentare le entrate del bilancio statale.

Sotto questo profilo la legge finanziaria opererà come una legge di carattere sostanziale; potrà, quindi, fare tutte le modifiche necessarie. Naturalmente, perché questa manovra possa essere corretta occorre che la legge finanziaria venga approvata, almeno per quanto riguarda questa parte, prima della chiusura dell'anno finanziario, altrimenti incontreremo tutte le difficoltà relative alla irretroattività delle imposte.

Una seconda questione. Il Governo già nella legge n. 951 aveva introdotto una serie di modificazioni a leggi sostanziali. Se nelle leggi di spesa si sono superate le previsioni, o sono contenuti meccanismi perversi che dilatano la spesa al di là delle nostre possibilità, oppure la legge ha manifestato gravi inefficienze tecniche tali da rendere insostenibile il suo mantenimento, il Governo evidentemente può, anzi deve proporre le opportune modifiche. Se i livelli delle pensioni non sono sostenibili ed occorre rifornire una serie di meccanismi, la legge finanziaria è la sede per proporre tali modifiche. Se la legge per l'edilizia scolastica non funziona e deve essere modificata lo si può fare con la legge finanziaria. Naturalmente questo vale per operazioni finanziarie di notevoli dimensioni: il Governo non proporrà nella legge finanziaria la modifica di una legge sostanziale per risparmiare un miliardo ma per risparmiare decine di miliardi; per fare cioè manovre finanziarie di notevole rilievo. Sotto questo profilo quindi non vi è dubbio che tale norma ha valore di legge sostanziale, in quanto modifica leggi preesistenti, dà vita a nuovi meccanismi economici che intaccano anche il merito della legge ma in maniera tale da produrre sensibili economie per il bilancio dello Stato.

Vi è poi la parte che attiene alla definizione delle quote annuali delle leggi pluriennali di spesa. Prima accadeva che si deci-

deva la quota relativa all'anno corrente e se ne ricercava la copertura finanziaria, mentre si rinviava la copertura ai bilanci successivi senza un riscontro con le reali possibilità economiche. Adesso invece, secondo le proposte contenute in questo provvedimento, tutte le leggi di carattere pluriennale devono contenere: la definizione della quota a carico dell'esercizio in corso e lo stanziamento complessivo, lasciando alla legge finanziaria l'indicazione di qual è la quota che annualmente deve ricadere sul bilancio dello Stato. Ho parlato di indicazione e non di determinazione perchè il saldo della legge finanziaria non può essere positivo in quanto, qualunque siano le modificazioni che potremmo introdurre nella parte mobile delle entrate, esse non compenseranno tutte le determinazioni di spesa che faremo in riferimento alle quote annuali delle leggi pluriennali. Ad ogni modo torneremo su questo argomento.

Un terzo elemento da stabilire con la legge finanziaria è quello relativo al fondo speciale, il quale costituisce un capitolo generico su cui si attinge per le iniziative legislative che sono pendenti davanti al Parlamento o che il Governo intende presentare. Ora, è evidente che nel quadro complessivo della manovra questo rappresenta un punto estremamente importante; non ne possiamo prescindere perchè, sotto il profilo finanziario, rappresenta forse la parte più cospicua delle spese e degli investimenti da decidere. Anche sotto questo punto di vista, abbiamo scelto la strada di far indicare, dalla legge finanziaria, la dimensione dei fondi speciali, appunto perchè riteniamo che essa non possa, neppure in questo caso, operare come legge sostanziale. Opera in una maniera analoga a quella che per il Congresso americano rappresenta una risoluzione, una indicazione, un invito a tener conto dei fondi speciali, la cui effettività, peraltro, potrà essere riscontrata soltanto quando saranno recepiti nella legge di bilancio e nel bilancio troveranno la relativa copertura.

Nella legge finanziaria, inoltre, bisognerà ricondurre i flussi, almeno quelli essenziali, che riguardano il settore pubblico allargato:

le quote, quindi, che vanno alle regioni, ai comuni, le quote che vanno alle aziende autonome, eccetera, in maniera da rappresentare un quadro complessivo di tutti i flussi finanziari. Da tale quadro complessivo potranno discendere, contemporaneamente o successivamente al bilancio, anche delle norme concrete per modificare certe situazioni (se i flussi alle regioni, ad esempio, si debbono aumentare o se debbono essere ridotti). Tutto questo, però, dovrà essere evidenziato in una logica che, ripeto, mette insieme tutti i flussi finanziari.

Rimane da vedere quale significato debbono avere queste operazioni. A mio avviso, debbono portare alla dimostrazione, finanziariamente documentata, delle coerenze con le scelte di manovra di bilancio che vogliamo operare. Da qui, naturalmente, verrà fuori per conseguenza quella che sarà la dimensione del nostro indebitamento. Tale dimensione non sarà determinata ma semplicemente evidenziata dalla legge finanziaria; sarà quindi la naturale conseguenza delle coerenze e delle opzioni che si intendono effettuare.

Sotto questo profilo, quindi, come dicevo nell'emendamento precedente, la legge finanziaria si configura come una legge che per ciò che attiene alle entrate e alla modifica di leggi già esistenti è legge sostanziale. Per quanto riguarda invece le modificazioni delle leggi pluriennali e dei fondi speciali, per quanto riguarda l'indicazione dei flussi, non può che essere una rappresentazione complessiva in quanto — come gli onorevoli colleghi sanno — perché la legge possa diventare sostanziale deve poter indicare i relativi mezzi di copertura. Se si prevedono 2.000 miliardi per le spese pluriennali come *tranches* annuali, se si prevedono 600 miliardi per quanto riguarda il fondo speciale, questi stanziamenti trovano nel bilancio la loro copertura.

**L O M B A R D I N I .** Non si ritrovano nel bilancio! Questo è un gioco di bussolotti.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Sarà anche vero, senatore Lombardini, che si tratta di un gioco di bussolotti; ma è quello che ha permesso al bilancio dello Stato di sopravvivere.

**L O M B A R D I N I .** È un gioco di bussolotti che ha portato alla situazione in cui ci troviamo.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Mi scusi, senatore Lombardini, voglio dire che una legge finanziaria che dovesse assumere il ruolo di legge sostanziale non potrebbe, evidentemente, in alcun modo rispondere ai requisiti dell'articolo 81 della Costituzione perchè tutte le spese che andremmo a determinare non avrebbero in questa legge, che deve essere approvata prima del bilancio, un'autonomia di copertura. La copertura deve essere riferita al bilancio. Il collega Lombardini dirà che sul bilancio questa copertura non c'è; ma questo è un problema che non attiene specificamente alla legge finanziaria.

Per quanto riguarda il problema dei tempi di approvazione, è chiaro che qui sorgono due questioni importanti. La prima è la seguente: allorquando la legge finanziaria si limita ad indicazioni prospettiche di quelli che devono essere gli impegni da recepire in bilancio, queste indicazioni possono essere — come è detto nel testo — contemporanee al bilancio; le presentiamo insieme perchè sappiamo che, poi, il riscontro esiste nell'altra parte del bilancio.

Per quanto riguarda, invece, la modifica di leggi sostanziali, è chiaro che qui sorge il problema che abbiamo già discusso in occasione della legge n. 951: è possibile, cioè, che la legge finanziaria effettui dei tagli sugli stanziamenti di leggi sostanziali e prima ancora che tale legge diventi effettivamente legge dello Stato, già troviamo recepite nel bilancio queste riduzioni. Ora, è da tener presente che questo è un problema che la presidenza del Senato e la presidenza della Camera hanno già risolto per la legge n. 951; per cui vi sarà bisogno di una accorta gestione di tale legge per non entrare in conflitto con norme fondamentali ...

**P R E S I D E N T E .** In sede parlamentare.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Certo, in sede parlamentare, per non entrare in conflitto con norme costituzionali.

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

Ma vi è un'altra questione che si porrà, e cioè se nella legge finanziaria si modificano, per esempio, alcune leggi importanti (legge sanitaria, legge sulle pensioni, legge sulla edilizia, eccetera), è chiaro che queste riforme non si possono fare soltanto sotto la responsabilità della Commissione bilancio, in quanto le Commissioni di merito si sentiranno giustamente defraudate di un loro potere.

Se la discussione sul bilancio diventa una discussione di *routine* per la parte inerziale del bilancio stesso, è chiaro che la concentrazione della discussione avverrà sulla legge finanziaria. E quindi detta legge, in quanto estrinseca la manovra finanziaria del bilancio, deve seguire un *iter* parlamentare che coinvolga tutte le Commissioni. Ma così non è secondo l'attuale Regolamento del Senato; e naturalmente in questo campo noi ci affideremo alla responsabilità e all'autonomia del nostro Presidente perché risolva questo problema, che non è solo procedurale.

Le osservazioni del collega Lombardini per quanto riguarda il suo emendamento si possono riassumere in tre proposizioni. Egli innanzitutto dice: occorre stabilire il livello massimo dell'indebitamento. Ora, io penso che la legge finanziaria debba assolutamente evidenziare anche il livello dell'indebitamento. A conclusione dell'analisi dei flussi interni ed esterni essa deve arrivare ad una determinazione; e deve arrivarci in maniera tale che la manovra del bilancio serva a contenere l'indebitamento e quindi a dimostrare lo sforzo compiuto per la sua riduzione, altrimenti non avrebbe senso rappresentare complessivamente il quadro dei flussi se poi la conclusione non fosse quella di contenere il processo di allargamento dell'indebitamento.

Ma si può validamente stabilire il livello massimo dell'indebitamento? Da questo punto di vista io mi rifaccio alle osservazioni formulate ieri e cioè che il problema dell'indebitamento non è un problema di carattere giuridico, ma di carattere politico. Potremmo benissimo accogliere la norma proposta dal senatore Lombardini, ma siccome stiamo elaborando una legge ordinaria e come ogni legge ordinaria potrà essere superata da una qualsiasi legge successiva, noi avremo dato

l'impressione di avere posto un vincolo giuridico; in realtà tale vincolo ha ben poca consistenza.

La seconda questione posta dal senatore Lombardini è quella relativa alle condizioni richieste per la copertura di tutte le spese. Ora è chiaro che nel momento in cui si evidenzia il livello dell'indebitamento, si deve non solo evidenziare l'indebitamento ma anche dare l'indicazione delle risorse necessarie per giungere al dato differenziale fornito dalla differenza tra le entrate e le uscite.

Il senatore Lombardini, però, nel suo emendamento continua dicendo: « ... le disponibilità richieste per la copertura di tutte le spese derivanti da ogni e qualsivoglia impegno legislativo ». Ora è evidente che « ogni e qualsivoglia impegno legislativo » vuole significare che al mese di settembre noi dovremo preventivare tutto quello che il Parlamento potrà fare nel corso dell'anno. Non avremo quindi nessun'altra possibilità di impegni di carattere legislativo al di fuori di quelli previsti.

Il senatore Lombardini ha fatto riferimento a note di variazioni alla legge finanziaria. Ma è evidente che le note di variazioni di una legge sostanziale sono delle semplici modifiche. Le variazioni di una legge che ha valore indicativo e la cui validità è determinata dalla legge di bilancio non possono considerarsi note di variazioni della legge finanziaria, ma note di variazioni del bilancio che si realizzano attraverso la relativa legge. Il senatore Lombardini parla di due note di variazioni; mi pare che nel testo della legge se ne prevedano più di due e si consideri la possibilità di farne altre qualora siano ritenute necessarie.

Peraltro il senatore Lombardini dice: tali spese devono tutte essere iscritte al bilancio. Questo, se non ho capito male, vorrebbe dire che, una volta stabilito il livello dell'indebitamento, fatta la raccolta degli stanziamenti e delle entrate di tutte le leggi, noi dobbiamo iscrivere queste leggi a bilancio. Questo solleva un problema che a mio avviso è da affrontare poi nel successivo articolo 11; quindi lo rinvio nel senso che sotto questo punto di vista non mi sembra che la norma pos-

sa rientrare nella logica della legge finanziaria, la quale deve cercare di fare in modo che si rappresentino coerentemente tutti i flussi di questa parte del bilancio dello Stato che noi intendiamo manovrare. Se poi queste leggi debbono essere totalmente o parzialmente iscritte nel fondo globale, o in altro modo, è chiaro che la cosa attiene ad altro procedimento amministrativo che esula dalla normativa della legge finanziaria.

Quindi, ritengo che la soluzione prospettata dalla Sottocommissione sia non del tutto risolutiva dei problemi che questa innovazione potrebbe comportare, ma che tuttavia sia preferibile una soluzione di questo tipo perché ci consente di avviarcisi su un terreno di sperimentazione, lasciando un margine di discrezionalità nella gestione della legge finanziaria ed evitando vincoli o norme giuridiche troppo stringenti che potrebbero essere di ostacolo alla volontà di fare della legge finanziaria il punto centrale della manovra del bilancio. Ciò contribuendo a valorizzare il ruolo del Parlamento in materia di bilancio e ad evidenziare anche quelle correlazioni, decisioni di spesa e indebitamento, che giustamente il senatore Lombardini ritiene necessarie in modo da sottolineare la responsabilità del Parlamento.

In questo quadro ogni decisione sarà obiettivamente più chiara e più chiare saranno le responsabilità, assumendone ciascuno, Parlamento e Governo, la propria parte.

**P R E S I D E N T E .** Lei, quindi, è contrario alla proposta del senatore Lombardini.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Il Governo concorda in gran parte con le considerazioni svolte dal relatore, in particolare su quelle relative al significato della legge finanziaria, alle questioni procedurali, al rapporto tra legge finanziaria e legge di bilancio.

Una osservazione però va fatta, nel dubbio che il pensiero del relatore sia stato incidentalmente frainteso. La legge finanziaria ha la funzione specifica di tradurre in atto la manovra del bilancio; rappresenta il momento in cui si fa il punto sulla situazione

e si decidono nella loro globalità le scelte in campo finanziario per i tre anni successivi. La legge finanziaria, tuttavia, resta fondamentalmente nel suo contenuto una legge di carattere sostanziale. Quindi è chiaro che essa, per ciò che di sostanziale reca, è sottoposta al vincolo dell'articolo 81 della Costituzione. Ecco perchè prima mi sono permesso di accennare alla possibilità che il pensiero del relatore fosse stato frainteso; e penso che, proprio in coerenza con le stesse indicazioni che egli ha dato a proposito dell'articolo 9, anche il relatore possa concordare con le mie considerazioni.

A tali considerazioni si collega, per strepitissima connessione, il ragionamento implicito nell'emendamento proposto dal senatore Lombardini, il quale, per la verità, ha un aspetto che merita di essere sottolineato, perchè è vero quello che dice il relatore e cioè che l'indebitamento risulta essere una conseguenza delle operazioni che si perseguono in un contesto organico, progettato su tutto il settore pubblico, con la legge finanziaria; però è altrettanto vero che nella concezione di queste operazioni il limite dell'indebitamento rappresenta uno dei termini. Cioè, dovrà tener conto di quella che sarà la grandezza del credito totale interno negli anni successivi, della parte che sia pure attraverso molte discussioni deve essere riservata al settore pubblico, finiremo per avere un dato, non come mero dato conseguenziale, ma anche come dato di riferimento per le soluzioni che si perseguono o si vogliono perseguire con la legge finanziaria. E il dato è costituito dai due elementi che sono un *prius* e un *posteriorius* allo stesso tempo rispetto a tutti gli elementi presi in considerazione nella legge finanziaria.

In questo modo mi pare che si completi il ragionamento rigoroso del relatore e quello altrettanto rigoroso del senatore Lombardini. Possiamo dire che questo completamento viene rappresentato dall'attuale formulazione dell'articolo 9-bis? Direi che una interpretazione ragionevole dell'articolo 9-bis dovrebbe portare ad una conclusione positiva; però il Governo suggerirebbe di tenere in considerazione il riferimento espresso nel corpo dello stesso articolo 9-bis, nel presupposto

chiaro, non illusorio, che i due ragionamenti, quello del relatore e l'altro del senatore Lombardini, non sono affatto in conflitto, ma vanno integrati l'uno con l'altro; infatti, proprio perchè si vuole che la legge finanziaria sia quella che stabilisce tutto l'equilibrio sul quale si deve attestare la finanza pubblica (con tutte le legittime considerazioni fatte dal senatore Lombardini, anche in campo giuridico), tutti gli elementi che concorrono al ragionamento e alla conclusione verrebbero raccolti.

Per quanto concerne l'ultima parte dell'emendamento proposto dal senatore Lombardini, il Governo non è pregiudizialmente contrario; anche il Governo, cioè, opterebbe per una soluzione, quale quella suggerita dal senatore Lombardini per la integrale e originaria iscrizione delle spese a bilancio. In questi termini, pertanto, il Governo stesso dichiara di rimettersi alla deliberazione della Commissione.

**A N D E R L I N I .** A me sembra che ci sia la possibilità di trovare una soluzione che tenda sostanzialmente ad accogliere alcuni principi fissati nell'emendamento del senatore Lombardini. Si potrebbe pertanto vedere se non sia il caso di emendare a nostra volta il testo proposto dal senatore Lombardini e di inserirlo nell'articolo 9-bis, perchè ritengo che tra le posizioni del relatore, quelle del Governo e quelle del senatore Lombardini ci sia lo spazio per trovare qualcosa che soddisfi le diverse esigenze senza mettere nessuno in difficoltà.

Se dicesimo: la legge finanziaria indicherà il livello dell'indebitamento che concorre a determinare, con le entrate previste, le disponibilità richieste per la copertura di tutte le spese, probabilmente arriveremmo ad un testo che il Governo potrebbe accettare e anche il relatore non rifiutare.

**P R E S I D E N T E .** Si solleverebbe una questione unica, senatore Anderlini, poichè questa è una norma che, per quanto riguarda la possibilità di determinare la copertura, non è affatto congrua all'argomento dell'articolo. È una di quelle norme più volte ripetute che poi si trovano anche altro-

ve; questo è il punto. Non stiamo facendo articoli di giornale, ma articoli di legge!

**A N D E R L I N I .** Signor Presidente, riallacciandomi ad alcune sue osservazioni, non me la sento di condividere l'opinione espressa dal senatore Bollini secondo la quale nella legge finanziaria le norme che non hanno carattere sostanziale non hanno bisogno di copertura. Alcune di queste sappiamo quali sono, ma per le altre di carattere sostanziale, come ammette lo stesso Bollini, è necessario che sia prevista in qualche modo la copertura se vogliamo che la legge non sia inficiata da incostituzionalità. Ora, se non la prevediamo facendo un minimo di riferimento al fondo globale, non so proprio che legge finanziaria andiamo ad elaborare, soprattutto se — come io credo — trattandosi di legge finanziaria sostanziale, questo provvedimento deve avere un *iter* parlamentare parallelo, se si vuole, a quello del bilancio, ma comunque autonomo, distinto e deve essere approvato prima che uno dei due rami del Parlamento approvi il bilancio.

È chiaro che l'articolo 81 bisogna pur rispettarlo in qualche modo ed il criterio di togliere alla sanità per dare alla scuola, di togliere alla difesa per dare alle pensioni può garantire certamente un certo equilibrio di finanziamento interno, a meno che ciò non presenti aspetti di incompatibilità, nel qual caso, al fine di consentire un minimo di copertura, è possibile ricorrere al mercato finanziario.

D'altra parte, signor Presidente, se è vero che la legge finanziaria deve stabilire essa le quote annuali delle leggi pluriennali di spesa, poichè molte di queste leggi sono coperte con il ricorso al mercato finanziario, è chiaro che perlomeno qualche riferimento a questa eventualità ci dovrà pur essere, altrimenti incappiamo nell'articolo 81 della Costituzione.

**P R E S I D E N T E .** Mi pare che il relatore abbia illustrato in termini — secondo me — congrui la situazione reale. Se mi si consente, ho l'impressione — che può essere errata — che nel suo emendamento si faccia una certa confusione, collega Lombardini. È

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

bene allora chiarire che con la legge finanziaria si stabiliscono delle modificazioni alla spesa che possono essere tanto in aumento quanto in diminuzione.

B O L L I N I , *relatore alla Commissione* In teoria sì, ma in pratica no.

P R E S I D E N T E . Perchè no? Stiamo elaborando una norma in funzione della quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato e, di conseguenza, la legge finanziaria può prevedere una norma che comporti una riduzione di spesa.

A N D E R L I N I . Ma c'è l'esempio del provvedimento che il Governo ha proposto nel corso dell'anno precedente, in cui era prevista una riduzione di spesa per il Ministero della pubblica istruzione, che non venne approvato e che io invece mi auguravo venisse approvato.

P R E S I D E N T E . Quando si dice: « modifiche ed integrazioni aventi riflessi sul bilancio dello Stato » si intende che le spese possono essere previste in aumento o in diminuzione, e questa non è materia opinabile, secondo me. È chiaro — ed in questo ricordo l'osservazione del relatore — che la stessa legge finanziaria, qualora si trovasse di fronte ad un aumento di spesa, dovrebbe provvedere alla copertura ed avrebbe la facoltà di procedere ad un aumento di spesa in quanto può prevedere una variazione di entrata.

In questo modo, l'argomento dell'efficacia della legge finanziaria è chiaramente configurato, si tratta di una legge di manovra, cioè di una legge che, tenuto conto dell'andamento delle grandezze reali così come si sono manifestate e delle indicazioni del bilancio pluriennale di cui all'articolo 3, realizza la manovra sull'entrata e sulla spesa, in un senso o nell'altro, con spese in entrata o in diminuzione.

L'emendamento del senatore Lombardini introduce poi un altro concetto, secondo il quale con la legge finanziaria non solo si prevede la manovra dell'entrata e della spesa,

ma si stabilisce anche un limite massimo di indebitamento che il Governo è autorizzato a contrarre.

L O M B A R D I N I . Non si stabilisce, ma si autorizza.

P R E S I D E N T E . È la stessa cosa.

L O M B A R D I N I . No, è diverso; poi ne spiegherò la ragione.

P R E S I D E N T E . D'accordo, ritiro quanto ho detto, senatore Lombardini. Diciamo allora che la legge finanziaria stabilisce il livello massimo dell'indebitamento che il Governo è autorizzato a contrarre, per cui prevede non una cifra, ma un limite massimo che, insieme alle entrate previste, non soltanto dalla legge finanziaria ma anche dal bilancio, determina le disponibilità richieste per la copertura di tutte le spese derivanti da impegni legislativi. Questo è l'emendamento di Lombardini, il quale modifica sostanzialmente tutta la natura della legge finanziaria così come viene determinata, per ri proporre tutte le caratteristiche del bilancio annuale. Nell'ambito poi di quel bilancio si debbono trovare le coperture e quindi l'emendamento riproduce, con l'aggiunta di questo criterio del limite massimo dell'indebitamento, le norme del bilancio annuale.

A questo punto, tale definizione della legge finanziaria mi pare incongrua, senatore Lombardini, in quanto non si riferisce solo all'entrata relativa alla legge finanziaria, bensì a tutta l'area dell'entrata, per cui diviene una norma che va più correttamente inserita nel bilancio annuale. Si dica allora che il bilancio annuale determina il limite massimo dell'indebitamento.

L O M B A R D I N I . Ma la formula che lei suggerisce corrisponde al mio emendamento che avete respinto. .

P R E S I D E N T E . Ma è proprio questo il punto: il suo emendamento è stato respinto. Pertanto, lei traggia da ciò le considerazioni che ritiene più opportune.

**L O M B A R D I N I.** Innanzitutto, devo dare atto al Presidente che la sua interpretazione è esatta, in quanto il mio emendamento vuole modificare radicalmente — non c'è dubbio — il ruolo della legge finanziaria, perché a mio avviso soltanto in tal modo — e se qualcuno conosce un'altra soluzione ce ne metta al corrente — si può rispettare l'articolo 81 della Costituzione, che certamente il gioco dei bussolotti del fondo globale non rispetta. Difatti, quando prevediamo nel bilancio il *deficit*, senza autorizzazione a ricorrere al mercato finanziario, andiamo a costituire un fondo globale e poi con una legge successiva attingiamo allo stesso fondo globale per affermare che c'è la copertura, inganniamo noi stessi e gli altri; e tutti i giuristi, la Corte costituzionale e la Corte dei conti non hanno dubbi su questo.

Quindi, il mio emendamento consentiva di eliminare questa anomalia, questa prassi anticonstituzionale, in quanto la legge finanziaria è una legge sostanziale e, anche se è una sorella siamese del bilancio, per così dire, rimane sempre una legge a sé stante, pur avendo il collegamento contabile con il bilancio.

A parte questo fatto, si trattava di prevedere nel provvedimento la possibilità di variazioni nelle entrate e nelle spese. In proposito ha giustamente sottolineato il Presidente la possibilità di cambiare la struttura del bilancio in ordine all'eventualità che si debbano ridurre alcune spese ed aumentarne altre senza che magari il saldo del debito comporti aumenti di spesa complessiva. Prevedendo allora, in quanto trattasi di legge sostanziale, tutte queste modifiche in relazione agli obiettivi che si ritenga il bilancio debba perseguire, credo che occorra anche disporre adeguatamente per garantire la copertura finanziaria delle leggi che non sono ancora approvate ed in relazione alle quali per ora c'è un fondo indistinto che non comporta autorizzazione di spesa. È questo un fondo speciale — come abbiamo chiarito all'articolo 8 — per garantire la copertura e, se non vogliamo ingannare noi stessi, allora dobbiamo prevedere che la legge finanziaria, come legge sostan-

ziale, autorizzi il Governo a ricorrere all'indebitamento. Soltanto così non c'è più dubbio dal punto di vista giuridico, nel senso che solo in tal caso è garantita la copertura finanziaria e la garanzia sarebbe nè più nè meno simile a quella delle leggi che prevedono il ricorso al mercato finanziario; anzi, potremmo dire — secondo la mia logica — che la sola legge che ammette il ricorso al mercato finanziario è la legge finanziaria, la quale stabilisce che, se c'è un indebitamento complessivo di *tot*, per *tot* è autorizzato il ricorso al mercato finanziario.

Quindi, per le stesse ragioni giuridiche per le quali riteniamo che, almeno formalmente, la legge che prevede il ricorso al mercato finanziario non comporti violazione all'articolo 81 e che la stessa legge finanziaria renda possibile il rispetto del medesimo articolo 81, si dovrebbero considerare in chiara ed evidente violazione dell'articolo 81 della Costituzione tutte le leggi che non prevedono il ricorso al mercato finanziario ma che determinano un *deficit* di bilancio il quale va poi iscritto al fondo globale.

Mi è stato obiettato in proposito che questa è una legge ordinaria; certo, signor Presidente ed onorevoli colleghi, ma allora si potrebbe far riferimento a qualsiasi disposizione che offra possibilità di deroga al rispetto dell'articolo 81. Qualunque legge può comportare una deroga, ma allora è inutile discutere gli articoli. È chiaro che la legge si fa nel presupposto che poi ci sia un comportamento ad essa conforme, ed hanno ragione coloro i quali sostengono che il *deficit* di bilancio è un fatto politico. Io, però, parlavo del limite massimo di indebitamento che è un fatto giuridico, perché in relazione a questo limite massimo d'indebitamento autorizzo il Governo a ricorrere al mercato finanziario. Inizialmente risulterebbe per correttezza nel *deficit* di bilancio, ma è chiaro che può variare, perché le spese previste possono non effettuarsi ed anche le entrate possono realizzarsi in misura minore rispetto alle previsioni.

Qualora si accettasse la mia logica, cosa avverrebbe allora? Avverrebbe che al successivo provvedimento di variazione si dovrebbe accompagnare una seconda legge fi-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

nanziaria, come legge sostanziale, che modifichi il *deficit* di bilancio e prenda atto che le entrate sono state, magari, minori e che lo Stato è autorizzato a ricorrere al mercato finanziario.

Pertanto, avendo preso atto che le entrate sono minori, si autorizza il Governo a ricorrere al mercato finanziario per il necessario. Qual è quindi la logica del mio emendamento? È quella che tutte le operazioni che comportano un aumento del *deficit* siano fatte con l'indicazione della copertura; o l'indicazione della copertura è rappresentata da un'entrata, o deve essere rappresentata da un'autorizzazione all'indebitamento oppure, ripetendo cose già dette varie volte...

**P R E S I D E N T E.** Infatti, senatore Lombardini, lei sta facendo un lungo discorso intorno a cose già dette!

**L O M B A R D I N I.** Evidentemente, però, non mi sono fatto capire, per cui ho il dovere di ripeterle.

**P R E S I D E N T E.** Mi permetta, senatore Lombardini, ma può darsi che lei si sia fatto capire benissimo e che gli altri membri della Commissione non siano d'accordo con lei!

**L O M B A R D I N I.** Il fatto è che il mio pensiero è stato travisato. In sostanza, io ritengo che non si debba porre alcun limite all'attività legislativa, a meno che questo voglia significare limite ad una attività legislativa che si possa svolgere senza alcuna preoccupazione delle conseguenze possibili rispetto al *deficit*, con il ricorso al mercato finanziario; in tal caso, a mio avviso, vi dovrebbe essere un limite all'attività legislativa.

Comunque, queste sono le ragioni per le quali reputo opportuno insistere nel mio emendamento che, a mio avviso, è fondamentale al fine di qualificare la legge finanziaria. In altri termini una legge finanziaria con questo emendamento ha un significato e si adegua al dettato costituzionale responsabilizzando al contempo Parlamento e Governo.

Come già detto all'inizio del mio intervento, si tratta — a mio avviso — di un emendamento decisivo per stabilire il « *sesso* » stesso del provvedimento in esame.

**P R E S I D E N T E.** Il livello massimo dell'indebitamento, senatore Lombardini, deve comprendere anche la gestione di tesoreria.

**L O M B A R D I N I.** No. Questo è l'indebitamento del bilancio dello Stato.

**P R E S I D E N T E.** Allora, si tratta del saldo netto da finanziare.

**L O M B A R D I N I.** Possiamo anche parlare di questo.

**P R E S I D E N T E.** Se escludiamo la gestione di tesoreria e ci interessiamo solo alla gestione di bilancio, l'indebitamento è rappresentato dal saldo netto da finanziare, cioè dalla differenza tra entrate ed uscite al netto del rimborso prestiti, che è già stabilita nel bilancio.

**L O M B A R D I N I.** Io parlo dell'autorizzazione a contrarre mutui per l'equivalente.

**P R E S I D E N T E.** Allora, lei si riferisce al ricorso al mercato finanziario.

**L O M B A R D I N I.** No; mentre attualmente l'autorizzazione a ricorrere al mercato finanziario è stabilita per le leggi che prevedono tale ricorso, seguendo la mia logica, invece, il ricorso al mercato finanziario deve essere stabilito per tutte le leggi, anche per quelle che determinano un *deficit*. Io ho usato il termine « indebitamento » per lasciar fuori le partecipazioni, ma concordo sulla dizione « saldo netto da finanziare ». In relazione a tale saldo netto la legge autorizzerà a ricorrere ai mutui. Pertanto, tutte le leggi in *deficit* dovrebbero essere ricondotte alla logica delle leggi finanziarie mediante il ricorso al mercato finanziario.

**P R E S I D E N T E.** Nella situazione attuale esiste un saldo netto da finanziare; successivamente, rispetto a tale saldo netto si operano delle modifiche derivanti dalla accensione dei mutui. Quando i mutui vengono accesi le somme vengono registrate in entrata.

Il senatore Lombardini dice che, procedendo in questo modo, si viene a determinare una variazione del saldo netto da finanziare rispetto a quello indicato in bilancio. Questa mi sembra l'osservazione del senatore Lombardini.

