

(N. 1454-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 19 dicembre 1950 (V. Stampato N. 1716)

presentato dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 20 DICEMBRE 1950

Comunicata alla Presidenza il 17 gennaio 1951

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

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che qui si sottopone al nostro esame e al nostro voto riguarda taluni ritocchi della legge di contabilità: e non di poco momento.

I.

LO STATO DELLA LEGISLAZIONE.

Occorre ricordare che l'articolo 34 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, contenente: « Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità gene-

rale dello Stato », 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, sempre al Parlamento, 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.

L'articolo 35 dello stesso regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, disponeva che lo stato di previsione dell'entrata ed i singoli stati di previsione della spesa dovevano formare oggetto di altrettanti disegni di legge, e che,

con la legge relativa allo stato di previsione dell'entrata veniva approvato il riepilogo generale del bilancio preventivo.

Successivamente, una legge 9 dicembre 1928, n. 2783, contenente « Modificazioni alla legge per la contabilità generale dello Stato », sostituiva il citato articolo 34 con un suo articolo 6, ove si stabiliva che la presentazione del rendiconto generale dell'esercizio scaduto al 30 giugno di ogni anno e la presentazione del bilancio di previsione dell'esercizio maturando dal 1° luglio dell'anno seguente e costituito dallo stato di previsione dell'entrata e dagli stati di previsione distinti per Ministeri, anziché a date diverse (rispettivamente entro dicembre ed entro gennaio) avvenissero tutte e due ad una stessa data, che si stabiliva entro il 31 gennaio.

Infine, altro regio decreto-legge 10 maggio 1925, n. 596, recante anch'esso « Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 », sostituiva la formula dell'articolo 35 sopracitato con altra, in cui era confermato che i singoli stati di previsione della spesa dovevano formare oggetto di altrettanti disegni di legge, ed era chiarito che il disegno di legge relativo allo stato di previsione del Ministero delle finanze comprendeva anche lo stato di previsione dell'entrata e il riepilogo generale del bilancio preventivo.

Tali le disposizioni di legge che hanno governato la materia sino all'approvazione dei bilanci per l'esercizio in corso 1950-1951.

II.

LA FORMULA SOSTANZIALMENTE INNOVATRICE PROPOSTA NEL PRESENTE DISEGNO.

Orbene, col disegno di legge n. 1454 testè approvato dall'altro ramo del Parlamento e che viene sottoposto alla nostra Assemblea, si riprende la materia e le si dà un'impostazione nuova, formulata in due disposizioni, di cui la prima (art. 1, modificazione dell'articolo 34) concerne i termini di presentazione dei bilanci (rendiconto entro gennaio e previsione entro febbraio); la seconda (art. 1, modificazione dell'art. 35) riduce i bilanci in unica entità legislativa; la terza (art. 2) stabilisce la

decorrenza del nuovo regime dalla previsione 1951-1952. Delle tre disposizioni la seconda è la più importante. Essa comporta: a) l'accentramento di tutti gli stati di previsione in un unico disegno di legge; b) una discussione e votazione unica sull'intero bilancio in sede di Assemblea generale; c) il deferimento dell'esame e approvazione dei singoli stati di previsione alle competenti Commissioni legislative.

La relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge giustifica questa modificazione sia appoggiandosi a rilievi fatti dagli Organi parlamentari circa l'attenuato risalto d'insieme della vita dell'azienda economica pubblica causato dal frazionamento dei dibattiti sul bilancio che si conducono su singoli disegni di legge, sia dalla difficoltà di contenere la durata dei dibattiti stessi entro i limiti di tempo voluti dalla legge per evitare l'eccezionalità dell'esercizio provvisorio, sostanzialmente condannato dalla Costituzione.

Di rincalzo, la Commissione competente dell'altra Camera confortava la tesi ministeriale. Epperò, sembrando la formula di solare e indiscutibile accettabilità, il disegno di legge otteneva i carismi della più invidiabile velocità di marcia: poichè, presentato il 13 dicembre 1950, corredato del parere favorevole della Commissione competente il 15 dicembre, veniva nella seduta pomeridiana del 19 stesso mese discusso e approvato, facendosene il dì seguente, 20 dicembre 1950, presentazione alla Presidenza del Senato.

