

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1024-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE BOSCO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Bilancio e ad interim del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 FEBBRAIO 1960

Comunicata alla Presidenza il 7 luglio 1960

Modificazioni agli articoli 30, 34, 35, e 80 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nonchè della legge 21 agosto 1949, n. 639, concernente la presentazione al Parlamento di una relazione annua sulla situazione economica del Paese

ONOREVOLI SENATORI.

1. — Il 17 marzo 1959 fu presentato al Senato il disegno di legge d'iniziativa del senatore Bertone recante « Modifica agli articoli 34 e 35 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato » (433).

Lo stesso disegno di legge era stato presentato al Senato il 15 novembre 1956 dal

senatore Bertone ma non fu discusso e decadde per lo scadere della legislatura.

Nella relazione, il senatore Bertone ha precisato che il disegno di legge è il risultato dei lavori della Commissione interparlamentare di studio nominata nel 1955 al fine di semplificare e di aggiornare le disposizioni della legge di contabilità generale e le norme regolamentari sulla presentazione e la discussione dei bilanci, in guisa da eliminare i motivi che rendono quasi sempre

necessario il ricorso al dannoso espediente dell'esercizio provvisorio.

La Commissione, composta di 12 senatori e di 12 deputati designati dai Presidenti delle due Camere, terminò i suoi lavori il 13 novembre 1956 e dette mandato al suo Presidente di presentare il disegno di legge, di cui trattasi. La modifica essenziale, proposta dalla Commissione, consiste nel sostituire al sistema attuale di presentare tanti disegni di legge quanti sono gli stati di previsione dei singoli Ministeri, la presentazione di un unico disegno di legge in modo da porre in maggior risalto le risultanze di insieme nella impostazione della spesa, mediante una discussione ed una votazione unica sull'intero bilancio.

Nella relazione della Commissione interparlamentare, richiamata nella relazione del senatore Bertone, furono proposte non soltanto modifiche alla legge di contabilità generale, ma anche modifiche ai regolamenti interni delle due Camere tendenti essenzialmente ad accentrare la discussione in sede referente dei singoli stati di previsione della spesa dei vari Ministeri nella Commissione finanze e tesoro (da costituirsi in Giunta del bilancio) previa relazione scritta delle singole Commissioni, i cui Presidenti e relatori avrebbero poi partecipato con voto consultivo alla discussione in seno alla Commissione finanze e tesoro, il cui unico relatore avrebbe riferito in Aula su tutti gli stati di previsione.

Iniziatasi la discussione del disegno di legge Bertone, nella seduta della Commissione del 19 gennaio 1960 (vedi resoconto sommario della 211ª seduta, pag. 17) il vostro relatore, dopo aver osservato « che il vigente sistema bicamerale implicherebbe l'inconveniente di tenere inoperoso (in materia di bilanci) un ramo del Parlamento fino a quando l'altro ramo non abbia terminato l'esame dell'unico disegno di legge di bilancio » prospettò l'opportunità di raggruppare in sede di discussione parlamentare bilanci che presentino affinità di materia onde accelerarne l'iter e sostenne la necessità di riformare l'attuale decorrenza dell'anno finanziario facendolo coincidere con l'anno solare, onde meglio inquadrare la finanza pubblica nel bilancio economico nazionale.

Successivamente a tale seduta della Commissione finanze e tesoro, il Ministro del bilancio onorevole Tambroni, presentò al Senato il 24 febbraio 1960 il disegno di legge governativo (n. 1024) tendente a far coincidere l'anno finanziario con l'anno solare ed a raggruppare — in conformità alla proposta della Commissione interparlamentare e quindi al disegno di legge del senatore Bertone — in un unico disegno di legge gli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri.

2. — Sul problema della unificazione dei bilanci in una unica entità legislativa la Commissione finanze e tesoro, pure apprezzando la profondità e la accuratezza degli studi condotti dalla Commissione interparlamentare del 1955-56, è stata di avviso che pregiudiziale ad ogni discussione di merito sia la questione di sapere *se le Giunte del Regolamento delle due Camere siano favorevoli*, o meno, alle modifiche regolamentari che si renderebbero necessarie per assicurare — ove fosse adottato il sistema di non discutere la materia dei bilanci fino a quando l'altro ramo del Parlamento non abbia approvato l'unico disegno di legge sullo stato di previsione di tutti i Ministeri — che le due Camere, in relazione al calendario dei propri lavori, siano in grado di discutere e di approvare, alternativamente, il disegno di legge sul bilancio nel periodo decorrente tra il 31 luglio (data di presentazione del bilancio) e il 31 dicembre di ciascun anno.

