

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BERTONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 MARZO 1959

Modifiche agli articoli 34 e 35 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato

ONOREVOLI SENATORI. — Questo disegno di legge era stato presentato al Senato (ed anche alla Camera dei deputati) in data 15 novembre 1956; ma non fu discusso nel corso della legislatura, onde lo si ripresenta *ex novo*, con la speranza e l'augurio che il Senato lo voglia prendere in esame, addividendo a quelle deliberazioni che riterrà opportune.

Per brevità si ripete la relazione del 15 novembre 1956, che si stima sufficientemente ampia e dettagliata a dimostrazione del disegno stesso.

« Il presente disegno di legge è il risultato dei lavori della Commissione interparlamentare di studio, nominata a fine ottobre 1955 al fine di semplificare ed aggiornare le disposizioni della legge generale di contabilità e le norme regolamentari sulla presentazione e discussione dei bilanci, in guisa da rendere possibile l'approvazione degli stessi entro l'esercizio cui si riferiscono e di porre così termine alla consuetudine dell'esercizio provvisorio, origine di tanti inconvenienti, da tutti riconosciuti e lamentati.

La Commissione, composta di dodici Senatori e dodici Deputati, designati dai Pre-

sidenti delle due Camere, ha cercato di adempiere nel miglior modo al non facile compito; e del suo lavoro è conclusione il disegno in esame, che venne anzitutto, insieme ad una ampia relazione illustrativa, consegnato ai Presidenti delle due Camere, dai quali il mandato era stato ricevuto. Questa relazione, che spiega l'*iter* della riforma, viene distribuita insieme al disegno e costituirà una utile fonte di richiamo e di riferimento.

Presentando il disegno per mandato della Commissione, brevi cenni bastano a dirne la portata e la struttura. La presentazione dei bilanci è attualmente regolata dagli articoli 34 e 35 della legge di contabilità 18 novembre 1923, n. 2440, modificati rispettivamente dalla legge 9 dicembre 1928, numero 2783, e dal regio decreto-legge 10 maggio 1925, n. 596:

Art. 34.

Nel mese di gennaio il Ministro per le finanze presenterà al Parlamento:

1) il rendiconto generale dell'esercizio scaduto al 30 giugno;

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2) il bilancio di previsione dell'esercizio venturo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata e da quelli delle spese distinti per Ministeri.

Se nei termini indicati il Parlamento non è riunito, il rendiconto ed il bilancio sono distribuiti ai membri di esso.

Se la Camera dei deputati è disciolta, i detti documenti sono pubblicati, per riassunto, nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno e presentati alla nuova Camera tosto che sia costituita.

Art. 35.

I singoli stati di previsione della spesa formano oggetto di altrettanti disegni di legge.

Il disegno di legge relativo allo stato di previsione del Ministero delle finanze comprende anche lo stato di previsione dell'entrata e il riepilogo generale del bilancio preventivo.

Il testo proposto dalla Commissione di studio è il seguente:

Art. 34.

Nel mese di gennaio il Ministro del tesoro presenta al Parlamento:

1) il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 30 giugno precedente;

2) il bilancio di previsione per l'esercizio venturo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata e da quelli della spesa distinti per Ministeri.

Art. 35.

Lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa, con gli annessi bilanci delle Amministrazioni autonome dello Stato, formano oggetto di un solo disegno di legge, che comprende anche il riepilogo generale del bilancio.

Il disegno di legge è preceduto da una relazione generale del Ministro proponente

e, per ciascuno degli stati di previsione, da una relazione illustrativa del Ministro responsabile della gestione.

Per l'articolo 34, come si vede, la diversità consiste solo nella soppressione dei due commi che fanno seguito al numero 2. Le ragioni di questa soppressione sono state esposte nella relazione al disegno di legge Pella del 13 dicembre 1950. Per il primo comma, si tratta di provvedimento rientrante nei poteri e nella funzione della Presidenza dell'Assemblea. Per il secondo comma, la Corte dei conti, nell'esaminare il disegno Pella, aveva espresso il seguente parere: "Sembra alla Corte che tale comma vada soppresso, in quanto, anche in caso di scioglimento delle Camere, deve ritenersi applicabile il disposto dell'articolo 61 della Costituzione, il quale, nel regolare il trapasso normale dei poteri delle Assemblee legislative nel caso delle elezioni, stabilisce che, fino a che non sono riunite le nuove Camere, sono prorogati i poteri delle precedenti; e quando le Assemblee fossero disciolte, potrebbe sempre utilmente soccorrere, anche per le leggi di bilancio, il disposto dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, il quale prevede, in casi straordinari ed urgenti, il ricorso da parte del Governo alla emanazione di decreti-legge, da presentarsi il giorno stesso, per la conversione, alle Camere, che, anche se disciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro 5 giorni".

