

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

503^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 1° LUGLIO 1971

Presidenza del Presidente FANFANI

INDICE

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità . Pag. 25578

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 25577
Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante 25577
Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente 25577, 25604
Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 25577
Rimessione all'Assemblea 25578
Trasmissione dalla Camera dei deputati . 25603

Discussione:

« Eliminazione delle gestioni fuori bilancio » (13), d'iniziativa del senatore Valori

e di altri senatori; « Eliminazione delle gestioni fuori bilancio » (70), d'iniziativa del senatore Nencioni e di altri senatori; « Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato » (131). **Approvazione del disegno di legge n. 131:**

BELOTTI, *relatore* Pag. 25597
CORRIAS Efisio 25594
D'ANDREA 25590
LI VIGNI 25581
NENCIONI 25588
SCHIETROMA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro* 25600
STEFANELLI 25578

INTERROGAZIONI

Annunzio 25604

SULL'ORDINE DEI LAVORI

PRESIDENTE 25603

Presidenza del Presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

TORRELLI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di presentazione di disegno di legge

PRESIDENTE. Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

LA ROSA, SMURRA, SPIGAROLI e FALCUCCI Franca. — « Modifica degli articoli 2 e 13 della legge 7 febbraio 1958, n. 88, relativi al ruolo organico degli insegnanti di educazione fisica e alla costituzione delle cattedre relative » (1782).

Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede deliberante

PRESIDENTE. Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede deliberante:

alla 9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):

Deputati ZANIBELLI ed altri. — « Norme integrative della legge 23 febbraio 1968, n. 125, concernente il personale statale delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e degli Uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato » (1766), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

PRESIDENTE. Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri):

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione in materia di adozione di minorenni, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967 » (1591), previ pareri della 1ª e della 2ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

BLOISE. — « Provvidenze in favore degli insegnanti tecnico-pratici laureati di ruolo » (1667), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente

PRESIDENTE. Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: **Deputato TOZZI CONDIVI**. — « Inquadramento del personale delle amministrazioni municipali coloniali di Tripoli ed Asmara nei medesimi coefficienti e con la stessa anzianità attribuiti al personale delle altre amministrazioni municipali coloniali dal decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 1961, n. 1224, recante norme sullo stato giuridico del personale municipale ex-coloniale » (1435), già

deferito a detta Commissione in sede referente.

Comunico inoltre che, su richiesta unanime dei componenti la 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: Deputati NANNINI ed altri. — « Modifiche al regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, e alla legge 23 maggio 1964, n. 380, recanti norme per le nomine a posti di direttore didattico in prova » (1283), già deferito a detta Commissione in sede referente.

Annunzio di rimessione di disegno di legge all'Assemblea

P R E S I D E N T E . Comunico che, su richiesta di un decimo dei componenti del Senato, a norma dell'articolo 35, comma secondo, del Regolamento, il disegno di legge: Deputati FORNALE ed altri; DE LORENZO Giovanni; MANCINI Vincenzo ed altri; DE MEO e CAIATI; CARADONNA e TURCHI; DURAND DE LA PENNE. — « Norme in materia di avanzamento di ufficiali e sottufficiali in particolari situazioni » (1743), già assegnato alla 4ª Commissione permanente (Difesa) in sede deliberante, è rimesso alla discussione e alla votazione dell'Assemblea.

Annunzio di ordinanze emesse da Autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità della Corte costituzionale

P R E S I D E N T E . Comunico che nello scorso mese di giugno sono pervenute ordinanze emesse da Autorità giurisdizionali per la trasmissione alla Corte costituzionale di atti relativi a giudizi di legittimità costituzionale.

Tali ordinanze sono depositate negli uffici del Senato a disposizione degli onorevoli senatori.