In relazione a tale esigenza, la Commissione nel pregare la Presidenza di voler invitare la Giunta del Regolamento a procedere all'accennato studio preliminare, ha espresso l'avviso che, nell'attesa, sia opportuno soprassedere alla discussione di merito sulla proposta di raggruppare tutti i bilanci in una unica entità legislativa, onde per l'articolo 1 del disegno di legge governativo si propone lo stralcio della parte che modifica l'articolo 35 della legge di contabilità generale dello Stato in attesa della decisione della Giunta del Regolamento.

Ha ritenuto utile invece non ritardare la discussione della proposta relativa alla coincidenza dell'anno finanziario con quello so-

lare, perchè dovendosi, in caso di voto favorevole del Parlamento, presentare i bilanci del semestre 1° luglio - 31 dicembre 1961 entro il 31 gennaio 1961, il Governo deve iniziare al più presto la raccolta dei dati relativi alla previsione di entrata e di spesa per il predetto semestre.

3. — La proposta di far coincidere l'anno finanziario con quello solare già formò oggetto di un disegno di legge di iniziativa dei senatori Ruini, Paratore, Gasparotto ed altri (*Doc. 1412 della 1ª legislatura*) presentato al Senato il 20 novembre 1951, che fu approvato, su relazione favorevole dello stesso relatore del presente disegno di legge, nella seduta del 30 novembre 1951 e trasmesso il 4 dicembre 1951 alla Camera dei deputati, che non lo discusse, onde decadde per lo scadere della legislatura. Pertanto, l'attuale disegno di legge governativo ha trovato la Commissione finanze e tesoro pienamente consenziente sulla opportunità di far coincidere l'anno finanziario con quello solare.

Questo stesso sistema era stato in vigore in Italia fino alla legge 8 luglio 1883, n. 1455, 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 De Pretis il 27 marzo 1877, si propose lo spostamento al 1° febbraio; con un terzo disegno di legge, presentato dal ministro Magliano il 23 gennaio 1882, si ripropose la data del 1° marzo.

Ma tutti questi disegni di legge non ricevettero l'approvazione delle due Camere: soltanto nel 1883 fu finalmente approvato lo spostamento dell'anno finanziario dal 1° gennaio al 1° luglio. A favore delle opposte tesi sulla decorrenza dell'anno finanziario si è fatto valere sempre 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 se dal 1849 al 1883, quando cioè l'anno finanziario aveva inizio col 1° gennaio, l'approvazione tempestiva dei bilanci ebbe luogo 13 volte su 35, nel periodo dal 1884-85 al 1924-25 e dal 1948-49 al 1960-61, il ricorso all'esercizio provvisorio fu evitato soltanto 16 volte su 54. Si noti poi che durante le tre legislature repubblicane si è sempre fatto ricorso all'esercizio provvisorio, il che prova chiaramente che la decorrenza dell'anno finanziario dal 1° luglio non esplica alcuna funzione determinante in ordine alla tempestiva approvazione dei bilanci.

D'altra parte, l'esigenza di far coincidere il periodo dell'anno finanziario con quello dell'anno economico della Nazione si fa sentire sempre più viva.

Nella precedente relazione al Senato del 1951 (*Doc. n. 1412-A, prima legislatura*) il vostro relatore osservava che i vantaggi della coincidenza dell'anno finanziario con l'anno solare consistono principalmente:

a) nella coincidenza dell'anno finanziario col periodo di percezione dei tributi, il che evita lo sfasamento tra i documenti finanziari del 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 perchè il bilancio dello Stato è uno dei maggiori capitoli dell'economia nazionale, onde non può non essere inquadrato nella valutazione globale della situazione economica generale del Paese.

La relazione governativa al disegno di legge, nel ribadire tali considerazioni, aggiunge che gli ordinamenti contabili esteri ed in particolare quelli dei Paesi europei, già in grande prevalenza stabiliscono i termini dell'an-

no finanziario dell'amministrazione dello Stato con coincidenza dell'anno solare; è da sottolineare poi che gli Stati i quali, insieme all'Italia, fanno parte del Mercato comune europeo, hanno tutti adottata la decorrenza dell'anno finanziario dal 1° gennaio (ad eccezione della Germania che però si muove nella stessa direzione) e ciò anche in relazione alla circostanza che l'anno finanziario della Assemblea parlamentare europea coincide con l'anno solare.

