

(N. 1412-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori RUINI, PARATORE, GASPAROTTO, CASTELNUOVO, FRASSATI,
REALE Vito, RIZZO Giambattista, COFFARI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 DICEMBRE 1950

Presentata nella seduta del 20 novembre 1951

Disposizioni per la determinazione dell'anno finanziario e per l'esame
e l'approvazione dei bilanci.

ONOREVOLI SENATORI. — La proposta di legge, di iniziativa degli onorevoli senatori Ruini, Paratore, Gasparotto, Castelnuovo, Frassati, Reale Vito, Rizzo Giambattista e Coffari, tende principalmente, come gli stessi proponenti dichiarano, a rendere « più rapido l'esame dei bilanci da parte del Parlamento ».

Per comprendere pienamente la portata di questo disegno di legge, conviene anzitutto ricordare le disposizioni legislative che regolano la materia della approvazione dei bilanci.

L'articolo 34 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 disponeva: a) la presentazione al Parlamento, entro il 31 dicembre

di ogni anno, del rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 30 giugno precedente; b) la presentazione, entro il 31 gennaio di ogni anno, del bilancio di previsione per l'esercizio successivo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata e dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri.

Lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione delle spese venivano così a costituire il « bilancio di previsione » cioè un atto concettualmente unitario. Il successivo articolo 35 dello stesso regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, stabiliva che lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previ-

sione della spesa dovessero formare oggetto di altrettanti disegni di legge. Dal combinato disposto delle due norme non appariva chiaro se la separazione dei disegni di legge dovesse intendersi riferita alle due categorie (stato di previsione dell'entrata-stato di previsione delle spese distinti per Ministero) ovvero estendersi anche ai singoli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri. La questione fu chiarita con una nuova formulazione data al citato articolo 35 con il regio decreto-legge 10 maggio 1925, n. 596 in cui fu precisato: a) che il disegno di legge relativo allo stato di previsione del Ministero delle finanze comprendeva anche lo stato di previsione dell'entrata ed il riepilogo generale del bilancio preventivo; b) che i singoli stati di previsione della spesa dovevano formare oggetto di altrettanti disegni di legge. Con legge 9 dicembre 1928, n. 2783, si provvede infine a unificare i termini di presentazione al Parlamento sia del rendiconto dell'esercizio scaduto che del bilancio di previsione. Si stabilì, infatti, che la presentazione di ambedue gli atti dovesse avvenire ad una stessa data entro il 31 gennaio.

Tali le disposizioni, che regolavano la materia fino all'entrata in vigore della legge 1° agosto 1949, n. 639 che prescrisse al Ministro del tesoro di presentare al Parlamento — insieme al rendiconto dell'esercizio scaduto ed ai bilanci di previsione dell'esercizio venturo — una relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Seguendo così l'esempio dell'Inghilterra, dove il bilancio è accompagnato dal così detto « White Paper » coi dati fondamentali della situazione economica del Paese, degli Stati Uniti d'America, dove dal 1946 il Presidente è tenuto a presentare al Congresso un « Rapporto economico » sulla situazione generale dell'economia nazionale, e di altri Stati, quali il Belgio, l'Olanda, la Svezia e la Norvegia, il Parlamento italiano apprestò un utile strumento di valutazione complessiva e un indirizzo di orientamento della vita economica del Paese. La finanza pubblica ha ormai perduto il suo originario carattere di provento e contabilità patrimoniale per assumere quello di prelievo del reddito nazionale, donde la necessità di integrare il dato finanziario con

quello economico. Da tale esigenza, ormai universalmente riconosciuta, discende, come logica conseguenza, la necessità di rivedere le classiche procedure parlamentari per l'approvazione dei bilanci. Nella V Sessione di Basilea (settembre 1949) dello « Institut international de Finances publiques » fu giustamente rilevata la necessità di orientare l'esame dei bilanci verso una valutazione sintetica, dei dati finanziari e di concentrare le discussioni sulle grandi linee di classificazione della pubblica spesa. Invero, se il bilancio preventivo è uno degli elementi — certamente non fra i meno importanti — del complesso quadro della politica economica, la discussione parlamentare sulla pubblica finanza non può razionalmente sottrarsi all'esigenza della sintesi, che viene peraltro ad imporsi anche per motivi pratici specialmente a quei Parlamenti, cui, come al nostro, la Costituzione attribuisca tanti e così larghi poteri in tutti i settori della vita nazionale.