Discussione dei disegni di legge: « Eliminazione delle gestioni fuori bilancio » (13), d'iniziativa del senatore Valori e di altri

senatori; « Eliminazione delle gestioni fuori bilancio » (70), d'iniziativa del senatore Nencioni e di altri senatori; « Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato » (131)

Approvazione del disegno di legge n. 131

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Eliminazione delle gestioni fuori bilancio », di iniziativa dei senatori Valori, Di Prisco, Albarello, Li Vigni, Masciale, Cuccu, Filippa, Menchinelli, Naldini, Pellicanò, Preziosi, Raia e Tomassini; « Eliminazione delle gestioni fuori bilancio », di iniziativa dei senatori Nencioni, Crollalanza, De Marsanich, Dinaro, Fiorentino, Franza, Filetti, Grimaldi, Latanza, Lauro, Picardo, Tanucci Nannini e Turchi, e: « Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato ».

Avverto che nel corso della seduta potranno effettuarsi votazioni mediante procedimento elettronico.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Stefanelli. Ne ha facoltà.

S T E F A N E L L I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, sono passati ben 17 anni da quando furono avanzate le prime, concrete proposte dall'apposita commissione per l'applicazione delle direttive parlamentari in materia di gestioni fuori bilancio nell'ambito dell'amministrazione dello Stato e per ben tre legislature il complesso problema è venuto a galla ma senza alcun risultato definitivo. Oggi finalmente un ramo del Parlamento affronta l'esame delle proposte della Commissione finanze e tesoro del Senato la quale, dopo numerose e laboriose sedute, nell'adunanza del 17 marzo di quest'anno, ha dato mandato al senatore Belotti di redigere la relazione per l'Assemblea.

Ci auguriamo che questo annoso problema venga risolto definitivamente, cioè che venga esaminato anche dalla Camera dei deputati nei tempi che il calendario dei lavori consente affinché si abbia una legge dello Stato che metta un certo ordine nella gestione del pubblico denaro. Per giungere alla decisione che

il Senato prenderà oggi è stata necessaria la pronta iniziativa parlamentare che fin dai primi giorni dell'attuale legislatura si è espliata con la presentazione di disegni di legge e successivamente con spinte sollecitative per il relativo esame.

Essendo il problema delle gestioni speciali ormai più che pressante, il Governo non poteva ulteriormente rimandare una sua chiara posizione in merito, per cui in data 1° agosto 1968 ha presentato il disegno di legge n. 131.

Ritengo però che, prima di entrare nel merito dell'argomento, sia opportuno dare atto alla Corte dei conti di aver contribuito con i suoi rilievi e suggerimenti a mettere a fuoco le gravi storture della gestione del bilancio dello Stato e di aver fornito, attraverso una attenta disamina giuridica, la sua collaborazione al Parlamento nella definizione della controversa materia. Lo stesso relatore giustamente ha ritenuto opportuno inserire nella sua relazione — allegato B — il testo integrale delle osservazioni della Corte dei conti, che egli ha estratto dalla relazione della stessa sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1961.

Onorevoli colleghi, il quadro delle gestioni fuori bilancio è veramente impressionante. Il senatore Belotti nella sua poderosa, argomentata e documentata relazione che dimostra il serio impegno e la profonda competenza che tutti noi del resto gli riconosciamo e che egli ha profuso nelle numerose pagine della relazione, ha tracciato non solo il faticoso cammino del provvedimento, ma anche il pensiero giuridico di illustri studiosi della materia per la dibattuta dottrina su questa anomalia della gestione finanziaria dello Stato. Nella relazione si evidenzia lo sforzo della Commissione finanze e tesoro del Senato per giungere alla formulazione di un testo frutto di approfondito dibattito, che potesse raccogliere se non il consenso pieno, almeno quello parziale dei gruppi parlamentari e di tutti i componenti della Commissione.