Or sembra alla vostra Commissione che il tema esiga nuova e non meno attenta considerazione.

III.

APPREZZAMENTO CRITICO DELLA FORMULA PROPOSTA.

Parliamo della proposta di accentrare in un unico disegno di legge, in una unica entità legislativa, i diversi stati di previsione e cioè lo stato di previsione dell'entrata, gli stati di previsione della spesa, gli annessi bilanci delle Aziende autonome: — la quale unicità sostituirebbe l'attuale pluralità dei disegni di legge, correlativamente e distintamente per singoli

Ministeri, di cui quello del Ministero del tesoro comprende anche lo stato di previsione della entrata e il riepilogo del bilancio di previsione.

Diciamo subito che la dottrina della finanza moderna contempla e definisce il bilancio, non solo come una enunciazione in quadri e cifre degli effetti finanziari di leggi già approvate, ma come un vero e proprio atto politico nel senso più alto e rigoroso della parola; come un documento della politica generale e particolare dello Stato espressa in termini di sacrificio sociale monetario, e implicante la autorizzazione preventiva e il giudizio consuntivo degli organi parlamentari: dei quali organi essendo ragion d'essere la rappresentanza e la difesa politica dei cittadini, è dunque funzione fondamentale e insopprimibile, sia sotto l'aspetto storico, sia sotto l'aspetto logico, la discussione, l'approvazione, il controllo del bilancio. Direttive politiche, dottrine dello Stato, urto sociale d'interessi, sperimenti di riforma strutturale ecc., tutto si riflette direttamente e definitivamente nel bilancio: tutto, in ultima analisi, è bilancio. Scalpite questo granito angolare del « bilancio atto politico », sostituitegli, colpo a colpo, il mattone malcotto del « bilancio prospetto contabile », e voi avrete lavorato alla graduale deformazione del concetto di regime democratico-parlamentare, con tutte quelle conseguenze di progressivo e disastroso discredito degli istituti di rappresentanza e tutela politica che non è nè difficile nè accademico immaginare.

Tanto poco difficile e tanto poco accademico, che la Costituzione patria si è pronunciata chiaramente in proposito, agli articoli 72 e 81. Il primo dei quali esige « sempre » l'esame e l'approvazione « diretta » delle Camere per i disegni di legge concernenti « i bilanci e consuntivi », messi allo stesso livello e grado dei disegni di legge concernenti materia costituzionale, materia elettorale, materia di trattati internazionali, cioè le materie massime e squisitamente politiche della vita nazionale. E quanto al secondo, esplicitamente sancisce che le Camere approvano ogni anno « i bilanci » e il rendiconto consuntivo.

Gli è perciò che la vostra Commissione ritiene non potersi prescindere nè da quelle considerazioni fondamentali nè da queste categoriche e imperative disposizioni della Suprema

Legge patria, nel giudicare della formula che ci viene proposta.

Questo scrupolo d'altronde ebbe pure (e onestamente ebbe) il Ministro proponente, il quale interpellò in proposito (e doveva) la Corte dei conti. Vero è che questa esprimeva avviso favorevole all'accentramento in unica entità legislativa dei diversi stati di previsione, ma... « nell'espresso presupposto (reca la relazione ministeriale) che non abbiano ad essere menomate le prerogative riservate all'Assemblea plenaria, in materia di bilanci, dall'articolo 72 » sopraccitato.

È chiaro?... Si può dire irriservatamente che si tratti qui d'un parere favorevole?... Fate pure! — sembra dire l'altissimo consenso a Sezioni riunite —. Il sistema attuale è certamente perfezionabile. Cercate voi, scegliete voi, poichè vi appartiene, le formule che realizzino la maggior perfezione, o semplicemente la minor imperfezione. Ma attenti al passaggio a livello!... C'è una barriera abbassata!... C'è il 72 della Costituzione. Fate i conti con esso.