La Commissione di studio ha ritenuto giuridicamente corretta tale soluzione. L'articolo 34 pertanto non ha subito mutamento di sostanza. Lo ha invece subito l'articolo 35 che, nel testo attuale, e ancora sulle tracce del disegno Pella, sostituisce alla presentazione di tanti disegni di legge quanti sono gli stati di previsione, un solo disegno. È materia che ha formato oggetto di profonde e severe meditazioni da parte di parlamentari e studiosi: è doveroso ricordare le elaborazioni dei senatori Ruini e Paratore, dell'onorevole Castelli Avolio, dei dottori Bezzi e Troisi, funzionari del Senato, seguite da studi apparsi sulle Riviste finanziarie, e le

conclusioni a cui è pervenuto il Convegno indetto in materia dall'Istituto di studi parlamentari. La Commissione ha esaminato con doverosa attenzione tali studi ed è giunta alle conclusioni sottoposte al giudizio del Parlamento, per una parte, e, per l'altra, a quello degli Uffici di Presidenza delle due Camere, in relazione alle modifiche proposte alle disposizioni regolamentari che attualmente concernono la materia. Nella relazione della Commissione di studio tali modifiche sono indicate: alle Giunte del Regolamento il compito di vagliarle e giudicarne la ammissibilità (1).

Non è il caso di aggiungere che il fine a cui si vuole giungere, della approvazione dei bilanci entro il 30 giugno, ha come presupposto non soltanto l'adattamento a tal fine delle disposizioni della legge di contabilità, ma altresì quello delle disposizioni regolamentari che guidano la procedura delle discussioni.

Per quanto riguarda la legge di contabilità, in un primo tempo era sembrato insormontabile l'ostacolo alla presentazione di un solo disegno di legge per tutti gli stati di previsione, sia nell'articolo 35 sovracitato della legge di contabilità, ma soprattutto nell'articolo 81 della Costituzione, che poteva venire interpretato nello stesso senso, e cioè occorrere per ogni stato di previsione il proprio disegno di legge. Ma studi più approfonditi della delicata materia hanno consentito di accogliere l'opinione già espressa dalla Corte dei conti nel 1950, e illustrata dagli studiosi successivi del problema, che cioè, in sostanza, il bilancio dello Stato è uno solo, sia pure articolato negli stati di previsione dei singoli Ministeri, e che nulla vieta di

(1) Recentemente il dottor Maccanico, Vice Direttore alla Camera dei deputati, ha trattato con profondità di concetti e di richiami la materia (vedi Volume II degli « Studi » sulla Costituzione, ad iniziativa del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione); studio da cui si possono trarre utili elementi di giudizio.

presentare con un solo disegno di legge tutti gli stati di previsione, quando l'esame e la discussione di ciascuno di essi sia assicurato nella sua pienezza, così come se fossero presentati distintamente, sia ad opera delle Commissioni permanenti sia ad opera della Commissione di finanze e tesoro, confortata e sorretta, in tale fase di esame delle singole relazioni delle Commissioni, dalla presenza e dall'ausilio consultivo dei Presidenti e dei relatori delle Commissioni stesse.

Posta la riforma della legge di contabilità su tali basi, la Commissione ha ritenuto che sia buona cosa fare il possibile per tentarne senz'altro l'esperimento.

Ed infine giova ancora far presente, e nella Commissione ciò fu fin dalla prima riunione autorevolmente rilevato, che alle nuove disposizioni della legge e dei regolamenti deve affiancarsi la buona volontà delle Assemblee. Il regime di esercizio provvisorio, in sostanza, ha sempre voluto significare la discussione e l'approvazione di tutti o gran parte dei bilanci nel mese di ottobre, con grave disagio e disturbo dei lavori parlamentari, tanto al Senato quanto alla Camera. Ora, non si vede perchè con un metodo di autodisciplina non si possa e non si debba fare quanto si fa e si è sempre fatto per necessità in regime di esercizio provvisorio, e cioè esaurire non in un mese, ma in un tempo sensibilmente più ampio, ma entro i termini dell'esercizio finanziario, lo esame, la discussione e l'approvazione dei bilanci.

Può darsi che, per il raggiungimento di tanto risultato, il Senato ravvisi di rendere migliori le disposizioni di riforma proposte; e i suggerimenti diretti a questo fine non potranno che essere bene accolti. Importante e, ritieni, decisivo, ai fini di una buona amministrazione dello Stato, è che gli esercizi provvisori diventino un ricordo e che l'approvazione dei bilanci rientri nel grande alveo della normalità formale e sostanziale, indice e garanzia di sano regime amministrativo e politico".

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

Gli articoli 34 e 35 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, modificati rispettivamente dall'articolo 6 della legge 9 dicembre 1923, n. 2783, e dall'articolo 1 del regio decreto-legge 10 maggio 1925, n. 596, convertito nella legge 18 marzo 1926, n. 562, sono sostituiti dai seguenti:

« *Art. 34.* — Nel mese di gennaio il Ministro del tesoro presenta al Parlamento:

1) il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 30 giugno precedente;

2) il bilancio di previsione per l'esercizio venturo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata e da quelli della spesa distinti per Ministeri ».

« *Art. 35.* — Lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa, con gli annessi bilanci delle Amministrazioni autonome dello Stato, formano oggetto di un solo disegno di legge, che comprende anche il riepilogo generale del bilancio.

« Il disegno di legge è preceduto da una relazione generale del Ministro proponente e, per ciascuno degli stati di previsione, da una relazione illustrativa del Ministro responsabile della gestione ».