Debbo dire però che nonostante ogni impegno di tutte le parti che ho citato e nonostante l'acquisizione di tanti elementi di conoscenza, il Parlamento non conosce ancora la realtà fino in fondo, ovvero quello che sap-

priamo non è ancora tutto. L'attuale sistema di controllo del Parlamento sulla gestione finanziaria dello Stato non consente, anche per i limiti che la legislazione vigente pone, nonchè per la antiquata legge di contabilità generale dello Stato e più di tutto per l'insofferenza del potere esecutivo ad ogni approfondito controllo parlamentare, di avere un quadro preciso di come viene amministrato il denaro dello Stato.

Si pone quindi il problema di un sempre più ampio e articolato potere di controllo del Parlamento che in definitiva si traduce in una corretta applicazione della norma costituzionale che affida al Parlamento la suprema garanzia del bene sociale e democratico del nostro Paese.

Con il provvedimento in esame si vuole dare una disciplina alla spesa dello Stato perchè ormai elemento di correnti critiche e di generale preoccupazione è il fatto che sempre più ingenti somme di danaro pubblico sfuggono alle modalità di gestione e alle garanzie di controllo previste dall'ordinamento contabile dello Stato italiano per dar vita a gestioni speciali che contravvengono ai pur fondamentali principi della universalità e della unità di bilancio. Le varie amministrazioni dello Stato hanno creato e alimentato questo tipo di gestione fuori bilancio non facilmente individuabile neanche dalla Corte dei conti a cagione del sistema puramente cartolare del controllo non integrato da un efficiente controllo ispettivo. In presenza di simile situazione, di fatto rivelatrice di una tendenza centrifuga che svuota progressivamente il bilancio dello Stato con conseguente graduale isterilimento dei controlli giuridici e politici, imperiosa è la necessità che tutte le entrate e tutte le spese attinenti alla gestione statale siano senza eccezione alcuna riportate nell'alveo degli stati di previsione e dei consuntivi annuali.

Questa gestione, o meglio queste gestioni hanno dato luogo a seri inconvenienti con conseguente violazione della legge sulla contabilità generale. Si è assistito all'anarchico proliferare di gestioni *a latere* del bilancio dello Stato non controllate, nè controllabili e perciò passibili di ogni abuso, di ogni distorsione, di ogni deviazione dai fini previ-

sti verso gravi e deplorevoli manifestazioni di sottogoverno. Il moltiplicarsi delle gestioni speciali infatti induce tra l'altro il pericolo di bilanci occulti, la tendenza ad approvare in misura antieconomica le spese generali, la possibilità di indirizzare somme anche cospicue a scopi non previsti nè espressamente consentiti.

Nella pregevole relazione che accompagna il disegno di legge dei senatori Valori, Li Vigni, Masciale ed altri sono messi in evidenza lampante i guasti e i pericoli prodotti da tale sistema e queste cose sono dette non solo nella relazione di accompagnamento di un disegno di legge di iniziativa dell'opposizione di sinistra, ma sono scritte nella stessa relazione al disegno di legge presentato dal Governo. Infatti si legge in essa che « sono venute a costituirsi, accanto alle gestioni del bilancio dello Stato, una serie di gestioni le quali, pur effettuandosi nelle amministrazioni statali, o almeno nell'ambito delle amministrazioni stesse, sfuggono ai normali controlli, con la conseguente possibilità di abusi e di irregolarità che si rende necessario eliminare affinché il sindacato sulla gestione dello Stato possa efficacemente svolgersi con compiutezza su tutti i fondi gestiti ».

Come si nota, il Governo parla di « una serie di gestioni », quindi non poche ma molte, e per quanto riguarda gli abusi e le irregolarità non starò qui ad elencare gli stessi, anche perchè lo ha già fatto la Corte dei conti nella sua relazione.

Mi preme però far rilevare che i senatori del mio Gruppo, come i deputati nell'altro ramo del Parlamento, non hanno mai mancato di criticare queste forme di gestione ogni qualvolta la discussione sul bilancio preventivo e sulle note di variazione ne hanno offerto la possibilità.