Il Ministero preferisce che i conti li facciamo noi. La responsabilità dunque è nostra: ed è grave: politicamente (per il senso che dobbiamo avere del bilancio: per il senso che il bilancio ha in sè nel regime democratico-parlamentare) e costituzionalmente (per l'enunciato del 72).

Per quel che tocca il primo aspetto del problema, sembra bastare quanto testè si disse sul carattere essenzialmente politico e non essenzialmente contabile del bilancio.

Per quel che tocca il secondo, si vuol richiamare la vostra attenzione, onorevoli Colleghi, soprattutto sulla dizione dell'articolo 72: la quale vuole per i bilanci e i consuntivi ch'essi vengano « sempre » sottoposti alla « procedura normale di esame e di approvazione diretta » della Camera cui sono presentati. *Sempre*: il che esclude qualsiasi eccezione; il che esclude anche soltanto una provvisoria prassi diversa, pur se taluno tentasse giustificarla con un presunto sovraccarico di lavoro legislativo gravante l'Assemblea. Poi, esame e approvazione *diretta*: — e questo esclude che l'esame e l'approvazione dei « bilanci » e dei « consuntivi » si possa fare pel tramite di qualunque organo diverso dall'Assemblea, pur se derivante dal grembo di questa per suddivisione di funzioni,

com'è delle Commissioni: la quale suddivisione d'altronde sembra doversi essenzialmente spiegare per esigenze di funzionamento, intendo di speditezza del lavoro legislativo; tant'è che la funzione politico-legislativa finisce per essere così propriamente prerogativa dell'Assemblea, che basta la richiesta d'un'aliquota minima dei membri d'una qualunque Commissione legislativa per far sì che un disegno di legge dalla sede deliberante di tale Commissione venga senz'altro trasferito all'esame e al voto dell'Assemblea.

Resta pertanto unanime avviso della vostra Commissione di finanza e tesoro che noi usciremmo fuori dalla lettera e dallo spirito della Costituzione se demandassimo alle Commissioni, non soltanto il preventivo esame e la discussione consultativa, ma la deliberazione legislativa, e cioè dunque vincolante, dei bilanci, sottraendoli a quella che la Costituzione chiama esplicitamente « la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera ». Senza dire che per tale via si arriverebbe a quel declassamento del bilancio dal rango di documento altamente e primariamente politico ai bassipiani della ragione semplicemente tecnico-contabile: declassamento, come s'è visto addietro, che snaturerebbe il senso storico e logico dello stesso istituto parlamentare quale si è venuto evolvendo e infine determinando al tempo nostro. E qui per certo si arriva quando la relazione ministeriale dice che ai singoli stati di previsione « sarebbe mantenuta l'autonomia contabile »: qui, ancor più apertamente, quando la relazione della quarta Commissione dell'altro ramo del Parlamento scrive che « i bilanci (tutti i bilanci dunque, e non solo i singoli stati di previsione: *n. d. R.*) ormai altro non sono che la enunciazione prospettica e contabile degli effetti finanziari di leggi già approvate ». Eh no!... queste leggi recano autorizzazioni di spesa e ne fissano i termini di quantità: ma quando si parla di bilanci *da esaminarsi, da discutersi, da approvarsi dall'Assemblea*, è tutta l'attività politica dello Stato, è tutto il programma e la direzione dell'azione di Governo, che vengono sottoposti ad una valutazione, non ragioneristica, ma squisitamente politica; e questo, tanto sul piano generale, quanto sui piani specifici in cui il piano generale si viene necessariamente a distribuire per materia ed a classificare.

Tutto ciò che qui si osserva ha d'altronde tale buon fondamento, che nell'altro ramo dell'Istituto parlamentare, pure approvandosi la proposta formula dell'accentramento di tutti gli stati di previsione in una unica entità legislativa, si è creduto di trovarne ragione nel fatto che, oltre alla funzione legislativa normale, il Parlamento deve oggi svolgere una funzione legislativa straordinaria intesa a realizzare le cospicue leggi di trasformazione strutturale del Paese che la Costituzione prevede: la qual ragione implica (fu detto esplicitamente) che le considerazioni favorevoli alla suddetta formula innovatrice « valgono *naturalmente* per oggi; perchè, quando il complesso della legislazione richiesta dall'attuazione delle norme costituzionali sarà stato realizzato e quando in conseguenza l'attività legislativa del Parlamento potrà rientrare nei limiti della normalità (o anche prima se l'esperienza dovesse suggerire) nulla vieterà che si ritorni ecc. ripristinando le norme che sono *temporaneamente* abolite ».