**L O M B A R D I N I.** No, signor Presidente; vedo che è il caso di chiarire ulteriormente il mio pensiero.

Se si accoglie l'emendamento da me proposto che cosa facciamo? La legge finanziaria stabilirà che il Governo, nei modi che ritiene più opportuni, può essere autorizzato a ricorrere al mercato finanziario per un certo importo. Tutto il resto, cioè i modi di contabilizzare, non cambierà rispetto ad oggi: si stabilisce però un'autorizzazione a ricorrere al mercato finanziario che crea il presupposto giuridico, da un lato, per la copertura, insieme alle entrate, di tutte le spese vincolando, dall'altro, l'attività del Governo e del Parlamento. Infatti, per l'avvenire non si potranno approvare leggi in mancanza dell'autorizzazione a ricorrere al mercato finanziario.

**P R E S I D E N T E.** Allora, perchè il suo emendamento abbia un senso, senatore Lombardini, dovrebbe essere così formulato: « La legge finanziaria determina il ricorso del Governo al mercato finanziario ». Parlare infatti di « autorizzazione all'indebitamento », di « livello massimo » significa riferirsi a formulazioni generiche che si possono prestare ad equivoci, nel senso che l'indebitamento comprende, necessariamente, la gestione di tesoreria.

**L O M B A R D I N I.** Posso anche essere d'accordo su questa formulazione proposta dal Presidente, purchè rimanga in vita il concetto che le disponibilità risultanti dal livello massimo del ricorso al mercato fi-

nanziario sono determinanti ai fini della copertura di tutte le spese derivanti da impegni legislativi.

**C O L O M B O R E N A T O.** Vorrei chiedere al senatore Lombardini se è d'accordo sul fatto di sopprimere le ultime parole dell'emendamento: « ... tali spese dovranno essere iscritte a bilancio », altrimenti ci troveremo nella condizione imbarazzante di dover votare in un certo modo l'emendamento stesso solo in considerazione di queste ultime parole.

**L O M B A R D I N I.** Concordo senz'altro sulla proposta di eliminare dall'articolo in esame le parole citate dal senatore Colombo, per riportarle poi all'articolo 11.

**C O L O M B O R E N A T O.** Sempre riferandomi a quanto dobbiamo ancora discutere ed approvare, cioè all'articolo 11, desidero fare qualche breve considerazione.

Quando noi parliamo di determinare il ricorso al mercato finanziario è chiaro che intendiamo riferirci ad un limite massimo.

**L O M B A R D I N I** Esatto.

**C O L O M B O R E N A T O.** Tuttavia, se dopo l'articolo 11 approveremo quanto concordato, in linea di massima, in sede di Sottocommissione è evidente che non sarà il caso di parlare di « limite minimo ». È chiaro infatti che, così come non potrà superarsi il limite massimo del ricorso al mercato finanziario, il Governo non potrà neanche arretrare al di sotto di quanto verrà iscritto in bilancio.

**P R E S I D E N T E.** Ricorrendo, all'articolo 11, ad una certa formulazione si ottiene lo stesso risultato; solo, invece di fare questo in sede di legge finanziaria, si farebbe in sede di bilancio.

Per quel che concerne l'emendamento del senatore Lombardini, mi permetto di proporne la seguente formulazione: « La legge finanziaria determina il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Tale ammontare concorre, con le entrate, a determinare

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

le disponibilità per la copertura di tutte le spese derivanti da impegni finanziari ».

**C O L O M B O R E N A T O .** Se il senatore Lombardini è d'accordo su tale proposta e concorda anche sull'opportunità di eliminare dal suo emendamento le parole cui prima ho fatto riferimento, sarei anche io favorevole a tale soluzione.

**L O M B A R D I N I .** Accetto la formulazione proposta dall'onorevole Presidente.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Il limite massimo del ricorso al mercato finanziario è un fatto che prescinde dalla struttura, natura e conseguenze di quello che ho chiamato il bilancio inerziale?

**P R E S I D E N T E .** Anche questo dipenderà dalla natura delle spese che saranno previste. Se alcune delle spese che dovranno essere coperte mediante il ricorso al mercato finanziario saranno spese inerziali, allora tale ricorso comprenderà anche le spese inerziali, mentre per le altre spese non inerziali il ricorso si indicherà in una cifra globale, con un limite massimo di ricorso al mercato finanziario.

Pertanto, dato che esiste il principio dell'unicità del bilancio, questa determinazione esisterà soltanto con riferimento alla parte delle entrate; per quanto concerne invece la natura delle spese, ciò deriverà dal dettaglio e dall'articolazione delle spese stesse.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Questa determinazione rappresenta la conseguenza di una visione che ha due aspetti: quello della manovra del bilancio e quello del bilancio cosiddetto inerziale; però, per la legge finanziaria noi diamo conto soltanto della manovra.

**P R E S I D E N T E .** Non vi è dubbio che la proposta della quale discutiamo modifica in parte la legge finanziaria aggiungendovi un ulteriore elemento. La legge finanziaria non è più una legge di pura manovra, ma diventa una legge autorizzativa del volume

complessivo delle risorse da chiedere al mercato finanziario.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Ed allora, dove risulterebbe dimostrata — sotto il profilo dei conti — la ragione di questa determinazione se nella legge finanziaria non vi è la previsione delle entrate complessive? Ciò comporta la trasposizione, nella legge finanziaria, anche di una parte dei dati globali di bilancio.

**P R E S I D E N T E .** Piuttosto, parlerei della variazione che deriva ai dati globali a seguito del ricorso al mercato finanziario. Pertanto, nella legge finanziaria si porterebbe quella variazione di dati che invece di essere lasciata, al momento dell'iscrizione, alla discrezionalità del Governo, deve rispettare il limite massimo, il tetto fissato per il ricorso al mercato finanziario.

Tutto questo, comunque, non pone insormontabili problemi di contabilità, in quanto la legge finanziaria non deve indicare nessun dato complessivo: deve semplicemente fissare un tetto per l'indebitamento. Ripeto che, comunque, si tratta di un elemento poco consueto rispetto alla formulazione della legge finanziaria.

**L O M B A R D I N I .** Vorrei chiedere al rappresentante del Governo se è chiaro che ci si riferisce a tutti gli indebitamenti, a qualunque indebitamento.

**P R E S I D E N T E .** Viene definito solo il ricorso al mercato finanziario, perchè nel momento in cui si parla di « qualunque indebitamento » si ripropone anche il problema della gestione di tesoreria.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Sempre al fine di chiarirci meglio le idee, signor Presidente, mi domando quale fine farebbe allora — cito dal bilancio 1976 — la norma della legge n. 188 con la quale si autorizza il Ministero del tesoro ad emettere buoni del tesoro.

**P R E S I D E N T E .** Tale norma rimarrebbe, in quanto l'emissione di buoni del

tesoro è un'espressione tipica di gestione di tesoreria.

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. L'osservazione del senatore Bollini è pertinente in quanto egli si riferisce a buoni del tesoro poliennali.

**P R E S I D E N T E**. Allora, in questo caso, il tetto fissato dovrà comprendere anche la parte dell'indebitamento previsto dal bilancio.

In altri termini, senatore Lombardini, lei fissa un tetto complessivo: una parte dell'indebitamento è prevista in bilancio, mentre un'altra parte di indebitamento è prevista da leggi vigenti finanziarie con ricorso al mercato finanziario.

**L O M B A R D I N I**. No, questo non sarebbe più previsto.

**P R E S I D E N T E**. Una parte di indebitamento è prevista da leggi vigenti con ricorso al mercato finanziario; questo però non è segnato nelle entrate perché viene segnato al momento in cui vengono contratti i mutui.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Siccome nella legge di bilancio, all'articolo 188, si autorizza il ricorso ai buoni plurienali per la differenza tra il totale complessivo delle entrate e delle spese, non si pone evidentemente alcun tetto; in altri termini, gli obblighi riconosciuti dal Parlamento per quanto riguarda il finanziamento delle spese vengono ad essere coperti da questa norma, qualunque sia la loro entità. Ora, posto che si stabilisca un tetto, bisogna vedere se questa disposizione della legge finanziaria deve essere trasferita nella legge di bilancio; se questo tetto viene sfondato, per così dire, occorre una nota di variazione del bilancio.

**P R E S I D E N T E**. Io sono d'accordo con il senatore Bollini, nel senso che anche a me sembrava più congruo che una normativa di questo tipo fosse riportata nella legge di bilancio. La sede più congrua, a mio avviso, non è infatti la legge finanziaria.

**B A C I C C H I**. Stabilire un limite globale delle entrate senza una discussione sul bilancio significa, di fatto, sottrarre al Parlamento la possibilità di discutere sulle poste di entrata. In proposito, voglio ricordare che sul bilancio di previsione per il 1976 dalla nostra parte sono stati presentati emendamenti per alcune migliaia di miliardi di entrate in più, sui quali il Ministro del tesoro è venuto poi quest'anno a darci ragione.

In tal modo, quindi, si stabilirebbe il limite dell'indebitamento prendendo una cifra globale dell'entrata a scatola chiusa, senza discuterla; mi pare, pertanto, che la questione posta dal senatore Lombardini sia una questione indubbiamente grossa ed importante per capire il « sesso » della legge e cioè che cosa deve essere la legge finanziaria. Secondo me, la legge finanziaria — dell'enorme valore della quale e della grande innovazione che comporta ho pienissima coscienza — ha appunto un enorme valore in quanto consente di determinare scelte diverse rispetto a leggi preesistenti. In altri termini, il grande valore della legge finanziaria sta tutto nel fatto di consentire di modificare determinate impostazioni di bilancio, modificando leggi preesistenti. Per quanto attiene al resto del discorso del senatore Lombardini, che io capisco e condivido nel suo rigore, nel senso cioè di voler vedere la manovra complessiva e di agire su questa, credo che non si possa fare unitariamente se nella legge finanziaria si mette tutto; tutto si deve mettere dal punto di vista dell'indicazione — lo ha già detto il senatore Bollini — ma se in due provvedimenti che sono successivi (la legge finanziaria da una parte e la legge di bilancio dall'altra) noi determiniamo alcune cose, parte sull'una e parte sull'altra, non è che al Parlamento sia sottratta per questo la possibilità di svolgere quel ruolo che vuole il collega Lombardini e che anche io voglio. Si tratta però di vedere come questo in pratica può essere fatto. Mi pare quindi che, mettendo tutto nella legge finanziaria, secondo l'emendamento proposto dal senatore Lombardini, pur corretto sulla base del suggerimento dell'onorevole Presidente che lo rende maggiormente comprensibile, in definitiva sot-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

trarremmo a noi una parte della possibilità di intervento, che è appunto quella di discutere su ogni posta di entrata e di discutere su ogni posta della spesa anche corrente; possibilità che troveremo nel bilancio.

**S P E Z I A .** Vorrei osservare che, secondo me, il senatore Lombardini ha perfettamente ragione, proprio nella misura in cui la nostra legge di bilancio è una legge formale. Noi infatti abbiamo un bilancio di competenza; se avessimo un bilancio di cassa, il discorso sarebbe certamente diverso.

Stando così le cose, la possibilità di intervento c'è solo con una legge sostanziale, che non può comunque essere il bilancio dello Stato.

**P R E S I D E N T E .** Faccio notare al senatore Spezia, però, che la legge di bilancio è una legge formale solo per una parte.

**S P E Z I A .** È formale per definizione; non dico che lo sia in pratica.

**P R E S I D E N T E .** Intendo dire che la legge di bilancio è una legge formale solo in parte perché per circa 180 articoli di fatto è sostanziale.

**B A C I C C H I .** Voglio vedere come si daranno poi i soldi all'ANAS per le autostrade senza la legge di bilancio!

**P R E S I D E N T E .** La legge di bilancio è — e tale resta dopo questa discussione — una legge formale unicamente per quanto riguarda le tabelle.

**L O M B A R D I N I .** Ed in quanto legge sostanziale è fatta in violazione della Costituzione! Ed è proprio per evitare che nella parte in cui è legge sostanziale violi la Costituzione che propongo questo emendamento.

**P R E S I D E N T E .** Questo non è esatto, in quanto una serie di autorizzazioni di spesa sono contenute nella legge di bilancio. L'articolo 81 della Costituzione, infatti, prevede che con legge di approvazione del bi-

lancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

**L O M B A R D I N I .** E queste appunto sono nuove spese.

**P R E S I D E N T E .** Quelle contenute nella legge di bilancio non sono nuove spese, ma spese già indicate da leggi vigenti per le quali esiste uno stanziamento che viene riportato.

**L O M B A R D I N I .** In tal caso è formale. Insomma il problema è questo: o è formale, ed allora rispetta la Costituzione, o è sostanziale e non rispetta la Costituzione, ove sia in *deficit*.

**P R E S I D E N T E .** Stabilisce però quelle quantificazioni annuali di una spesa per cui esiste uno stanziamento complessivo pluriennale.

**L O M B A R D I N I .** Ed allora è formale!

**P R E S I D E N T E .** Come vuole il senatore Lombardini. L'onorevole collega, comunque, mi permetta di dire a questo punto che tutta questa lunga discussione è nata dal fatto che egli ha riproposto dei concetti che in parte prevede di riproporre successivamente, in sede di esame dell'articolo 11.

**L O M B A R D I N I .** Nel mio emendamento all'articolo 11 non si parla di *deficit* finanziario. Chiedo comunque che il mio emendamento aggiuntivo all'articolo 9-bis venga messo ai voti.

**P R E S I D E N T E .** A me pare invece che tale emendamento, anche nella nuova formulazione che lo stesso proponente ha già dichiarato di accettare, possa essere più opportunamente preso in considerazione in sede di esame dell'articolo 11.

**L O M B A R D I N I .** Insisto nel chiedere che sia messo ai voti in questa sede, in quanto ritengo che sia da porre in relazione alla legge finanziaria

**P R E S I D E N T E** Mi corre l'obbligo allora di dirle che, ove tale emendamento non venisse accolto, successivi emendamenti che prevedano la stessa cosa sarebbero preclusi.

**C O L O M B O R E N A T O .** Pregherei il senatore Lombardini di modificarlo.

**L O M B A R D I N I .** In che senso? Ho già accettato infatti l'ultima formulazione suggerita dal Presidente.

**P R E S I D E N T E .** In proposito, desi-  
dero richiamare l'osservazione fatta dal senatore Bacicchi, secondo la quale questo emendamento più propriamente potrebbe essere visto in sede di legge di bilancio e, se dovesse ricadere sotto la legge di bilancio, rientrebbe evidentemente nelle disposizioni dell'articolo 11.

Questa è la situazione: il senatore Lombardini lo vuole nella legge finanziaria, mentre altri lo vogliono nella legge di bilancio.

**L O M B A R D I N I .** Ma non si tratta dello stesso emendamento! Se altri, pertanto, lo vorranno nella legge di bilancio, si tratterà evidentemente di un emendamento diverso, che quindi potrà essere senz'altro riproposto in quella sede. Non sono due emendamenti uguali, l'uno quindi non preclude l'altro, logicamente.

**P R E S I D E N T E .** Giunti a questo punto, do nuovamente lettura del testo dell'emendamento aggiuntivo del senatore Lombardini nella sua ultima stesura: « La legge finanziaria determina il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Tale ammontare concorre, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese derivanti da impegni legislativi ».

**L O M B A R D I N I .** Su tale nuova formulazione, che dichiaro di accettare, gradirei peraltro conoscere il pensiero dell'onorevole rappresentante del Governo e dell'onorevole relatore.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.**  
Mi rimetto alla Commissione.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Per quanto mi riguarda, pregherei il senatore Lombardini di ritirarlo, pur condividendo le aspirazioni e gli obiettivi che animano la sua iniziativa. È indiscutibile infatti che in sede di legge finanziaria, se si vuole fare qualcosa di intelligente, anche se in essa non si trasfondono tutti gli elementi e tutte le grandezze che sono proprie del bilancio, si deve tenere conto di tutte le grandezze economiche; e giustamente il senatore Bollini, nel suo primo ed esauriente intervento, ha posto in evidenza come anche le grandezze del settore pubblico allargato, le grandezze dell'economia nel suo complesso, debbano essere tenute presenti. È chiaro quindi che deve essere tenuto presente anche il livello del possibile ricorso al mercato che la parte pubblica si proponga di fare in concorrenza con il ricorso al mercato che, da parte sua, fa la parte privata, in termini evidentemente di compatibilità e di coerenza con i programmi che la stessa parte pubblica si propone.

Ora, ripeto, queste considerazioni che — se non ho capito male — sono alla base dell'iniziativa del senatore Lombardini non possono non essere condivise; anzi debbono essere approvate in pieno. È però l'emendamento in sè, nella sua collocazione e nella sua formulazione tecnica, che non si armonizza con il congegno del provvedimento.

Giustamente altri commissari — prima il relatore Bollini e poi, particolarmente, il senatore Bacicchi — hanno già posto in evidenza come debba essere riservata una certa libertà di valutazione, un certo margine di valutazione sulle precise grandezze in sede di discussione e di approvazione della legge di bilancio. Perciò, se da un punto di vista razionale è indispensabile che nella elaborazione della legge finanziaria si proceda alla riconoscenza di quella che è la possibilità di ricorso al mercato, pur tuttavia ostano giuridicamente alla possibilità di determinazione della somma una serie di considerazioni di carattere giuridico che sono già state fatte e che rendono difficile, nella sostanza, legare tra di loro i due momenti della legge finanziaria e della legge di bilancio.

Per di più, anche nella stessa formulazione tecnica (con riferimento alla preoccupazione espressa dal senatore Lombardini), l'emendamento presenta alcune carenze. Con esso infatti si vorrebbe stabilire l'entità del ricorso al mercato per la copertura del disavanzo. Però, per quanto riguarda il disavanzo derivante dalle leggi di spesa già vigenti, non è corretto parlare di copertura, perché le entrate che si acquisiscono per fronteggiare il disavanzo non sono « a copertura ». La copertura è un'altra cosa, e quindi si pone subito una questione terminologica che impone una soluzione diversa da quella che si ritrova nell'emendamento al nostro esame.

Vorrei fare osservare al senatore Lombardini che la sua stessa preoccupazione di armonizzare definitivamente tutti i problemi e le antinomie che si presentano quando si affronta il problema della copertura delle spese da iscrivere nel fondo globale non è risolta con il suo emendamento, perché per la legislazione a venire c'è il fondo globale di parte corrente, la cui copertura con ricorso al mercato a medio e lungo termine, a mio giudizio, non è corretta.

**L O M B A R D I N I .** Si doveva accettare un emendamento in cui si metteva un limite

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Ecco le ragioni per le quali il Governo prega il senatore Lombardini, di cui condivide le preoccupazioni, di ritirare l'emendamento.

**P R E S I D E N T E .** Senatore Lombardini, mantiene il suo emendamento?

**L O M B A R D I N I .** Sì, signor Presidente.

**P R E S I D E N T E .** Qual è il parere del relatore e del Governo?

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Mi rimetto alla Commissione.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Mi rimetto alla Commissione.

**P R E S I D E N T E .** Poiché nessun altro domanda di parlare, metto ai voti lo emendamento aggiuntivo presentato dal senatore Lombardini, di cui do nuovamente lettura: « La legge finanziaria determina il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Tale ammontare concorre, con le entrate, a determinare la disponibilità per la copertura di tutte le spese derivanti da impegni legislativi ».

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 9-bis che, con l'emendamento testè approvato e con alcune modifiche di coordinamento formale, risulta del seguente tenore:

Art. 9-bis.

(*Legge finanziaria*)

Al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di « legge finanziaria » con la quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale.

La legge finanziaria determina il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Tale ammontare concorre, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale.

La legge finanziaria provvede a tradurre in atto la manovra di bilancio per le entrate e le spese che si intende perseguire, in coerenza con quanto previsto dal precedente articolo 3.

**E approvato.**

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

Insomma, con una legge che va discussa e approvata prima del bilancio, andrà determinata una grandezza determinabile in sostanza solo successivamente. Mi auguro che la norma non risulti di difficile interpretazione e applicazione.

Passiamo all'articolo 10. Ne do lettura:

## Art. 10.

(Assegnazioni di bilancio)

Con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro, sentito il Consiglio dei ministri, possono iscriversi in bilancio somme per restituzioni di tributi indebitamente riscossi, ovvero di tasse ed imposte su prodotti che si esportano, per pagare vincite al lotto, per eseguire pagamenti relativi al debito pubblico, in dipendenza di operazioni di conversione od altre analoghe autorizzate da leggi, per integrare le assegnazioni relative a stipendi, pensioni e altri assegni fissi, tassativamente autorizzati e regolati per legge, nonchè per integrare le dotazioni del fondo speciale di cui al precedente articolo 7.

In corrispondenza con gli accertamenti dell'entrata possono, mediante decreti del Ministro del tesoro, iscriversi in bilancio le somme occorrenti per la restituzione di somme avute in deposito o per il pagamento di quote di entrata devolute ad enti ed istituti, o di somme comunque riscosse per conto di terzi.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono allegati due elenchi, da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio, dei capitoli per i quali possono essere esercitate rispettivamente le facoltà di cui al primo ed al secondo comma del presente articolo.

Al disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui ai commi precedenti, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto alle iscrizioni e integrazioni di cui al presente articolo.

**E approvato.**

## Art. 10-bis.

(Garanzie statali)

In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono elencate le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

**E approvato.**

## Art. 11.

(Spese finanziate con ricorso al mercato)

Ai fini dell'iscrizione in bilancio di somme relative ad interventi finanziati con operazioni di indebitamento, nello stato di previsione dell'entrata ed in quello della spesa del Ministero del tesoro sono istituiti appositi fondi nei quali sono iscritte rispettivamente:

1) le entrate che globalmente si prevede di accertare e di riscuotere per la contrazione di mutui autorizzati da specifiche norme di legge;

2) le spese correlate globalmente individuate in termini sia di competenza che di cassa.

Con decreti del Ministro del tesoro, le somme iscritte nel fondo di cui al n. 2) del precedente comma sono portate in aumento alle assegnazioni di capitoli esistenti od iscritte in nuovi capitoli, solo dopo l'avvenuta riscossione del relativo mutuo.

Alla chiusura dell'esercizio finanziario le dotazioni dei fondi di cui al primo comma si intendono automaticamente ridotte al livello dei mutui effettivamente contratti.

Su questo articolo il Governo ha presentato due emendamenti: il primo tendente ad aggiungere al primo comma, dopo le parole: «operazioni di indebitamento», le altre: «a medio e a lungo termine»; il secondo tendente ad inserire, dopo il primo, il seguente nuovo comma:

«Dette spese trovano analitico dettaglio in apposito elenco allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro».

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

Il senatore Carollo ha presentato un emendamento tendente a sostituire l'intero testo dell'articolo con il seguente:

« Tutte le autorizzazioni di spesa finanziata con operazioni di indebitamento devono essere iscritte sul bilancio di previsione.

A tal uopo nello stato di previsione dell'entrata ed in quello della spesa del Ministero del tesoro sono istituiti fondi nei quali sono iscritte rispettivamente:

1) le entrate che globalmente si prevede di accertare e di riscuotere per la contrazione di mutui autorizzati da specifiche norme di legge;

2) le spese correlative globalmente individuate in termini di competenza e di cassa per il finanziamento di nuove leggi ».

Infine, sono stati presentati dai senatori Lombardini e Bollini due emendamenti, sostanzialmente identici, relativi al primo comma dell'articolo. L'emendamento del senatore Lombardini propone di sostituire il primo periodo del primo comma, fino alle parole: « iscritte rispettivamente: », con il seguente testo.

« Tutte le autorizzazioni di spesa devono essere iscritte nel bilancio di previsione e alla relativa copertura non può provvedersi con specifiche operazioni di indebitamento.

Per le autorizzazioni di spesa per le quali in base alla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge è prevista la copertura mediante specifiche operazioni di indebitamento, nello stato di previsione dell'entrata ed in quello della spesa del Ministero del tesoro sono istituiti appositi fondi nei quali sono iscritte rispettivamente ».

L'emendamento del senatore Bollini propone di sostituire lo stesso periodo del primo comma con il seguente:

« Tutte le autorizzazioni di spesa devono essere iscritte nel bilancio di previsione, tuttavia per le autorizzazioni di spese per le quali in base alla legislazione vigente, alla data di entrata in vigore della presente leg-

ge, è prevista la copertura mediante specifiche operazioni di indebitamento, nello stato di previsione dell'entrata ed in quello della spesa del Ministero del tesoro sono istituiti appositi fondi nei quali sono iscritte rispettivamente: ».

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione.* Il testo del Governo è alternativo rispetto a quello che ho presentato io. Mi auguro che il Governo ritiri il suo emendamento e prenda in considerazione gli emendamenti Lombardini e Bollini, che configurano una prima soluzione, e l'emendamento Carollo, che ne configura un'altra.

**P R E S I D E N T E**. Qual è il parere del Governo?

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Il Governo è pronto a ritirare il suo emendamento al primo comma, a condizione però che venga approvato l'emendamento Lombardini-Bollini. È invece contrario all'emendamento Carollo.

Questo articolo 11, nella sua formulazione originaria, voleva far fronte ad una situazione che è stata oggetto di molte critiche da parte del Parlamento. In sostanza, il regime attuale, quello che si vuole modificare con la legge finanziaria, è che le leggi, le quali prevedono spese da coprire con ricorso al mercato finanziario, non trovano alcuna collocazione, né nella colonna dell'entrata, né nella colonna della spesa, se non al momento in cui, provvedutosi di fatto al reperimento dei mezzi sul mercato, si procede anche alla iscrizione in bilancio in entrata della somma ricavata e in uscita della spesa, ai capitoli a cui la spesa afferisce o a nuovi capitoli, se la spesa è nuova.

Questo modo di procedere, che dal punto di vista della copertura era considerato ortodosso in quanto non era possibile far luogo a spese se non si fosse prima provveduto al reperimento dei mezzi occorrenti, è stato sottoposto ad ampia critica soprattutto verso l'Esecutivo, il quale, in questo modo, avrebbe ampia libertà di scegliere

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

una legge rispetto ad un'altra e di ricorrere al mercato, addirittura provvedendo al ripercorso dei mezzi nell'anno successivo a quello in cui è stata approvata la legge. Facendosi carico di queste critiche, il Governo ha formulato un testo nel quale il meccanismo resta sostanzialmente inalterato per quanto concerne il problema della copertura, nel senso cioè che alla spesa concreta, quindi all'iscrizione in bilancio della stessa, non si provvede se non dopo che si è provveduto al ricavo dei mezzi e all'iscrizione in entrata, ma si differenzia in quanto dà conto, fin dall'impostazione originaria del bilancio, del volume globale del ricorso al mercato che il Governo intende fare nel corso dell'esercizio. Per cui il volume globale viene iscritto in bilancio sin dall'origine sia nella parte dell'entrata, sia nella parte della spesa, con riferimento alle varie leggi che, con l'accensione dei mutui, si intendono finanziare. Ad evitare accuse di discrezionalità e di arbitri nella scelta delle spese, il Governo aveva aggiunto degli emendamenti che sono coevi alla presentazione del testo in Commissione, dove si prevedeva la specificazione, in apposito elenco, sia per competenza che per cassa, della serie di leggi da finanziare.

A fronte di questa ipotesi il senatore Lombardini ha rilevato che il suo emendamento, il cui senso è meglio rappresentato dalla odierna formulazione, nella quale si ritrova anche l'emendamento Bollini, è più proprio. Ma in sostanza che differenza c'è fra il ricorso al mercato per il finanziamento autorizzato dalla legge di bilancio, dove, oltre tutto, si ritrovano parecchie spese del tutto omogenee, e questo tipo di finanziamento? Tanto vale essere schietti fin dal principio, tanto vale iscrivere tutto in disavanzo — cui si farà fronte ricorrendo al mercato — in modo da avere due conseguenze positive: la prima, che si mette il Parlamento di fronte all'entità reale del disavanzo e non a un disavanzo che appare di una certa cifra nel momento in cui si esamina e si approva il bilancio, ma che poi risulta diverso a seguito dell'andamento della gestione; la seconda, che se il Parlamento esercita responsabilmente questa sua valutazione (ed ecco per-

ché, senatore Lombardini, aderivo allo spirito del suo emendamento all'articolo 9-bis) la spesa fluisce più celermente, perché fin dal momento in cui è iscritta in bilancio e il bilancio è approvato, si può procedere all'espletamento delle relative procedure e, quindi, all'erogazione. Poiché il problema vero non è quello di un metodo piuttosto che di un altro, ma quello dell'entità del disavanzo, ecco perchè il Governo, facendosi carico delle obiezioni del senatore Lombardini, si dichiara favorevole all'emendamento stesso.

Sia ben chiaro che questo articolo si riferisce alle leggi finanziarie con ricorso al mercato già esistenti, non a quelle in programma. Le autorizzazioni di spesa esistenti, per le quali è previsto il ricorso al mercato, invece di essere eseguite con la vecchia tecnica, si eseguono con la nuova. Si intende, ancora, che non si tratta delle leggi esistenti alla data odierna, per le quali è prevista una norma transitoria; si parla della disciplina a regime.

L'emendamento del senatore Carollo, in sostanza, accoglie la prima parte dell'originario testo governativo perchè prevede la iscrizione in entrata e quella in uscita dell'intero volume di mezzi che si vogliono acquisire al mercato finanziario; però è monaco: manca della parte successiva. Lascia, cioè, aperto l'interrogativo: si deve seguire la vecchia tecnica, e quindi si deve aspettare che il ricorso al mercato sia fatto, oppure queste iscrizioni sono di per sè valide perchè si accendano fin d'ora gli impegni? In questo secondo caso l'emendamento del senatore Carollo finisce col refluire in quello Lombardini e Bollini.

**C A R O L L O .** Poichè il mio obiettivo era quello di refluire nello spirito dell'emendamento dei senatori Lombardini e Bollini, e non certo quello di ripristinare la vecchia normativa, non ho difficoltà a ritirare lo emendamento.

**P R E S I D E N T E .** I senatori Lombardini e Bollini propongono il seguente testo

unificato, sostitutivo della prima parte del primo comma dell'articolo 11:

« Tutte le autorizzazioni di spesa devono essere iscritte nel bilancio di previsione.

Tuttavia per le autorizzazioni di spesa per le quali, in base alla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, è prevista la copertura mediante specifiche operazioni di indebitamento, nello stato di previsione dell'entrata e in quello della spesa del Ministero del tesoro sono istituiti appositi fondi nei quali sono iscritte rispettivamente: ».

Personalmente ritengo che la parola « Tuttavia », all'inizio del secondo comma dell'emendamento, possa essere agevolmente soppressa.

**C A R O L L O .** Concordo con il Presidente: non si tratta soltanto di estetica o di forma, ma di sostanza, in quanto quella parola rappresenta uno stato d'animo che non può essere considerato in una norma.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Il « tuttavia » aveva un significato ben diverso se l'emendamento fosse rimasto uguale a come l'avevo proposto. Poichè è stato inserito un punto fermo prima di quella parola, il significato viene distorto. Pertanto chiedo formalmente che venga soppressa la parola « Tuttavia ».

**L O M B A R D I N I .** Sono d'accordo.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti l'emendamento presentato dai senatori Lombardini e Bollini con la modifica testè proposta.

**E approvato.**

Metto ai voti l'emendamento presentato dal Governo tendente ad inserire, dopo il primo, il seguente comma:

« Dette spese trovano analitico dettaglio in apposito elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ».

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 11 che, con gli emendamenti testè approvati, risulta del seguente tenore:

**Art. 11.**

*(Spese finanziate con ricorso al mercato)*

Tutte le autorizzazioni di spesa devono essere iscritte nel bilancio di previsione.

Per le autorizzazioni di spesa per le quali, in base alla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, è prevista la copertura mediante specifiche operazioni di indebitamento, nello stato di previsione dell'entrata ed in quello della spesa del Ministero del tesoro sono istituiti appositi fondi nei quali sono iscritte rispettivamente:

1) le entrate che globalmente si prevede di accertare e di riscuotere per la contrazione di mutui autorizzati da specifiche norme di legge;

2) le spese correlative globalmente individuate in termini sia di competenza che di cassa.