Dal dibattito parlamentare in seno alla 5ª Commissione sono emersi i risultati di una rilevazione sommaria delle anzidette gestioni delle quali sono individuabili alcuni tipi: anzitutto le gestioni di fondi derivanti da particolari forme di imposizione, cioè i cosiddetti diritti casuali, i quali non hanno in genere fondamento legislativo e sono da considerarsi sopravvivenze anacronistiche che non possono essere giustificate con le affer-

mazioni fatte da alcuni sulla esigenza di efficienza della pubblica amministrazione.

Il relatore dice che occorre procedere alla loro soppressione con particolare decisione, in quanto esse sono difficili da eliminare per gli interessi che attorno vi si coagulano. La verità è, senatore Belotti, che questi diritti casuali spesse volte sono stati attaccati dai ministri, specie da quelli del dicastero delle finanze ed i beneficiari hanno strenuamente resistito perchè detti diritti costituiscono per loro un rilevante beneficio economico, anche se la ripartizione tra dipendenti dal centro e quelli dalla periferia, tra gli alti gradi e quelli bassi, lascia molto a desiderare. Ma non possiamo non tener conto che la classe padronale in genere ha sempre preferito servirsi dello straordinario dei propri dipendenti, anzichè del lavoro ordinario di altri operai, perchè così risparmia sui contributi sociali; così come dobbiamo tener conto che gli industriali preferiscono, quando sono costretti a cedere qualcosa, dare premi speciali da inserire nei contratti di lavoro anzichè conglobare tutto nella paga, e ciò per le stesse ragioni che ho già esposto.

Alla stessa maniera avviene per i diritti di cui stiamo parlando i quali non sono pensionabili per cui chi ne usufruisce perde al momento della pensione il rapporto tra salario e pensione previsto dalla legge sul pensionamento.

Risulta quindi chiaro che a questi dipendenti occorre conglobare nella paga tutto quello che in media percepiscono per i diritti casuali, in modo che non si abbia una riduzione degli attuali introiti.

C'è da aggiungere che il problema si pone anche di fronte ai contribuenti i quali, oltre ai tributi di legge, pagano poi altre quote aggiuntive non bene determinate.

Un altro tipo di gestione è rappresentato dalle casse di conguaglio costituite da fondi per i quali lo Stato dovrebbe svolgere solo una funzione di tesoreria, senza mai subire oneri; e non pare che si possa accogliere la tesi di chi sostiene che tali gestioni troverebbero il proprio fondamento nell'articolo 39 della legge sulla contabilità, per cui anche esse andrebbero sottoposte a controllo.

Altro tipo di gestione fuori bilancio è quello dei conti correnti di tesoreria istituiti spesso per la liquidazione di particolari situazioni ma che tendono invece a protrarsi ormai da troppo tempo.

Vi sono poi i fondi speciali attribuiti globalmente a determinati organi dal bilancio dello Stato ma la cui gestione è poi svolta da tali organi senza i normali controlli, per cui sorgono in questo caso le anomale figure dei controllori-controllati.

C'è poi il grave problema del deposito da parte di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici di rilevanti somme presso gli istituti di credito pubblici e privati, deposito che dà luogo ad un lucro a favore dei depositanti per la differenza negli interessi. Questa prassi abbastanza diffusa, dice il relatore che costituisce una pericolosa fonte di corruzione e dà luogo ad inammissibili forme di doppia contabilità, per cui non mi sembra che appaiano valide le asserzioni di coloro che giustificano un siffatto modo di procedere con le esigenze di funzionalità e di speditezza.

Onorevoli colleghi, tra le proposte esaminate dalla Commissione vi è stata anche quella di procedere alla abolizione totale di tutte le gestioni fuori bilancio comprese anche quelle autorizzate da leggi speciali, proposta che la maggioranza ha respinto ritenendo che la sua approvazione costituirebbe un vero terremoto nella pubblica contabilità. Però su questo bisognerà a suo tempo ritornare perchè non mi sembra giusta la distinzione tra gestioni autorizzate e quelle non autorizzate: sono entrambe gestioni fuori bilancio.