Per tutte queste considerazioni, la Commissione finanze e tesoro si è espressa unanimemente a favore delle proposte di far decorrere l'anno finanziario dal 1° gennaio.

4. — In conseguenza dello spostamento della decorrenza dell'anno finanziario, l'articolo 1, c. 4) propone di modificare l'articolazione dei bilanci dal mese di gennaio al mese di luglio; la Commissione ritiene giusta la data proposta dal Governo e ciò anche in relazione al calendario dei lavori parlamentari, in quanto in agosto potrà procedersi alla stampa ed alla distribuzione dei disegni di legge, per poi iniziarne la discussione in settembre.

Per quanto riguarda la presentazione dei bilanci al Parlamento l'ordinamento vigente ne attribuisce la competenza al Ministro del tesoro. Il disegno di legge governativo (articolo 1, c. 4) propone di modificare l'articolo 34 della legge di contabilità prescrivendo che nel mese di luglio « il Ministro del tesoro, col preventivo consenso del Ministro del bilancio, presenta al Parlamento, ecc ». L'aggiunta del preventivo consenso del Ministro del bilancio è conforme alla prescrizione dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 giugno 1947, n. 407, istitutivo del Ministero del bilancio secondo il quale « al Ministro del bilancio spetta di dare il preventivo consenso alle proposte dei provvedimenti legislativi di approvazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi ».

La Commissione osserva però che il preventivo consenso di cui parla la legge del 1947 costituisce un atto interno di governo attinente alla fase preparatoria e formativa del disegno di legge, che può trovare estrinsecazione nel momento della presentazione di

esso al Parlamento, attraverso l'istituto ben noto del « concerto », con l'altro Ministro. Pertanto la Commissione, pur riconoscendo che nella fase preparatoria e formativa dei disegni di legge debba restar fermo il preventivo consenso del Ministro del bilancio, previsto dalla legge del 1947 ritiene però preferibile che, nella fase di presentazione del disegno di legge al Parlamento, si parli di « concerto col Ministro del bilancio », formula che salvaguarda ugualmente la competenza di detto Ministro, il quale, ovviamente, non apporrebbe la propria firma per il « concerto » sul disegno di legge da presentare al Parlamento, qualora, a titolo di mera ipotesi, avesse negato il proprio consenso nella fase preparatoria dei bilanci.

La Commissione ha poi ritenuto necessario formulare un voto affinché alla nota preliminare al bilancio siano allegate le seguenti relazioni:

a) sull'andamento della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale e nelle altre località economicamente depresse;

b) sui dati provvisori relativi ai residui attivi e passivi dei precedenti esercizi finanziari;

c) sulla situazione debitoria dello Stato, al netto dei residui;

d) sulla situazione della Cassa depositi e prestiti;

e) sulla situazione della circolazione monetaria.

La maggioranza della Commissione non ha ritenuto di formulare all'uopo una formale prescrizione legislativa, trattandosi di innovazioni che è preferibile stabilizzare prima con la prassi. Già in questi ultimi anni, la « Nota preliminare al bilancio » comprende indicazioni sempre più ampie, non soltanto per quanto attiene ai risultati di competenza dell'esercizio al quale il bilancio si riferisce, ma anche in ordine alla gestione chiusa nel precedente anno e alla consistenza dei residui. Si tratta perciò di stimolare questo spontaneo e lodevole adeguamento dell'Amministrazione all'esigenza di una sempre più

completa documentazione al Parlamento dei dati afferenti alla situazione economica.

5. — Connesso alla nuova decorrenza dell'anno finanziario, è lo spostamento della data della esposizione finanziaria del Ministro del tesoro. L'articolo 80 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, stabilisce che tale esposizione debba essere fatta entro il mese di febbraio, cioè entro il mese successivo alla presentazione del bilancio alle Camere. Spostandosi al 31 luglio la data di presentazione dei bilanci, l'articolo 2 del disegno di legge governativo propone di fissare entro il mese di ottobre la esposizione finanziaria del Ministro del tesoro.

La Commissione, tenendo presente che la discussione dei bilanci finanziari dovrà essere necessariamente iniziata nel mese di settembre onde fare il possibile per terminare l'esame e l'approvazione di tutti i bilanci entro il 31 dicembre di ciascun anno, propone di anticipare a settembre la esposizione finanziaria del Ministro del tesoro.