Dette spese trovano analitico dettaglio in apposito elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Con decreti del Ministro del tesoro, le somme iscritte nel fondo di cui al n. 2) del precedente comma sono portate in aumento alle assegnazioni di capitoli esistenti od iscritte in nuovi capitoli, solo dopo l'avvenuta riscossione del relativo mutuo.

Alla chiusura dell'esercizio finanziario le dotazioni dei fondi di cui al primo comma si intendono automaticamente ridotte al livello dei mutui effettivamente contratti.

**E approvato.**

Con l'approvazione dell'articolo 11 mi sembra risolta la questione posta dal sesto comma dell'articolo 3, precedentemente accantonato, poichè tutte le somme devono essere iscritte in bilancio, salvo regimi transitori. Ricordo che quel comma recita:

« Le entrate finali calcolate in base alle indicazioni dei precedenti commi costitui-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

scono sede di riscontro delle coperture finanziarie di nuove o maggiori spese a carico di esercizi futuri »

Ricordo inoltre che il senatore Lombardini aveva proposto di sostituire il sesto comma con il seguente: « Le disponibilità rappresentate dalle entrate finali e dall'indebitamento massimo stabilito per ciascuno dei tre anni, ai sensi del precedente comma, costituiscono il limite massimo che può essere raggiunto dalle spese che sono o saranno poste a carico di tali esercizi. Il bilancio triennale costituisce il quadro di riferimento per la valutazione della copertura finanziaria di ogni maggiore spesa a carico degli esercizi futuri », e di inserire, dopo il sesto, i seguenti commi: « Per le spese pluriennali che comportano oneri a carico di esercizi futuri oltre il terzo si dovrà accertare che alla loro copertura corrisponda una congrua continuità di entrate non assorbite dalle spese vincolate.

Si dovrà inoltre accettare che ad ogni incremento di spese correnti corrisponda un equivalente incremento delle entrate tributarie ed extratributarie ».

Infine, un altro emendamento al sesto comma era stato presentato dal senatore Carollo.

**L O M B A R D I N I .** Non sono d'accordo che la questione posta dal sesto comma dell'articolo 3 sia stata risolta con l'approvazione dell'articolo 11, perché così non prendiamo in considerazione la funzione di riscontro dei bilanci pluriennali; quel comma si riferisce ai bilanci annuali, pertanto la questione rimane aperta. Preciso ancora che, pur accettando eventuali cambiamenti alla mia proposta originaria, non potrò mai approvare la formulazione che recita: « le entrate calcolate in base alle indicazioni dei precedenti commi »; infatti, o ci rifacciamo all'esempio della legge americana (come ricordava questa mattina il Presidente) e diciamo che per entrate intendiamo le entrate comprensive di quelle rappresentate da indebitamenti autorizzati (questa definizione la troveremmo soltanto nella legge italiana, ma sarebbe tuttavia corretta), e allora dovremmo cambiare l'articolo 2 e l'articolo 5,

oppure accettiamo il concetto di entrate così come viene usato secondo il concetto corrente, però allora il comma non ha più senso perché le entrate non sono tali da coprire le uscite. L'impostazione suggerita dal Governo sarebbe quella di non parlare delle entrate e delle uscite, ma delle variazioni, e quindi anche in una situazione in cui le entrate sono superiori alle uscite le variazioni delle entrate possono essere superiori alle variazioni delle uscite. Ma io non sono favorevole a questa impostazione perché la mia consente maggiore manovrabilità, consente di considerare le disponibilità globali in ciascun periodo così come si prevedono; naturalmente, per quanto riguarda l'indebitamento, rimane valido che mentre per il primo anno esiste la legge finanziaria che l'autorizza e vi è quindi un'autorizzazione di legge sostanziale a contrarlo, perciò si ha una copertura effettiva, la copertura del secondo e del terzo anno non può essere che contabile per le ragioni che anche ieri ha ricordato il senatore Anderlini.

Pertanto, mantengo l'emendamento che avevo presentato, salvo accogliere dei suggerimenti per modificarlo, però sono assolutamente contrario alla formulazione che abbiamo accolto in Sottocommissione. Possiamo modificare la mia formulazione in modo da rendere conciliabili i vari punti di vista; comunque, ripeto, il testo che troviamo qui indicato non ha senso, indipendentemente dall'essere favorevoli o meno, perché significa una verifica della copertura facendo riferimento al numero negativo e non vi è bisogno di essere matematici per sapere che questa affermazione è impossibile dato che un numero negativo non può contenere un numero positivo e non può mai essere né uguale né maggiore del numero positivo.

**P R E S I D E N T E .** Vorrei chiedere al senatore Lombardini di modificare il suo testo, perché non si può parlare di limite massimo delle spese che sono o saranno poste a carico degli esercizi; sarebbe preferibile parlare di limite massimo degli impegni, oppure dell'utilizzazione per copertura.

**L O M B A R D I N I .** Sono d'accordo su questa interpretazione.

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

**P R E S I D E N T E.** La pregherei anche di rinunciare alle successive tre righe.

**L O M B A R D I N I.** Non insisto.

**P R E S I D E N T E.** Le faccio notare, poi, che se lei propone di accertare la sussistenza di un equivalente incremento, da tale accertamento non deriva nessuna normativa, perchè non vi è nessun elemento certo ...

**L O M B A R D I N I.** È un ulteriore vincolo. Inizialmente avevo proposto di collegare le variazioni del totale delle spese correnti al totale delle entrate, poi mi si è fatto osservare, anche da esperti, che sarebbe stato troppo vincolante ai fini della politica congiunturale; però, almeno per quanto riguarda le variazioni del totale delle spese, dobbiamo cercare di mantenere fermo che vi sia un uguale incremento delle entrate.

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ma allora la sua è la riformulazione dell'emendamento governativo. Si tratta del miglioramento della previsione dell'entrata finale rispetto alla previsione della spesa finale.

**L O M B A R D I N I.** Sì, ma ritengo che dobbiamo fissare noi l'indebitamento, in corrispondenza delle esigenze dell'economia.

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Forse è meglio riprendere in considerazione il testo proposto in sede di Sottocommissione dal Governo dicendo: « Il miglioramento della previsione di entrata finale rispetto alla previsione di spesa finale costituisce sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese correnti o ... ».

**L O M B A R D I N I.** Ma così non diciamo niente per le spese in conto capitale.

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Resta chiaro che per quelle vi possono essere le accensioni di prestiti. La formula che suggerisco non ha bisogno

di altre precisazioni perchè lascia libertà per le spese in conto capitale, a meno che lei non voglia introdurre altri limiti.

**L O M B A R D I N I.** Ma deve esserci un collegamento con le disposizioni precedenti.

**P R E S I D E N T E.** Se ho ben compreso, il Governo ha riformulato nel seguente modo la prima parte dell'emendamento Lombardini: « Le disponibilità rappresentate dalle entrate e dall'indebitamento massimo stabilito per ciascuno dei tre anni ai sensi del precedente comma costituiscono il limite per impegni di spesa ».

**L O M B A R D I N I.** Mi pare che il combinato disposto dei due commi, secondo la formulazione suggerita dal Governo, possa risolvere il problema, perchè il Governo dice che la differenza tra gli incrementi di entrata (quindi, escluso l'indebitamento) e gli incrementi di spesa è il punto di riferimento per la copertura delle spese correnti. In altre parole, sostiene quello che io stesso sostengo e cioè che non si possono fare spese correnti se per ogni maggiore spesa corrente non vi è anche una maggiore entrata tributaria o extratributaria. Quindi anche se ritengo che la formulazione che avevo proposto sarebbe stata più chiara, la sostanza viene comunque salvata dal combinato disposto dei due commi, purchè l'emendamento del Governo sia quello indicato dal Sottosegretario.

**P R E S I D E N T E.** Il testo del comma dovrebbe allora essere il seguente: « La previsione di entrata finale effettuata in base alla legislazione vigente costituisce sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese correnti ... ».

**L O M B A R D I N I.** Ma la formulazione del Governo era diversa!

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. In effetti, la formulazione prospettata in sede di Sottocommissione, dove le critiche del senatore Lombardini erano

parse centrate, era la seguente: « Il miglioramento della previsione di entrata finale effettuata in base alla legislazione vigente, rispetto alla previsione di spesa finale, costituisce sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese correnti a carico di esercizi futuri ».

P R E S I D E N T E . Il senatore Lombardini accetta questa formulazione?

L O M B A R D I N I . La accetto, purchè contenga la parola « correnti ».

B O L L I N I , relatore alla Commissione. Questo comma regolamenta solo il riscontro della copertura delle spese. Ora, tale riscontro deve fare riferimento ad un ammontare; pertanto il relatore, se non riesce a capire qual è questo ammontare, di quale somma si tratti, evidentemente non è in grado di esprimere una opinione. Bisogna peraltro tenere presente che nell'emendamento proposto dal senatore Lombardini si fa riferimento a « l'indebitamento massimo stabilito per ciascuno dei tre anni, ai sensi del precedente comma... »; il comma precedente, però, non stabilisce affatto questo indebitamento massimo, in quanto — non dimentichiamolo — al quinto comma è stato accolto l'emendamento del Governo che recita: « Il bilancio pluriennale, tenuto conto degli impegni relativi al settore pubblico allargato, fissa il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare per ciascuno dei tre anni considerati ». Di conseguenza, a parte la distinzione tra spese correnti e spese in conto capitale, risulterebbe che le entrate, assommate al saldo netto da finanziare, rappresentano la possibilità del riscontro. In altri termini, considerando il bilancio del 1978, risulterebbe che le entrate sono 35.000 miliardi, le spese sono 45.000 miliardi e il saldo netto da finanziare è di 10.000 miliardi. Ma il senatore Lombardini ci ha dimostrato che non è questa la somma che lo Stato spende per le sue spese. La conclusione di questa operazione, quindi, è che noi non avremo alcuna copertura. Allora, se e questo che vogliamo, approviamo pure il testo di cui è stata data poc'anzi let-

tura; altrimenti si dica a quale concreta cifra si può fare riferimento per verificare la copertura!

T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro. Mi rendo conto che il discorso è più complesso per quanto riguarda le spese in conto capitale; per quanto riguarda le spese correnti, però, a me pare che la formulazione da me proposta non sia priva di significato ed incapace di conseguenze.

B O L L I N I , relatore alla Commissione. Ma non è di questo che io discuto! Io avevo già proposto un emendamento che si riferiva alla legislazione vigente e agli altri interventi legislativi che eventualmente dovessero essere determinati; è chiaro infatti che se nel corso dell'anno dovessero intervenire dei provvedimenti legislativi che modificano quella misura, noi dovremmo tenerne conto anche per la copertura. È una norma, questa, già sancita dalla legge n. 335 del 1976, allo scopo di evitare la paralisi. Pertanto, quando entreremo nel merito della copertura delle spese correnti, riproporrò questo emendamento che completa il discorso relativo appunto alla copertura delle spese correnti.

Quello, però, che a me interessava in via primaria è sapere complessivamente — ripeto — a quale cifra si possa fare domani riferimento per riscontrare la copertura: se il riferimento è a un nulla, non si potrà evidentemente convalidare la copertura. Ora, il testo di questo emendamento mi dà una copertura zero con prospettive di meno zero: come si fa quindi a fare la copertura? Questo solo mi interessa, insomma, di questo solo mi preoccupo. A mio avviso, cioè, la norma deve essere efficace per garantire una copertura, sia pure limitata, altrimenti la norma cade, non ha alcun valore.

T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro. Non vorrei che il senatore Bollini ed io non ci comprendessimo. Che oggi, confrontando ipotesi di spesa con un determinato bilancio, possa trarsi la conclusione cui è pervenuto il senatore Lombardini non vi è alcun dubbio. Si deve considerare, pe-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

rò, il regime che si vuole instaurare. Ora, il riferimento alla legislazione vigente è un riferimento che implica — come abbiamo già avuto occasione di chiarire — il riferimento anche alla legge finanziaria. In sostanza, se si fa l'ipotesi delle spese correnti — e limito a questa ipotesi il ragionamento per renderlo chiaro e per stabilire se vi è intelligenza reciproca tra il senatore Lombardini e me — e quindi si fa l'ipotesi di una legge di spesa che le aumenti, la ragione di copertura, la sede di riscontro per la copertura, può essere data solo, rispetto all'attuale rapporto tra la spesa corrente e l'entrata corrente, nel miglioramento che si realizzi negli anni futuri di questo rapporto; infatti, se tale rapporto non migliora, non vi è alcuna possibilità oggettiva di copertura di queste nuove maggiori spese correnti.

È chiaro che il significato della disposizione è questo.

Pertanto, se, in base a tale disposizione, si vuole coprire una maggiore spesa corrente, si deve creare lo spazio, nel rapporto tra entrate effettive e spese correnti, attraverso un aumento delle entrate effettive o finali che dir si voglia o attraverso una riduzione in base alla legge finanziaria delle spese correnti, nel quale spazio vada ad inserirsi la nuova e maggiore spesa corrente che si vuole deliberare. Perchè a legislazione invariata? Perchè si ha una base sicura, abbastanza dinamica in quanto mossa dall'intervento della legge finanziaria, che rivela anche in questo caso tutta la sua importanza; una base fondata su quello che sarà in base ad una legislazione adottata e non in base a quello che sarà, se sarà, e basta.

Spero che questa mia risposta sia stata esauriente.

**P R E S I D E N T E .** Mi pare che la risposta del rappresentante del Governo chiarisca che con la formulazione prospettata si fissa un obbligo per quanto riguarda la formulazione del bilancio pluriennale e definitivo; si stabilisce cioè che le nuove o maggiori spese correnti a carico di esercizi futuri (anche in questo caso bisogna che definiamo il termine), previste nel triennio, non possono eccedere l'incremento di entra-

te derivanti dalla legislazione vigente. Insomma, per ciascun bilancio triennale, viene fissato per l'incremento della spesa corrente un limite che è dato dalle variazioni, dalle maggiori entrate che risultano dall'applicazione della legislazione vigente. È un principio interessante.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Legge finanziaria operante.

**P R E S I D E N T E .** Questo è sottinteso; quindi è inutile inserirlo.

**B A C I C C H I .** Vorrei osservare che indubbiamente si tratta di un principio interessante, anche se relativo. Quando noi abbiamo stabilito che le entrate nuove derivanti dalla legislazione vigente non possono superare l'ammontare delle spese correnti, lo abbiamo stabilito per quest'anno, facendo riferimento alla legislazione vigente, quindi alle attuali aliquote di entrata e così via. Che cosa faremo il prossimo anno?

**P R E S I D E N T E .** Faremo scorrere il bilancio triennale.

**B A C I C C H I .** Però andrà in spesa corrente l'aumento delle aliquote ...

**P R E S I D E N T E .** Non andrà in spesa corrente.

**B A C I C C H I .** Ma nella legislazione vigente il prossimo anno si metteranno anche le modifiche che saranno apportate dalla legge finanziaria. Con questo limite ...

**P R E S I D E N T E .** Non c'è dubbio che è un principio che modifica in qualche senso la situazione attuale, in cui l'incremento delle spese correnti è stato superiore all'incremento delle entrate.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Vorrei che mi fosse chiaro questo punto.

Per la parte del bilancio che riguarda la spesa corrente, la soluzione prospettata è una soluzione che si può adottare. Mi rimane da capire cosa avviene per l'altra parte,

quella cioè di natura programmatica, in cui è stato distinto il bilancio pluriennale.

In merito alla parte relativa alla legislazione vigente abbiamo trovato una copertura. Per l'altra parte come si possono definire le risorse necessarie per la copertura delle spese?

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** L'emendamento che ho proposto fa riferimento alla legislazione vigente, con l'intervento della legge finanziaria. Ho già detto che si ispira ad un criterio di sicurezza, anche se relativa, perché la stessa proiezione della legislazione vigente ha evidentemente dei margini di opinabilità, però sempre di minore opinabilità rispetto a ciò che appartiene alla sfera programmatica, la quale peraltro non risulta del tutto estranea; la sfera programmatica infatti interferisce continuamente, annualmente attraverso la legge finanziaria, che è uno strumento di adeguamento, per cui la legge finanziaria diventa il punto di passaggio tra la legislazione che si vorrebbe in relazione al quadro programmatico, che slitta anch'esso di anno in anno, e la legislazione che di fatto vige nel momento in cui la legge finanziaria viene proposta.

Il problema non è risolvibile seriamente se non attraverso questa via, se si vuole avere una copertura effettiva, nei limiti in cui si può considerare effettivo ciò che non appartiene al presente, ma al futuro. Infatti ciò che di incognito appartiene alla sfera programmatica rappresenta un equivalente tasso di scopertura di una spesa che nel frattempo invece si autorizza e si iscrive automaticamente in bilancio.

Il problema che semmai deve essere ancora esaminato, ove non si accettasse l'emendamento governativo nella sua integralità e si volesse introdurre — come mi pare si stia propendendo in questa sede — la limitazione della norma alla spesa corrente, è il problema della proiezione pluriennale delle spese che si accantonano sul fondo globale. Perchè? Perchè sul fondo globale si ha in concreto un ampliamento del disavanzo anche se l'autorizzazione è eventuale, che però, posto che si comprenda nel-

l'ambito di un certo equilibrio in un anno, si ribalterebbe comunque in termini certi per gli anni a venire.

Qui, poi, interviene l'altro strumento, quello delle leggi pluriennali di spesa per le quali evidentemente la definizione della *tranche* annuale costituisce uno strumento con cui si può procedere agli opportuni coordinamenti, alle opportune armonizzazioni.

Vi è anche da dire che la preoccupazione maggiore per la proiezione pluriennale della spesa deliberata in sede di approvazione delle leggi riguardanti il fondo globale concerne più le spese correnti che quelle in conto capitale, perché sono quelle che si ribaltano automaticamente, mentre per quelle di conto capitale dovremmo utilizzare il criterio delle *tranches* annuali. O sbaglio, senatore Bollini?

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** No. Ma sto cercando di capire dove si effettuerà il riscontro per le spese programmatiche.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Non ci sarà, se noi limitiamo la portata dell'emendamento proposto dal Governo alle sole spese correnti. Chiaro?

**C A R O L L O .** E se non ci sarà, che cosa avverrà?

**P R E S I D E N T E .** Noi siamo in sede di bilancio pluriennale di competenza. Nel momento in cui approviamo questo bilancio triennale, abbiamo la legislazione vigente. Dalla legislazione vigente non sorge un problema di copertura. Il problema della copertura si pone in modo diverso. Nella formulazione proposta dal Governo l'incidenza reale qual è? È che nella elaborazione del programma triennale la spesa corrente, a qualsiasi titolo venga effettuata (quindi non solo la spesa derivante dalla legislazione, ma anche quella derivante dall'espansione delle funzionalità, eccetera), può essere coperta soltanto entro i limiti dell'aumento delle entrate ai sensi della legislazione vigente. Mi pare che questo dica, se ho ben capito, l'emendamento.

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Non dice questo.

Se mi è consentito, noi dobbiamo pre-scindere dalla legislazione vigente come le-gislazione della cui proiezione in termini di spesa si tratta nel bilancio pluriennale. Do-bbiamo guardare alle leggi nuove, le quali, per esempio, abbiano effetto a partire dal-l'anno venturo. Quante volte abbiamo dovu-to compiere delle vere e proprie acrobazie, come sa bene il senatore Carollo, per allo-care magari una piccolissima *tranche* di una legge, sostanzialmente destinata ad operare l'anno venturo, sull'esercizio in corso, per ossequio formale all'articolo 81 della Costi-tuzione. Si stanziano magari 5 miliardi un anno e 50 l'anno successivo, dopodichè si è perfettamente rispettato l'articolo 81 della Costituzione perchè, guarda caso, per l'an-no in corso sono disponibili proprio 5 mi-liardi per la copertura.

A questo punto, si deve riconoscere che il sistema del bilancio pluriennale, tra i mol-ti vantaggi che comporta, consente di evita-re questo *escamotage*, in quanto una legge che è destinata ad operare dal 1<sup>o</sup> gennaio 1979 o, meglio ancora, dal 1<sup>o</sup> gennaio 1980, essendosi già alla metà del 1979, può essere deliberata con riferimento alla pro-spettiva di copertura contenuta per il 1980 nel bilancio pluriennale.

Ora, se una spesa aggiuntiva deve trovare copertura in quella che è la rappresentazio-ne nel bilancio 1980 dell'andamento delle entrate, sia pure attraverso la legge finan-zaria che ha operato fino a quel momento, e se vi è una fascia che rappresenta un ele-mento che è differenziale rispetto al volume della spesa attuale, ecco che questa fascia può diventare valida copertura per la nuova spesa.

**P R E S I D E N T E**. Anche in conto capitale. A questo punto, mi sia consentito di invitare i colleghi a non andare incontro all'illogico. L'argomento è chiarito abbastan-za, per cui sembrerebbe opportuno acco-gliere il testo originario del Governo senza modifiche, che suona così: « La previsione di entrata effettuata in base alla legisla-zione vigente costituisce sede di riscontro del-

la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese a carico di esercizi futuri ».

Senatore Lombardini, mantiene il suo emendamento?

**L O M B A R D I N I**. Sì, lo mantengo.

**P R E S I D E N T E**. A mio avviso, si dovrebbe mettere al posto del comma sesto l'ultimo comma dell'articolo originario del Governo, in quanto l'obiezione del senatore Bollini circa la questione della copertura di leggi che entrano in vigore in esercizi suc-cessivi è assolutamente inconsistente. Deb-bo mettere in guardia i colleghi dall'appro-vare con facilità certe norme.

**C A R O L L O**. Mi sia consentito di prendere la parola per cercare di chiarire ulteriormente ciò che sembra chiaro a tutti, anche perchè, sulla base della mia esperien-za di presidente della Sottocommissione pa-rerò, ritengo utile un maggiore approfondi-mento, ricollegandomi tanto alla sua affer-mazione, signor Presidente, quanto alle os-servazioni del collega Bollini, che mi sem-brano estremamente importanti.

Mi permetto di ipotizzare il caso in cui ci troviamo di fronte ad esigenze di co-pertura finanziaria e si deve esprimere il parere per gli anni successivi, intendendo per anni successivi — evidentemente — tut-ti quelli compresi nei tre anni del bilancio triennale. Fino ad oggi abbiamo agito in difformità, fra l'altro, con quanto disposto dalla sentenza n. 1 del 1965 della Corte co-stituzionale, cioè abbiamo agito nel senso di attribuire all'esercizio in corso un deter-minato finanziamento a fronte di una de-terminata copertura e per gli anni succes-sivi ci siamo affidati alla provvidenza, che poi è rappresentata nient'altro che dal Par-lamento e dal Governo, nella speranza che tutto poi si sistemasse. In realtà, sappiamo quello che si è fatto, cioè a dire si è rima-sti nel vago, nell'indistinto.

Noi abbiamo accertato un'esigenza, cioè quella di avere un punto di riferimento, vi-sto che ormai vogliamo dare ordine alla finanza pubblica nell'ambito dei tre anni. Ormai non possiamo più tergiversare; abbia-

mo l'obbligo, quanto meno politico, di dare un punto di riferimento vincolante alle spese pluriennali nell'ambito dei tre anni e il testo del Governo non mi pare che dia le garanzie di questo riferimento.

Allora mi chiedo, come il collega Bollini — fermo restando che il testo proposto dal senatore Lombardini potrebbe essere valido per quanto attiene alle spese correnti — come ci si comporta per le spese pluriennali, diciamo, in conto capitale. È evidente che occorre un punto fermo, di riferimento, dato che esiste una unicità di bilancio in rapporto all'unicità di una politica economica. Altrimenti, che abbiamo fatto a fare questo bilancio triennale?

A questo punto, mi chiedo quale soluzione si intenda dare a questo problema che tanto ci ha impegnato, anche un poco violando e forzando la nostra intelligenza quando abbiamo dovuto esprimere dei pareri.

**P R E S I D E N T E.** Senatore Carollo, la prima parte dell'emendamento Lombardini si esprime nello stesso senso del testo del Governo, anche se forse in una forma più precisa, in quanto dice: « Le disponibilità rappresentate dalle entrate e dall'indebitamento massimo stabilito per ciascuno dei tre anni, ai sensi del precedente comma, costituiscono il limite per gli impegni di spesa che possono essere assunti a carico di tale esercizio ». Questa è una formulazione chiara che esprime lo stesso concetto dell'altra.

**B A C I C C H I .** Abbiamo già stabilito che il limite massimo per l'eventuale saldo netto da finanziare è altra cosa rispetto all'indebitamento.

**P R E S I D E N T E.** Ha ragione, senatore Bacicchi. Il concetto è lo stesso salvo questo limite, tenuto conto del quale la formulazione originaria del Governo mi sembra migliore. Infatti essa dice: « La previsione di entrata effettuata in base alla legislazione vigente costituisce sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese a carico di esercizi futuri ». Ciò va inteso nel senso che la previ-

sione di entrata è comprensiva di ogni variazione e che ne stabilisce i criteri.

Infatti, nel contesto esiste un momento di verifica, perchè quando si va ad approvare una legge che entra in vigore l'anno venturo si procede ovviamente all'accertamento delle disponibilità, e se queste si trovano nel bilancio triennale che è stato approvato, si afferma che la copertura esiste. Mi sembra sia questo il concetto che esprime la formulazione.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Le faccio presente, signor Presidente, che le entrate finali determinate dalla contabilità ammontano per il 1977 a 35.000 miliardi, ma noi ne avremo spesi 70-85.000. Ora, in una situazione di questo tipo, mi dica lei come si può risolvere il problema della copertura a fronte di 35.000 miliardi di entrate, che non sono sufficienti neanche per le spese correnti.

**P R E S I D E N T E .** Se togliamo dall'emendamento Lombardini le disponibilità rappresentate dalle entrate e dall'indebitamento massimo, si riproduce il problema. Si tratta chiaramente di un *escamotage*: una volta che noi abbiamo stabilito incongruentemente, perchè sarebbe stato meglio stabilire l'indebitamento in sede di bilancio e non in sede di legge finanziaria, che la legge finanziaria rientra nella legislazione vigente, resta inteso che anche l'indebitamento è stabilito e autorizzato dalla legislazione vigente, cioè dalla legge finanziaria; però questa agisce solo sull'anno successivo.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Non vorrei apparire petulante, ma vorrei cercare di giungere a un'intesa, se è possibile. Supponiamo (lo dico a titolo di pura ipotesi, per esercitare la nostra intelligenza e per valutare le dimensioni del problema) che passi l'emendamento proposto dal Governo per un miglioramento del rapporto tra entrata corrente e spesa corrente.

Se il Parlamento utilizzasse questa norma per la copertura della maggiore spesa corrente che vuole deliberare, si giungerebbe,

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

pur nel rispetto della legge di contabilità che andiamo ad approvare, ad un'espansione anche della spesa in conto capitale e ad una mancata previsione dell'esatta entità del disavanzo futuro. In altre parole, la norma proposta dal Governo serve per contenere la spesa corrente e per ridurre eventualmente il disavanzo.

**P R E S I D E N T E .** Ma come si effettua il riscontro per la copertura della spesa in conto capitale?

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** In questi termini certamente vi è pochissima capienza per la copertura della spesa in conto capitale negli anni a venire.

**P R E S I D E N T E .** Allora è chiaro che a questo punto abbiamo bisogno di una norma che fissi in qualche modo l'indebitamento per il triennio, in modo che dalla somma fra le entrate e l'indebitamento per il triennio risultino le disponibilità che possono essere usate per la copertura.

**C A R O L L O .** Quindi, dovremmo approvare l'emendamento Lombardini senza la parte finale.

**P R E S I D E N T E .** No; perchè non è detto da nessuna parte che si debba stabilire un limite massimo triennale.

**B A C I C C H I .** Potremmo aggiungere due commi al testo proposto dalla Sotto-commissione: « Il bilancio triennale indica altresì il limite massimo del ricorso al mercato finanziario per ciascuno dei tre anni considerati. »

Le disponibilità calcolate in base ai commi precedenti costituiscono sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese a carico di esercizi futuri ».

**P R E S I D E N T E .** Però, a questo punto, dobbiamo inserire l'emendamento del Governo sulla spesa corrente.

**C A R O L L O .** Qui si dice: « in base ai commi precedenti », ma nei commi precedenti è già detto tutto, tranne quanto possa riferirsi a eventuali coperture per indebitamento. Pertanto vorrei mi si spiegasse in maniera tecnica che cosa significa « mercato finanziario », perchè con tale espressione io posso intendere una cosa, mentre da un punto di vista tecnico-ragionieristico se ne può intendere un'altra. Quindi domando: per mercato finanziario si intende anche quello rappresentato dai buoni ordinari del tesoro?

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** No.

**P R E S I D E N T E .** Tutto quello che è il saldo netto da finanziare viene incluso nelle disponibilità della copertura. Pertanto noi abbiamo disponibile il saldo netto da finanziare, se il bilancio è passivo; abbiamo un accreditamento netto, se il bilancio è attivo. In definitiva abbiamo sempre un saldo netto, in positivo o in negativo; in più abbiamo le disponibilità che vengono fissate in questo modo, indicando gli impegni di ricorso al mercato finanziario. Dopo di che dobbiamo introdurre l'emendamento del Governo.

**L O M B A R D I N I .** Signor Presidente, essendo questo emendamento sostanzialmente identico al mio, ritiro la mia proposta.

**P R E S I D E N T E .** Allora, in base alle proposte del senatore Bacicchi e del Governo, ci troviamo di fronte ad un emendamento tendente a sostituire il sesto comma dell'articolo 3 con i seguenti:

« Il bilancio pluriennale indica altresì il limite massimo del ricorso al mercato finanziario per ciascuno dei tre anni considerati. »

Le disponibilità calcolate in base ai commi precedenti costituiscono sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese previste nel triennio.

Il miglioramento della previsione riferita ai primi due titoli delle entrate, effettua-

ta in base alla legislazione vigente, costituisce sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese correnti previste nel triennio ».

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

**E approvato.**

In conseguenza dell'approvazione di questo emendamento, sostitutivo del sesto comma, risulta assorbito l'emendamento del senatore Carollo, modificativo del comma stesso.

Metto ai voti l'articolo 3 che, con le modificazioni approvate, risulta del seguente tenore:

Art. 3.  
*(Bilancio pluriennale)*

Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato in termini di competenza e copre un periodo di tre anni.

Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica con la partecipazione delle Regioni, ai sensi dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, quale risulta modificato dall'articolo 29 della presente legge, con riferimento al quadro economico pluriennale — approvato dal CIPE — definito per obiettivi e comprendente i programmi settoriali e generali, nonchè i flussi in entrata e in uscita del settore pubblico allargato.

Esso viene aggiornato annualmente in occasione della presentazione del bilancio annuale. Gli stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale per il primo anno corrispondono a quelli contenuti nel bilancio di previsione.

Nel bilancio pluriennale viene indicata, per ciascuna categoria di entrata e per ciascuna categoria e sezione di spesa, la quota relativa a ciascuno dei tre anni considerati. Le sezioni di spesa dovranno essere disaggregate in modo da consentire un'analisi della spesa per progetti e programmi.

Il bilancio pluriennale espone separatamente da una parte l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente, previa indicazione delle ipotesi cir-

ca gli andamenti dell'economia quali appaiono dalle previsioni delle relative grandezze globali e dall'altra l'andamento delle entrate e delle spese coerenti con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi e gli obiettivi programmatici indicati ed illustrati nella Relazione previsionale e programmatica di cui al secondo comma dell'articolo 12.

Il bilancio pluriennale, tenuto conto degli impegni relativi al settore pubblico allargato, fissa il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare per ciascuno dei tre anni considerati.