Ma l'ammettere che dopo la provvisorietà attuale si potrà tornare al sistema solo temporaneamente sospeso, è quanto dire che il sistema attuale è sostanzialmente migliore del sistema oggi proposto (non sarebbe meno che assurdo retrocedere dal meglio al peggio): e che pertanto il sistema oggi proposto non può avere che carattere di temporaneo espediente. Ed allora io mi domando per quale mai accettabile ragione si debba toccare, nel modo che ormai conosciamo, una materia per natura sua politicamente delicatissima, costituzionalmente vigilata e governata, parlamentariamente inquadrata in un regime ch'è il punto d'arrivo di fervide lotte del pensiero e dell'azione!...

Si dice: « almeno si guadagnerà tempo nell'esaminare, discutere, approvare i bilanci ». Affermazione gratuita. Invero, pur nell'ipotesi dell'unica entità legislativa, tanto l'uno quanto l'altro dei due rami del Parlamento avranno il più illimitato diritto di discutere, senza termini di ampiezza e di dettaglio. E non potendosi poi lo stesso ed unico disegno di legge discutere contemporaneamente presso l'uno e presso l'altro ramo, ma dovendosi fare esame discussione approvazione successiva (il tutto poi fra il 1° marzo e il 30 giugno e in concorrenza con tant'altro lavoro legislativo), non sembra audace l'affermazione

esattamente contraria. Con la conseguenza certa che ci andremo a impigliare irreparabilmente in quel sistematico ricorso all'esercizio provvisorio, la cui anormalità è stata in Senato più volte solennemente e, speriamo, non inutilmente denunciata.

IV.

CONCLUSIONE.

Certo si è che il sistema attuale non è privo di inconvenienti. Tutti noi lo riconosciamo: e già si è dato opera alla ricerca di una via di uscita che, senza ridurre la funzione politica eminente del Parlamento in tema di bilanci, così snellisca i congegni tecnici cui tale funzione si affida, da condurci fuori dagli inconvenienti lamentati.

Eppertanto la vostra Commissione non è pregiudizialmente contraria ad una razionale e ben vigilata e definitiva riforma; anzi, espli-

citamente ne vuol sollecitare in questa occasione la ricerca e l'approvazione: ma essa è unanime nel ritenere che tale non sia la riforma che in questo disegno di legge ci viene presentata.

Di conseguenza, la vostra Commissione ha deliberato all'unanimità di proporvi che sia emendato il disegno di legge, approvando l'articolo 1 per quanto concerne la nuova formulazione proposta per l'articolo 34 della legge di contabilità generale, ciò che del resto è in armonia con quanto già deliberato dal Senato stesso in approvazione del disegno di legge n. 243, articolo 1 (presentato nella seduta 26 gennaio 1949), — sopprimendo nello stesso articolo 1 la modificazione dell'articolo 35 della stessa legge di contabilità generale, — approvando l'articolo 2.

Il disegno di legge così emendato dalla vostra Commissione si raccomanda pertanto alla vostra approvazione.

MARCONCINI, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

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

Art. 1.

Gli articoli 34 e 35 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, modificati rispettivamente dall'articolo 6 della legge 9 dicembre 1928, 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 il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 30 giugno precedente.

« Presenta poi, nel mese di febbraio, 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 e con il riepilogo generale del bilancio preventivo, formano oggetto di un solo disegno di legge ».

Art. 2.

Le disposizioni della presente legge hanno effetto a cominciare dal bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1951-52.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DELLA COMMISSIONE

Modifiche all'articolo 34 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato.

Art. 1.

L'articolo 34 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, modificato dall'articolo 6 della legge 9 dicembre 1928, n. 2783, è sostituito dal seguente:

Identico.

Soppresso.

Art. 2.

La presente legge ha effetto a cominciare dal bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1951-52.