CAMERA DEI DEPUTATI N. 1716-A (*Urgenza*)

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE **CORBINO**)

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO E *AD INTERIM* DEL BILANCIO

(PELLA)

nella seduta del 13 dicembre 1950

—

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

Presentato alla Presidenza il 15 dicembre 1950

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'esperienza dei due primi anni di attività del Parlamento della Repubblica ha messo in evidenza taluni inconvenienti relativi al metodo attuale di discussione e di approvazione dei bilanci, sia per la visione di insieme degli orientamenti generali dell'azione dello Stato, sia per lo stesso andamento dei lavori parlamentari.

La necessità di tale visione d'insieme è ormai così universalmente riconosciuta che non occorre spendere molte parole per illustrarla. Se essa valeva nei tempi normali, che accompagnarono l'attività del Parlamento fino alla prima guerra mondiale, a maggior ragione vale oggi, quando nella pubblica finanza e nell'economia nazionale sono ancora tanto evidenti oltre che profonde le conseguenze di due gravi e lunghi periodi bellici e di un dopoguerra ancora più sconvolgente.

Il disegno di legge che vi è sottoposto consente di realizzare più largamente i fini che la visione d'insieme delle vicende della finanza può avere come propri. Riunire la discussione dei bilanci in modo da mettere in evidenza l'unità e l'organicità dei problemi relativi costituisce certo un grande vantaggio in una fase della vita nazionale in cui la visione panoramica deve fatalmente sovrapporsi sui dettagli dei singoli problemi. Si potrà così concentrare la discussione generale sulle grandi linee di classificazione della pubblica spesa, rimandando le questioni relativamente minori – anche se intrinsicamente degne della massima attenzione – all'esame dettagliato e tecnico delle Commissioni con quella procedura che, rispetto alla innovazione, la Camera crederà di adottare.

Ciò non vuol dire che, approvando il disegno di legge che unifica tutti i bilanci, il Parlamento rinunzi senz'altro e in maniera definitiva alla discussione dei singoli problemi, che si riferiscono ai capitoli del bilancio di ogni Ministero. Si devono a questo proposito fare due considerazioni e cioè:

1°) che attraverso le forme normali della procedura, e più specialmente con lo

svolgimento di mozioni, le Camere possono sempre affrontare discussioni e prendere deliberazioni su problemi specifici, con il vantaggio che tali problemi sarebbero esaminati non – come oggi spesso accade – con la ristrettezza del tempo imposta dagli improrogabili termini di approvazione del bilancio, ma in quelle fasi dell'attività parlamentare che, per deficienza di altro lavoro legislativo urgente, possono essere più agevolmente dedicate all'esame di problemi specifici. È evidente che se la proposta ora in esame avrà il vostro suffragio, fasi di questa natura potranno in avvenire verificarsi, se non con grande frequenza, certo con maggiore probabilità di quanto non accada oggi;

2°) che per la concomitante influenza delle norme della Costituzione da un lato e delle norme della legge di contabilità dall'altro, i bilanci ormai altro non sono che la enunciazione prospettica e contabile degli effetti finanziari di leggi già approvate dal Parlamento. Infatti nessuna nuova o maggiore spesa può essere approvata con la semplice legge di bilancio, ma per esse è richiesto esplicitamente un apposito provvedimento legislativo con il rispetto delle condizioni limitatrici contemplate dall'articolo 81 della Costituzione.

La nuova configurazione politica dei bilanci tende perciò ad accentuare più il loro carattere di documento contabile diretto a limitare la spesa, per i bilanci di previsione, o a documentare l'uso fatto delle autorizzazioni concesse per il conto consuntivo, che non quello di vero e proprio documento di politica finanziaria e ciò, se mantiene fermo il dirittto ed il dovere di controllo preventivo e consuntivo da parte del Parlamento, sposta un po' il momento in cui si assume la responsabilità di una determinata autorizzazione di spesa, da quello in cui si approvano i bilanci a quello in cui specificatamente quella autorizzazione è concessa.

Ma non sono queste soltanto le esigenze che potrebbero giustificare un allontanamento così notevole dalla consuetudine parlamentare. Altre di carattere politico più stretto devono essere riferite all'andamento dei lavori parlamentari, in relazione alla mole ingente di leggi e riforme da adottare per la applicazione dei principî sanciti dalla Costituzione.