Il bilancio pluriennale indica altresì il limite massimo del ricorso al mercato finanziario per ciascuno dei tre anni considerati.

Le disponibilità calcolate in base ai commi precedenti costituiscono sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese previste nel triennio.

Il miglioramento della previsione riferita ai primi due titoli delle entrate, effettuata in base alla legislazione vigente, costituisce sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese correnti previste nel triennio.

Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate né ad eseguire le spese ivi contemplate, ed è approvato con la stessa legge di approvazione del bilancio annuale.

**E approvato.**

A questo punto, propongo una sospensione della seduta. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

*(La seduta è sospesa alle ore 13,30 e viene ripresa alle ore 15,40).*

**P R E S I D E N T E.** Riprendiamo i lavori sospesi questa mattina.

Passiamo all'esame dell'articolo 12, di cui do lettura:

Art. 12.  
*(Presentazione del bilancio e della relazione previsionale e programmatica)*

Il Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio e della programmazione

economica, presenta al Parlamento nel mese di settembre:

- 1) il bilancio di previsione pluriennale;
- 2) il bilancio di previsione per l'anno finanziario che inizia il 1<sup>o</sup> gennaio successivo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata, da quelli della spesa distinti per Ministeri e dal quadro generale riassuntivo.

Nello stesso mese di settembre, il Ministro del bilancio e della programmazone economica ed il Ministro del tesoro presentano al Parlamento la Relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo, la quale, in apposita sezione, contiene una illustrazione del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato, con una analitica dimostrazione delle variazioni rispetto alle previsioni dell'anno precedente, nonchè informazioni sulla parte discrezionale di spesa.

La Relazione previsionale e programmatica rende esplicite e dimostra le coerenze e le compatibilità tra quadro economico generale, entità e ripartizione delle risorse, obiettivi programmatici e di politica economica e impegni finanziari previsti nei bilanci annuali e pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato.

Le relazioni programmatiche di settore previste da specifiche leggi, saranno presentate dai Ministri interessati di concerto con il Ministro per il bilancio e la programmazione economica, in allegato alla relazione di cui al comma precedente.

Analoghe relazioni saranno altresì presentate per leggi pluriennali di spesa, delle quali sarà particolarmente illustrato lo stato di attuazione.

A dette relazioni il Ministro del bilancio e della programmazione economica allega un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza; delle somme complessivamente autorizzate; della natura dei finanziamenti, (mezzi di bilancio o ricorso al mercato finanziario); delle somme autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno; delle somme che restano ancora da erogare.

Il relatore, senatore Bollini, propone di aggiungere al quarto comma, dopo le parole: « specifiche leggi », le altre: « elaborate in modo organico e con dati omogenei in un unico documento, ».

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Non mi sembra che occorrano molte parole per illustrare tale emendamento.

Lo scopo che esso si prefigge, infatti, è quanto mai semplice: invece di ricorrere alla presentazione di numerose relazioni, per di più scaglionate nel tempo, io propongo che si predisponga un unico documento che contenga dati omogenei ed elaborati organicamente.

Si tratta, in sostanza, di un'esigenza di coordinamento che dovrebbe essere manifestata non dai singoli Ministri estensori dei documenti ma dal Ministro del bilancio il quale dovrebbe, in prima persona, esercitare il coordinamento stesso.

**B A S A D O N N A .** Il fatto di parlare, nell'emendamento proposto, di dati omogenei e di relazioni programmatiche previste in modo organico fa presupporre che, fino a questo momento, ciò non si sia verificato e che si sia proceduto in maniera disorganica, il che non so se sia utile far rilevare troppo marcatamente. Inoltre, non so neanche se sia il caso di parlare di dati confrontabili.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Infatti, senatore Basadonna, io non parlo di dati confrontabili anche perchè, trattandosi di relazioni programmatiche l'una diversa dall'altra, ciò sarebbe impossibile; invece parlo di dati omogenei nel senso che i dati stessi devono seguire una medesima impostazione. Ogni relazione, ad esempio, dovrà contenere l'esplicazione relativa all'attuazione delle leggi di settore ed il riferimento a dati previsionali e di redazione uguali per tutte. Questo perchè quando si dà conto dell'attuazione d'<sup>1</sup> una legge di settore, ripeto, i vari Ministri interessati trattano l'argomento in modo diverso l'uno dall'altro per cui, alla fine, è difficile ope-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

rare confronti per verificare, in concreto, qual è la situazione.

**B A S A D O N N A .** Proporrei, comunque, di eliminare dall'emendamento proposto dal senatore Bollini le parole: « in modo organico » in quanto mi sembrano ripetitive rispetto alle altre: « dati omogenei ».

**A N D E R L I N I .** L'illustrazione fatta dal senatore Bollini del suo emendamento mi sembra pienamente convincente.

Negli ultimi anni il Parlamento ha più volte deliberato facendo obbligo all'Esecutivo di relazionare al Parlamento in merito all'attuazione delle leggi che si andavano via via emanando.

Allo stato dei fatti, però, molti di questi adempimenti che l'Esecutivo era tenuto ad assolvere non sono stati soddisfatti; ottima appare dunque la norma che il senatore Bollini ha proposto in base alla quale, richiamandosi la validità delle leggi adottate a livello settoriale, si stabilisce tuttavia che i dati ad esse relativi debbano essere esposti organicamente ed in modo comparabile.

Questo è un elemento essenziale in quanto, altrimenti, le relazioni programmatiche di settore previste da specifiche leggi si limitano ad essere pure esercitazioni scritte di funzionari di questo o di quel Ministero.

**C A R O L L O .** Sono un po' perplesso in merito alla sostanza del problema che stiamo discutendo. Infatti, il Parlamento ha il diritto-dovere di delineare talune scelte di fondo ma che, addirittura, il Parlamento debba anche suggerire in modo didattico come formulare le relazioni programmatiche di settore previste da specifiche leggi mi sembra, per la verità, eccessivo.

Indubbiamente, se una relazione è mal compilata è giusto pretendere le opportune integrazioni, ma questo non giustifica, *a priori*, l'emanazione di una norma a carattere pedagogico che, ripeto, mi sembra eccessiva ed ultronea rispetto alla natura del provvedimento che stiamo esaminando.

Per tali ragioni non sarei dunque favorevole all'emendamento proposto dal senatore Bollini all'articolo 12 elaborato dalla Sottocommissione.

**A N D E R L I N I .** Domando se, accogliendo la proposta dell'onorevole relatore, dovranno essere riviste anche le date relative all'emanazione delle varie relazioni programmatiche di settore, che attualmente sono scaglionate in tempi diversi.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Certamente. Desidero aggiungere, signor Presidente, di non essere contrario alla modifica proposta al mio emendamento dal senatore Basadonna.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento presentato dal senatore Bollini che, con la modifica suggerita dal senatore Basadonna, propone di aggiungere al quarto comma dell'articolo, dopo le parole: « specifiche leggi », le altre: « elaborare con criteri omogenei in un unico documento, ».

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 12 quale risulta con l'emendamento testè approvato.

**È approvato.**

Art. 13.

(*Esercizio provvisorio*)

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi.

Le limitazioni di cui al comma precedente si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno che a quelle di pagamento.

**È approvato.**

## Art. 14.

## (Assestamento e variazioni di bilancio)

Entro il mese di giugno di ciascun anno il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento un apposito disegno di legge, ai fini dell'assestamento degli stanziamenti di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

Ulteriori variazioni delle dotazioni di competenza e di cassa possono essere presentate al Parlamento non oltre il termine del 31 ottobre.

Le riassegnazioni ai capitoli di spesa di cui all'articolo 4, ultimo comma, della presente legge sono disposte con decreto del Ministro del tesoro da registrarsi alla Corte dei conti e riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun anno finanziario. Le somme versate dopo tale data e comunque entro la chiusura dell'esercizio sono riassegnate con decreto del Ministro del tesoro ai corrispondenti capitoli di spesa dell'anno successivo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, indicando, per ciascun capitolo di spesa, sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa.

Il senatore Lombardini ha presentato un emendamento tendente a sostituire, al primo comma, le parole: « Entro il mese di giugno di ciascun anno » con le altre: « Entro i mesi di maggio e luglio di ciascun anno con appositi provvedimenti legislativi ».

Inoltre il senatore Lombardini propone di aggiungere, alla fine del primo comma, il seguente periodo: « I provvedimenti legislativi di assestamento del bilancio potranno essere accompagnati da leggi finanziarie per modifiche delle entrate che il Governo è autorizzato a riscuotere, delle spese che è autorizzato ad impegnare e dell'ammonta-

re massimo dell'indebitamento che è autorizzato a contrarre ».

Il senatore Lombardini è in questo momento assente; domando pertanto se qualche membro della Commissione voglia far propri tali emendamenti che altrimenti, a norma di Regolamento, dovrei dichiarare decaduti.

C A R O L L O . Non me la sento, signor Presidente, di fare miei gli emendamenti del senatore Lombardini in quanto abbiamo già lungamente discusso, in sede di Sottocommissione, intorno all'argomento che essi trattano.

Alcuni commissari, infatti, sostenevano l'opportunità di fissare a maggio il termine per la presentazione al Parlamento del provvedimento legislativo di cui trattasi ed altri di fissarlo a luglio; si è preferito, alla fine, adottare la soluzione del mese di giugno in quanto certi provvedimenti di assestamento non possono essere predisposti addirittura a distanza di poche ore dall'approvazione del bilancio. Bisogna dare al Governo il tempo necessario per registrare i fatti e per avviare quindi, dopo istruttorie che di solito sono lunghe, i provvedimenti di assestamento. Il mese di giugno, pertanto, è sembrato il più idoneo rispetto agli obiettivi da raggiungere.

P R E S I D E N T E . Decaduti gli emendamenti presentati dal senatore Lombardini al primo comma per l'assenza del presentatore, metto ai voti l'articolo 14.

**E approvato.**

## Art. 15.

## (Leggi di spesa)

Le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale quantificano l'ammontare complessivo della spesa, rinviando alla legge finanziaria la determinazione delle quote destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi.

La quantificazione annuale della spesa può essere prevista per i casi in cui le leggi disciplinino interventi o servizi per i quali la

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

continuità e la regolarità dell'erogazione della stessa assumono interesse preminente.

L'amministrazione può stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata da leggi di spesa che prevedano opere od interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

Le leggi che dispongono spese a carattere continuativo o pluriennale devono indicare i relativi mezzi di copertura, nel quadro del bilancio pluriennale presentato al Parlamento.

Il Governo propone un emendamento tendente a sostituire, al primo comma, le parole: « l'ammontare complessivo della spesa » con le altre: « sia la spesa complessiva sia l'onere relativo al primo anno di applicazione ».

**BOLLINI**, relatore alla Commissione. Propongo che invece di parlare di « determinazione » si parli di « indicazione », così come si fa per quanto concerne il fondo globale.

**CAROLLO**. L'emendamento proposto dal Governo mi sembra tecnicamente più esatto.

**ANDERLINI**. Mi pare che la legge finanziaria, per l'anno cui si riferisce, non possa non « determinare »; l'emendamento del Governo mi sembra opportuno nel senso che rappresenta un modo per far fronte alle esigenze poste dall'articolo 81 della Costituzione.

Vorrei però chiedere al relatore e al rappresentante del Governo che interpretazione danno del testo dell'articolo 15, sia nella formulazione originaria che in quella proposta dalla Sottocommissione, sulla seguente questione. Nel primo comma di tale articolo è detto: « Le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale quantificano l'ammontare complessivo della spesa ... »; a questo punto il Governo propone di precisare l'arco di tempo entro il quale esse in-

tendono raggiungere gli obiettivi. Per il passato, però, che cosa succede?

**TARABINI**, sottosegretario di Stato per il tesoro. A questo provvede un emendamento del senatore Bollini, che verrà preso in esame successivamente.

**ANDERLINI**. Chiedo allora scusa per questa mia domanda.

**COLONBIO RENATO**. Sono indotto a chiedere un chiarimento sul testo dell'ultimo comma dell'articolo 15 proposto dalla Sottocommissione. Tale comma recita: « Le leggi che dispongono spese a carattere continuativo o pluriennale devono indicare i relativi mezzi di copertura, nel quadro del bilancio pluriennale presentato al Parlamento ». Quanto qui disposto va d'accordo con quanto abbiamo approvato questa mattina all'articolo 11, in cui prevediamo una copertura globale e non più delle coperture singole?

**PRESIDENTE**. Va perfettamente d'accordo con il testo da noi approvato questa mattina all'articolo 11, in quanto quest'ultimo consente di avere l'universalità dei mezzi a disposizione, sia quelli derivanti dalle risultanze della gestione del bilancio, sia quelli derivanti dall'indebitamento, che viene fissato in sede di bilancio pluriennale.

**COLONBIO RENATO**. La ringrazio.

**PRESIDENTE**. Vorrei conoscere il parere del relatore sull'emendamento proposto dal Governo.

**BOLLINI**, relatore alla Commissione. Tale emendamento integra la norma che nel vecchio testo poteva essere censurabile, nel senso che non indicava la prima quota di copertura definita nella legge pluriennale; sono quindi pienamente d'accordo su di esso.

Invece, per quanto riguarda il problema dell'indicazione delle quote destinate a gra-

vare su ciascuno dei relativi esercizi, desidero ricordare ai colleghi la discussione che si è svolta questa mattina, e cioè che se la legge finanziaria dovesse determinare, in maniera definitiva, la quota delle spese pluriennali, nel dispositivo di tale legge noi dovremmo indicare i relativi mezzi di copertura delle spese che abbiamo deciso; al contrario l'espressione « indicazione » significa che questa indicazione sarà recepita nella legge di bilancio e nel bilancio avrà la copertura delle spese stabilite. È questa insomma una di quelle questioni tipiche in cui la legge finanziaria non agisce come legge sostanziale, ma dà una indicazione che diventa sostanziale nel momento in cui viene recepita dalla legge di bilancio, trovando così il suo riscontro finanziario nelle poste del bilancio stesso.

È la stessa cosa che abbiamo previsto per il fondo globale.

CAROLLO. Nel momento in cui la legge finanziaria determina le quote destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi finanziari, essa non diventa legge sostanziale, obbligatoria e quindi automaticamente modificativa della legge di bilancio?

BOLINI, relatore alla Commissione. La « determinazione » — nella interpretazione che se ne può dare — vuol dire che nessun altro atto deve essere compiuto e che si tratta di un atto definitivo che ha stabilito la quota che deve essere assegnata alla legge pluriennale. Ora, si ricordi che con la legge finanziaria determineremo di stanziare decine di centinaia di miliardi; di conseguenza ne deriverebbe che una legge approvata prima del bilancio deve essere in sè perfetta, prevedendo gli obblighi di copertura relativi alle spese previste. Poiché però non possiamo prevedere la copertura dicendo semplicemente che la legge finanziaria indica queste quote, intendiamo dire che la relativa copertura dovrà essere poi trovata nel bilancio. Pertanto, la determinazione in questo caso spetta alla legge di bilancio.

CAROLLO. E non è automatica?

BOLINI, relatore alla Commissione. Ci fa eludere l'obbligo della ricerca dei mezzi di copertura che non sapremmo trovare con questa legge; al contrario, con la determinazione nella legge di bilancio, troveremmo automaticamente la copertura in bilancio.

CAROLLO. Nell'ultimo comma dell'articolo 15 è previsto che le leggi che dispongono spese a carattere continuativo o pluriennale devono indicare i relativi mezzi di copertura, nel quadro del bilancio pluriennale presentato al Parlamento. Questo significa che noi abbiamo l'obbligo in primo luogo di quantificare la spesa e di distribuirla per esercizi, a mezzo della legge finanziaria, e in secondo luogo, o contestualmente, di trovare la copertura; una volta che le due cose siano state fatte, diventa poi automatica la ricezione in sede di bilancio annuale.

Credo quindi che non dovrebbero esserci preoccupazioni a questo riguardo.

BOLINI, relatore alla Commissione. Se il senatore Carollo vuole rileggere il testo dell'articolo 15, vedrà la diversa qualificazione delle leggi pluriennali di spesa; in primo luogo è prevista una legge pluriennale per la quale la facoltà di determinare la quota è rimandata alla legge finanziaria; in secondo luogo, in deroga a questa norma di carattere generale, sono previsti dei tipi di legge per le quali il carattere continuativo delle erogazioni è una delle condizioni dell'esistenza stessa della legge e dei fini che essa si propone. È evidente allora che in questo caso subentra la norma cui ha fatto riferimento il senatore Carollo. In definitiva, quindi, le leggi pluriennali di spesa si distinguono in leggi nelle quali possiamo liberamente determinare le quote, senza incidere sull'effettiva applicazione della legge, e in leggi in cui l'erogazione continua del contributo è garantita dalla loro applicazione. Nel caso, per esempio, di una legge che promuova attività di tipo agricolo, che hanno bisogno di una erogazione continua, l'agricoltore, se deve aspettare che la legge finanziaria determini le quote (e può anche de-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTI STEN. (8 giugno 1978)

terminare di non dargli una lira!) evidentemente non attua i suoi investimenti, in quanto non ha una garanzia. In questo caso, allora, la legge può stabilire non soltanto la quota del primo anno, del secondo anno, del terzo anno, ma tutte le quote, in quanto questa garanzia è la condizione perché la legge stessa venga applicata; in questo caso, quindi, è evidente che il riscontro di questa legge si deve trovare per la parte annuale nel bilancio e per la parte pluriennale nel bilancio pluriennale.

CAROLLO. Infatti, quando si va al di là dei tre anni non si sa che cosa fare.

BOLLINI, *relatore alla Commissione*. Bisogna però tenere presente che si tratta di leggi che durano dai tre ai dieci anni; non si tratta cioè di procedere all'aggiornamento anno per anno.

CAROLLO. Ma alla fine del terzo anno non c'è un altro bilancio triennale?

PRESIDENTE. Il periodo di applicazione della legge verrà successivamente coperto dallo scivolo del bilancio triennale: c'è uno scorrimento.

Giunti a questo punto, vorrei chiedere all'onorevole rappresentante del Governo se è favorevole alla sostituzione della parola « determinazione » con l'altra « indicazione », nel primo comma dell'articolo 15.

TARABINI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Sono favorevole.

PRESIDENTE. Il Governo, accogliendo la modifica suggerita dal relatore, propone di sostituire il primo comma dell'articolo con il seguente:

« Le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale quantificano sia l'onere relativo al primo anno di applicazione sia la spesa complessiva, rinviando alla legge finanziaria di cui al precedente articolo 9-bis l'indicazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale ».

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti tale emendamento.

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 15 che, con l'emendamento testè approvato, risulta così formulato:

Art. 15.

(*Leggi di spesa*)

Le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale quantificano sia l'onere relativo al primo anno di applicazione sia la spesa complessiva, rinviando alla legge finanziaria di cui al precedente articolo 9-bis l'indicazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

La quantificazione annuale della spesa può essere prevista per i casi in cui le leggi disciplinino interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione della stessa assumono interesse preminente.

L'amministrazione può stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata da leggi di spesa che prevedano opere od interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

Le leggi che dispongono spese a carattere continuativo o pluriennale devono indicare i relativi mezzi di copertura, nel quadro del bilancio pluriennale presentato al Parlamento.

**E approvato.**

Art. 16.

(*Annessi*)

Agli statuti di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisca in via ordinaria.

**E approvato.**

**TITOLO I-bis**  
**SPESE DELLO STATO**

Art. 16-bis.

*(Impegni)*

Il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri e i dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge, impegnano ed ordinano le spese nei limiti dei fondi assegnati in bilancio.

Restano ferme le disposizioni speciali che attribuiscono la competenza a disporre impegni e ordini di spesa ad organi dello Stato dotati di autonomia contabile.

Gli impegni assunti possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso.

Per le spese correnti possono essere assunti impegni estesi a carico dell'esercizio successivo ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi. Quando si tratti di spese per affitti o di altre continuative e ricorrenti l'impegno può anche estendersi a più esercizi, a norma della consuetudine, o se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza.

Non possono essere assunti, se non previo assenso del Ministro del tesoro, impegni per spese correnti a carico degli esercizi successivi a quello in corso finché il bilancio di previsione dell'esercizio in corso non sia stato approvato, fatta eccezione per gli affitti e le altre spese continuative di carattere analogo. L'assenso del Ministro del tesoro può anche essere dato preventivamente per somme determinate e per singoli capitoli ed esercizi, mediante decreto da registrarsi alla Corte dei conti.

Per gli impegni di spesa in conto capitale che prevedano opere od interventi ripartiti in più esercizi si applicano le disposizioni di cui al terzo comma del precedente articolo 15.

Le spese in annualità e quelle a pagamento differito comportano la iscrizione di uno o più limiti d'impegno.

Ciascun limite costituisce il livello massimo delle somme impegnabili per l'attuazione degli interventi previsti con il provvedimento autorizzativo della spesa.

Gli impegni assunti a carico di ciascun limite si estendono, per importo pari all'ammontare degli impegni medesimi, a partire dall'esercizio di iscrizione in bilancio di ogni limite d'impegno e per tanti esercizi quante sono le annualità da pagare.

Per i pagamenti derivanti dagli impegni assunti a carico di ciascun limite, saranno iscritti in bilancio stanziamenti di importo pari al limite stesso e per la durata della spesa autorizzata.

Decorsi i termini di impegnotabilità, di cui al secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, come risulta modificato dal secondo comma dell'articolo 4 della legge 20 luglio 1977, n. 407, e dall'articolo 30 della presente legge, gli stanziamenti da iscriversi a carico del bilancio degli esercizi successivi saranno determinati in relazione alle effettive annualità da pagare.

Ricordo che tale articolo risulta, in sostanza, dall'inserimento nel testo di una norma prevista dal disegno di legge n. 733, assegnato in sede referente alla Commissione bilancio.

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

**E approvato.**

**TITOLO II**  
**DEL RENDICONTO GENERALE**  
**DELLO STATO**

Art. 17.

*(Risultanze della gestione)*

Il Ministro del tesoro presenta al Parlamento, entro il mese di luglio, il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente. Il relativo disegno di legge, corredata da apposita nota preliminare, è predisposto di concerto dal Ministro del tesoro e dal Ministro del bilancio e della programmazione economica.

**E approvato.**

## Art. 18.

*(Elementi del conto del bilancio  
e del conto del patrimonio)*

I risultati della gestione dell'anno finanziario sono riassunti e dimostrati nel rendiconto generale dello Stato costituito da due distinte parti:

- a) conto del bilancio;
- b) conto generale del patrimonio a valore.

Il conto del bilancio, in relazione alla classificazione del bilancio preventivo, comprende:

- a) le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere;
- b) le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare;
- c) la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori;
- d) le somme versate in tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui;
- e) il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.

Il conto generale del patrimonio comprende:

- a) le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;
- b) la dimostrazione dei vari punti di cordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Il conto generale del patrimonio deve essere correddato del conto del dare ed avere del tesoriere centrale e dell'istituto bancario che svolge il servizio di tesoreria provinciale, del contabile del portafoglio e del cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato, con allegati il movimento generale di cassa e la situazione del Tesoro, nonchè la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.

Su questo articolo sono stati presentati dal relatore, senatore Bollini, due emendamenti aggiuntivi: il primo tendente ad inserire, alla fine dell'articolo stesso, il seguente nuovo comma.

« Al rendiconto è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui vengono posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo »;

il secondo tendente ad inserire, dopo il precedente, il seguente ulteriore comma:

« Il Ministro del tesoro, nella gestione delle spese, provvede ad assicurare adeguati controlli anche a carattere economico finanziario ».

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Il primo emendamento tende a tradurre in termini di consuntivo quello che noi abbiamo deciso in termini di previsione per quanto riguarda il problema di valutare in termini economici i costi sostenuti per i servizi e per gli interventi del programma di Governo; si tratta cioè di una valutazione dei costi-benefici, di efficienza. Riguarda solo quella parte che il Governo riterrà almeno inizialmente di essere in grado di fare sulla base dei dati consuntivi disponibili, in maniera da verificare a consuntivo non soltanto se le somme sono state erogate, ma anche se, a seguito di ciò, si sono registrati, quali e in quali campi, dei reali benefici, in modo che sia possibile una valutazione economica della spesa. L'emendamento è stato previsto a consuntivo, per il rendiconto appunto, perchè sappiamo che oggi il bilancio dello Stato non è in grado di fare l'illustrazione di cui trattasi a preventivo, se non in qualche rarissima eccezione; esso consentirebbe quindi nella discussione sul rendiconto di valutare gli interventi compiuti dall'attività pubblica. In questo caso, forse si potrebbe

attivare un qualche interesse in più nella discussione del rendiconto che invece, in realtà, nei dibattiti parlamentari ha avuto sempre uno scarso rilievo.

Il secondo emendamento è conseguente al primo e a due emendamenti del Governo all'articolo 3. In effetti, quando noi chiediamo al Ministero del tesoro di fare una qualche valutazione economica della sua spesa, dobbiamo sapere che il Ministero del tesoro è in grado di farlo in una certa misura ed ha bisogno quindi che nell'avvio di questo processo ci siano anche adeguati controlli di carattere finanziario. Indubbiamente, anche quest'ultima è un'espressione generica, che vuol dire però che il Tesoro, per poter attuare la norma dell'articolo 3 e quella relativa al bilancio dello Stato, ha bisogno di avere dei controlli; si tratta insomma di impiantare un qualcosa che, al termine della gestione dell'anno, possa permettere di effettuare questo calcolo, sia pure limitato e parziale, dei costi, dei benefici e dell'efficienza dei singoli servizi che sono stati erogati.

**C A R O L L O .** Questa esigenza avvertita dal senatore Bollini, relativa alla illustrazione degli effetti economici della spesa pubblica, è una esigenza avvertita da tutti. In sede di relazione previsionale e programmatica certi giudizi sulla situazione economica del paese, anche in rapporto agli effetti della gestione dell'anno precedente o degli anni precedenti, sono ampiamente sottolineati, a quanto mi risulta. Forse si vuole una specificazione più puntuale? Non so se è questo l'obiettivo del collega Bollini, ma in definitiva una traduzione in termini specificatamente economici dell'attività di spesa dello Stato, della pubblica amministrazione nel suo complesso, potrebbe essere considerata fondamentale se non ci fosse nello stesso tempo la relazione previsionale e programmatica. Si tratterebbe di una ripetizione, e le ripetizioni non ci lasciano affatto scontenti, tutt'altro: non vi è nulla di strano che in un documento specifico, che si chiama rendiconto, si possa anche più dettagliatamente e più direttamente spiegare la fenomenologia della situazione economica che si è chiusa.

Dette queste cose, per cui rimango indifferente per il sì o per il no rispetto all'emendamento Bollini, mi permetto di esprimere il mio pensiero sul secondo emendamento.

Come fa, con quale autorità, con quali poteri, il Ministero del tesoro ad assicurare adeguati controlli a carattere economico-finanziario? Che cosa significa questo? Che si sostituisce alla Presidenza del Consiglio? Significa che assume il ruolo di controllore unico e sintetizzante dell'economia del paese? Io non credo di poter riconoscere al Ministero del tesoro questo diritto-dovere. Mi pare che questo diritto-dovere debba essere proprio della Presidenza del Consiglio, del Governo nel suo complesso e non già del Ministero del tesoro che, in questo caso, diventa un Ministero *super partes* fino al punto da influire sui dicasteri, sugli enti statali, sugli enti parastatali!

Gli elementi di valutazione non possono essere soltanto della singola categoria di spesa della singola amministrazione, ma debbono essere considerati nel loro complesso, perché i fatti finanziari sono tutti correlati nel quadro economico. Quindi direi che il tutto potrebbe essere considerato soltanto come fatto di Governo e non come fatto di quello o di quell'altro dicastero.

**A N D E R L I N I .** Queste ultime osservazioni del senatore Carollo mi sollecitano a dirvi, con una franchezza che ha qualche riscontro anche nell'esperienza che ho fatto al Tesoro, alcune cose. Il Ministero del tesoro, senatore Carollo, è effettivamente un superministero e, secondo me, non è male che lo sia. Di fatto lo è, a mio avviso, in maniera non troppo chiara e non sufficientemente coordinata. Il fatto che il Ministero del tesoro abbia le sue ragioni presso ciascuno dei Ministeri in prima linea, già lo qualifica come uno strumento centrale nella struttura finanziaria e nella formulazione e nella gestione del bilancio dello Stato. Non a caso poi il Tesoro dispone in un ispettorato *ad hoc*: l'Ispettorato generale della finanza, che ha un corpo di ispettori che possono recarsi, e anzi di solito si recano, presso le varie amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche,

a riscontrare se le somme erogate sono state spese in maniera corretta e a riscontrare se la gestione del denaro pubblico corrisponde ai criteri generali della corretta amministrazione o della legislazione vigente. Quindi, a mio giudizio, dicendo questa cosa, si dice cosa che il Ministero del tesoro già fa; nè io credo che noi con questa legge vogliamo togliere al Tesoro alcuna attribuzione che già possiede in questo momento.

Ha ragione, però, il senatore Carollo, quando dice che un conto è il controllo finanziario e un conto è il controllo economico. Non so con quali strumenti il Ministero del tesoro possa andare a fare il controllo della gestione economica. Dovremmo avere una specie di « Gosplan » che l'Italia è ben lungi dal voler costituire e credo che anche i « Gosplan » costituiti non abbiano dato in effetti poi risultati del tutto positivi rispetto a determinate gestioni.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione.* Sicuramente non mi sono espresso chiaramente. Il testo probabilmente non è molto chiaro, però questa idea nasce da una esigenza che è quella di arrivare finalmente a valutare gli effetti delle singole spese.

Ha ragione il senatore Carollo quando pensa che questa potrebbe essere una cosa di carattere generale, ma qui in realtà non si tratta di cose di carattere generale, di verifica di carattere generale a livello economico; qui si tratta di vedere se le erogazioni delle singole voci di spesa hanno una consistenza, si tratta di fare una valutazione di costi e benefici; il controllo deve riguardare soprattutto gli aspetti fisici, materiali. Faccio un esempio: io ho fatto uno stanziamento per costruire delle scuole; non importa tanto sapere se la somma è stata erogata, ma quante e quali scuole sono state fatte, quanto sono costate, qual è l'efficienza di queste scuole rispetto alla spesa che ho erogato. Ora, questa è una esigenza contenuta in tanti bilanci, a cominciare da quello degli Stati Uniti d'America, ed è una esigenza sacrosanta.

Do atto all'attuale Ministero del tesoro, con la proposta di formazione di una commissione per il controllo della spesa, di

aver assegnato a questa commissione fra le altre competenze — come si potrà poi vedere nell'emendamento proposto dal Governo — anche quella di analizzare le riluttanze contabili ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma del Governo. Naturalmente questa commissione ha il compito di fornire al Governo queste valutazioni, ma nel caso in cui si pervenga a delle conclusioni di un certo rilievo, se ne deve dare atto in sede di relativo rendiconto. Per poter fare questo, il Ministero del tesoro deve essere autorizzato a stabilire un certo tipo di relazioni e controlli anche con gli altri Ministeri, in modo da fornire, prima alla commissione e successivamente nel rendiconto, la necessaria valutazione di carattere economico. In questo modo il cerchio si salda: abbiamo posto come obiettivo quello di realizzare questa verifica nel programma pluriennale e in quello annuale; si è attribuita una specifica competenza alla commissione che il Ministro intende nominare; si dia infine conto al Parlamento delle elaborazioni effettuate in sede di consuntivo. Naturalmente questo esame non coinvolge tanto questioni di carattere generale, quanto questioni di carattere particolare. Voglio dire che si potrà, per esempio, finalmente documentare come e perchè spendiamo 50 miliardi per tenere in piedi un vecchio ufficio che faceva lo sconto per gli industriali farmaceutici quando lo sconto è stato abolito per legge. Quindi in quella relazione dovrà risultare che si spendono 50 miliardi per niente! Una spesa assolutamente inutile; anzi un'inutile spesa. Questo è il senso del discorso. Ovviamente spetta poi al Ministro concretamente tradurre in atto questo indirizzo. L'importante è che si avvii questo tipo di verifiche e di controlli.