In un recente studio, condotto da Federico Mohrhoff sulla discussione dei bilanci nel nostro Parlamento, è stato rilevato che per l'approvazione dei bilanci di previsione del 1950-1951 il Senato ha impiegato 186 ore sulle complessive 808 ore di durata delle sedute pubbliche, tenute dall'Assemblea dal 1° gennaio al 31 ottobre 1950, e la Camera dei deputati 277 ore su 805.

* * *

I. Per attuare la rilevata esigenza di semplificazione, sono state considerate tre possibilità: a) attribuire alle Commissioni permanenti l'esame e l'approvazione dei singoli bilanci; b) riunire tutti i bilanci in un bilancio unico, mediante un solo disegno di legge che avesse come allegati gli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri; c) limitare la discussione generale allo stato di previsione dell'entrata, che contenendo, già in base alle norme vigenti sulla contabilità di Stato, il riepilogo della spesa dei singoli Ministeri, costituisce sostanzialmente il bilancio generale dello Stato; di conseguenza limitare la discussione in Assemblea ai soli capitoli dei bilanci dei singoli Ministeri.

Il primo sistema (deferimento alle Commissioni permanenti in sede deliberante) è tassativamente vietato dall'articolo 77 della Costituzione, il quale prescrive che « l'approvazione di bilanci e consuntivi » deve seguire « la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere ».

Il secondo sistema (unico disegno di legge per tutti i bilanci) fu proposto, dopo conforme parere della Corte dei conti a sezioni riunite, col disegno di legge presentato dal Ministro del tesoro alla Camera dei deputati e da questa approvato nella seduta del 19 dicembre 1950. Senonchè, il Senato non ritenne di approvare questa innovazione che, come si esprimono gli onorevoli proponenti nella relazione al presente disegno di legge, avrebbe potuto « offrire il fianco a dubbi » sulla sua aderenza alla lettera della Costituzione, che quasi sempre parla di « bilanci » al plurale. Gli onorevoli proponenti osservano, altresì, che non sembra opportuno dar adito a tali dubbi, dal momento che è « possibile ottenere analoghi effetti pratici di connessione e di rapidità senza ricorrere alla forma di bilancio unico ».

A tale scopo il disegno di legge propone di stabilire che la discussione generale in Assemblea abbia luogo soltanto in sede di esame ed approvazione dello stato di previsione dell'entrata che, comprendendo anche il riepilogo della spesa per i singoli Ministeri, assorbe la discussione generale sui disegni di legge relativi agli stati di previsione della spesa di ciascun Ministero.

Discusso e approvato il bilancio generale, i singoli stati di previsione passeranno alle Commissioni permanenti in sede referente per l'esame tecnico ed amministrativo dei servizi, cui la spesa si riferisce; dopo di che, i bilanci dei singoli Ministeri saranno rimessi all'Assemblea per la discussione e l'approvazione dei capitoli. Per l'adozione della proposta procedura, non sembra necessaria una riforma dei regolamenti interni delle due Camere, in quanto già questi consentono — come osservano gli onorevoli proponenti del disegno di legge, e come osserva l'onorevole Ruini in una pregevole sua monografia sul bilancio dello Stato — che possa aver luogo un'unica discussione generale per disegni di legge che,

pur distinti formalmente, abbiano tuttavia ad oggetto materie tra loro connesse. La riunibilità per connessione appare pienamente giustificata in base alla considerazione che già nel riepilogo delle spese, facente parte del bilancio generale di previsione, si riflettono gli indirizzi fondamentali dei servizi che ciascun Ministero è posto in grado di esplicitare appunto con l'impostazione della spesa rispettivamente assegnata. Pertanto, specialmente se la discussione sul bilancio generale si concentrasse sempre più nell'analisi della ripartizione della spesa in relazione al soddisfacimento dei bisogni della collettività nazionale, la discussione generale per ogni singolo bilancio verrebbe ad essere un *bis in idem*.

La connessione fra il riepilogo delle spese assegnate ai vari Ministeri ed i singoli stati di previsione chiaramente esiste per quei Ministeri la cui attività si svolge prevalentemente mediante servizi collegati alla spesa. Qualche dubbio può sorgere per il bilancio del Ministero degli affari esteri, i cui capitoli non offrono sufficiente indicazione dell'indirizzo generale della politica del Ministero stesso. In altri termini, il principio della riunibilità per connessione di materia potrebbe ritenersi inapplicabile a quei dicasteri la cui attività non sia del tutto collegata con l'impostazione della spesa per i relativi servizi. Ma, come giustamente osservano gli onorevoli proponenti di questo disegno di legge, in materia di lavori parlamentari non tutto può esser regolato con norme scritte di procedura legislativa: da quando il Parlamento esiste le norme derivanti dal costume e dalla prassi ne hanno accompagnata la vita e promosso lo sviluppo. A ciò aggiungasi che la politica estera, anche nel suo insieme, può esser discussa, come di frequente è già avvenuto, anche mediante presentazione di mozioni, ordini del giorno, ecc.