6. — Il disegno di legge governativo con l'articolo 3, propone di modificare la legge 1° febbraio 1951, n. 26, nel senso di trasferire la competenza per la presentazione al Parlamento della relazione generale sulla situazione economica del Paese dal Ministro del tesoro a quello del bilancio.

La Commissione osserva che, nonostante il disposto dell'articolo 2 della menzionata legge del 1951, in realtà la relazione, dal 1954 in poi, è stata sempre presentata al Parlamento dai due Ministri del bilancio e del tesoro e quindi è di avviso che la prassi ormai possa consolidarsi in una formula legislativa che attribuisca a entrambi i Ministri la presentazione della relazione al Parlamento.

Per quanto riguarda il termine di presentazione della relazione stessa, la Commissione condivide l'avviso del Governo che non convenga spostarlo oltre il 31 marzo, onde evitare che la data di presentazione del documento si allontani troppo dall'anno al quale si riferisce.

7. — Sugli articoli 4 e 5 del disegno di legge governativo, che riguardano le norme di attuazione della legge, la Commissione non ha osservazioni particolari da formulare e quindi ne propone la approvazione salvo le modifiche che è necessario apportare all'articolo 4 in relazione allo stralcio delle disposizioni riguardanti la riunione di tutti i bilanci in un unico disegno di legge.

Onorevole senatori, la parte essenziale di questo disegno di legge riguarda lo spostamento della decorrenza dell'anno finanziario già proposto e approvato dal Senato fin dal 1951 con argomenti e considerazioni che oggi sono suffragate dalla adesione del Governo e dal parere favorevole della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato.

Si tratta di una riforma che sopravanza l'ambito meramente contabile per assumere il significato di una precisa volontà di ammodernare le strutture statali e di adeguarle alle esigenze della collettività nazionale, sempre più protesa al raggiungimento delle mete di giustizia sociale fissate dalla Costituzione della Repubblica.

In una democrazia moderna, il bilancio dello Stato non è soltanto un documento contabile, ma è anche uno strumento politico di progresso civile, economico e sociale, la cui valutazione va fatta nel più complesso quadro della vita economica del Paese.

Pertanto, la discussione parlamentare sui bilanci è andata sempre più assumendo lo aspetto di un dibattito sulla politica governativa, sia nelle sue linee generali che nei particolari settori di attività statale.

In relazione a tale tipo di discussione, la Camera sta già sperimentando taluni strumenti procedurali diretti, attraverso il trasferimento in Commissione degli ordini del giorno di carattere locale o particolare, a snellire la discussione in Aula, mantenendola sul piano delle linee generali; ai fini di una più organica discussione per materia, potrebbe sperimentarsi anche una più vasta utilizzazione di uno strumento, già consentito dal Regolamento, di raggruppare la discussione generale dei bilanci riguardanti settori affini o connessi, come in atto si pratica per i bilanci economici-finanziari. Ma,

per rendere possibile un simile esperimento, il Governo dovrebbe concordare con i Presidenti delle due Camere la presentazione dei bilanci ai rispettivi rami del Parlamento, onde evitare che i bilanci relativi ad un medesimo settore (es.: trasporti e comunicazioni, industria, partecipazioni statali e turismo, interno e sanità, ecc.) siano presentati in parte al Senato e in parte alla Camera, il che ne rende impossibile il raggruppamento per materia.

Altre eventuali semplificazioni potranno essere adottate in occasione dell'esame che le Giunte del Regolamento faranno sulla proposta del senatore Bertone.

Con opportuni accorgimenti sulla organizzazione del dibattito sui bilanci e con lo spostamento della loro discussione (in conseguenza della nuova decorrenza dell'anno fi-

nanziario) al periodo più intenso dei lavori parlamentari, che è quello corrente fra il settembre e il dicembre di ciascun anno, sarà altresì possibile di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio, che, frazionando i periodi della spesa, crea ostacoli al corso di una politica economica, ispirata ad una visione organica dei bisogni della collettività nazionale.

Il vostro relatore, lieto che il presente disegno di legge gli abbia dato occasione di ribadire argomenti e considerazioni che già ebbe l'onore di svolgere al Senato nel 1951, quale relatore del disegno di legge n. 1412 per la determinazione dell'anno finanziario, confida che la riforma nuovamente proposta possa raccogliere, anche questa volta, il vostro largo suffragio.