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Il Governo aveva espresso dei motivi di riluttanza che ha già esplicato in occasione della trattazione dell'argomento in sede di Sottocommissione, motivi che non concernevano affatto il merito dell'argomento, cioè l'obiettivo che con l'emendamento

il presentatore si propone, quanto il grado di realizzabilità dell'obiettivo stesso. In effetti l'introduzione di un concetto, l'introduzione di una metodologia quale quella voluta con l'emendamento Bollini, richiede un cambio di mentalità, e non solo nell'ambito del Ministero del tesoro, ma anche nell'ambito di tutte le amministrazioni che devono mettersi a valutare il rendimento dei loro servizi non solo in termini di avvenuto utilizzo dei capitoli, di adempimento dei doveri di ufficio da parte dei vari funzionari, ma anche in termini economici, cioè sotto il profilo dell'analisi costi-benefici, che è una metodologia che si va affermando in paesi ove è sempre maggiormente esaltata la funzione dell'amministrazione nel quadro generale dell'economia e della società.

Ora, con la riserva che un programma come quello che viene indicato non potrà che essere di attuazione graduale, il Governo, che mira alla sostanza, ritiene di poter aderire all'emendamento Bollini.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il primo emendamento presentato dal senatore Bollini, tendente ad aggiungere, alla fine dell'articolo, il seguente comma: « Al rendiconto è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risultati il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui vengono posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo ».

**E approvato.**

Passiamo ora alla votazione del secondo emendamento presentato dal senatore Bollini, tendente ad aggiungere, alla fine dell'articolo, il seguente ulteriore comma: « Il Ministro del tesoro, nella gestione delle spese, provvede ad assicurare adeguati controlli anche a carattere economico-finanziario ».

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Il Governo — come ho già dichiarato — è favorevole a questo emendamento. Aggiungo solo che questo controllo

non pone il Ministero del tesoro in una posizione diversa da quella che già ha, perchè il controllo di merito sugli atti impegnativi dal punto di vista finanziario compete già al Ministero del tesoro attraverso la Ragioneria generale. Questo emendamento, pertanto, specifica sotto questo profilo il compito che già istituzionalmente appartiene al Ministero del tesoro. Per ovviare naturalmente a tutta questa attività che deve concernere la amministrazione nel suo complesso, soccorrerà la Commissione tecnica, prevista dal successivo articolo 27, se il Parlamento la vorrà approvare e se vorrà approvarla con le funzioni per essa previste nella proposta governativa.

**C A R O L L O .** Dichiaro che non voterò a favore di questo emendamento, e non perchè l'esigenza posta dal collega Bollini sia peregrina, tutt'altro, ma per ben altro motivo. Mi permetto di fare a me stesso qualche esempio. Ho dinanzi a me la legge n. 675 la quale prevede un certo tipo di erogazione e prevede anche il raggiungimento di certi obiettivi. Durante l'esercizio finanziario in corso, la legge opera anche con erogazioni di spesa. A questo punto, secondo un'interpretazione letterale dell'emendamento, ho diritto di chiedere al Ministro del tesoro qual è il suo giudizio a seguito dei controlli economici e quali sono gli effetti che nella politica industriale la legge n. 675 ha prodotto: lo chiedo al Ministro del tesoro e non al Governo; lo chiedo al Ministro del tesoro e non al Ministro dell'industria! Mi pare che la cosa sia piuttosto anomala. Per questa ragione (diremo per mia onestà intellettuale, ma può darsi che la mia sia una intelligenza molto modesta) non mi sento di votare questa anomalia.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il secondo emendamento aggiuntivo proposto dal senatore Bollini, di cui ho già dato lettura.

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 18 quale risulta con gli emendamenti testè approvati.

**E approvato.**

## Art. 19.

*(Parifica del rendiconto)*

Al termine dell'anno finanziario ciascun Ministero, per cura del Direttore della competente Ragioneria, compila il conto del bilancio ed il conto del patrimonio relativi alla propria Amministrazione.

Questi conti sono trasmessi alla Ragioneria generale dello Stato entro il 31 maggio successivo al termine dell'anno finanziario e, non più tardi del 30 giugno, il Ministro del tesoro, per cura del Ragioniere generale dello Stato, trasmette alla Corte dei conti il rendiconto generale dell'esercizio scaduto.

**È approvato.**

## Art. 20.

*(Presentazione del rendiconto)*

La Corte dei conti, parificato il rendiconto generale, lo trasmette al Ministro del tesoro per la successiva presentazione al Parlamento.

**È approvato.**

*(La seduta è sospesa alle ore 16,45 e viene ripresa alle ore 17,10).*

**P R E S I D E N T E .** La Sottocommissione non ha un proprio testo da proporre per l'articolo 21. In sostituzione di quello del disegno di legge, il Governo ha presentato un nuovo testo, che la Sottocommissione ha preso a base del suo esame, senza peraltro raggiungere un accordo.

Se non si fanno osservazioni, do lettura di tale testo e dell'annessa tabella:

## TITOLO III

## CONTI DELLA FINANZA PUBBLICA

## Art. 21.

*(Normalizzazione dei conti degli enti pubblici)*

Agli enti del settore pubblico di cui alla tabella A allegata alla presente legge è fatto

obbligo, entro un anno dalla pubblicazione della presente legge, di adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi, al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico.

La predetta tabella A potrà essere modificata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica.

Per l'ENEL e le aziende di servizi che dipendono dagli enti territoriali, l'obbligo di cui al primo comma si riferisce solo alle previsioni e ai consuntivi di cassa, restando ferme per questi enti le disposizioni che regolano la tenuta della contabilità.

Gli enti territoriali presentano in allegato ai loro bilanci i conti consuntivi delle aziende di servizi che da loro dipendono, secondo uno schema tipo definito dal Ministro del tesoro, sentite le associazioni delle aziende.

Ai fini della formulazione dei conti pluriennali della finanza pubblica, è fatto obbligo agli enti di cui al presente articolo di fornire al Ministro del tesoro informazioni sui prevedibili flussi delle entrate e delle spese per il triennio successivo, ove questi non risultino già dai conti pluriennali prescritti da specifiche disposizioni legislative.

## TABELLA A

## ENTI CHE RIENTRANO NEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

- Regioni;
- Province;
- Comuni;
- Enti ospedalieri;
- Enti portuali;
- Amministrazione dei monopoli di Stato;
- Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS),

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

- Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato;
- Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni;
- Azienda di Stato per i servizi telefonici;
- Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL);
- Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS);
- Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (INAM);
- Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali (ENPAS);
- Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL);
- Ente nazionale di previdenza ed assistenza lavoratori spettacolo (NPALS);
- Ente nazionale previdenza dipendenti enti diritto pubblico (NPDEDP);
- Federazione nazionale casse mutue malattia artigiani;
- Federazione nazionale casse mutue malattia coltivatori diretti;
- Federazione nazionale casse mutue malattia commercianti;
- Cassa mutua malattia Trento;
- Cassa mutua malattia Bolzano;
- Cassa marittima adriatica;
- Cassa marittima tirrena;
- Cassa marittima meridionale.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.**  
 Signor Presidente, propongo un emendamento sostitutivo del primo comma dell'articolo 21, di cui ha testé dato lettura. Secondo tale emendamento, il comma dovrebbe iniziare con le prime righe dell'originario testo governativo, e cioè: « Ai comuni, alle province e relative aziende, nonchè a tutti gli enti pubblici non economici », e dovrebbe continuare dicendo: « compresi nella tabella A allegata alla presente legge, a quelli determinati ai sensi dell'ultimo comma del presente articolo, agli enti ospedalieri, sino all'attuazione delle apposite norme contenute nella legge di riforma sanitaria, »; a questo punto riprende, con una modifica di ca-

rattere puramente formale, il testo proposto in sede di Sottocommissione dal Governo; « è fatto obbligo entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, di adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi, al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico »

In relazione a tale emendamento, propongo inoltre di recepire alla fine dell'articolo, dopo il quinto comma, l'ultimo comma dell'originario testo governativo che recita: « Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica, con proprio decreto, determina gli enti pubblici non economici ai quali si applicano le disposizioni del presente articolo ».

In conseguenza di tali modifiche, anche il testo dell'allegata tabella A risulta modificato, nel senso che dallo stesso vengono eliminati tutti gli enti che risultano già elencati nell'articolo, e precisamente: regioni, province, comuni, enti ospedalieri, Amministrazione dei monopoli di Stato, ANAS, Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato ed Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni. All'elenco contenuto nella tabella va invece aggiunto, fra gli istituti assicurativi, l'INAIL, come giustamente ha fatto notare nella scorsa seduta l'onorevole Sottosegretario.

**C O L O M B O R E N A T O .** Mi scusi, senatore Bollini, ma si era detto che bisognava aggiungere anche le aziende municipalizzate.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.**  
 Sono nell'articolo; si dice: « Ai comuni, alle province e relative aziende... ».

**C O L O M B O R E N A T O .** La ringrazio, senatore Bollini.

**P R E S I D E N T E.** In sostanza, il concetto è che alcuni enti vengono indicati nell'articolo, altri nella tabella, per altri ancora provvede il Presidente del Consiglio.

**C O L O M B O R E N A T O.** Vorrei chiedere un chiarimento.

Ricordo che in Sottocommissione ci eravamo bloccati proprio su questo punto. Da un lato vi era un'indicazione molto ampia contenuta in una proposta presentata da me e da altri colleghi della mia parte politica per quanto concerne l'elenco che deve essere presentato dal Presidente del Consiglio: noi dicevamo, infatti, che comunque debbono essere compresi gli enti inclusi nella tabella allegata alla legge n. 70 del 1975 e quelli sottoposti a controllo di cui alla legge n. 259 del 1958. D'altra parte il Governo obiettava che era eccessivo il numero degli enti che così avrebbero dovuto essere inclusi nell'elenco, mentre a sua volta il relatore, senatore Bollini, sosteneva che la tabella presentata dal Governo era troppo ristretta.

A questo punto, quindi, vorrei semplicemente capire come stanno le cose. Mi pare di capire che il relatore accetta di lasciare questa discrezionalità al Presidente del Consiglio nello stendere l'elenco, senza mettere i vincoli che mettevamo noi con la nostra proposta. È esatto?

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** La formulazione proposta dal Governo in sede di Sottocommissione suonava così: « Agli enti del settore pubblico di cui alla tabella A »; il che voleva dire che soltanto gli enti contenuti nell'elenco erano sottoposti a questa disciplina. L'altra soluzione proposta era quella di parlare di tutti gli enti pubblici, nei quali, naturalmente, dovevano essere inclusi quelli elencati nella legge n. 70 e nella legge n. 259. A tale proposta, però il Governo aveva obiettato la difficoltà di distinguere fra gli enti pubblici quelli aventi giuridicamente una rilevanza pubblica o privata; e quindi aveva praticamente obiettato che non poteva accogliere la tesi riguardante tutti gli enti. Ora, con la soluzione da me proposta in realtà la di-

screzionalità nella scelta degli enti pubblici non economici è riservata al Governo, il quale, nel giro di tre mesi, deve darci l'elenco. Quindi, in pratica, quello che è saltato della proposta fatta dal senatore Colombo è che non sono compresi a priori gli enti elencati nelle leggi nn. 70 e 259. D'altra parte, però, il Governo ha fatto un passo avanti accettando che gli enti del settore pubblico non sono solo quelli individuati dalla tabella A, ma anche gli altri da individuare successivamente. Sotto questo profilo, quindi, abbiamo un allargamento degli enti sottoposti alla nuova disciplina. In definitiva, si tratta di una soluzione mediana fra le due proposte, avendo il Governo obiettato di non essere in grado di dare una risposta positiva alla richiesta più generale.

**C O L O M B O R E N A T O.** La ringrazio.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Il Governo è favorevole agli emendamenti all'articolo 21 proposti dal relatore, senatore Bollini. È favorevole altresì al nuovo testo della tabella A proposto sempre dal relatore.

**P R E S I D E N T E.** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento proposto dal senatore Bollini tendente a sostituire il primo comma dell'articolo con il seguente:

« Ai comuni, alle province e relative aziende, nonché a tutti gli enti pubblici non economici compresi nella tabella A allegata alla presente legge, a quelli determinati ai sensi dell'ultimo comma del presente articolo, agli enti ospedalieri, sino all'attuazione delle appropriate norme contenute nella legge di riforma sanitaria, è fatto obbligo entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, di adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi, al fine

di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico ».

**È approvato.**

Ai commi secondo, terzo, quarto e quinto dell'articolo non sono stati presentati emendamenti.

Metto ai voti l'emendamento presentato dal relatore tendente ad aggiungere, alla fine dell'articolo, il seguente comma, che recepisce l'ultimo comma dell'articolo 21 nel testo originario del disegno di legge:

« Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica, con proprio decreto, determina gli enti pubblici non economici ai quali si applicano le disposizioni del presente articolo ».

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 21 che, con gli emendamenti testé approvati, risulta così formulato:

TITOLO III  
CONTI DELLA FINANZA PUBBLICA

Art. 21.

*(Normalizzazione  
dei conti degli enti pubblici)*

Ai comuni, alle province e relative aziende, nonché a tutti gli enti pubblici non economici compresi nella tabella A allegata alla presente legge, a quelli determinati ai sensi dell'ultimo comma del presente articolo, agli enti ospedalieri, sino all'attuazione delle apposite norme contenute nella legge di riforma sanitaria, è fatto obbligo entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, di adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla prove-

nienza degli stessi, al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico.

La predetta tabella A potrà essere modificata con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica.

Per l'ENEL e le aziende di servizi che dipendono dagli enti territoriali, l'obbligo di cui al primo comma si riferisce solo alle previsioni e ai consuntivi di cassa, restando ferme per questi enti le disposizioni che regolano la tenuta della contabilità.

Gli enti territoriali presentano in allegato ai loro bilanci i conti consuntivi delle aziende di servizi che da loro dipendono, secondo uno schema tipo definito dal Ministro del tesoro, sentite le associazioni delle aziende.

Ai fini della formulazione dei conti pluriennali della finanza pubblica, è fatto obbligo agli enti di cui al presente articolo di fornire al Ministro del tesoro informazioni sui prevedibili flussi delle entrate e delle spese per il triennio successivo, ove questi non risultino già dai conti pluriennali prescritti da specifiche disposizioni legislative.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica, con proprio decreto, determina gli enti pubblici non economici ai quali si applicano le disposizioni del presente articolo.

**È approvato.**

Il relatore, senatore Bollini, ha presentato un emendamento tendente a sostituire la tabella A, di cui è stata già data lettura, con la seguente:

TABELLA A

ENTI COMPRESI NEL SETTORE  
PUBBLICO ALLARGATO

Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL).

Enti portuali.

Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (INAM).  
 Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).  
 Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali (ENPAS).  
 Istituto nazionale assicurazioni infortuni sul lavoro (INAIL).  
 Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL).  
 Ente nazionale di previdenza ed assistenza lavoratori spettacolo (ENPALS).  
 Ente nazionale di previdenza dipendenti enti di diritto pubblico (NPDEDP).  
 Federazione nazionale casse mutue malattia artigiani.  
 Federazione nazionale casse mutue malattia coltivatori diretti.  
 Federazione nazionale casse mutue malattia commercianti.  
 Cassa mutua malattia Trento.  
 Cassa mutua malattia Bolzano.  
 Cassa marittima adriatica.  
 Cassa marittima tirrena.  
 Cassa marittima meridionale.

Poichè nessuno domanda di parlare, la metto ai voti.

**E approvata.**

#### Art. 22.

(*Coordinamento dei conti pubblici*)

Al fine del coordinamento dei conti pubblici, il Ministro del tesoro propone i criteri per l'unificazione della denominazione dei capitoli, in relazione ai compiti della Commissione interregionale di cui all'articolo 9, sesto comma, della legge 19 maggio 1976, n. 335, e stabilisce i contatti necessari alla cooperazione Stato-Regioni di cui all'articolo 34 della predetta legge 19 maggio 1976, n. 335.

Il Ministro del tesoro coordina, nei modi e anche per i fini di cui al precedente comma, i conti degli altri enti pubblici.

Le disposizioni del presente articolo e dell'articolo 21 si applicano anche alle contabilità speciali ed alle gestioni extra bilancio.

A questo articolo è stato presentato dal Governo un emendamento tendente a sopprimere il terzo comma.

**C O L O M B O R E N A T O .** Questo comma era un mio emendamento all'originario testo governativo che era stato accettato dalla Sottocommissione.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Senatore Colombo, consenta che le spieghi.

È perfettamente vero che io non avevo sollevato obiezioni in sede di Sottocommissione perchè, per la verità, l'emendamento mi era passato inosservato nella sua consistenza. In effetti, esaminata la questione, si vede che se per le gestioni fuori bilancio e per le contabilità speciali è più che legittima la preoccupazione del controllo che deve esercitarsi, per quanto concerne invece la formazione del conto pubblico consolidato si tratta di fatti di nessuna o scarsissima rilevanza. Le contabilità speciali innanzitutto figurano già nei flussi del conto pubblico perchè alimentate dal bilancio dello Stato: sono prelievi che vengono gestiti in un modo particolare. Poi vi è il controllo, però l'individuazione delle contabilità speciali, nell'ambito dei flussi, non ha ragion d'essere: sarebbe una duplicazione rispetto ad un flusso che è già stato contabilizzato nel bilancio dello Stato.

Analogo ragionamento si può ripetere anche per le gestioni fuori bilancio, per le quali il problema è un po' più complesso. Esse, infatti, non si esauriscono esclusivamente nei flussi provenienti dal bilancio dello Stato perchè possono alimentarsi anche con proventi privati, proventi di contravvenzioni, diritti d'urgenza e così via; oltretutto comprendono una miriade di piccole gestioni, tra le quali alcune veramente di importo modestissimo. Comunque gli apporti che vengono loro attribuiti dalle leggi figurano già nel conto dello Stato, essendo proventi iscritti nei capitoli del bilancio statale.

Ciò è quanto volevo dire per sostenere che il problema del controllo è cosa diversa da quello della significatività dei dati. Vorrei anzi, a questo punto, sottolineare che la presenza dei dati significativi per la costruzione del

conto è, direi, di massimo interesse: tutto ciò che è significativo, cioè, è di massimo interesse per la costruzione del conto, perché un conto che ometta le voci significative non è completo. Vi è quindi una profonda coincidenza di interessi, non un conflitto potenziale, tra Parlamento ed Esecutivo in ordine a tale punto. Il problema è quello di accertare se vi sono flussi meritevoli di essere rilevati, oppure flussi non rilevati ma di entità tale da non costituire ragione rilevante per la contabilità, ferma tutta la normativa sul controllo, la sottoposizione alla Corte dei conti e via dicendo.

**C A R O L L O .** Tra l'altro, per loro natura, le gestioni fuori bilancio sono intanto di modeste proporzioni e poi non rapportabili a previsioni triennali o meno. I diritti d'urgenza, all'ufficio del registro o al catasto, come vengono regolati?

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** In ogni caso, trattandosi di flussi provenienti dal bilancio dello Stato, nel quadro delle classificazioni in cui il bilancio dello Stato si suddivide, sono a loro volta classificabili secondo la classificazione del bilancio dello Stato.

**C A R O L L O .** Obiettivamente, il fatto non è politico ma tecnico.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** La questione, sotto il profilo dell'opportunità, era stata valutata positivamente, nel senso che il concetto ispiratore del comma era quello di offrire un quadro il più possibile completo. Però le osservazioni dell'onorevole Sottosegretario circa la pratica attuazione della norma ci hanno messo un po' in difficoltà. Anche se si parte dall'obiettivo della completezza, se in pratica, o perchè i flussi sono già registrati, o perchè i dati non sono significativi, si rischia di giungere ad un appesantimento senza risultati apprezzabili, non posso che concordare con l'opinione espressa dallo stesso Sottosegretario.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emenda-

mento soppressivo del terzo comma proposto dal Governo.

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 22 quale risulta con l'emendamento testè approvato.

**E approvato.**

Il Governo propone di collocare a questo punto l'articolo aggiuntivo che nel testo della Sottocommissione si trova inserito prima dell'articolo 25. Se non si fanno osservazioni, ne do lettura:

Art. ...

« Le leggi che comportano oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato devono contenere la previsione dell'onere stesso nonchè l'indicazione della copertura riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

Il Governo propone di inserire, dopo la parola: « oneri » le seguenti: « , anche sotto forma di minori entrate, ».

Il testo opportunamente coordinato risulterebbe pertanto del seguente tenore:

Art. 22-bis.

(*Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato*)

Le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato devono contenere la previsione dell'onere stesso nonchè l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Sono d'accordo. Il testo così come proposto dal Governo costituisce anzi il perfezionamento della norma elaborata dalla Sottocommissione, in quanto include le eventuali minori entrate quali incidenti sul bilancio degli enti che dipendono dalla finanza pubblica, con il risultato di essere più preciso.

**P R E S I D E N T E.** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 22-bis.

**E approvato.**

Art. 23.

(*Consolidamento dei conti pubblici*)

È attribuito al Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato il compito di provvedere alla elaborazione necessaria per il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico, sulla base degli elementi contenuti nei prospetti di cui al quarto comma del successivo articolo 24.

L'acquisizione di tali dati potrà effettuarsi dal Sistema informativo della Ragioneria generale anche attraverso la sua integrazione funzionale con i centri elaborativi di altre amministrazioni ed enti pubblici.

**C O L O M B O R E N A T O.** In Sotto-commissione avevo sollevato una questione, preannunciando un emendamento — che non ho ritirato — con il quale chiedevo che l'elaborazione, anzichè alla Ragioneria generale dello Stato, fosse affidata alla Direzione generale del tesoro; e ciò per due motivi.

Anzitutto, alla Ragioneria spetta il compito del controllo, mentre l'articolo parla di elaborazione: sono quindi due funzioni diverse. In secondo luogo, il servizio della Ragioneria è un servizio appaltato, mentre quello della Direzione generale del tesoro non lo è. Mi è stato obiettato da parte del rappresentante del Governo che attualmente tale Direzione generale non è in condizione di svolgere il compito dell'elaborazione. Io, in verità, ho informazioni diverse e vorrei quindi che l'onorevole Sottosegretario fosse tanto gentile da dirmi se ritiene di poter ripetere tassativamente quanto già detto in sede di Sottocommissione, perchè in caso diverso insisterei sulla proposta allora avanzata.

**C A R O L L O.** Ricordo che nella lunga, anche se serena, discussione svoltasi in Sotto-commissione mi permisi di aggiungere anche io qualche considerazione a quelle espresse

dall'onorevole Sottosegretario; più che altro chiedevo — visto che la Ragioneria generale, sia pure per appalto, svolge il servizio in questione, visto che tale servizio non può essere smontato, se non in parte, semmai, e considerato che la Direzione generale del tesoro dovrebbe impiantare un suo servizio meccanografico, non so se anche dandolo in appalto — se coloro i quali hanno l'appalto della Ragioneria generale rimarrebbero sempre coordinati con la stessa per la parte residua, che la Ragioneria dovrà pur commissinare, mentre gli altri andrebbero via. Sappiamo infatti che presso la ditta appaltatrice prestano la loro opera anche impiegati della Direzione generale; ma, nel momento in cui un servizio meccanografico venisse impiantato alle dipendenze della Direzione stessa, vi sarebbero nuove assunzioni, e quelli che verrebbero allontanati, per diminuzione del lavoro, dalla ditta non chiederebbero poi di entrare automaticamente presso la Direzione generale? In sostanza si creerebbero dei problemi di carattere sindacale, unicamente per avere un servizio impiantato; e siccome la Ragioneria generale non è autonoma dal Tesoro, mi chiedo se non sarebbe meglio obbligare quest'ultimo, dal punto di vista politico, non tecnico e giuridico, ad essere più nettamente vigilante e puntuale nei confronti della Ragioneria e quindi del servizio da essa appaltato. L'aggiunta non risponderebbe comunque, a mio giudizio, ad alcuna necessità.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** La questione è delicata, perchè se il servizio informativo potesse mantenere l'attuale struttura e le attuali competenze, si potrebbe discutere da un punto di vista tecnico sulla vera collocazione, se all'interno della amministrazione o se appaltato ad una azienda in grado di svolgere adeguatamente tale servizio. Però, come ho già avuto occasione di rilevare, col provvedimento determiniamo un potenziamento notevolissimo del servizio, che diverrebbe uno dei centri nodali nei quali si raccolgono tutti i dati finanziari. Avevo anzi fatto presente che là dove esistono analoghi centri di raccolta dati, dipendenti da aziende private, i dati stessi sono circondati

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

dal massimo riserbo e dalla massima segretezza; per cui bisognerebbe guardare con particolare preoccupazione il fatto che un tale compito venga affidato ad aziende, sia pure miste o a partecipazione statale. Avevo anche osservato che, nella prospettiva di un potenziamento del servizio, mi sembrava che il Governo dovesse tener conto di tali elementi.

Dalla discussione in Sottocommissione ad oggi ho avuto una segnalazione che evidentemente in qualche modo riguarda la questione in esame. Si tratta di uno scandalo di notevoli dimensioni verificatosi in Svezia, dove le notizie raccolte da un centro di raccolta dei dati personali dei cittadini sono state utilizzate da alcune società private per verificare una serie di questioni attinenti al comportamento dei singoli cittadini; il che ha determinato una crisi politica, essendo stati usati dati riservati per fini contrastanti con gli interessi dei cittadini stessi.

Ora, se andiamo a creare un centro, nel quale perverranno dati tali da avere riflessi di grande rilievo sulla vita nazionale, teniamo presente che una divulgazione degli stessi potrebbe procurare dei danni all'economia, specie se queste fughe dovessero verificarsi prima di certe delicate trattative internazionali.

Si osserverà che la stessa cautela potrebbe essere usata all'interno dell'amministrazione come anche da parte di un'azienda appaltatrice. Questa considerazione può avere un certo valore; tuttavia, tenendo conto del fatto che si tratta di un servizio che occorrerà potenziare notevolmente, la mia particolare propensione sarebbe quella di non creare oggi delle difficoltà all'impianto, ma in prospettiva tenerlo sotto la diretta responsabilità della pubblica amministrazione.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Vorrei chiarire alcuni elementi che non sono stati portati a conoscenza dell'onorevole Colombo per quanto attiene al suo emendamento, facendomi preventivamente carico delle preoccupazioni espresse dal senatore Bollini. Premetto che il Tesoro non ha — per così dire — figli prediletti per cui, di conseguenza, deve esprimersi soltanto in riferimento alla scelta che deve essere

operata affinchè questa sia la più opportuna ai fini che con la norma in esame si vogliono perseguire.

Il fatto che il servizio sia attualmente appaltato è un fatto che può essere oggetto di valutazioni anche preoccupate. Non sono in grado in questo momento di saggiare il grado di fondamento delle preoccupazioni manifestate dal relatore, per il resto già espresse in sede di comitato ristretto, e non ho avuto alcun sentore di preoccupazioni di questo genere per quanto concerne la Ragioneria generale, però non escludo a priori che queste preoccupazioni possano avere un fondamento. Un problema si porrebbe, comunque, indipendentemente dal fatto che il servizio sia appaltato dalla Ragioneria piuttosto che da un altro organo.

Quello che invece devo porre in rilievo è che non compete alla Ragioneria un servizio informativo, in quanto la Ragioneria ha un compito di controllo e non un compito elaborativo; bisogna che ci intendiamo a questo riguardo. Il sistema informativo è tale in quanto è necessario per l'esercizio del controllo da parte della Ragioneria; il vecchio controllo, cioè, che si effettuava con i tradizionali metodi è estremamente tardivo e molto esteso, molto meno ricco di dati rispetto alle metodologie ed alle tecniche moderne. Quindi, al vecchio controllo si è sostituito un nuovo controllo che si avvale di tutto un sistema elaborativo dotato di macchine che hanno i loro programmi, che producono tutta una serie di dati ed anche sottoprodotti, che poi, evidentemente, si utilizzano indipendentemente dal fatto che il sistema sia al servizio della Ragioneria piuttosto che di un altro organo; ad esempio, il modello 101 per i dipendenti dell'amministrazione centrale è un sottoprodotto del sistema.

La Direzione generale del tesoro — mi dispiace veramente che gli informatori del senatore Colombo non si siano fatti carico di un minimo di serietà nel fornire indicazioni al riguardo — non ha un sistema informativo, ma ha un impianto meccanografico — che è cosa ben diversa — per la stampa dei ruoli di spesa fissa. Questo impianto si limita a riprodurre meccanicamente documenti che sono stati in precedenza redatti manualmen-

te. Non si tratta, dunque, di un sistema informativo, automatizzato, di un sistema che elabora, che ha un suo programma, che sia autoproduttivo di tutte le conseguenze derivate dal programma e dai dati che nella macchina vengono immessi.

C'è poi una seconda considerazione, che ritengo decisiva, secondo la quale, essendo il sistema informativo della Ragioneria il sistema informativo del bilancio dello Stato, è logico che ad esso si appoggi il sistema informativo relativo ai dati che provengono da altri settori. È logico cioè che l'organo che già gestisce la parte del sistema informativo che concerne la sezione statale, costituita appunto dal bilancio statale, sia la sede alla quale metta capo anche il flusso delle notizie e dei dati che concernono la parte esterna, la parte periferica del settore pubblico.

**P R E S I D E N T E .** Senatore Colombo, vorrei fare una semplice osservazione. A questo punto le questioni sono due: una è quella dell'attribuzione della facoltà di elaborazione del consolidamento dei conti pubblici e l'altra, distinta da questa, è quella delle garanzie nei confronti dell'appalto, poiché neanche il suo emendamento risolve questa ultima questione, nel senso che non esprime il divieto, per la Direzione generale del tesoro, di procedere all'appalto.

**C O L O M B O R E N A T O .** Mi scusi, signor Presidente, ma io ho specificato che la Ragioneria allo scopo si avvarrà dei propri organi periferici e del proprio sistema informativo.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Mi sia consentito, poiché in questo caso è mio obbligo, avvalermi delle facoltà del Governo. Debbo dichiarare, nella responsabilità che mi compete in questa veste, che non esiste il sistema informativo della Direzione generale del tesoro. Lo dico con estrema serietà, assumendomi tutta la responsabilità che mi deriva da questa dichiarazione.

**P R E S I D E N T E .** Senatore Colombo, insiste sull'emendamento?

**C O L O M B O R E N A T O .** No, a questo punto lo ritiro, anche se permangono in me quelle considerazioni di cui si è fatto portavoce il relatore.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 23.

**E approvato.**

Dopo questo articolo, il Governo propone di inserire un articolo aggiuntivo del seguente tenore:

**Art. 23-bis.**

*(Modalità di acquisizione dei dati relativi agli enti territoriali)*

Agli adempimenti di cui all'articolo 5 della legge 22 dicembre 1977, n. 951, le regioni, le province ed i comuni provvederanno tramite i propri tesorieri, sulla base dei dati desunti dai conti correnti di tesoreria da questi intrattenuti con le amministrazioni interessate.

A tal fine i tesorieri medesimi faranno pervenire, entro i termini di cui al suddetto articolo 5 della legge 22 dicembre 1977, n. 951, alle Ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio un prospetto con gli elementi che saranno determinati ai sensi del 4<sup>o</sup> comma dell'articolo 24 della presente legge.