II. Altro importante problema sollevato dal presente disegno di legge è quello della decorrenza dell'anno finanziario. Si propone cioè che l'attuale decorrenza dal 1° luglio al 30 giugno successivo sia ricondotta a quella dell'anno solare. Come è noto, il sistema, che viene ora riproposto, ebbe vigore in Italia fino alla legge dell'8 luglio 1883, che, a partire dal 1884 fissò la decorrenza dell'anno

finanziario dal 1° luglio al 30 giugno successivo.

L'innovazione fu adottata non senza dubbi e perplessità e dopo tre precedenti disegni di legge, che non ebbero successo. Con un disegno di legge del 4 febbraio 1868, il Governo propose di spostare l'inizio dell'anno finanziario dal 1° gennaio al 1° marzo; con un secondo disegno di legge, presentato dal ministro Depretis il 27 marzo 1877, si propose lo spostamento al 1° febbraio; con un terzo disegno di legge, presentato dal ministro Magliani il 23 gennaio 1882, si ripropose la data del 1° marzo.

Ma tutti questi disegni di legge non ricevettero l'approvazione delle Camere: soltanto nel 1883 fu finalmente approvato lo spostamento dell'anno finanziario dal primo gennaio al primo luglio. A favore delle opposte tesi sulla decorrenza dell'anno finanziario si è fatto valere il medesimo argomento: la necessità di evitare l'esercizio provvisorio, il che prova — e la prassi conferma — che l'inconveniente dell'esercizio provvisorio non dipende dalla data di inizio dell'anno finanziario. Infatti fino al 1884 (anno in cui la decorrenza dell'esercizio finanziario fu spostata dal 1° gennaio al 30 giugno) soltanto tre volte (1871, 1881, 1882) gli stati di previsione furono approvati prima che iniziasse l'anno finanziario; ma il malanno dell'esercizio provvisorio non cessò neppure dopo lo spostamento dei *dies a quo* dell'anno finanziario. Una volta introdotta l'innovazione, essa rimase ferma per motivi di opportunità parlamentare, perchè il ritorno all'anno solare avrebbe implicato la presentazione dei bilanci a metà anno, cioè in un periodo assai prossimo alle vacanze estive. Ma la coincidenza dell'anno finanziario con l'anno solare s'impone ormai, per motivi che sembrano decisivi ed inoppugnabili.

Già la Commissione di studio, istituita dal Ministero della Costituente, pose in rilievo questa necessità ed aggiunse che se l'ostacolo al ritorno all'anno solare sta nella complicatezza della procedura di approvazione dei bilanci, nulla si opponeva a promuoverne un adeguato snellimento; ciò è tanto indispensabile che anche nel presente disegno di legge le due proposte: snellimento della procedura di approvazione dei bilanci ed inizio dell'anno finanziario al 1° gennaio, si presentano tra loro indispensa-

bilmente connesse, senza di che indubbiamente crescerebbero le probabilità di ricorso all'esercizio provvisorio.

Accogliendosi congiuntamente le due proposte, mentre non si darebbero nuovi incentivi di ritardo alla tempestiva approvazione degli stati di previsione, si usufruirebbe in pieno dei vantaggi dell'anno solare, che consistono: a) nella coincidenza dell'anno finanziario col periodo di percezione dei tributi, il che evita lo sfasamento fra i documenti finanziari di bilancio e le rilevazioni statistiche nella riscossione delle imposte; b) nella coincidenza dell'anno finanziario dello Stato con quello delle Amministrazioni locali, dell'Istituto di emissione, degli istituti di previdenza e di assistenza e di ogni altro ente parastatale, i cui nessi con la pubblica finanza si fanno sempre più stretti; c) nella coincidenza con le rilevazioni statistiche e demografiche dei dati relativi all'economia del Paese, coincidenza che appare sempre più indispensabile se è vero, come è vero, che il bilancio dello Stato è uno dei maggiori capitoli dell'economia nazionale, tant'è che la legge 1° agosto 1949, n. 639 prescrive al Ministero del tesoro di presentare i bilanci assieme alla relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Per gli esposti motivi, anche questa proposta merita, ad avviso della Commissione, piena approvazione.