Il Parlamento oggi non deve soltanto realizzare quella che si potrebbe chiamare una legislazione di ordinaria amministrazione, cioè quella legislazione che deve accompagnare la vita del paese nel suo incessante divenire e nelle sue inevitabili trasformazioni di carattere normale. Esso deve fare di più perché deve anche provvedere alla legislazione di carattere straordinario imposta dalla necessità ed in alcuni casi anche dall'urgenza di por mano a quelle leggi di trasformazione strutturale del paese, che sono imposte da precise e tassative norme della Carta costituzionale.

Ora, l'equilibrio dei lavori parlamentari richiede una più armonica divisione del tempo fra la funzione legislativa normale del Parlamento e la sua funzione di carattere straordinario, come realizzatore dei principî affermati dalla Costituzione, e quindi si pone il problema di coordinare i vari tipi di lavoro in maniera da lasciare un più largo margine di tempo per la discussione e l'approvazione delle riforme strutturali.

Non è agevole trovare la maniera di intensificare ulteriormente i lavori delle Assemblee legislative perché non lo consente il calendario, già così carico anche per l'intensa attività delle Commissioni nella loro duplice funzione referente e legislativa. Né d'altra parte sarebbe facile ridurre ancora di più sia il tempo destinato allo svolgimento di interpellanze e di interrogazioni, che, per loro natura, costituiscono il mezzo più tipico e più rapido di controllo del Parlamento sull'opera del Governo, sia quello destinato alle discussioni di carattere politico-generale che, per lo svolgersi degli avvenimenti all'interno o all'estero, debbono, a giudizio del vostro relatore, avere la più ampia libertà di svolgimento. Si deve perciò cercare una disponibilità di sedute nel solo campo in cui, per le ragioni precedentemente esposte, esiste la possibilità di trovare dei margini di tempo da utilizzare. Vale la pena a questo proposito di ricordare che, nel periodo che va dall'apertura della Camera al 15 corrente, su 553 sedute dedicate all'attività legislativa e parlamentare ben 179, cioè poco meno di un terzo, sono state assorbite dalla discussione dei bilanci. Per il solo anno 1950 su 207 sedute ben 81, cioè più di un terzo, sono state assorbite dalla discussione e dall'approvazione dei bilanci.

Vi è motivo di ritenere che una discussione unica di tutti i bilanci in seno all'Assemblea, integrata da discussioni tecniche e più particolari nel seno delle singole Commissioni competenti per materia, anche se svolta con una grande ampiezza, consentirà una notevole economia di tempo, che l'Assemblea potrà dedicare ad altro lavoro legislativo.

Queste considerazioni valgono naturalmente per oggi perché, 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 altrimenti, nulla vieterà che si ritorni al vecchio sistema ripristinando le norme, che oggi sono temporaneamente abolite, nel modo e con i limiti che in avvenire sembreranno più adatte.

Per quello che concerne la forma concreta, che ha assunto il progetto sottoposto al vostro esame, le eventuali osservazioni di carattere giuridico o costituzionale trovano nella relazione ministeriale che lo accompagna una esauriente giustificazione, confortata dal parere della Corte dei conti, interpellata in conformità delle disposizioni vigenti, sulla possibilità dell'accentramento in unica entità legislativa dei vari stati di previsione. La Commissione trova però superfluo l'ultimo comma del nuovo testo dell'articolo 34 riprodotto nell'articolo 1 del disegno di legge, perché ritiene che la norma che con esso si vorrebbe dettare non dovrebbe essere contenuta nella nuova disposizione, ma dovrebbe essere riservata o alle disposizioni regolamentari di ciascuna Camera o ai rispettivi uffici di Presidenza. E pertanto la Commissione propone che il relativo comma nel testo proposto sia soppresso.

Con queste premesse, a nome della Commissione, ho l'onore di raccomandare alla Camera l'adozione del disegno di legge.

CORBINO, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

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.

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

« *Art. 35.* — Lo stato di previsione della 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
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

Art. 34. — Identico.

Identico.

Soppresso.

Art. 35. — Identico.

ART. 2.

Identico.