Le amministrazioni di cui al primo comma sono direttamente responsabili dell'assolvimento da parte dei tesorieri degli adempimenti di cui sopra. Nei confronti dei tesorieri inadempienti, su denuncia del direttore della Ragioneria provinciale dello Stato, le amministrazioni potranno procedere alla risoluzione dei contratti in corso.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Questo articolo introduce l'obbligo per gli enti territoriali di trasmettere i dati tramite i rispettivi tesorieri. Ora, se ho capito bene, il Ministro del tesoro si preoccupa che le norme previste possano contenere un dispositivo di penalizzazione qualora gli enti non trasmettano i dati. Per di più vorrebbe introdurre un diverso canale, nel senso che l'ente

istituzionale è tenuto a fornire i dati, però chi maneggia il denaro e conosce bene la situazione è il tesoriere, per cui vorrebbe far nascere un obbligo per gli stessi tesorieri.

Ora, da questo punto di vista mi sembra opportuno rivedere la questione: infatti nell'articolo si fa riferimento alla legge n. 951 del 1977, mentre ritengo che sarebbe meglio far riferimento all'articolo 24 della presente legge (sia pure, forse, con una qualche revisione); inoltre mi sembrerebbe opportuna l'esclusione delle regioni dall'obbligo derivante dalle norme previste dall'articolo 24.

L'ultimo comma potrebbe anche essere accolto, sopprimendo però l'ultimo periodoладо dove si dice che nei confronti dei tesorieri inadempienti, su denuncia del direttore della Ragioneria provinciale dello Stato, le amministrazioni potranno procedere alla risoluzione del contratto in corso. Ciò perchè mi sembra che la questione non possa essere così risolta, in quanto si stabilirebbe un'invadenza di legge evidentemente sproporzionata rispetto al fatto che non possiamo obbligare le amministrazioni, e quindi i tesorieri, a trasmettere i dati, penalizzandoli, qualora non assolvessero a questa incombenza, con la risoluzione del contratto. A mio avviso il problema va risolto a monte, cioè nel momento in cui si realizza una convenzione per la tesoreria si deve inserire l'obbligo del tesoriere di trasmettere tutti quei dati richiesti dall'amministrazione centrale.

Riassumendo, propongo di sopprimere l'ultimo periodo del terzo comma, le parole: « le regioni » al primo comma e di sostituire il riferimento all'articolo 5 — sia al primo che al secondo comma — con il riferimento all'articolo 24 della presente legge, con un'aggiunta ulteriore. Ciò per specificare che questi dati sono importanti per lo Stato e che debbono essere trasmessi immediatamente, e che bisogna fare in modo che copia di questi prospetti sia trasmessa anche alle ragionerie delle regioni, in maniera da stabilire come dato costante, senza tuttavia far ostacolo alla trasmissione diretta dei dati, che anche le regioni possano sempre avere

il quadro d'insieme delle risorse. Quindi, dopo il secondo comma, proporrei di inserire questa formula: « Copia dei suddetti prospetti verrà trasmessa anche alle ragionerie delle Regioni ».

T A R A B I N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Sono d'accordo sulle modifiche che lei propone di apportare all'articolo aggiuntivo presentato dal Governo.

C A R O L L O . Se ho ben capito le regioni dovrebbero essere escluse dall'obbligo di presentare i dati.

B O L L I N I , *relatore alla Commissione*. Questo obbligo per le regioni è previsto in un altro articolo. L'articolo 25 risolve il problema delle ragionerie regionali con la trasmissione dei dati.

P R E S I D E N T E . Quindi i dati delle tesorerie regionali sono direttamente rilevabili presso il Tesoro.

C A R O L L O . Una volta chiarito che le regioni, quanto meno per l'articolo 25 — ultimo comma — saranno obbligate ad inviare i dati periodici relativi alla situazione di tesoreria, rimane il problema degli enti locali: comuni, province.

Per quanto riguarda i comuni e le province, debbo dire che l'ultimo comma dell'articolo 23-bis proposto dal Governo mi lascia perplesso. E debbo aggiungere che neppure l'emendamento proposto dal senatore Bollini riesce a fugare le mie perplessità.

Il testo governativo mi lascia perplesso perchè dice: « Le amministrazioni di cui al primo comma sono direttamente responsabili dell'assolvimento da parte dei tesorieri degli adempimenti di cui sopra ».

Ora, le amministrazioni non possono essere direttamente responsabili se non a seguito di una determinata denuncia, la quale è giusto che venga fatta dalla Ragioneria provinciale in virtù di un rapporto diretto che non passi tra la tesoreria comunale e la tesoreria provinciale. Ritengo che il rapporto deb-

ba essere obbligante tra il tesoriere comunale e la Ragioneria provinciale. Ma indipendentemente dalla diligenza del comune, il tesoriere comunale deve inviare i prospetti periodici alla Ragioneria provinciale dello Stato. Solo nel caso che questo non avvenga, su denuncia della Ragioneria provinciale dello Stato, l'amministrazione diventa responsabile; anzi dovrebbe essere obbligata a risolvere il contratto con il tesoriere stesso. Ma non si tratta di una responsabilità istituzionalizzata, indipendentemente dalla diligenza del tesoriere comunale.

Occorre una sanzione (e ve lo dice uno che fa il sindaco), altrimenti non vi saranno comuni e province che invieranno tutti i dati, sicuri come saranno di non essere puniti.

Quindi, il testo formulato dal Governo va modificato. L'emendamento proposto dal senatore Bollini non è a mio giudizio cautelativo sotto il profilo dell'agibilità e di una vera capacità di produrre effetti normativi.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.**  
Sono d'accordo col senatore Carollo, perchè un sindaco non può essere chiamato responsabile di una inadempienza del tesoriere comunale. A questo punto, se sopprimessimo soltanto il primo periodo dell'ultimo comma del testo governativo, e lasciassimo la seconda parte: « Nei confronti dei tesorieri... », la norma sarebbe sufficientemente cautelativa?

**C A R O L L O .** Potrebbe essere cautelativa.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.**  
Allora sopprimiamo la prima parte e mantiamo la seconda.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Il Governo ritiene che ci sia una certa connessione tra la prima e la seconda parte dell'ultimo comma, tuttavia non ha motivo per contrastare l'indicazione data dal senatore Carollo.

**P R E S I D E N T E .** Do allora lettura dell'articolo 23-bis, quale risulta con le modifiche testè suggerite dal senatore Carollo

e dal relatore. Il testo, opportunamente coordinato, è del seguente tenore:

Art. 23-bis.

(*Adempimenti dei tesorieri*)

Agli adempimenti di cui all'articolo 24 della presente legge le province e i comuni provvederanno tramite i propri tesorieri, sulla base dei dati desunti dai conti correnti di tesoreria da questi trattenuti con le amministrazioni interessate.

A tal fine i tesorieri medesimi faranno pervenire entro i termini di cui al suddetto articolo 24, alle tesorerie provinciali dello Stato competenti per territorio i prospetti con gli elementi determinati.

Copia dei suddetti prospetti verrà trasmessa anche alle ragionerie delle Regioni.

Nei confronti dei tesorieri inadempienti su denuncia del direttore della Ragioneria provinciale dello Stato, le amministrazioni potranno procedere alla risoluzione del contratto in corso.

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

**E approvato.**

Art. 24.

(*Conti di cassa*)

Entro il 20 febbraio di ogni anno, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e di tesoreria, nonchè sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente.

Entro il 20 maggio, 20 agosto e 20 novembre, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio e della tesoreria a tutto il secondo mese precedente

ciascuno dei termini suindicati, con correlativo aggiornamento della stima annuale.

Con le relazioni di cui al primo e secondo comma il Ministro del tesoro presenta altresì al Parlamento per l'intero settore pubblico, identificato a norma del precedente articolo 21, rispettivamente la stima della previsione di cassa per l'anno in corso, i risultati riferiti ai periodi individuati nei precedenti commi ed i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e della espansione del credito totale interno.

Il Ministro del tesoro determina con proprio decreto lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che gli enti di cui all'articolo 21 della presente legge devono trasmettere, entro i trenta giorni antecedenti le date indicate nei commi precedenti, al Ministero del tesoro.

Nella relazione del 20 agosto il Ministro del tesoro comunica al Parlamento informazioni, per l'intero settore pubblico, sulla consistenza dei residui passivi alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per età e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento in base alla classificazione economica e funzionale.

A tal fine, gli enti di cui al precedente quarto comma debbono comunicare alla data del 30 giugno informazioni sulla consistenza dei residui passivi alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per età e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

I comuni e le province trasmettono le informazioni di cui al precedente comma alle Regioni entro il 15 giugno. Queste ultime provvederanno ad aggregare tali dati e ad inviarli entro lo stesso mese di giugno al Ministero del tesoro insieme ai dati analoghi relativi alle Amministrazioni regionali.

Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato potrà essere effettuato agli enti di cui all'articolo 21 della presente legge se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi.

Su questo articolo sono stati presentati dal Governo i seguenti emendamenti:

Sostituire il secondo comma con il seguente:

« Entro il 20 maggio, 31 agosto e 20 novembre, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria, rispettivamente, nel primo, secondo e terzo trimestre dell'anno in corso, con correlativo aggiornamento della stima annuale »;

sostituire il terzo comma con il seguente:

« Con le relazioni di cui ai precedenti commi il Ministro del tesoro presenta altresì al Parlamento per l'intero settore pubblico, identificato a norma del precedente articolo 21, rispettivamente, la stima della previsione di cassa per l'anno in corso, i risultati riferiti ai trimestri di cui al comma precedente ed i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e dell'espansione del credito totale interno »;

sostituire il quarto comma con il seguente:

« Il Ministro del tesoro determina, con proprio decreto, lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che le Regioni e gli enti di cui al precedente articolo 21 devono trasmettere al Ministero del tesoro entro i trenta giorni precedenti le date indicate nei commi precedenti. In detti prospetti dovranno, in particolare, essere evidenziati, oltre agli incassi ed ai pagamenti effettuati nell'anno e nel trimestre precedente, anche le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine »;

nel quinto comma sostituire le parole: « 20 agosto » con le altre: « 31 agosto ».

B O L L I N I , relatore alla Commissione. Anch'io intendo presentare alcuni emendamenti. Il primo riguarda il quarto comma e intende introdurre l'obbligo per gli

enti di cui all'articolo 21 di trasmettere i dati direttamente alle regioni.

Il secondo, riguardante il sesto comma, intende prevedere l'obbligo per le regioni di trasmettere a loro volta i dati al Ministro del tesoro, riprendendo la norma dell'articolo 5 della legge n. 951.

Debbo aggiungere che sono favorevole al primo e al secondo emendamento proposti dal Governo. Per quanto concerne l'emendamento relativo al quarto comma, sono favorevole alla parte diciamo innovativa, cioè: « In detti prospetti dovranno, in particolare, essere evidenziati ... », e contrario alla prima parte per la quale propongo l'adozione del testo della Sottocommissione.

**P R E S I D E N T E.** Il quarto comma, secondo l'emendamento proposto dal senatore Bollini dovrebbe quindi essere il seguente: « Il Ministro del tesoro determina con proprio decreto lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che gli enti di cui all'articolo 21 della presente legge devono trasmettere alle Regioni entro i 30 giorni antecedenti le date indicate nei commi precedenti. In detti prospetti dovranno, in particolare, essere evidenziati, oltre agli incassi ed ai pagamenti effettuati nell'anno e nel trimestre precedente, anche le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine ».

Il relatore propone poi di sostituire il settimo comma col seguente : « Le Regioni comunicheranno al Ministro del tesoro entro 10 giorni dalle anzidette scadenze i dati di cui sopra aggregati per l'insieme delle province e per l'insieme dei comuni, con i dati analoghi relativi all'amministrazione regionale ». L'obbligo per le province e i comuni è già stato trasportato al quarto comma.

**C A R O L L O.** Capisco che con l'articolo 25, concernente le giacenze di tesoreria delle regioni, queste emetteranno ogni trimestre una dichiarazione del presidente della giunta regionale dalla quale risulti l'am-

montare delle disponibilità depositate presso la tesoreria regionale. Questo fatto, certamente significativo, è di per sé sufficiente perché lo Stato abbia una fotografia il più possibile dettagliata della situazione degli altri enti, ma non ugualmente puntuale dell'ente regione.

Con l'emendamento Bollini, le regioni sarebbero escluse dal presentare i dati secondo i modelli o i moduli proposti dal Ministero del tesoro, che servirebbero per tutti gli enti tranne che per le regioni. Alcune di esse potrebbero anche uniformarsi, ma altre potrebbero non farlo e così si avrebbero dati diversificati, che potrebbero falsare la fotografia che lo Stato dovrebbe avere della situazione.

Allora, mi chiedo per quale motivo le regioni debbano essere escluse dal rispettare un certo tipo di modello elaborato dal Ministero del tesoro che dovrebbe valere per tutti gli enti.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione.* Per colpa della fretta, il senatore Carollo non ha tenuto presente che quando le regioni ricevono questi prospetti dei comuni e delle province li devono trasmettere entro 10 giorni aggregati. Dice il testo del mio emendamento: « ... per l'insieme delle province e per l'insieme dei comuni, con i dati analoghi relativi all'amministrazione regionale ».

**P R E S I D E N T E.** Quindi rimane l'obbligo per la regione di aggregare i propri dati secondo il prospetto.

**C A R O L L O.** Tanto vale allora lasciare la dizione proposta dal Governo e includere anche le regioni in questo quarto comma, modificato, dell'articolo 24.

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Vorrei richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori, e in particolare del senatore Bollini, sul fatto che, almeno a mio giudizio, non sembra che sia realizzato il disegno che era emerso dai lavori della

Sottocommissione. Purtroppo, si devono aggiustare molte cose e penso che sia perdonabile che ci si trovi in crisi nell'elaborazione di un determinato articolo.

La trasmissione dei dati dalle regioni al Ministero del tesoro concerne la gestione e la previsione trimestrale di cassa, in quanto il penultimo comma si riferisce esclusivamente alla situazione esistente alla chiusura dell'esercizio, con particolare riguardo all'entità e alla struttura dei residui; per cui si era detto che era necessario ripristinare la struttura dell'articolo 5 della legge n. 951, secondo il quale le informazioni che devono essere trasmesse dai comuni e dalle province al centro devono passare attraverso le regioni.

Bisogna inserire una norma secondo la quale anche i dati delle regioni giungano allo Stato, sia pure insieme a quelli dei comuni e delle province. Inoltre, la formulazione Bollini non è propria perchè, se non vado errato, anche il testo emendato dal Governo si riferisce agli enti di cui all'articolo 21; non solo, quindi, a comuni e province, ma a tutti gli enti pubblici, compresi quelli che alla regione non devono mandare niente.

**P R E S I D E N T E.** Possiamo accantonare l'articolo.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Vorrei che fosse chiara una cosa, per lavorare concretamente. Le regioni devono trasmettere i loro dati (su questo non c'è dubbio) sulla base di quanto sarà determinato dal decreto del Ministro; e poi devono anche trasmettere i dati relativi ai residui. Inoltre, i dati delle province e dei comuni (e non degli enti pubblici, come ha detto il Sottosegretario), nonchè quelli dei residui, devono essere trasmessi alle regioni, le quali li trasmettono, insieme ai propri, al Ministero del tesoro.

**P R E S I D E N T E.** Comunque mi sembra opportuno, come ripeto, accantonare l'articolo 24.

Poichè non si fanno osservazioni, passiamo all'articolo 25, di cui do lettura:

#### TITOLO IV

##### TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI

Art. 25.

*(Giacenze di tesoreria delle Regioni)*

Le Regioni a statuto ordinario e speciale allo scadere delle convenzioni di tesoreria in vigore al 31 gennaio 1978, hanno l'obbligo di tenere le disponibilità liquide, limitatamente alle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato, in conti correnti non vincolati con il Tesoro.

Il Ministro del tesoro, sulla base di un preventivo trimestrale di cassa adottato dalla Giunta regionale, entro 15 giorni dal ricevimento del medesimo, dispone l'accreditamento dei fondi presso la competente Tesoreria regionale.

Le Regioni sono tenute a produrre al Ministero del tesoro, ogni trimestre, una dichiarazione sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso la Tesoreria regionale.

Il Governo propone di sostituire il secondo comma con il seguente:

« Il Ministro del tesoro, sulla base di un preventivo bimestrale di cassa, adottato dalla Giunta regionale, in armonia con le valutazioni di cassa di cui al quarto comma del precedente articolo 24, entro 15 giorni dal ricevimento del medesimo, dispone l'accreditamento dei fondi presso la competente tesoreria regionale ».

Inoltre il Governo propone un emendamento tendente a sostituire, nel terzo comma, le parole: « ogni trimestre » con le altre: « ogni bimestre ».

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Qual è la ragione della riduzione del termine da tre a due mesi?

**A N D E R L I N I.** Per dare meno anticipazioni.

**B O L L I N I,** *relatore alla Commissione.* Però è necessario che al centro si sia in grado di valutare tutti questi dati, visto che parliamo di penalizzazione se non si trasmettono i dati. Ma non so, nel giro di due mesi, cosa si possa fare. Del resto, abbiamo fissato tutte le scadenze a tre mesi.

**T A R A B I N I,** *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Sono d'accordo. Possiamo lasciare tre mesi.

**P R E S I D E N T E.** Allora, in sostanza, l'emendamento del Governo al secondo comma consiste nell'aggiunta, dopo le parole: « Giunta regionale », dell'inciso: « in armonia con le valutazioni di cassa di cui al quarto comma del precedente articolo 24 ».

**B O L L I N I,** *relatore alla Commissione.* Deve esserci questa armonia, perchè se manca vuol dire che la regione o il comune, per stare sul sicuro, fa una previsione ampiissima, mentre poi i bisogni sono modesti. Ci deve essere una certa correlazione tra la previsione e l'effettivo bisogno.

**P R E S I D E N T E.** Metto ai voti l'emendamento aggiuntivo presentato dal Governo sul secondo comma.

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 25 che, con l'emendamento testè approvato, e opportunamente coordinato, risulta del seguente tenore:

#### TITOLO IV TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI

Art. 25. .

*(Giacenze di tesoreria delle Regioni)*

Le Regioni a statuto ordinario e speciale, allo scadere delle convenzioni di tesoreria in vigore al 31 gennaio 1978, hanno l'obbligo

di tenere le disponibilità liquide, limitatamente alle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato, in conti correnti non vincolati con il Tesoro.

Il Ministro del tesoro, sulla base di un preventivo trimestrale di cassa, adottato dalla Giunta regionale, in armonia con le valutazioni di cassa comunicate dalla Regione stessa, dispone, nei quindici giorni precedenti il trimestre interessato, l'accreditamento dei fondi presso la competente Tesoreria regionale.

Le Regioni sono tenute a produrre al Ministero del tesoro, ogni trimestre, una dichiarazione sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso la Tesoreria regionale.

**E approvato.**

Art. 26.

*(Giacenze di tesoreria degli enti pubblici)*

Gli enti pubblici, allo scadere delle convenzioni di tesoreria, in vigore al 31 gennaio 1978, sono tenuti all'attuazione delle prescrizioni di cui alla legge 6 agosto 1966, numero 629.

Sono abrogate le norme che derogano, per singoli enti, alle disposizioni predette.

Non possono essere effettuati pagamenti a valere sui conti aperti presso la Tesoreria dello Stato, quando le disponibilità depositate dall'ente presso le aziende di credito superino la misura massima determinata a norma dell'articolo 4 della legge 6 agosto 1966, n. 629. Gli enti cui si applica la presente legge devono produrre alla Tesoreria dello Stato, ogni mese, una dichiarazione, sottoscritta dal proprio rappresentante legale, dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso le aziende di credito.

Le richieste di prelevamento degli enti di cui all'articolo 21 devono essere in armonia con le previsioni di cassa di cui al precedente quarto comma dell'articolo 24.

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

In assenza della dichiarazione di cui al precedente terzo comma, nonchè dei prospetti di cui al precedente articolo 24, non può essere effettuato alcun prelevamento dal conto presso la Tesoreria dello Stato da parte dell'ente interessato.

Il Governo ha presentato un emendamento tendente ad aggiungere, al terzo comma, dopo le parole: « misura massima », l'altra: « eventualmente », e a sostituire, sempre al terzo comma, la dizione: « alla Tesoreria dello Stato » con la seguente: « alla Direzione generale del Tesoro ».

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Vorrei sapere la ragione di quell'« eventualmente ».

**P R E S I D E N T E**. Effettivamente non se ne comprende il motivo.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Stiamo cercando di dare vita a una legge che, pur essendo stata approvata nel 1966, non ha mai avuto vita. La ragione principale di questa norma era quella di stabilire il *plafond* entro il quale l'amministrazione poteva fare singole operazioni senza dover ricorrere al Tesoro, quando aveva il suo tesoriere (la banca) pieno di quatrtini.

Ma questo *plafond* deve essere determinato perchè, se non lo è, tutti gli impianti della legge vengono a cadere. Allora perchè si deve dire « eventualmente determinata »?

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. In effetti, non si deve dire. Ritiro questa parte dell'emendamento.

**P R E S I D E N T E**. Rimane allora la proposta di sostituire le parole: « alla Tesoreria dello Stato » con le altre: « alla Direzione generale del Tesoro ».

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti tale emendamento.

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 26 che, con l'emendamento testè approvato e con alcune op-

portune modifiche di coordinamento, risulta del seguente tenore:

Art. 26.

(*Giacenze di tesoreria degli enti pubblici*)

Gli enti pubblici, allo scadere delle convenzioni di tesoreria, in vigore al 31 gennaio 1978, sono tenuti all'attuazione delle prescrizioni di cui alla legge 6 agosto 1966, n. 629.

Sono abrogate le norme che derogano, per singoli enti, alle disposizioni predette.

Non possono essere effettuati pagamenti a valere sui conti aperti presso la Tesoreria dello Stato, quando le disponibilità depositate dall'ente presso le aziende di credito superino la misura massima determinata a norma dell'articolo 4 della legge 6 agosto 1966, n. 629.

Gli enti cui si applica la presente legge devono produrre alla Direzione generale del Tesoro, ogni mese, una dichiarazione, sottoscritta dal proprio rappresentante legale, dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso le aziende di credito.

Le richieste di prelevamento degli enti di cui all'articolo 21 devono essere in armonia con le previsioni di cassa comunicate dagli enti stessi.

In assenza della dichiarazione di cui al precedente quarto comma, nonchè dei prospetti di cui al precedente articolo 24, non può essere effettuato alcun prelevamento dal conto presso la Tesoreria dello Stato da parte dell'ente interessato.

**E approvato.**

A questo punto, propongo di accantonare l'articolo 27, su cui la Sottocommissione non ha raggiunto l'accordo, e di sospendere la seduta per dar modo alla Sottocommissione, insieme col Governo, di riesaminare gli articoli 24 e 27.

**C A R O L L O**. L'articolo 27, a mio avviso, potrebbe essere esaminato subito, perchè non presenta difficoltà particolari.

**P R E S I D E N T E.** L'articolo 24 presenta delle difficoltà di ordine meramente tecnico, che possono essere risolte dal relatore insieme col Governo; per l'articolo 27, invece, sarà necessario che anche i rappresentanti dei vari Gruppi esprimano la propria opinione.

Pertanto, poichè non si fanno altre osservazioni, sospendo brevemente la seduta.

*(La seduta è sospesa alle ore 18,25 e viene ripresa alle ore 18,40).*

**P R E S I D E N T E.** Riprendiamo i nostri lavori esaminando l'articolo 24, precedentemente accantonato, di cui do nuovamente lettura:

Art. 24.

*(Conti di cassa)*

Entro il 20 febbraio di ogni anno, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e di tesoreria, nonchè sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente.

Entro il 20 maggio, 20 agosto e 20 novembre, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio e della tesoreria a tutto il secondo mese precedente ciascuno dei termini suindicati, con correlativo aggiornamento della stima annuale.

Con le relazioni di cui al primo e secondo comma il Ministro del tesoro presenta altresì al Parlamento per l'intero settore pubblico, identificato a norma del precedente articolo 21, rispettivamente la stima della previsione di cassa per l'anno in corso, i risultati riferiti ai periodi individuati nei precedenti commi ed i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e della espansione del credito totale interno.

Il Ministro del tesoro determina con proprio decreto lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che gli enti di cui all'articolo 21 della presente legge devono trasmettere, entro i trenta giorni antecedenti le date indicate nei commi precedenti, al Ministero del tesoro.

Nella relazione del 20 agosto il Ministro del tesoro comunica al Parlamento informazioni per l'intero settore pubblico, sulla consistenza dei residui passivi alla fine dello esercizio precedente, sulla loro struttura per età e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento in base alla classificazione economica e funzionale.

A tal fine, gli enti di cui al precedente quarto comma debbono comunicare alla data del 30 giugno informazioni sulla consistenza dei residui passivi alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per età e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

I comuni e le province trasmettono le informazioni di cui al precedente comma alle Regioni entro il 15 giugno. Queste ultime provvederanno ad aggregare tali dati e ad inviarli entro lo stesso mese di giugno al Ministero del tesoro insieme ai dati analoghi relativi alle Amministrazioni regionali.

Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato potrà essere effettuato agli enti di cui all'articolo 21 della presente legge se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi.

Prego il relatore, senatore Bollini, di riferire alla Commissione sui risultati dell'incontro col Governo a proposito di questo articolo.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Signor Presidente, dopo l'incontro col Governo, dichiaro di ritirare l'emendamento che avevo presentato al quarto comma e annuncio che la soluzione cui si è pervenuti è quella di sostituire il comma medesimo con i seguenti:

« Il Ministro del tesoro determina, con proprio decreto, lo schema tipo dei prospetti

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che, entro i 30 giorni precedenti le date indicate nel comma secondo del presente articolo, i comuni e le province debbono trasmettere alla rispettiva Regione, e gli altri enti di cui all'articolo 21 al Ministero del tesoro.

In detti prospetti dovranno, in particolare, essere evidenziati, oltre agli incassi ed ai pagamenti effettuati nell'anno e nel trimestre precedente, anche le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine.

Le Regioni comunicheranno al Ministero del tesoro entro 10 giorni dalle scadenze di cui al precedente quarto comma i dati di cui sopra aggregati per l'insieme delle province e per l'insieme dei comuni, unitamente agli analoghi dati relativi all'Amministrazione regionale ».

In questo modo abbiamo cercato di salvaguardare la trasmissione diretta e il passaggio della riforma.

**A N D E R L I N I .** Resta il comma relativo alle sanzioni.

**P R E S I D E N T E .** Le regioni sono escluse.

**A N D E R L I N I .** Io, invece, ce le voglio mettere! Non dimentichiamo che spesso le regioni sono carenti, e basta l'inadempienza di una sola a far inceppare tutto il meccanismo.

La Cassa per il Mezzogiorno è rimasta, per alcuni mesi, senza consiglio di amministrazione perchè alcune regioni non avevano nominato i propri rappresentanti. Io sono regionalista convinto, ma sono altrettanto convinto che le regioni devono fare il loro dovere.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Si tratta di rispettare le relative sfere di autonomia; ci sono degli enti che in tutto e per tutto dipendono dallo Stato ai quali possiamo dare e togliere i soldi come vo-

gliamo. Ci sono degli enti che hanno una autonomia contabile e amministrativa, ad esempio i comuni, nei confronti dei quali possiamo ugualmente operare, con una certa cautela, nell'interesse generale. Poi ci sono gli enti, come appunto le regioni, che sono protetti da un'autonomia costituzionale. Pertanto dobbiamo avere quei dati, ma con un modo di procedere che salvaguardi l'autonomia delle regioni.

**C A R O L L O .** Tanto più che le regioni hanno anche un potere legislativo primario.

**A N D E R L I N I .** Su questo punto dichiaro di dissentire completamente dal relatore.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, passiamo alla votazione degli emendamenti.

Ricordo che il Governo ha presentato un emendamento tendente a sostituire il secondo comma con il seguente:

« Entro il 20 maggio, 31 agosto e 20 novembre, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria, rispettivamente, nel primo, secondo e terzo trimestre dell'anno in corso, con correlativo aggiornamento della stima annuale ».

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

**E approvato.**

Il Governo ha inoltre presentato un emendamento tendente a sostituire il terzo comma con il seguente:

« Con le relazioni di cui ai precedenti commi, il Ministro del tesoro presenta altresì al Parlamento per l'intero settore pubblico, identificato a norma del precedente articolo 21, rispettivamente, la stima della previsione di cassa per l'anno in corso, i risultati riferiti ai trimestri di cui al comma precedente ed i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e dell'espansione del credito totale interno ».

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

**E approvato.**

Metto ai voti l'emendamento presentato dal relatore, concordato col Governo, tendente a sostituire il quarto comma con i tre commi di cui il relatore stesso ha poc'anzi dato lettura.

**E approvato.**

Metto infine ai voti l'emendamento presentato dal Governo al quinto comma, tendente a sostituire le parole: « 20 agosto » con le altre. « 31 agosto ».

**E approvato.**

Metto ai voti il quinto comma nel testo modificato

**E approvato.**

**A N D E R L I N I .** Come preannunciato, dichiaro di astenermi dalla votazione sull'ultimo comma dell'articolo, in quanto esso non prevede alcuna forma di sanzione per le regioni che non adempiano agli obblighi di comunicazione dei conti di cassa.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti gli ultimi tre commi, cui non sono stati presentati emendamenti

**Sono approvati.**

Metto ora ai voti nel suo insieme l'articolo 24 che, con gli emendamenti testè approvati e con alcune opportune modifiche di coordinamento formale, risulta così formulato:

**Art. 24.**

*(Conti di cassa)*

Entro il 20 febbraio di ogni anno, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale di tesoreria, nonchè sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente.

Entro il 20 maggio, 31 agosto e 20 novembre, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conse-

guiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria, rispettivamente, nel primo, secondo e terzo trimestre dell'anno in corso, con correlativo aggiornamento della stima annuale.

Con le relazioni di cui ai precedenti commi, il Ministro del tesoro presenta altresì al Parlamento per l'intero settore pubblico, identificato a norma del precedente articolo 21, rispettivamente, la stima della previsione di cassa per l'anno in corso, i risultati riferiti ai trimestri di cui al comma precedente ed i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e della espansione del credito totale interno.

Il Ministro del tesoro determina, con proprio decreto, lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che, entro i 30 giorni precedenti le date indicate nel comma secondo del presente articolo, i comuni e le province debbono trasmettere alla rispettiva Regione, e gli altri enti di cui all'articolo 21 al Ministero del tesoro.

In detti prospetti dovranno, in particolare, essere evidenziati, oltre agli incassi ed ai pagamenti effettuati nell'anno e nel trimestre precedente, anche le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine.

Le Regioni comunicheranno al Ministro del tesoro entro 10 giorni dalle scadenze di cui al precedente quarto comma i dati di cui sopra aggregati per l'insieme delle province e per l'insieme dei comuni, unitamente agli analoghi dati relativi all'Amministrazione regionale.

Nella relazione da presentare, a norma del precedente secondo comma, entro il 31 agosto, il Ministro del tesoro comunica al Parlamento informazioni, per l'intero settore pubblico, sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento in base alla classificazione economica e funzionale.

A tal fine, gli enti di cui al precedente quarto comma debbono comunicare entro il

30 giugno informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

I comuni e le province trasmettono le informazioni di cui al precedente comma alle Regioni entro il 15 giugno. Queste ultime provvederanno ad aggregare tali dati e ad inviarli entro lo stesso mese di giugno al Ministero del tesoro insieme ai dati analoghi relativi alle Amministrazioni regionali.

Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato potrà essere effettuato agli enti di cui all'articolo 21 della presente legge se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi.

#### E approvato.

Passiamo ora all'articolo 27, per il quale la Sottocommissione non ha un proprio testo da proporre. In sostituzione di quello del disegno di legge, il Governo ha presentato un nuovo testo, che la Sottocommissione ha preso a base del suo esame, senza peraltro raggiungere un accordo.