Il problema che per ovvie e anche direi obiettive ragioni è stato oggetto di maggiore contrasto in Commissione è stato quello in ordine alla questione della responsabilità dei ministri e dei sottosegretari che non può essere tanto diversa per i funzionari e per i politici perchè si accorda perfettamente con la duplice veste politica e amministrativa dei ministri e dei sottosegretari di Stato.

La Commissione ha ritenuto di inserire una norma di salvaguardia data la delicatezza della funzione ministeriale con la quale all'articolo 7 si stabilisce che l'obbligo di de-

nuncia, per il quale si prevedono anche sanzioni, sussiste per i ministri e i sottosegretari che abbiano specifica e diretta conoscenza delle infrazioni e non quando essi hanno genericamente notizia delle irregolarità.

Onorevoli colleghi, non mi dilungo oltre anche in omaggio alla dettagliata relazione del senatore Belotti nella quale ci sono ampie informazioni sull'oggetto al nostro esame. Ma da quanto ho detto in raffronto al testo che ci apprestiamo a votare risulta evidente che la nuova disciplina rispecchierebbe meglio il tipo di intervento legislativo occorrente per superare il fenomeno lamentato se fosse più incisiva. Comunque è pur sempre un passo avanti al quale i senatori comunisti hanno dato un loro valido contributo assieme ai Gruppi della sinistra; e pertanto preannuncio il voto favorevole del mio Gruppo con l'auspicio che si possa arrivare in un tempo non lontano a regolare tutta l'intera materia, tenendo conto che il problema sostanziale consiste nell'assicurare il controllo politico ed economico del Parlamento su tutta la gestione del pubblico denaro. (*Applausi dalla estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Li Vigni. Ne ha facoltà.

L I V I G N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio Gruppo ha dato fin dal primo momento estrema importanza al problema delle gestioni fuori bilancio, perchè noi concordiamo con molte delle cose che il relatore Belotti nella sua ottima relazione ha affermato, ma direi soprattutto concordiamo con la constatazione che allorquando parliamo di gestioni fuori bilancio ci troviamo di fronte a uno dei fenomeni più sconcertanti della vita pubblica italiana.

Sulla necessità di abolire le gestioni fuori bilancio si sono sprecate, direi, le dichiarazioni di buona volontà, a conferma della vecchia saggezza popolare secondo cui le vie dell'inferno sono lastricate di buone intenzioni. Mentre da un lato si insisteva sulla necessità di abolirle, è successo esattamente il contrario: contemporaneamente infatti le gestioni fuori bilancio sono andate proliferando, in questi ultimi anni in modo parti-

colare. Si sono creati cioè dei veri e propri bilanci occulti in molti casi; si è determinata una vera segretezza della pubblica amministrazione: è un po' un retaggio di altre epoche nelle quali lo Stato era abituato ad avere dei sudditi piuttosto che degli amministrati. In alcuni casi per pigrizia, in alcuni casi per comodità, in altri per abuso si sono determinate situazioni estremamente gravi e giustamente dichiarate inaccettabili. È evidente infatti il contrasto delle gestioni fuori bilancio con i principi fondamentali dell'universalità e dell'unità del bilancio. Ma mi pare che queste siano cose così pacifiche che non meritino di essere ulteriormente affermate.