III. Merita apposita menzione anche l'altra proposta, contenuta nel disegno di legge di cui trattasi, che tende a fare obbligo al Ministro del tesoro di presentare entro il 31 maggio al Parlamento, assieme agli altri documenti, « uno stato di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio in corso ».

Il lungo lasso di tempo, che corre tra la compilazione del bilancio di previsione e la concretezza della spesa, provoca sfasamenti e necessità di adeguamenti, cui si fa fronte con una molteplicità di note di variazione, le quali, rispondendo a necessità contingenti, non si prestano ad una visione di insieme del movimento di assestamento del bilancio nel corso della sua attuazione.

Appare perciò evidente la opportunità di introdurre anche quest'altra innovazione, che avvicina sempre più il Parlamento dell'andamento della pubblica finanza.

IV. Per raggiungere le finalità, alle quali si ispira l'unito disegno di legge, la Commissione ritiene inoltre opportuno che:

a) debba esser marcata la importanza del riepilogo della spesa, in modo che il medesimo non sia considerato come un appendice dello stato di previsione dell'entrata, ma come una parte integrante del bilancio; in tal senso la Commissione ha proposto di modificare il paragrafo c) dell'articolo 2 nel modo indicato nel testo annesso alla presente relazione;

b) debba esser prescritto che i singoli stati di previsione, anzicchè essere preceduti, come ora avviene, da una sola relazione contabile che sembra ridurli a mero fatto amministrativo, debbano esser preceduti da una relazione del Ministro responsabile che ponga in evidenza i criteri tecnici ai quali lo stato di previsione nella sua struttura si ispira, il che renderà possibile in seno alla competente Commissione una più ordinata e penetrante discussione dei bilanci;

c) il Ministro del tesoro debba presentare al Parlamento i bilanci già stampati, in modo

da eliminare la perdita di tempo richiesta dalla stampa dei documenti ad opera delle tipografie delle Camere, onde consentire l'immediato deferimento dei bilanci alle Commissioni.

V. Oltre le accennate proposte, da tradursi in disposizioni legislative, la Commissione raccomanda al Governo che, in occasione della riforma della legge sulla contabilità dello Stato, sia migliorata la forma della presentazione contabile dei bilanci, in modo da renderne più agevole l'esame e la comprensione.

* * *

Onorevoli colleghi, il disegno di legge sottoposto alla vostra approvazione tende ad apportare notevoli miglioramenti alla procedura mediante la quale il Parlamento esercita una delle sue più importanti funzioni: l'esame e l'approvazione dei bilanci.

La Commissione, pertanto, invita il Senato ad approvarlo.

Bosco, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE
TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1.

L'anno finanziario coincide con quello solare :
(comincia col 1° gennaio e termina col 31 dicembre).

Art. 2.

Il Ministro del tesoro presenta entro il 31 maggio al Parlamento, con una esposizione generale:

a) la relazione sulla situazione economica del Paese;

b) il rendiconto finanziario dell'esercizio scaduto al 31 dicembre precedente;

c) uno stato di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio in corso;

d) il bilancio dell'esercizio venturo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata col riepilogo delle spese e degli stati di previsione delle spese distinte per Ministeri.

Dopo la discussione generale e l'approvazione dello stato di previsione dell'entrata col riepilogo della spesa, si procede alla discussione ed all'approvazione per capitoli dei singoli stati di previsione.

Art. 3.

Per la prima applicazione della presente legge il Ministro del tesoro presenterà entro il maggio 1952 al Parlamento, insieme allo stato di previsione per il successivo esercizio 1953, le previsioni di entrata e di spesa per il semestre 1° luglio-31 dicembre 1952.

Art. 4.

Il Governo della Repubblica è autorizzato a coordinare con questa legge le disposizioni delle leggi vigenti.

DISEGNO DI LEGGE
TESTO DELLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico.

Art. 2.

Il Ministro del tesoro presenta già stampati entro il 31 maggio al Parlamento, con una esposizione generale:

Identico.

Identico.

Identico.

d) il bilancio dell'esercizio venturo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata dal riepilogo della spesa e dagli stati di previsione delle spese distinte per Ministeri.

Ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri sarà preceduto da una relazione illustrativa del Ministro responsabile.

Dopo la discussione generale e l'approvazione dello stato di previsione dell'entrata e del riepilogo della spesa, si procede alla discussione ed all'approvazione per capitoli dei singoli stati di previsione.

Art. 3.

Identico.

Art. 4.

Identico.