BOSCO, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

Gli articoli 30 e 34 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, modificati dall'articolo 6 della legge 9 dicembre 1928, n. 2783, nonché l'articolo 35 dello stesso regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, modificato dall'articolo 1 del regio decreto-legge 10 maggio 1925, numero 596, convertito nella legge 18 marzo 1926, n. 562, sono sostituiti dai seguenti:

Articolo 30. — « L'anno finanziario comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno.

Per gli incassi ed i versamenti delle entrate accertate e per i pagamenti delle spese impegnate entro il 31 dicembre, la chiusura dei conti è protratta al 31 gennaio successivo ».

Articolo 34. — « Nel mese di luglio il Ministro del tesoro, col preventivo consenso del Ministro del bilancio, presenta al Parlamento:

1) il rendiconto generale dell'anno finanziario scaduto il 31 dicembre precedente;

2) il bilancio di previsione per l'anno finanziario che si inizia il 1° gennaio successivo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata e da quelli della spesa, distinti per Ministeri ».

Articolo 35. — « Lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa, con gli annessi bilanci delle Amministrazioni autonome e con il riepilogo generale del bilancio di previsione, formano oggetto di un solo disegno di legge ».

Art. 2.

L'articolo 80 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, è modificato come appresso:

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DELLA COMMISSIONE

Art. 1.

Gli articoli 30 e 34 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, modificati dall'articolo 6 della legge 9 dicembre 1928, n. 2783, sono sostituiti dai seguenti:

Identico.

« Nel mese di luglio il Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio, presenta al Parlamento:

Identico.

Identico.

Stralciato.

Art. 2.

Identico.

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

« Entro il mese di ottobre il Ministro del tesoro fa l'esposizione finanziaria ».

Art. 3.

L'articolo unico della legge 21 agosto 1949, n. 639, modificato dall'articolo 2 della legge 1° febbraio 1951, n. 26, è sostituito dal seguente:

« Ogni anno il Ministro del bilancio presenta al Parlamento, entro il mese di marzo, una relazione generale sulla situazione economica del Paese ».

Art. 4.

La presente legge avrà integrale effetto dal 1° gennaio 1962, mentre per la prima applicazione di essa il Ministro del tesoro presenterà al Parlamento, entro il 31 gennaio 1961, le previsioni di entrata e di spesa per il semestre 1° luglio — 31 dicembre 1961, nonchè, entro il 31 luglio 1961, il bilancio di previsione per l'anno finanziario avente inizio il 1° gennaio 1962, effettuando entro il 31 ottobre 1961 la relativa esposizione finanziaria.

Il rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1960-61 e quello relativo al semestre 1° luglio — 31 dicembre 1961 saranno presentati dal Ministro del tesoro al Parlamento, rispettivamente, entro il mese di gennaio 1962 ed entro il mese di luglio 1962.

Art. 5.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro, sarà provveduto, entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge, a coordinare con la legge stessa le preesistenti dispo-

« Entro il mese di settembre il Ministro del tesoro fa l'esposizione finanziaria ».

Art. 3.

Identico.

« Ogni anno il Ministro del bilancio e il Ministro del tesoro presentano al Parlamento, entro il mese di marzo, una relazione generale sulla situazione economica del Paese ».

Art. 4.

La presente legge avrà integrale effetto dal 1° gennaio 1962, mentre per la prima applicazione di essa il Ministro del tesoro presenterà al Parlamento, entro il 31 gennaio 1961, i disegni di legge relativi ai singoli stati di previsione della spesa compreso quello relativo allo stato di previsione del Ministero del tesoro, comprendente lo stato di previsione dell'entrata e il riepilogo generale del bilancio preventivo, limitatamente al periodo 1° luglio - 31 dicembre 1961; gli stessi disegni di legge per l'esercizio finanziario avente inizio il 1° gennaio 1962 saranno presentati entro il 31 luglio 1961 dal Ministro del tesoro, che effettuerà la relativa esposizione finanziaria entro il 30 settembre 1961.

Identico.

Art. 5.

Identico.

sizioni legislative vigenti per le Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, nonchè per gli Enti pubblici la cui gestione sia comunque collegata con quella dello Stato, al fine di far coincidere con l'anno solare i termini di riferimento del rispettivo bilancio.

Sono abrogate le norme incompatibili con quelle contenute nella presente legge.

Identico.