Vorrei cercare invece di vedere quali giustificazioni sono state, via via, nel tempo apportate per motivare l'esistenza di gestioni fuori bilancio. C'è stato chi ha detto: sono cambiate le situazioni oggettive in cui oggi si trova ad operare l'apparato amministrativo dello Stato. È vero: i tempi sono cambiati e oggi siamo di fronte ad un'ampliarci delle attività dirette e indirette dello Stato e ad un moltiplicarsi degli interventi dello Stato sulla situazione economica. Ebbene, il mio Gruppo è estremamente favorevole — non c'è dubbio — ad una ancora più impegnata attività pubblica in questa direzione; ma tale maggiore e più impegnata attività non deve andare mai a danno della garanzia di buon governo che deve essere sempre tenuta presente.

Si è detto in altre occasioni che si determinavano situazioni eccezionali le quali, per la loro urgenza, comportavano la necessità di mezzi rapidi di intervento, cozzando invece con il normale *iter* della procedura dei controlli previsti dall'attuale legislazione. Insisto su questi due concetti della eccezionalità e della temporaneità, perchè credo che si possa correttamente parlare di valide gestioni fuori bilancio soltanto quando ci si trova di fronte appunto ai principi della eccezionalità e della temporaneità. La verità è che anche quando si muoveva da concetti di questo genere, poi ci si è trovati di fronte ad un tentativo di mantenere in vita nel tempo questa scorciatoia; naturalmente a mag-

gior ragione criticiamo tale fatto quando si è trattato di gestioni addirittura non autorizzate in nessuna forma dalla legge. Anche quando si parte, cioè, dai principi di eccezionalità e di temporaneità non si può mai accettare che norme di questo genere si trasformino in norme correnti.

Era facile, pertanto, che si creasse un vasto fronte di critiche — come è avvenuto — nei confronti delle gestioni fuori bilancio; critiche di diverso tipo come ad esempio critiche di principio e di costume: le gestioni fuori bilancio non sono nè controllabili, nè controllate e la conseguenza è evidente perchè attraverso di loro è possibile ogni abuso, ogni distorsione, ogni deviazione dai fini previsti verso gravi manifestazioni di sottogoverno.

Che cosa ne consegue? Attraverso le gestioni fuori bilancio, ad esempio, si manifesta una tendenza ad ampliare, in modo antieconomico, le spese generali; inoltre vi è la possibilità di indirizzare somme, come vedremo in alcuni casi, anche molto cospicue a scopi nè previsti, nè consentiti dalla legislazione.

Vi è, inoltre, tutta una serie di critiche di ordine giuridico. Concordiamo con coloro che affermano che le gestioni fuori bilancio ledono alcuni articoli della Costituzione. Mi pare sia giusto il rilievo della Corte dei conti quando afferma che le gestioni fuori bilancio sono contrarie all'articolo 81 della Costituzione che riguarda appunto i bilanci; infatti in tali gestioni scompare l'annuale deliberazione parlamentare ed è impedito il rendimento dei conti. A me pare che, almeno in parte, sia lesa anche l'articolo 97 della Costituzione laddove si parla dell'organizzazione della pubblica amministrazione, che indubbiamente viene lesa nelle sue forme costituzionali dalle gestioni fuori bilancio.

Abbiamo una sola norma legale vigente di contenuto generale per quanto riguarda la contabilità dello Stato; ebbene tale norma non ammette, anzi esclude assolutamente le gestioni fuori bilancio. Il principio del nostro ordinamento è quello secondo cui tutte le entrate e tutte le spese devono essere iscritte nel bilancio. Gli esempi che si pos-

sono portare sono diversi. Gli articoli 39 e 46 della legge per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato e gli articoli 135 e 170 del relativo regolamento sanciscono, appunto in ossequio al principio della universalità e unicità del bilancio, il divieto di compiere operazioni finanziarie sia attive che passive al di fuori del bilancio. Vi è cioè tutta una serie di articoli, di leggi o di regolamenti, che impediscono espressamente e condannano quindi le gestioni fuori bilancio.

