

(N. 1412)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 DICEMBRE 1950

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

ONOREVOLI SENATORI. — Questa proposta di legge tende acchè sia reso più completo e nello stesso tempo più rapido l'esame dei bilanci da parte del Parlamento.

A tale scopo con norme tra loro convergenti, modifica da un lato il decorso dell'anno finanziario, e d'altro lato determina gli atti che il Governo deve presentare e la procedura per la discussione e l'approvazione parlamentare.

Secondo le disposizioni vigenti del testo di legge sulla contabilità dello Stato, l'anno finanziario comincia col 1° luglio e termina col 30 giugno dell'anno successivo. Entro il mese di gennaio il Ministro deve presentare al Parlamento il rendiconto generale dell'esercizio scaduto col 30 giugno ed il bilancio dell'esercizio venturo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata e da quelli delle spese distinte per Ministeri.

In seguito ad iniziativa parlamentare (cui si riallaccia la presente proposta) la legge 21 agosto 1949, n. 639, ha stabilito che il Ministro del tesoro deve presentare entro gennaio anche una relazione generale sullo stato economico del Paese. L'esigenza di integrare nell'esame dei bilanci il dato finanziario con quello economico è basata sul fatto storico

che dalla più antica fase nella quale la finanza pubblica aveva essenzialmente natura di provento e di contabilità patrimoniale, e dalla fase successiva in cui ha assunto carattere di prelievo dal reddito nazionale, con l'attuale tecnica di bilancio e di controllo parlamentare, siamo entrati in un processo ancora in svolgimento ove — per l'accresciuto peso del prelievo e per l'orientamento esercitato sull'economia anche privata, — bisogna tener maggior conto dei rapporti fra la finanza pubblica e l'economia del Paese; (di qui gli studi e ricerche sul « bilancio economico », sulla « contabilità nazionale e sociale », e sui criteri e metodi nuovi di gestione e di controllo; ad esempio per settori ed enti cui lo Stato contribuisce normalmente).

Senza anticipare su forme ancora in elaborazione, la recente legge italiana ha dato a tendenze in atto, fra l'altro col libro bianco inglese e col rapporto presidenziale americano, un'espressione di obbligo legislativo, più sistematicamente connesso coi già prescritti bilanci finanziari.

La prima applicazione della nuova legge ha messo in luce gli inconvenienti che derivano dalla determinazione dell'esercizio finan-

ziario nei termini: 1° luglio-30 giugno successivo.

Quasi tutti i dati statistici della vita economica si riferiscono all'anno solare; ed è evidente che, se la relazione sulla situazione economica deve venir presentata entro gennaio, non potrà essere che incompleta, occorrendo qualche tempo per la sua redazione; mentre d'altro lato, se si proroga a marzo od aprile la sua presentazione (sembra che sia in corso una proposta ministeriale in tal senso per il futuro esercizio), vien meno quella unicità di documentazione e di valutazione alla quale deve uniformarsi il Ministro del tesoro nella sua esposizione generale ed il Parlamento nel suo giudizio complessivo. Nè può sfuggire che, anche per quanto riguarda più propriamente i bilanci finanziari, la non coincidenza con l'anno solare ha inconvenienti appunto pel nesso più stretto che la finanza dello Stato ha con quella degli enti locali, delle aziende parastatali ed in genere per l'accentuarsi dell'aspetto economico nelle funzioni dello Stato.

Sembra dunque opportuno, e si propone nell'articolo 1 di questo disegno, ricondurre l'esercizio finanziario ai termini dell'anno solare, come avviene in molti altri Paesi. La deviazione da tale regola fu suggerita unicamente da motivi di opportunità parlamentare perchè presentando i bilanci a metà esercizio pel futuro anno solare si sarebbe caduti nel periodo della interruzione e delle ferie estive. Senonchè non si è di fatto evitata la consueta proroga dell'esercizio provvisorio (e talvolta anzi si è con particolari disposizioni legislative ritardata la presentazione dei bilanci). Oggi che l'esperienza ha messo in luce le nuove esigenze di coordinamento e di riferimento ai dati economici, è da esaminare se pur con le vacanze estive sia possibile uno svolgimento, come si vedrà, razionale ed efficiente nell'esame dei bilanci.

Il problema di decorrenza dell'esercizio si inserisce nell'altro più importante dei metodi da seguire per evitare non necessarie lentezze senza diminuire ed anzi rendendo più completo ed intensivo l'esame parlamentare.

A tali effetti si propone con l'articolo 2 che entro il maggio di ogni anno il Ministro del tesoro presenti al Parlamento;

1° la relazione sulla situazione economica del Paese, relazione che dovrà essere predisposta con maggior cura e completezza; al quale scopo sappiamo che tendono lodevoli sforzi del Ministro del tesoro col concorso di studiosi e di esperti, e dovrà contribuire il miglioramento indispensabile negli attuali servizi di statistica dello Stato;

2° il rendiconto dell'esercizio finanziario scaduto, che dovrà inderogabilmente accompagnare il preventivo dell'esercizio venturo; non essendo concepibile che si provveda per il futuro senza aver sottocchio le risultanze del passato; l'esame del consuntivo, a cui danno prevalente attenzione altri Paesi come l'Inghilterra, è indispensabile oltrechè per le previsioni future, per il controllo che è prerogativa del Parlamento; mentre purtroppo, per le vicende della guerra e del dopoguerra, ma anche per un'abitudine cui bisogna porre fine, abbiamo finora trascurato in Italia l'esame dei consuntivi;