Se non si fanno osservazioni, do lettura di tale testo:

#### TITOLO V

#### ORGANIZZAZIONE

##### Art. 27.

*(Commissione tecnica per la spesa pubblica)*

È istituita, presso la Ragioneria generale dello Stato, una Commissione tecnica per la spesa pubblica con il compito di:

a) effettuare analisi di efficienza della spesa nei vari settori, provvedendo ad elaborare ipotesi di intervento correttive di eventuali distorsioni;

b) valutare gli effetti finanziari di nuovi provvedimenti legislativi, delle leggi plurien-

nali di spesa già in vigore, nonché degli altri provvedimenti che abbiano riflessi rilevanti sulla spesa di tutti i centri pubblici di spesa.

La Commissione di cui al comma precedente è nominata con decreto del Ministro del tesoro ed è composta da 21 membri scelti tra persone che abbiano particolare competenza in materia di analisi di spesa e di flussi finanziari.

Con lo stesso decreto di nomina il Ministro del tesoro è autorizzato a determinare la remunerazione dei membri della Commissione, anche in deroga alle vigenti disposizioni.

Al primo comma il Governo propone un emendamento tendente ad aggiungere la seguente lettera: « c) analizzare le risultanze contabili, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti, in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di Governo ».

Inoltre il Governo propone di sostituire il terzo comma con il seguente:

« Le persone estranee all'Amministrazione dello Stato saranno incaricate, a tempo determinato, di far parte della predetta Commissione, con retribuzione da stabilirsi con decreto del Ministro del tesoro, sulla base di quelle correnti nel settore privato. Al personale dell'Amministrazione dello Stato, chiamato a far parte della predetta Commissione, saranno corrisposte adeguate indennità ».

Di conseguenza, sempre il Governo propone di inserire il seguente quarto comma:

« Alla relativa spesa si provvede a carico degli appositi capitoli da istituire nello stato di previsione del Ministero del tesoro ».

Anche il senatore Anderlini aveva preannunciato alcuni emendamenti.

A N D E R L I N I. Signor Presidente, avevo in animo di presentare un emendamento, forse un po' prolisso, ma che, comunque, dichiaro di ritirare.

La formulazione predisposta dal Governo al primo comma, comprendente anche la lettera c), mi pare riassume abbastanza efficacemente i compiti della commissione. Sono

anche d'accordo sul fatto di lasciare al Ministro la discrezionalità della scelta dei membri di questa commissione; mi auguro che il Ministro, evidentemente, lo faccia nella maniera più oculata possibile, rivolgendosi al meglio esistente nel mondo della cultura specializzata italiana. È evidente che la funzionalità di questa commissione dipenderà in gran parte dal prestigio dei suoi componenti e dalla serietà con la quale si dedicheranno ai compiti loro affidati.

Quello che non mi trova d'accordo è il numero dei componenti: 21 membri formeranno una commissione plenaria che rischierà di non funzionare. Non capisco come si sia potuti arrivare a un numero simile, quando la cifra di partenza era molto più modesta. Credo che al massimo 11 membri siano più che sufficienti.

La formula proposta dalla Sottocommissione, in questo lasciata indenne, se non vado errato, dal Governo, non precisa quante di queste persone debbano essere scelte fra esterni all'amministrazione e interni alla stessa. A mio giudizio, se i membri fossero tutti estranei all'amministrazione si creerebbe qualcosa di diverso da quello che avevano in mente coloro che avevano pensato a questa commissione, cioè una specie di contraltare all'amministrazione, all'interno del Ministero; tanto varrebbe, allora, farne un qualcosa di radicalmente diverso, con collegamenti precisi col Parlamento. Un minimo di collegamento con l'amministrazione, tutto sommato, a me pare abbastanza positivo, purchè si tratti di un collegamento, appunto, non di una prevalenza, cioè che all'interno della commissione non prevalgano i funzionari, altrimenti non servirà a niente!

Non serve a niente che dei funzionari che già hanno compiti relativi a questa materia, anche se non così penetranti e specificati, vadano a far parte della commissione. Possono riunirsi senza che sia prevista una norma *ad hoc*.

È bene che su nove membri tre siano rappresentanti delle branche fondamentali dell'amministrazione che segue la materia. Faccio un esempio: ragioneria, tesoro, bilancio.

Come devono essere trattati questi membri? Per coloro che non provengono dalla amministrazione dello Stato, il testo che è stato proposto poc'anzi dal Governo parla di « retribuzione da stabilirsi con decreto del Ministro del tesoro, sulla base di quelle correnti nel settore privato ». Penso che una norma di questo genere sia da accettare, altrimenti non troviamo le persone adatte. Penso anche che alcuni di questi membri debbano essere assunti a pieno tempo, nel senso che se sono, ad esempio, professori universitari, debbono poter lasciare il loro incarico per dedicarsi con serietà ai compiti loro affidati.

Circa il personale dell'amministrazione dello Stato, è stata usata una dizione che non mi sembra corretta: « Al personale dell'amministrazione dello Stato, chiamato a far parte della predetta Commissione, saranno corrisposte adeguate indennità »; quindi avrebbero lo stipendio di dipendenti della amministrazione, più un'indennità in quanto facenti parte della commissione. Non mi pare una soluzione adeguata. Siano collocati in aspettativa, mantenendo tutti i diritti, come se avessero continuato a svolgere il loro lavoro (previdenza, assistenza, eccetera) e si conceda lo stesso trattamento previsto per gli altri membri della commissione; anche perchè disparità di trattamento all'interno della commissione potrebbero creare dissapori e disfunzioni.

**C O L O M B O R E N A T O.** Io avevo presentato un articolo 24-ter (Commissione tecnica per la spesa pubblica), che i colleghi credo abbiano presente. È molto lungo, pertanto potrei limitarmi a mettere in evidenza le differenze con il testo che è stato presentato dal Governo.

Circa i compiti, il nostro testo prevede un punto *a*) che dice: « effettuare, in stretta integrazione con le indicazioni del CIPE, l'impostazione pluriennale ed annuale della spesa dello Stato e degli enti di cui all'articolo 21 ». Questo non c'è nella proposta governativa. Segue un punto *b*), che è, direi, sostanzialmente identico al punto *a*) del testo del Governo; e cioè: « effettuare analisi di efficienza della spesa nei vari settori, prov-

vedendo ad elaborare ipotesi di intervento correttivo di eventuali distorsioni ». Segue ancora un punto *c*), praticamente uguale al punto *b*) del testo governativo. Vi è invece una differenza tra il punto *c*) che viene proposto adesso dal Governo ed il nostro. Infatti, il testo proposto dal Governo prevede di analizzare le risultanze contabili, quindi qualcosa che è già avvenuto, mentre noi diciamo: « valutare gli effetti finanziari di nuovi provvedimenti legislativi, delle leggi pluriennali di spesa già in vigore, nonchè degli altri provvedimenti che abbiano riflessi rilevanti sulle erogazioni di tutti i centri pubblici di spesa ». Vi è, infine, un nostro punto *d*) che dice: « effettuare l'analisi del funzionamento di organi ed enti pubblici e della speditezza delle procedure pubbliche di spesa ». Questo è un elemento che manca nella proposta del Governo.

Circa, poi, la composizione della Commissione, la nostra proposta è diversa da quella governativa e da quella del senatore Anderlini. Noi diciamo: « La Commissione di cui al comma precedente è nominata con decreto del Ministro del tesoro d'intesa con il Ministro del bilancio e della programmazione economica ed è composta da un Sottosegretario di Stato che la presiede e da otto membri esperti in materia di finanza pubblica.

Ai commissari è riconosciuta una indennità il cui importo verrà stabilito con decreto del Ministro del tesoro ».

Noi ci permettiamo di risolvere l'interrogativo sollevato poc'anzi a proposito dei funzionari pubblici secondo, appunto, quanto dicevano e il Presidente e il collega Anderlini. Diciamo:

« Almeno cinque membri della Commissione devono prestare attività a tempo pieno. Se dipendenti pubblici, sono collocati in aspettativa; in tale ipotesi l'aspettativa è considerata a tutti gli effetti come attività effettivamente prestata ». Infatti, per il dipendente pubblico che si pone in aspettativa, ci sono due problemi: uno è quello della remunerazione; l'altro è quello dello sviluppo della carriera. La remunerazione si può salvaguardare, come diceva il collega Anderlini; ma noi dobbiamo preoccuparci anche

dell'altro aspetto, che mi pare importante. La dizione mi sembra corretta.

Ci sono poi altri punti che cito soltanto per illustrare ai colleghi la mia proposta nella sua interezza:

« La Commissione verrà dotata di apposita Segreteria tecnica che opererà nell'ambito del Ministero del tesoro.

La Ragioneria generale, gli Ispettorati generali, le Ragionerie centrali e la Direzione generale del Tesoro sono tenuti a fornire, a richiesta della Commissione, tutti i dati di cui essi dispongono.

Presso la Commissione verranno costituiti appositi gruppi di lavoro su temi specifici, ai quali potranno essere chiamati a partecipare funzionari di enti e ministeri interessati, particolarmente competenti nella materia.

Per tali finalità il Ministro del tesoro d'intesa con il Ministro del bilancio e della programmazione economica è anche autorizzato a conferire, prescindendo dalle limitazioni di cui all'articolo 380, terzo comma, del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, speciali incarichi professionali ad esperti estranei alla Amministrazione dello Stato, con la remunerazione da stabilire con il decreto di conferimento dell'incarico, anche in deroga alle vigenti disposizioni.

Il Ministro del tesoro d'intesa con il Ministro del bilancio e della programmazione economica può assumere personale specializzato con contratti a termine regolati dalle norme sull'impiego privato.

La Commissione può disporre l'audizione di funzionari dello Stato o di enti pubblici, richiedere documenti e dati, disporre lo svolgimento di indagini conoscitive negli uffici dello Stato e degli enti pubblici.

I membri della Commissione sono tenuti al rispetto del segreto d'ufficio.

Quando debba provvedere su materie che riguardano gli Enti autonomi la Commissione sente preliminarmente un Comitato consultivo composto di rappresentanti degli enti territoriali. Esso è formato da esperti degli enti territoriali, nominati dai Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, intesa la Commissione interregionale di cui all'articolo 9 del-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

la legge n. 48 del 1967, integrata da rappresentanti delle Associazioni maggiormente rappresentative dei comuni e delle province ».

Vi è infine un ultimo punto, che ritengo possa meritare eventualmente una discussione: « La Commissione presenterà relazioni trimestrali ai Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica; essa stabilirà quali documenti possano essere pubblicati. I documenti saranno trasmessi, a richiesta, al Parlamento ».

**P R E S I D E N T E.** Da parte del relatore, senatore Bollini, è stato presentato un emendamento tendente ad inserire nel testo governativo un comma che corrisponde a una parte del testo presentato dal senatore Colombo, e cioè. « La Ragioneria generale, gli Ispettorati generali, le Ragionerie centrali e la Direzione generale del Tesoro sono tenuti a fornire, a richiesta della Commissione, tutti i dati di cui essi dispongono ».

**C A R O L L O.** Debbo premettere che non ero presente quando la Sottocommissione ha concluso i lavori; quanto dirò ha carattere strettamente personale, quindi non impegna in alcun modo il Gruppo del quale faccio parte. Posso, poi, disciplinatamente votare, però desidero esprimere il mio pensiero al riguardo.

Noi discutiamo di una commissione tecnica per la spesa pubblica nell'ambito del Ministero del tesoro e a questa commissione conferiamo poteri sia con il testo preso a base del nostro esame, sia con gli emendamenti del Governo ed anche con l'emendamento proposto dal senatore Colombo. Io, che non amo la costituzione di organismi che hanno come fine la irresponsabilizzazione degli organi istituzionali dello Stato, sono preoccupato per i poteri ad essa conferiti secondo questi emendamenti. La commissione si suddivide in gruppi di lavoro, quindi, in proprio o a mezzo dei gruppi di lavoro, ha determinati poteri di audizione del vertice burocratico dello Stato, dei dirigenti di enti statali e parastatali, di tutti coloro che in definitiva appaiono utili onde pervenire a giudizi quali la legge può esigere

dalla commissione stessa, la quale può fare richiesta di documenti e di dati direttamente e può svolgere indagini conoscitive. Si tratta, dunque, di poteri che sono un mix tra quelli ispettivi propri del Governo e quelli in un certo qual modo anche ispettivi del Parlamento. È una commissione che con questi poteri esaureva vuoi la responsabilità politica del Governo e del Ministro, vuoi anche la responsabilità puntigliosa e umanamente orgogliosa del funzionario dello Stato, il quale finirebbe per essere solo un portatore d'acqua, mentre il meccanismo che a mezzo di quell'acqua può trasformare il tutto in energia è la commissione. Dove è la responsabilità? La commissione nel suo complesso è responsabile e quindi, in definitiva, crea una irresponsabilità personale nei suoi vari componenti; arriviamo cioè alla anonimizzazione delle responsabilità, cosa che non mi pare che sia utile o feconda. Inoltre, non vi è solo la commissione, vi sono anche i comitati consultivi; è ipotizzato un comitato consultivo che dovrebbe formarsi nell'ambito della commissione, di cui si servirebbe la commissione stessa, composto da rappresentanti degli enti territoriali, da esperti di problemi territoriali (e quindi non solo da esperti di carattere generale di problemi economici), e inoltre da rappresentanti delle associazioni dei comuni e delle province. A questo punto chiedo: per quale motivo il bilancio, quello annuale e quello pluriennale, deve essere firmato dal Ministro del tesoro? Direi che dovrebbe essere firmato esclusivamente dal presidente e dai singoli membri della commissione. Questa considerazione mi porta a non accettare l'emendamento proposto dal senatore Colombo.

Ritengo il testo proposto dal Governo più congeniale ai compiti di consulenza che la Commissione dovrebbe svolgere nell'ambito del Ministero del tesoro, per conto del Ministero del tesoro ed eventualmente per conto anche del Parlamento. Pur con questi poteri di consulenza, non mi reputo però entusiasta di questa ennesima creazione di organi che si inseriscono tra i mille altri organi che formano il sistema planetario del nostro modo di ammi-

nistrare e che finiranno con il creare la irresponsabilizzazione graduale del nostro modo di gestire; tuttavia, mi pare che quanto meno si pone l'accento sulla consulenza, una consulenza che non va al di là di certi limiti e che quindi, in un certo qual modo, in questo senso restrittivo potrebbe essere utile anche se fa ugualmente emergere preoccupazioni di ordine psicologico. Non sono però favorevole ai 21 membri. È già difficile mettere d'accordo due economisti, due esperti, i quali, dopo che si sono messi d'accordo, a distanza di qualche giorno, possono non esserlo più, come abbiamo registrato non poche volte: immaginiamo, quindi, la difficoltà di trovare un accordo tra 21 esperti, i quali non consiglieranno secondo le proprie maturazioni e culture professionali, dato che non vi potrà essere conciliazione per la natura stessa della professionalità, ma dovranno ricorrere alla lottizzazione delle idee, delle scelte politiche. Si verrà così a creare un piccolo parlamento che si farà prestare dalla conoscenza, dalla maturità professionale le ragioni o gli alibi delle proprie scelte politiche già preconcette. Mi rifiuto, infatti, di credere che gli esperti saranno solo tali: saranno quelli proposti dai socialisti, quelli proposti dai democristiani, dai comunisti e via di seguito che trascineranno in quella sede i loro contrasti ideologici e i loro pragmatismi operativi. Quindi, voterò per disciplina, cioè a dire per adesione al lavoro della Sottocommissione, ma non per convinzione intellettuale e politica. In ogni caso preferisco il testo preso a base dell'esame della Sottocommissione.

**B A C I C C H I .** Anche a me sembra che il numero di 21 membri sia eccessivo e troppo ampio per la funzionalità della commissione; pertanto sarebbe auspicabile una riduzione. Voglio aggiungere che capisco la utilità di una commissione, ma non sono del tutto entusiasta, anche per alcune delle riserve che un momento fa ha espresso il senatore Carollo.

**P R E S I D E N T E .** Evidentemente alcune parti dell'emendamento del senatore Colombo potrebbero integrarsi con il testo preso in esame dalla Sottocommissione.

**A N D E R L I N I .** Vorrei sapere se il Governo è disposto ad accettare un mio emendamento: invece di dire « presso la Ragoneria generale dello Stato » vorrei che si dicesse: « presso il Ministero del tesoro », perché proporre la sede di una commissione presso un organo di un Ministero mi sembra un po' incongruo.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Il Governo si ritrova molto, quanto allo spirito che ha animato la sua iniziativa, nelle considerazioni fatte dal senatore Carollo.

Ritiene infatti che la critica indirizzata dal senatore Carollo all'articolo presentato dal senatore Colombo, sia pure sotto forma di emendamento, interpreti le ragioni che sono alla base dell'articolo proposto, il quale, forse, avrà necessità di maggiori chiarificazioni ma che, comunque, risponde agli obiettivi che una istituzione come quella progettata dovrebbe avere.

Non si tratta di istituire una commissione nel senso tradizionale della parola nè, tanto meno, una commissione che sia organo di amministrazione (sia pure sotto il profilo di organo collegiale affiancato alla amministrazione normale, che eserciti, quindi, poteri sostitutivi nei confronti degli organi di Governo); si tratta, molto semplicemente, di costituire un gruppo di lavoro, un gruppo di analisti, di specialisti in analisi dei flussi di spesa i quali si dovranno consultare tra di loro dovendo tuttavia seguire, attraverso l'osservazione e lo sviluppo del sistema informativo, tutti i fenomeni di rilevanza finanziaria e di significazione economica connessi con la gestione del bilancio dello Stato e della finanza pubblica nel suo complesso che si vogliono sottoporre ad interventi sostitutivi o integrativi.

Queste operazioni, del resto, sono richieste istituzionalmente al Ministero del tesoro che oggi le compie nelle forme e con strumenti tradizionali. Si pensi al concerto tra i vari ministri richiesto per moltissimi provvedimenti, alla valutazione di proposte, di emendamenti, di atti amministrativi concernenti l'amministrazione statale centrale e periferica, tutti produttivi di effetti finanziari ed economici.

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

In altri termini, si tratta di arrivare alla utilizzazione massima delle capacità del sistema che tuttavia, per attuarsi, ha bisogno di gente specializzata, la quale non abbia compiti limitati alla gestione dell'ordinamento vigente, cioè compiti istituzionali della Ragioneria, ma osservi con attenzione, con curiosità, se vogliamo, tutti i dati che vengono trasmessi attraverso il sistema informativo e che siano significativi ai fini degli interventi che il Ministro dovrà porre in essere in relazione, naturalmente, alle competenze istituzionali del Tesoro.

Non vi è nessuna obiezione contro il fatto che si tolga il riferimento alla Ragioneria per inserire il riferimento più generico al Ministero del tesoro, in quanto il primo stava a significare, essenzialmente, il riferimento al sistema informativo che rappresenta sempre un punto di partenza ed un elemento di arrivo. Infatti, proprio attraverso l'opera di questo gruppo di lavoro si concreteranno lo sviluppo ed il potenziamento più appropriati, anche qualitativamente, del sistema informativo.

Il fatto che siano stati proposti 21 membri è stato molto casuale, lo dico con franchezza. In sostanza, ci si è attenuti a quanto indicato dal Ministro il quale ritiene che occorreranno 10-11 persone impiegate a tempo pieno ed altrettante a tempo limitato.

Aggiungo che non si tratta di un lavoro per il quale occorrono solo professori universitari: si tratta di un lavoro per specialisti, per tecnici, per operatori che abbiano la particolare qualificazione indicata dal testo. La questione del numero, pertanto, potrebbe anche essere rivista pur se, in questo momento, non saprei prospettare una soluzione diversa da quella già proposta.

La Commissione ritiene opportuno diminuirlo? Lo faccia pure: in avvenire, se sarà insufficiente, si potrà nuovamente aumentarlo. Io ho illustrato il problema così come esso si è presentato, in primo luogo, al Ministro del tesoro, ma la Commissione potrà assumere le decisioni che riterrà più opportune in ordine alla questione. Il punto nodale è rappresentato dalle funzioni attribuite alla commissione.

**P R E S I D E N T E.** Onorevoli senatori, dopo questo dibattito cerchiamo ora di esaminare concretamente l'articolo punto per punto, prendendo sempre a base di discussione il testo predisposto dal Governo e presentato dalla Sottocommissione.

Al primo rigo dell'articolo il senatore Anderlini propone di sostituire le parole: « presso la Ragioneria generale dello Stato » con le altre: « presso il Ministero del tesoro ».

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo si rimette alla Commissione.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Sono d'accordo sulla proposta del senatore Anderlini.

**P R E S I D E N T E.** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dal senatore Anderlini.

**E approvato.**

A questo punto, senatore Colombo, la inviterei a ritirare la nuova lettera *a*) che ella propone in sostituzione di quella attuale. La lettera *a*) contenuta nel suo emendamento, infatti, stabilisce che la commissione tecnica per la spesa pubblica avrà il potere di effettuare l'impostazione pluriennale ed annuale della spesa dello Stato e degli enti di cui all'articolo 21, il che, a mio avviso, verrebbe a determinare una situazione costituzionalmente dubbia.

**C O L O M B O R E N A T O.** Accetto il suo invito, signor Presidente, e ritiro il mio emendamento.

**P R E S I D E N T E.** Segue, a questo punto, un emendamento del Governo tendente ad aggiungere al primo comma dell'articolo la seguente lettera: « *c*) analizzare le risultanze contabili, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti, in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di Governo ».

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione.*  
Mi dichiaro favorevole a tale emendamento.

**P R E S I D E N T E.** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento aggiuntivo presentato al primo comma dal Governo.

**È approvato.**

Segue, a questo punto, la lettera *d*) proposta dal senatore Colombo, che a me sembra estremamente pertinente. Tale lettera recita: « effettuare l'analisi del funzionamento di organi ed enti pubblici e della speditezza delle procedure pubbliche di spesa ». Suggerirei però, senatore Colombo, di sopprimere la parola « pubbliche » e di limitarci a parlare solo delle procedure di spesa.

**C O L O M B O R E N A T O.** D'accordo.

**A N D E R L I N I.** Per quanto mi riguarda, accetto tale emendamento aggiuntivo.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione.*  
Anche io lo accetto.

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* A mio parere, tale compito dovrebbe rientrare in quello previsto alla lettera *a*), relativo all'analisi di efficienza della spesa; questa infatti riguarda evidentemente tutti gli aspetti, in particolare quelli procedurali, e quindi la adeguatezza delle procedure rispetto agli obiettivi.

**A N D E R L I N I.** La speditezza delle procedure, però, è qualcosa di più, riconducendo l'analisi ad un livello tecnicamente ben definito, che è poi quello che in fondo voleva il senatore Carollo.

**C A R O L L O.** Il concetto di speditezza delle procedure è un concetto collegato soltanto alla cronologia, ma non all'efficienza; in altri termini, vi può essere una procedura spedita, ma che per il fatto stesso di essere spedita non ha prodotto alcun effetto. Ora, che interesse ho io di andare ad accettare ciò che è irrilevante ai fini di un giudizio che dovrà dare la commissione tecnica?

**P R E S I D E N T E.** Ma l'analisi di efficienza è prevista alla lettera *a*).

**C A R O L L O.** Appunto; allora basta dire « effettuare l'analisi del funzionamento di organi ed enti pubblici ai fini dell'accertamento delle procedure di spesa ». La speditezza, insomma, secondo me ha una importanza relativa: è l'efficienza che conta. Ecco perchè, quindi, ha ragione l'onorevole Sottosegretario di Stato; il concetto di efficienza infatti ha un valore in quanto mi consente un rapporto tra causa ed effetto, tra il modo di muoversi e gli effetti che produce. La speditezza invece che importanza ha? Essa può essere talvolta un fatto soltanto temporale, che non produce effetto alcuno, nè favorevole nè sfavorevole; non è insomma un elemento valutativo.

Dichiaro pertanto che voterò contro l'emendamento proposto dal senatore Colombo, tendente ad aggiungere la lettera *d*).

**A N D E R L I N I.** Non comprendo il motivo della contrarietà del senatore Carollo, soprattutto ove si consideri che noi tutti oggi lamentiamo le lungaggini delle procedure.

**P R E S I D E N T E.** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento proposto dal senatore Colombo tendente ad aggiungere al primo comma dell'articolo 27, dopo la lettera *c*), la seguente lettera: « *d*) effettuare l'analisi del funzionamento di organi ed enti pubblici e della speditezza delle procedure di spesa ».

**È approvato.**

Metto ai voti il primo comma nel testo modificato.

**È approvato.**

Al secondo comma dell'articolo è stato presentato dal senatore Anderlini un emendamento tendente a sostituire le parole: « 21 membri » con le altre: « 11 membri ».

**C O L O M B O R E N A T O.** Non intendo certo fare la guerra ai numeri: questo sia ben chiaro. Desidero però precisare che, secondo quanto prevede un mio emendamento, la commissione dovrebbe essere presieduta da un Sottosegretario di Stato,

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

che verrebbe ad aumentare il numero dei membri.

P R E S I D E N T E . Questo lo vedremo dopo.

B O L L I N I , *relatore alla Commissione*. Per quanto riguarda l'emendamento del senatore Anderlini, tendente a portare ad 11 il numero dei membri della commissione, il relatore si rimette al Governo.

T A R A B I N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. In proposito il Governo vuole fare presente un aspetto pratico e cioè che, in relazione alle condizioni del mercato, alle intelligenze del settore, al tipo di lavoro, molto probabilmente — quelle che si fanno sono infatti ipotesi di probabilità — vi sarà del personale che si utilizzerà a tempo pieno e del personale che si utilizzerà a tempo determinato. È chiaro quindi che, se si mantiene la composizione di 21 membri, il Ministro avrà poi la possibilità di stabilire quanti assumere a tempo determinato e quanti assumere a tempo indeterminato; questa però è una ipotesi che il Governo si prospetta come realistica e che giustifica e spiega perchè il numero dei membri sia apparentemente così elevato.

A N D E R L I N I . Come ha a suo tempo rilevato il senatore Carollo, c'è il pericolo di creare un « parlamentino ». Personalmente, quindi, non me la sento di votare a favore di un numero così elevato di membri.

T A R A B I N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ma si tratta di un gruppo di lavoro, che non ha neanche il presidente. Il Governo, comunque, ha fatto presente questa esigenza e ritiene di dover difendere quindi il suo testo. Mi dichiaro pertanto contrario ad una riduzione da 21 ad 11 dei membri della commissione tecnica, così come proposto dall'emendamento del senatore Anderlini.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento presentato dal senatore Anderlini tendente a sostituire, al secondo comma, le

parole: « 21 membri » con le altre: « 11 membri ».

**E approvato.**

Il senatore Colombo ha presentato un emendamento tendente ad aggiungere, alla fine del secondo comma, le parole: « La Commissione è presieduta da un Sottosegretario di Stato ».

L'onorevole proponente insiste in questo suo emendamento?

C O L O M B O R E N A T O . Non ne faccio certo una questione di vitale importanza, perciò non insisto nel mio emendamento. Gradirei però sapere come si ritiene di risolvere il problema della presidenza della commissione; sarà la commissione stessa che si nominerà un presidente?

C A R O L L O . Debbo dire che sono favorevole a che la commissione sia presieduta da una persona che possa rispondere in Parlamento; direi quindi addirittura dal Ministro o da un suo delegato. Con il secondo comma di questo articolo noi individuiamo la quintessenza dell'intelligenza e della professionalità in materia finanziaria, ricercandola tra professori, economisti, esperti, e via dicendo; mi pare giusto quindi che a presiedere tale commissione sia previsto il Ministro. Secondo me, insomma, è significativo, emblematico, anche dal punto di vista politico, che si dica: « La Commissione è presieduta dal Ministro o da un Sottosegretario da lui delegato ».

P R E S I D E N T E . La formulazione del secondo comma, con l'aggiunta dello emendamento presentato dal senatore Colombo, potrebbe pertanto essere modificata come segue: « La Commissione è nominata con decreto del Ministro del tesoro ed è composta da 10 membri scelti tra persone che abbiano particolare competenza in materia di analisi di spesa e di flussi finanziari e dal Ministro del tesoro o da un Sottosegretario di Stato da lui delegato, che la presiede ».

C A R O L L O . Per me va bene.

A N D E R L I N I . Anche per me.

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

**S P E Z I A .** È il contrario di quanto abbiamo detto finora. O questa commissione riferisce al Parlamento, o essa è un organo del Ministro, un suo strumento.

**C A R O L L O .** Questo è anche vero!

**P R E S I D E N T E .** Ma non abbiamo deciso che questa commissione riferisca al Parlamento.

**S P E Z I A .** Non bisogna nemmeno chiederlo: essendo uno strumento del Ministro, sarà quest'ultimo che riferirà al Parlamento. Abbiamo detto che sia di undici persone; lasciamo che tante siano, e non preoccupiamoci nemmeno di provvedere al presidente: ci penserà il Ministro a nominarlo.

**T A R A B I N I ,** *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Proprio nel non indicare il presidente, il Governo ha voluto caratterizzare la commissione secondo le considerazioni prima svolte e che ora vengono molto sinteticamente, ma altrettanto chiaramente, ripetute dal senatore Spezia. Questa non è una commissione che, riunitasi, debba deliberare: è un gruppo di lavoro appoggiato presso il Ministero del tesoro, cioè presso un organo il cui rappresentante è il Ministro; un gruppo interno che non fa sedute, nel senso che normalmente intendiamo, ma che indubbiamente lavora interdisciplinariamente, ad alto livello professionale, a prescindere dal *part-time* che non avete voluto inserire.

**A N D E R L I N I .** Io lascerei imprecisata la questione della presidenza: se la veda il Ministro!

**P R E S I D E N T E .** Se non si fanno osservazioni, allora, metto ai voti il secondo comma con la sola modifica dianzi accolta, relativa al numero dei componenti.

**E approvato.**

Passiamo all'emendamento proposto dal Governo, tendente a sostituire il terzo comma con il seguente:

« Le persone estranee all'Amministrazione dello Stato saranno incaricate, a tempo de-

terminato, di far parte della predetta Commissione, con retribuzione da stabilirsi con decreto del Ministro del tesoro, sulla base di quelle correnti nel settore privato. Al personale dell'Amministrazione dello Stato, chiamato a far parte della predetta Commissione, saranno corrisposte adeguate indennità ».

Questo emendamento, a mio giudizio, va a ledere il principio dell'onniscrittibilità della retribuzione statale.

**A N D E R L I N I .** Anche io non sono d'accordo su questo emendamento.

**C O L O M B O R E N A T O .** La prima parte va bene; sulla seconda sorge, invece, la questione dell'aspettativa.

**P R E S I D E N T E .** D'altronde lo stesso senatore Colombo propone di dire che almeno cinque membri della commissione debbano prestare servizio a tempo pieno.

**C A R O L L O .** Ma perchè dobbiamo dirlo per legge? Io istituisco un ruolo, sia pure a tempo determinato, effettivo, permanente di cinque esperti nell'ambito della commissione; io creo cinque impiegati dello Stato, sia pure con uno *status* giuridico diverso: se la veda la commissione come farli lavorare. Perchè devo essere io, legislatore, a dire che, per esempio, se cinque sono professori universitari si devono mettere in aspettativa per diventare professori a tempo pieno nell'ambito dell'amministrazione pubblica, in quella commissione? Si tratta di un fatto regolamentare, non legislativo.