3° uno stato di assestamento, per aggiornare le variazioni intervenute nelle previsioni e gli accertamenti e gli impegni relativi, così da non lasciare un interruzione ed un vano fra i dati dell'esercizio passato e le prospettive di quello futuro, e da consentire una visione sistematica e continuativa d'insieme;

4° ed ecco il preventivo, costituito come nelle norme di contabilità, vigenti:

a) dallo stato di previsione dell'entrata, al quale è unito il riepilogo generale delle spese;  
b) dagli stati di previsione delle spese, che debbono essere distinte per Ministero ed hanno dato luogo finora a distinti disegni di legge.

È stato da più parti suggerito di adottare il sistema dell'unicità del bilancio, riunendo in un disegno di legge assieme allo stato di previsione dell'entrata, tutti i stati di previsione, della spesa, riducendo così quelli per singoli Ministeri ad appendici o sezioni del bilancio generale. È stata pure avanzata l'idea di affidare alle Commissioni parlamentari permanenti l'esame e l'approvazione, in sede deliberante, dei preventivi che riguardano i vari Ministeri. Senonchè, specialmente a quest'ultimo suggerimento, si oppongono non superabili ostacoli costituzionali. È vero che la nostra Costituzione ha dato rilievo e funzioni nuove alle

Commissioni permanenti; (del che si interessano eminenti parlamentari stranieri e pensano di introdurre qualcosa di simile nei loro Paesi); ed anche per l'esame dei bilanci è da desiderare, qui da noi, una partecipazione sempre più larga ed effettiva di questi organi parlamentari, che nel loro complesso hanno fatto buona prova. Ma l'articolo 77 della Costituzione, prescrivendo che « l'approvazione di bilanci e consuntivi » deve seguire « la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere » vieta tassativamente di ricorrere al deferimento in sede deliberante alle Commissioni. D'altro lato, poichè anche l'articolo 21 parla di approvazione annua (non del « bilancio », ma) « dei bilanci e del rendiconto consuntivo presentato dal Governo », potrebbe offrire il fianco a dubbi l'altra tesi di fare formalmente un bilancio unico di tutti gli stati di previsione. Anche se si potessero superare, non sembra opportuno dar adito a tali dubbi, essendo possibile ottenere analoghi effetti pratici di connessione e di rapidità senza ricorrere alla forma del bilancio unico.

Nulla costituzionalmente vieta, i regolamenti e la consuetudine parlamentare consentono, (d una sostanziale opportunità richiede che, come possono essere discussi assieme disegni distinti di legge, quando si tratti di materie connesse fra loro, si provveda alla discussione generale degli atti presentati con la sua esposizione generale del Ministro del tesoro. Tale discussione avrà luogo in base ad una relazione predisposta dalla Commissione permanente di finanza e tesoro. Essendo gli atti presentati entro maggio, le Camere avranno modo, prima delle vacanze, di compiere la discussione generale, e di addivenire alla votazione dello stato di previsione dell'entrata che, col riepilogo della spesa costituisce sostanzialmente il bilancio generale. Dopodichè i singoli stati di previsione passeranno all'esame delle Commissioni competenti pei relativi Ministeri; i relatori potranno preparare le loro

relazioni durante le vacanze, e le Commissioni riunirsi, ove occorra, prima della ripresa, così che le Camere possano adempiere senza ritardo il compito che loro spetta di approvazione diretta. Avendo già avuto luogo la discussione generale in Assemblea, tale compito si esplicherà nella discussione e nella votazione per capitoli, ciò che eviterà il ripetersi di temi generici, e darà maggior concretezza e penetrazione all'esame del Parlamento, nei riflessi del controllo sull'andamento dei servizi.

È da ritenersi che in tal modo si otterranno gli stessi effetti pratici che con l'adozione formale d'un bilancio unico (che del resto non eviterebbe lunghe e dettagliate discussioni pei singoli Ministeri inserite e sovrapposte alla discussione generale); mentre con l'intervento delle Commissioni competenti pei singoli Ministeri, dopo l'approvazione del riepilogo generale delle spese, si adempirà meglio a quel compito di controllo del Parlamento sui bilanci che, secondo la tradizione, non è soltanto finanziaria-contabile, una tecnico-amministrativo.

Quanto all'entrata in vigore del nuovo sistema non essendo possibile predisporre in tempo tutti gli elementi per la sua immediata applicazione ed essendo imminente la presentazione del bilancio per l'esercizio 1° luglio 1951-30 giugno 1952, sembra necessario rimandare l'applicazione all'esercizio successivo; con che entro maggio 1952 dovrà essere presentato, insieme con il preventivo per il 1953, la previsione di spesa pel semestre intermedio 1 luglio - 3 dicembre 1952. Si avrà in seguito modo di dare continua ed ininterrotta applicazione alla legge.

Naturalmente, in materia di lavori parlamentari non bastano la lettera e le norme scritte di procedura legislativa; è necessario che la prassi ed il costume accompagnino lo sforzo di acceleramento ed insieme di intensificazione dell'esame dei bilanci.

## DISEGNO DI LEGGE

## 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 assestamento del bilancio 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.