**C O L O M B O R E N A T O .** C'è una ragione e io desidero spiegarla. Noi crediamo che questa commissione debba avere una particolare rilevanza nel futuro della nostra organizzazione statuale; proprio per questo vogliamo garantire, nell'ambito della commissione, un lavoro effettivo (ecco perchè diciamo almeno cinque; se poi sono sei, poco importa); peraltro, ove non siano dipendenti pubblici, saranno pagati in quella tal maniera; se non sono a

5<sup>a</sup> COMMISSIONE11<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

tempo pieno, sempre che non siano dipendenti pubblici, riceveranno il compenso per quel lavoro che svolgeranno. Se invece sono dipendenti pubblici, è ovvio che bisogna prevedere per loro una norma particolare, che la proposta Anderlini, in parte, e il mio emendamento in maniera più approfondita propongono.

**C A R O L L O .** Non sono d'accordo. Per paradosso supponiamo che queste cinque persone a tempo pieno siano cinque direttori generali; l'esperienza mi detta che quando il legislatore si mette a fare l'amministrativo si ottiene il caos; che il legislatore si debba occupare di come regolamentarli, di come e quanto debbano funzionare, che debbano essere pagati — mi consenta il Governo che ha presentato l'emendamento — secondo gli emolumenti correnti presso il settore privato, a mio giudizio è assurdo: se volete farlo, fatelo pure, ma è chiaro che in questo modo si viene a dire che il settore privato viene considerato istituzionalmente come preminente rispetto al trattamento pubblico, tanto che lo si vuole evidenziare; fatelo, se volete, ma è eccessivo!

**A N D E R L I N I .** Allora si ritorna al testo della Sottocommissione.

**C A R O L L O .** Infatti.

**S P E Z I A .** Ho l'impressione che stiamo esasperando delle posizioni che, in fondo, sono abbastanza semplici, anche in ordine al tempo pieno o meno; ha senso invece la retribuzione che daremo. Se il prescelto è un libero professionista non possiamo impedirgli che, fatte le sue ore al Ministero, vada poi ad espletare consulenze.

Per tempo pieno vogliamo invece dire che deve abbandonare ogni e qualsiasi altra attività? Allora tutto dipenderà da come lo pagheremo.

Per i dipendenti statali a me sembra che il problema non si ponga, perchè invece di fare un lavoro ne faranno un altro. Sarà un lavoro più oneroso? Li pagheremo diversamente. Avranno delle spese? Gliele rimbor-

seremo; ma non mi pare che debbano porci in aspettativa o fare delle acrobazie per fare poi un lavoro che già fanno in un altro settore della pubblica amministrazione.

In definitiva, quindi, per quanto riguarda il tempo pieno è eccessivo pretendere che il libero professionista abbandoni ogni e qualsiasi altra attività; dovremo preoccuparci soltanto che non svolga lavori incompatibili con quelli che gli vengono affidati in questa sede. Per i dipendenti statali, invece, come ho già detto poc'anzi, la posizione è ovvia.

**C O L O M B O R E N A T O .** Io, comunque, insisto nel mio emendamento.

**P R E S I D E N T E .** Poichè il presentatore insiste, chiedo al relatore di esprimere il proprio parere sull'emendamento presentato dal senatore Colombo tendente ad aggiungere, dopo il secondo, il seguente comma:

« Almeno cinque membri della Commissione devono prestare attività a tempo pieno. Se dipendenti pubblici, sono collocati in aspettativa; in tale ipotesi l'aspettativa è considerata a tutti gli effetti come attività effettivamente prestata ».

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Il relatore si rimette al Governo.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Il Governo non ha motivo per dichiararsi contrario all'emendamento proposto dal senatore Colombo; pertanto, si rimette alla Commissione.

**P R E S I D E N T E .** Metto allora ai voti l'emendamento proposto dal senatore Colombo, di cui ho testé dato lettura.

**Non è approvato.**

Segue poi l'altro emendamento proposto dal senatore Colombo, tendente ad aggiungere il seguente comma:

« Ai commissari è riconosciuta una indennità il cui importo verrà stabilito con decreto del Ministro del tesoro ».

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

Osservo che questo emendamento non ha più ragione d'essere, perchè la formulazione è analoga a quella contenuta nel testo proposto dalla Sottocommissione.

Debbo chiedere al Governo se intende ritirare il suo emendamento sostitutivo del terzo comma.

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo lo ritira perchè ritiene che la primitiva formulazione sia molto più semplice.

**P R E S I D E N T E**. Metto allora ai voti il terzo comma dell'articolo nel testo proposto dalla Sottocommissione, che recita:

« Con lo stesso decreto di nomina il Ministro del tesoro è autorizzato a determinare la remunerazione dei membri della Commissione, anche in deroga alle vigenti disposizioni ».

**E approvato.**

A questo punto occorre inserire il quarto comma proposto dal Governo, in quanto la deroga alle vigenti disposizioni può comportare delle differenze.

Metto pertanto ai voti l'emendamento presentato dal Governo, tendente ad inserire, dopo il terzo, il seguente comma:

« Alla relativa spesa si provvede a carico degli appositi capitoli da istituire nello stato di previsione del Ministero del tesoro ».

**E approvato.**

A questo punto il senatore Colombo propone di aggiungere i seguenti commi:

« La Commissione verrà dotata di apposita Segreteria tecnica che opererà nell'ambito del Ministero del tesoro.

La Ragioneria generale, gli Ispettorati generali, le Ragionerie centrali e la Direzione generale del tesoro sono tenuti a fornire, a richiesta della Commissione, tutti i dati di cui essi dispongono ».

Il senatore Colombo insiste sulla sua proposta?

**C O L O M B O R E N A T O**. Vorrei sentire il parere del Governo e del relatore.

**C A R O L L O**. Mi sembra normale che nell'ambito del Ministero del tesoro ci sia una segreteria. Toglierei, magari, l'aggettivo « tecnica » e parlerei soltanto di segreteria.

**A N D E R L I N I**. È inutile dire « nell'ambito del Ministero del tesoro ».

**B E N`A S S I**. A me pare che questo discorso diventi superfluo una volta accettato il comma che dice: « Con lo stesso decreto di nomina il Ministro del tesoro è autorizzato a determinare la remunerazione dei membri della Commissione, anche in deroga alle vigenti disposizioni ».

**S P E Z I A**. Vorrei fare osservare che ormai abbiamo delineato un tipo di commissione che è fuori della logica della commissione proposta dal senatore Colombo; e che quindi tutto il resto sia non pertinente proprio in conseguenza di ciò che abbiamo deciso prima.

**A N D E R L I N I**. Vi è però una parte dell'emendamento proposto dal senatore Colombo che non è fuori della logica.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Io mi rimetto al Governo.

**C O L O M B O R E N A T O**. Mi è sembrato che l'intervento del senatore Spezia avesse lo scopo di accelerare i nostri lavori, avendo egli detto in sostanza che da questo momento in avanti la Commissione sarebbe stata contraria alle mie proposte.

**P R E S I D E N T E**. In effetti il senatore Spezia ha ragione.

**A N D E R L I N I**. Vorrei fare osservare che vi è una parte dell'emendamento proposto dal senatore Colombo, che è valida. Mi riferisco al punto in cui si dice: « La Ragioneria generale, gli Ispettorati ge-

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (8 giugno 1978)

nerali, le Ragionerie centrali e la Direzione generale del tesoro sono tenuti a fornire, a richiesta della Commissione, tutti i dati di cui essi dispongono ».

In sostanza, se non diamo alla commissione in oggetto la possibilità di ottenere i dati di cui ha bisogno, la commissione stessa è destinata a operare nel vuoto.

**S P E Z I A .** Ma è il Ministero, non la commissione, che dà le disposizioni ai vari direttori generali perchè trasmettano i dati di cui dispongono. Non dobbiamo caricare la commissione di alcun potere diretto.

**P R E S I D E N T E .** Ma il Ministero del tesoro non può dare disposizioni alle ragionerie centrali di altri Ministeri!

**C O L O M B O R E N A T O .** Perchè? Sono suoi dipendenti!

**C A R O L L O .** La ragioneria centrale dell'agricoltura dipende dal Tesoro.

**P R E S I D E N T E .** Ha ragione!

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Vorrei che si leggesse a questo proposito l'analogo emendamento proposto dal senatore Bollini, perchè forse tra le due proposte vi è qualche differenza.

**P R E S I D E N T E .** L'emendamento proposto dal senatore Bollini propone di aggiungere il seguente comma:

« Le Ragionerie generali, gli Ispettori generali, le Ragionerie centrali sono tenuti a fornire alla Commissione, a richiesta, tutti i dati di cui dispongono ».

**S P E Z I A .** Avremmo, allora, una serie di altre cose da dire!

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Condivido la proposta del senatore Colombo, partendo da una considerazione che può anche essere logica, e cioè che

questa commissione non è in grado automaticamente di ottenere i dati di cui ha bisogno. È vero che l'intervento del Ministro può risolvere la questione, ma, se abbiamo accettato il principio di non incaricare il Ministro stesso o il Sottosegretario di presiedere la commissione, è chiaro che questa può incontrare difficoltà nel corso dei suoi lavori.

Quindi, se si stabilisce una specie di obbligo per le ragionerie di fare affluire i dati necessari alla commissione, daremo un contributo al suo funzionamento. Qualora però il Governo mi garantisse che non vi sono ostacoli di carattere interno, sarei pronto a ritirare anche il mio emendamento.

L'emendamento tende a fare in modo che la commissione abbia una sua funzionalità. Non l'avrei presentato se avessi avuto la certezza che a presiedere ci fosse una autorità politica capace di far avere questi dati. Ci dobbiamo trovare di fronte all'ipotesi che una commissione squisitamente tecnica sia in imbarazzo nel dover elaborare dei dati che per una ragione o per l'altra non le vengono forniti. Se il Governo dice che questi dati saranno assolutamente forniti, con tutta tranquillità posso dare il mio voto. Le informazioni che ho dicono che gli organi in questione sono gelosi dei loro dati. È vero, infatti, che hanno diretta dipendenza dal Tesoro, ma è anche vero che agiscono nella sfera di certi Ministeri, quindi qualche difficoltà esiste nella trasmissione dei dati.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Giunti a questo punto, in conformità con le indicazioni che ho dato prima, direi che è forse opportuna una norma che dica: « I commissari hanno accesso al sistema informativo... ». Ciò dovrebbe essere implicito, perchè la commissione ha un compito di analisi dei flussi finanziari e può avere tutti i dati che richieda alla Ragioneria generale, agli ispettorati, eccetera. Secondo me, la commissione non deve andare dal Ragioniere generale e chiedere i dati: ha accesso diretto al sistema informativo.

**C A R O L L O .** Cos'è il sistema informativo? È un organo, una macchina?

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Significa che i commissari possono dire all'addetto: estraimi questi dati di cui ho bisogno.

**P R E S I D E N T E**. Il comma sarebbe, dunque, così formulato: « I commissari hanno accesso al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e possono ottenere, a richiesta, tutti i dati di cui dispongono la Ragioneria generale, gli Ispettorati generali, le Ragionerie centrali e la Direzione generale del tesoro ».

**S P E Z I A**. Signor Presidente, mi consenta di far rilevare la sproporzione tra il fatto e l'inserimento nella legge di una autorizzazione di questo genere. Si tratta di una autorizzazione che può dare il direttore generale con un ordine di servizio interno.

**A N D E R L I N I**. Ma c'è un segreto da tutelare!

**S P E Z I A**. Ma sarà il direttore generale a farlo! Questo servizio di informazione ha un direttore generale?

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. È l'ispettore capo dei servizi speciali e della meccanizzazione.

**S P E Z I A**. E sarà lui il responsabile di questo!

A me pare — ripeto — che ci sia sproporzione tra il fatto e l'inserimento nella legge della norma.

**P R E S I D E N T E**. Onorevoli colleghi, noi disponiamo, a questo punto, di un testo formulato dal Governo. Vorrei dal relatore il suo parere su tale testo.

**B O L L I N I**, *relatore alla Commissione*. Sono favorevole.

**C A R O L L O**. Io non sono favorevole, e non perchè voglia negare alla commissione di avere tutti i dati, senza i quali non sarebbe possibile ad essa effettuare analisi di efficienza della spesa, valutare gli effetti finan-

ziari, eccetera; è logico che tutto questo la commissione non può farlo né sui testi di Smith, né di Marx, né di tutti gli altri economisti recenti e lontani. La commissione deve esprimere pareri sulla base di informazioni, di dati, di stime. Questo diritto-dovere, ripeto, io non lo nego alla commissione.

Sono perplesso — e per questo sono contrario all'emendamento — circa il tipo di potere dato al singolo commissario. Io immagino undici commissari che chiedono ciò che credono ognuno per suo conto, magari secondo un ordine professionale, intellettuale, culturale, ma secondo un certo disordine che attiene al rapporto tra se stessi e la commissione. Allora? La commissione sì, ma il singolo commissario no.

**T A R A B I N I**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Modifico la proposta: « La Commissione ha accesso al Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e può ottenere, a richiesta, tutti i dati di cui dispongono la stessa Ragioneria generale, e la Direzione generale del tesoro ».

**P R E S I D E N T E**. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il comma aggiuntivo proposto dal Governo, di cui l'onorevole Sottosegretario ha testè dato lettura.

**E approvato.**

A questo punto, considerato che della commissione possono far parte persone estranee all'amministrazione dello Stato le quali hanno accesso ai dati dell'amministrazione stessa, si rende necessario introdurre il comma aggiuntivo presentato dal senatore Colombo, che recita: « I membri della Commissione sono tenuti al rispetto del segreto d'ufficio ».

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

**E approvato.**

Adesso, senatore Colombo, si pone il problema conseguente all'osservazione fatta dal senatore Spezia, e dove sciogliere lei il nodo. Desidera che sia posto in votazione ogni singolo comma della parte restante del suo emendamento?

**C O L O M B O R E N A T O .** No; si può mettere ai voti globalmente.

**P R E S I D E N T E .** Allora, sulla parte restante dell'emendamento Colombo, qual è il pensiero del relatore e del Governo?

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Mi rimetto al Governo.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Sono contrario.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti, nelle parti non assorbite o precluse dalle precedenti deliberazioni, l'emendamento Colombo, di cui il presentatore stesso aveva dianzi dato lettura, al quale sono contrari il relatore e il Governo.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'articolo 27 che, con gli emendamenti approvati e con alcune modifiche di coordinamento formale, risulta così formulato:

#### TITOLO V

#### ORGANIZZAZIONE

##### Art. 27.

(Commissione tecnica per la spesa pubblica)

È istituita, presso il Ministero del tesoro, una Commissione tecnica per la spesa pubblica con il compito di:

*a) effettuare analisi di efficienza della spesa nei vari settori, provvedendo ad elaborare ipotesi di intervento correttive di eventuali distorsioni;*

*b) valutare gli effetti finanziari di nuovi provvedimenti legislativi, delle leggi pluriennali di spesa già in vigore, nonchè degli altri provvedimenti che abbiano riflessi rilevanti sulla spesa di tutti i centri pubblici di spesa;*

*c) analizzare le risultanze contabili, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti, in relazione*

agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di Governo;

*d) effettuare l'analisi del funzionamento di organi ed enti pubblici e della speditezza delle procedure di spesa.*

La commissione è nominata con decreto del Ministro del tesoro ed è composta da 11 membri scelti tra persone che abbiano particolare competenza in materia di analisi di spesa e di flussi finanziari.

Con lo stesso decreto di nomina il Ministero del tesoro è autorizzato a determinare la remunerazione dei membri della commissione, anche in deroga alle vigenti disposizioni.

Alla relativa spesa si provvede a carico degli appositi capitoli da istituire nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

La Commissione ha accesso al Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e può ottenere, a richiesta, tutti i dati di cui dispongono la stessa Ragioneria generale, e la Direzione generale del tesoro.

I membri della Commissione sono tenuti al rispetto del segreto d'ufficio.

**E approvato.**

#### TITOLO VI

#### DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

##### Art. 28.

(Abrogazione e modifica di norme)

Sono soppressi gli articoli dal 30 al 25-bis, dal 37 al 43, il 49, e dal 77 al 79 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni.

I termini relativi agli adempimenti connessi con la gestione del bilancio di previsione previsti dagli articoli 53, 59-bis, 68 e 68-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni, sono modificati in corrispondenza con quelli connessi con la soppressione dell'articolo 30, secondo comma, del sopra citato regio decreto n. 2440.

È abrogata la legge 27 febbraio 1955, n.64.

L'articolo 2 del regio decreto 26 ottobre 1933, n. 1454, è sostituito dal seguente:

« Ai fini dell'applicazione del precedente articolo, i funzionari delegati, compresi quelli all'estero, nell'inviare i rendiconti alle rispettive Amministrazioni, ovvero alle ragionerie regionali e provinciali competenti al riscontro ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1544, trasmettono alla Corte dei conti o alle delegazioni regionali della stessa, copia a ricalco del frontespizio di ciascun rendiconto ».

Il sesto comma dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, è sostituito dal seguente:

« I rendiconti o i bilanci di cui al presente articolo devono essere resi anche se non previsti dalle leggi speciali ».

È soppresso l'ultimo periodo del quarto comma del medesimo articolo.

È soppresso l'articolo 5 della legge 22 dicembre 1977, n. 951.

Sono abrogate tutte le disposizioni che prevedono la presentazione al Parlamento dei rendiconti degli enti di cui al precedente articolo 16.

Il Ministro del tesoro sottoporrà al Parlamento, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, un disegno di legge per confermare o annullare le gestioni di fondi al di fuori del bilancio, autorizzate in base a leggi speciali.

Il senatore Bollini propone di aggiungere all'articolo un comma del seguente tenore:

« Dopo il terzo comma dell'articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, viene aggiunto il seguente nuovo comma: "Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate" ».

C A R O L L O . Sono favorevole all'emendamento.

T A R A B I N I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. A parte che è contrario per dovere di ufficio, il Governo ritiene di dover esprimere le ragioni di fondo che ostano

all'accoglimento (o quanto meno alla dichiarazione favorevole all'accoglimento) dell'emendamento Bollini. È un emendamento che avrebbe avuto un successo trionfale anni fa, quando imperversava la polemica sui residui, ma oggi, approssimandosi un sistema diverso (nel quale il problema si dovrebbe presentare in termini diversi), se una somma stanziata in bilancio in conto capitale e non impegnata nel corso dell'anno non potesse andare a residuo in forza di questa nuova disposizione (ove questo emendamento fosse accolto), si creerebbe notevole disturbo all'azione dell'amministrazione.

Il significato dell'emendamento Bollini è proprio questo: non vi sono più residui di stanziamento. La somma di conto capitale stanziata in bilancio che non sia impegnata entro il 31 dicembre dello stesso anno non va a residuo di stanziamento, ma va in economia. Il che può disturbare, per esempio, un programma che è in corso ma che è un po' in ritardo, per cui l'impegno non è intervenuto nel corso dell'anno. Alla fine non si potrà più disporre della risorsa corrispondente alla somma che era stata iscritta in bilancio. Ne ho parlato privatamente con il senatore Bollini, che mi ha risposto che in questo caso si può rimediare con una variazione di bilancio. Ma fino a quando non interviene la variazione di bilancio si può creare una strozzatura per l'amministrazione.

Capisco, d'altra parte, che questa norma è volta a favorire la quantificazione realistica delle quote annuali delle leggi pluriennali di spesa perchè si mettano in bilancio solo le somme che si prevede di poter impegnare nell'anno; altrimenti è inutile metterle. Siccome, però, quello della quantificazione non è un compito molto facile ed è opportuno aspettare la messa a regime del nuovo sistema (con particolare riguardo alla normativa sulle leggi a carattere pluriennale), consiglierei al senatore Bollini di ritirare l'emendamento, pur condividendone in pieno lo spirito, che è di giungere a una maggiore tempestività, efficienza e celerità della pubblica amministrazione. Temo che l'emendamento sortirebbe l'effetto opposto, o comunque creerebbe inconvenienti di cui poi lo stesso proponente potrebbe dolersi.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Questa proposta è tratta pari pari dalle conclusioni della lunga e molto ricca indagine conoscitiva che è stata condotta nell'altro ramo del Parlamento sulla spesa pubblica, la quale ha individuato in questa procedura la possibilità di abbattere alla base ogni residuo di stanziamento. Stabilendo che l'impegno nasce quando giuridicamente viene perfezionata l'obbligazione, indubbiamente il regime dei residui di stanziamento non è più possibile.

Questa norma potrebbe generare delle difficoltà rispetto agli impegni esterni? Questo è il problema. Giuridicamente l'impegno resta un atto puramente interno, è il meccanismo amministrativo interno che comincia a scattare quando l'obbligazione esterna è stata definita. Questo impedisce che si ripeta quello che è accaduto nel passato, e cioè che negli ultimi mesi si assumono impegni che non hanno alcun fondamento e che generano dei residui senza alcuna utilità per la pubblica amministrazione.

Credo poi che non esista la possibilità che questa mancata integrazione dei residui crei dei problemi, in quanto la nuova struttura delle leggi pluriennali con la indicazione delle quote annuali da parte della legge finanziaria alleggerisce di molto questo problema. Inoltre, anche le variazioni di bilancio possono contribuire a risolvere questo problema. Del resto, sotto il profilo tecnico non c'è ombra di dubbio che si tratti di una soluzione forse un po' radicale, ma certamente la più efficace per cercare di far coincidere il bilancio di competenza con quello di cassa.

Abbattendo la massa di residui di stanziamento, avviciniamo le due operazioni e diamo un aiuto a consolidare il sistema misto (di cassa e di competenza) che introduciamo e che dovrebbe avere effetti molto positivi. Mi permetto perciò di insistere affinché l'onorevole Sottosegretario accolga questo emendamento, per ragioni squisitamente tecniche. Non si tratta di creare difficoltà, ma di favorire l'applicazione di un processo che, se presentato separatamente dalla riforma del bilancio, avrebbe potuto sollevare le obiezioni che sono state sollevate, ma che in que-

sto caso dà un contributo concreto all'attuazione di una norma che cerca di introdurre un sistema diverso di formazione del bilancio.

**C A R O L L O .** Sono favorevole all'emendamento Bollini, ma ritengo che dovrebbe essere sistemato diversamente. Fa riferimento all'articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ma a me pare che dovrebbe fare riferimento all'articolo 36, che contiene le norme relative ai residui. Fra l'altro l'articolo 28 dispone l'abrogazione dell'articolo 49 in questione.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Bisogna riferire la disposizione all'articolo 36, inserendola dopo il terzo comma.

**T A R A B I N I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Senatore Bollini, noi ci facciamo inviti reciproci a rinunciare ai rispettivi atteggiamenti. Dovrei stare zitto, ma ciò che mi induce a parlare è il fatto che lei prende le mosse dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva che è stata condotta sotto l'imperversare della più grande polemica sulla spesa pubblica, quella sui residui passivi.

Si trattava della polemica sui residui passivi; non vorrei che questo attenuasse la valutazione degli effetti positivi che ha sulla spesa pubblica, sulla velocità della stessa e sulla minore formazione dei residui passivi, per la parte capitale, il nuovo sistema che viene introdotto con il bilancio di cassa a fianco di quello di competenza ed il nuovo sistema della determinazione delle quote annuali di spesa.

È chiaro che in presenza della formazione di residui di parte capitale proprio la determinazione della *tranche* dell'anno successivo serve ad « aggiustare », nel corso dell'anno, il fenomeno di un eventuale accumulo di residui. Proprio a questo, pertanto, pone attenzione la determinazione della quota annuale di spesa, il che costituisce un notevole passo avanti in direzione dell'obiettivo che ci proponiamo di raggiungere.

In secondo luogo, senatore Bollini, il sistema di cassa, che è parallelo a quello di competenza, rappresenta un netto scoraggiamento (soprattutto in presenza dell'abolizione dell'esercizio suppletivo) rispetto alla corsa agli impegni dell'ultimo periodo. Perchè questo? Perchè gli impegni che non si pagano per tempo, e che creano residui, vanno ad abbattersi sulle capienze di cassa dell'anno successivo sottraendo disponibilità alla competenza del medesimo, obbligando l'amministrazione a chiedere un allargamento del capitolo di cassa in sede di variazione di bilancio e imponendole, pertanto, di motivare il suo comportamento e di valutare in maniera appropriata ed approfondita l'entità della spesa stessa.

Tutto sommato, perciò, il sistema proposto con il disegno di legge in esame rappresenta una notevole attenuazione del fenomeno; ed allora, domando, perchè non accontentarsi di questo, anche in considerazione del pericolo di disturbo che si potrebbe creare alla continuità dell'azione amministrativa?

**P R E S I D E N T E .** Ritengo che l'argomento sia stato sufficientemente sviluppato. Ella, senatore Bollini, si trova in presenza del reiterato invito del rappresentante del Governo a ritirare il suo emendamento per le ragioni che il sottosegretario Tarabini ha ampiamente illustrato.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.** Signor Presidente, sono profondamente convinto della validità della mia proposta sulla quale, pertanto, insisto.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare passiamo alla votazione.

Metto ai voti l'emendamento del relatore, nel testo modificato da lui stesso, in seguito al suggerimento del senatore Carollo.

**E approvato.**

A fini di coordinamento, mi domando se la norma non potrebbe essere meglio collocata nell'articolo 16-bis, che riguarda appunto gli impegni di spesa. Potrebbe essere

inserita dopo il secondo comma nella seguente formulazione:

« Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate ».

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Metto ai voti, nel suo insieme, il nuovo testo dell'articolo 16-bis.

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 28.

**E approvato.**

#### Art. 29.

##### (Partecipazione alle Regioni)

Al terzo comma dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, le parole: « del progetto di bilancio di previsione dello Stato », sono sostituite dalle seguenti: « dei progetti di bilancio annuali e pluriennali di previsione dello Stato ».

Alla fine del terzo comma dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, sono inseriti i seguenti commi aggiuntivi:

« Il CIPE trasmette alle Regioni le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuali e pluriennali.

Il CIPE, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sentita la Commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, promuove l'attività necessaria per rendere effettivo il concorso delle Regioni alla definizione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale.

Le Regioni, con il concorso degli enti locali territoriali, determinano gli obiettivi programmatici dei propri bilanci pluriennali in riferimento ai programmi regionali di sviluppo e in armonia con gli obiettivi programmatici indicati dal bilancio pluriennale dello Stato.

Qualora il Governo riscontri la mancata attuazione della armonizzazione prevista dal

precedente comma, può promuovere la questione di merito per contrasto di interessi ai sensi del quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione »:

**E approvato.**

#### Art. 30.

Al secondo comma dell'articolo 4 della legge 20 luglio 1977, n. 407, le parole: « in cui fu iscritto l'ultimo stanziamento », sono sostituite con le seguenti: « cui si riferiscono ».

**E approvato.**

Trattandosi di una disposizione che concerne la materia delle modifiche e delle abrogazioni della vigente normativa, propongo di spostare la norma nell'articolo 28, dove potrebbe essere inserita dopo il settimo comma.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Metto ai voti, nel suo insieme, il nuovo testo dell'articolo 28.

**E approvato.**

#### Art. 31.

##### (*Quote annuali di spese pluriennali*)

Le disposizioni che determinano le quote annuali di spesa di leggi a carattere pluriennale, escluse quelle previste dal secondo comma dell'articolo 15 della presente legge, cessano di avere validità a partire dall'esercizio finanziario in cui entra in vigore la presente legge.

L'indicazione della quota destinata a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale è rinviata alla legge di approvazione del bilancio.

In sede di prima applicazione il Ministro del tesoro è autorizzato ad individuare, con propri decreti, le leggi cui si riferisce la deroga prevista dal secondo comma dell'articolo 15 della presente legge.

Il Ministro del tesoro, con apposita nota da trasmettere al Parlamento, motiva le ragioni delle scelte effettuate.

Al secondo comma dell'articolo il Governo propone un emendamento tendente a sostituire le parole: « di approvazione del bilancio », con l'altra: « finanziaria ».

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.**  
Sono favorevole a tale proposta.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento proposto dal Governo.

**E approvato.**

Metto ai voti l'articolo 31 quale risulta con l'emendamento testè approvato.

**E approvato.**

#### Art. 32.

##### (*Disponibilità presso aziende di credito*)

Per un periodo non superiore a sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge gli enti di cui ai precedenti articoli 25 e 26 possono mantenere disponibilità presso aziende di credito per una consistenza pari a quella in essere alla data del 31 marzo 1978.

**E approvato.**

Dopo l'articolo 32, il relatore, senatore Bollini, ha presentato i seguenti articoli aggiuntivi in materia di procedimenti amministrativi:

#### Art. 32-bis.

Sono presentati alla Corte dei conti, perchè, esercitato il controllo di legittimità, vi si apponga il visto e ne sia fatta la registrazione, i decreti del Presidente della Repubblica.

Sono esclusi dal visto e dalla registrazione i decreti previsti dal regio decreto del 27 luglio 1934, n. 1332.

#### Art. 32-ter.

La Corte dei conti esercita, riferendone al Parlamento, il controllo di gestione sulle amministrazioni dello Stato con le pro-

cedure che saranno determinate mediante regolamento di esecuzione. Le amministrazioni e i privati contraenti e beneficiari sono tenuti a fornire su invito della Corte i documenti che essa ritiene opportuno richiedere ai fini del controllo di gestione.

*Art. 32-quater.*

Sono abrogati gli articoli da 17 a 21 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

*Art. 32-quinquies.*

A tutti gli enti pubblici di erogazione si applicano le norme dell'articolo 4 della legge 20 luglio 1977, n. 407.

Mi permetterei di invitarla, senatore Bollini, a ritirare questi emendamenti, interpretando anche, io ritengo, il pensiero della Commissione.

Si tratta, infatti, di proposte che coinvolgono una materia molto rilevante che interessa questioni politico-istituzionali in ordine alle quali, in sede di Sottocommissione, le parti politiche non hanno avuto modo di esprimersi compiutamente.

Di conseguenza, senatore Bollini, mi sentirei in grande imbarazzo se, in questa sede, ponessi in discussione un argomento come quello che forma oggetto degli emendamenti da lei proposti che, ripeto, sarebbe preferibile fossero ritirati.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.**  
Prima di prendere una decisione, signor Presidente, vorrei conoscere il parere del rappresentante del Governo a questo riguardo.

**P R E S I D E N T E .** Preciso, senatore Bollini, che anche se il parere del Governo fosse favorevole mi vedrei costretto ad insistere per farle ritirare gli emendamenti.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.**  
Signor Presidente, non è che io abbia intenzione di non aderire al suo invito: soltanto, vorrei sapere se il Governo è favorevole o

contrario a questi emendamenti. Se poi il Governo non volesse pronunciarsi, io aderirò all'invito rivoltomi; tuttavia, mi interesserebbe sapere se la normativa oggetto dei miei emendamenti potrebbe essere riproposta in altra sede in modo autonomo, ricorrendo ad un nuovo disegno di legge.

**C A R O L L O .** Permetta, signor Presidente, che sia io a chiedere — per evidenti ragioni di valutazione politica — di sospendere la seduta onde consentirmi di consultare il direttivo del mio Gruppo politico prima di affrontare la discussione sulle proposte del senatore Bollini. Mi sembra, comunque, che l'invito che ella ha rivolto all'onorevole collega sia più che giustificato.

**B O L L I N I , relatore alla Commissione.**  
Preso atto degli orientamento emersi, dichiaro di ritirare gli emendamenti da me proposti.

**P R E S I D E N T E .** La ringrazio vivamente, senatore Bollini, anche a nome della Commissione.

Passiamo ora all'articolo 33, di cui do lettura:

*Art. 33.*

*(Applicazione della presente legge)*

Le norme della presente legge si applicano a decorrere dall'anno finanziario 1979.

**È approvato.**

L'esame degli articoli è così esaurito.

Occorre ora procedere al conferimento del mandato per la relazione all'Assemblea sul testo approvato. Propongo che tale incarico venga conferito allo stesso relatore alla Commissione senatore Bollini.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

*La seduta termina alle ore 20,40.*