In particolare, ad esempio, l'articolo 46 che ho citato prescrive chiaramente che gli incaricati della riscossione devono versare integralmente nelle casse dello Stato le somme di spettanza del medesimo a qualsiasi titolo introitate. L'articolo 134 del regolamento dice testualmente: « Le entrate debbono essere iscritte in bilancio nel loro importo integrale, senza alcuna riduzione per spese di riscossione o di qualsiasi altra natura » e naturalmente in forma analogica afferma: « Le spese vanno iscritte in bilancio per intero senza apportarvi riduzioni per effetto di qualsiasi entrata ».

L'articolo 219 del regolamento afferma che tutte le entrate dello Stato debbono essere iscritte nel bilancio di previsione. L'articolo 142 afferma che tutte le spese vanno iscritte per la somma che si ritiene necessaria alle occorrenze dell'intero esercizio.

Ecco quindi che ci troviamo di fronte a critiche assolutamente ineccepibili e che devono essere accettate anche da una angolazione strettamente giuridica. Il disegno di legge che stiamo esaminando investe le gestioni fuori bilancio nell'ambito dell'amministrazione dello Stato, ma credo che abbiamo il dovere, come giustamente fa il relatore, di sottolineare che il fenomeno delle gestioni fuori bilancio è più vasto. Non è molto vasto, a parer mio, per quel che riguarda gli enti locali, i comuni e le province, per i quali la gestione fuori bilancio costituisce da tempo chiaramente e in maniera pesante una forma netta di illecito, però questo discorso può presentarsi, ad esempio, per le regioni: le regioni a statuto speciale ne sono purtroppo già abbondantemente preda e la stessa cosa può accadere per le re-

gioni a statuto ordinario, avendo esse potestà legislativa oltre che amministrativa.

In quali forme questo fenomeno può presentarsi a livello di regione? Si può presentare per quel che riguarda ad esempio il problema dei rapporti tra la Giunta e il Consiglio regionale; si può presentare per autorizzazioni che potrebbe dare la legislazione regionale, così come problemi di questo genere si possono presentare anche nel rapporto tra la regione e lo Stato, per esempio per la prevalente attuale natura derivata che la finanza regionale oggi ha.

Tutto questo poi è particolarmente importante, per quello che riguarda le regioni, oggi che si passa al controllo regionale sugli atti degli enti locali per motivi che mi paiono assolutamente evidenti e sui quali quindi non insisto.

Gestioni fuori bilancio esistono anche in altri enti pubblici istituzionali diversi dallo Stato, indipendentemente direi dallo stesso sistema contabile che viene adottato dagli enti pubblici stessi, ed esistono in pratica anche nelle società private cui è affidata la gestione di servizi istituzionalmente statali, con tutte le possibilità di abuso a ciò connesse.

Il relatore cita la gestione ammassi e non v'è dubbio che abbia ragione da questo punto di vista. Dice il collega Belotti nella sua relazione che « particolare oculatezza si deve avere nella stipulazione delle convenzioni » per queste gestioni di servizi istituzionalmente statali. È vero, ha ragione, vi sono alcuni casi macroscopici che abbiamo denunciato a suo tempo anche in Parlamento ma che non mi pare abbiano sortito esito alcuno. Per esempio, onorevole ministro Bosco, per quel che riguarda l'amministrazione dei canoni RAI-TV, nel 1954, se ben ricordo, quando si diede incarico di questa amministrazione al centro elettrocontabile della RAI, si disse che era in via sperimentale e che poi questo sistema si sarebbe regolato; ma la convenzione, dopo quasi venti anni, non è mai stata fatta e non c'è dubbio che da questo punto di vista abbiamo un grosso vuoto, una grossa mancanza del tipo di quelle che appunto il relatore Belotti giustamente nella sua relazione critica.

Mi rendo conto che questa legge, con i suoi limiti, non poteva mettere le mani su tutto ciò e su tutto il complesso delle gestioni fuori bilancio in enti estranei allo Stato. Però il problema esiste e non v'è dubbio che dovrà essere affrontato. I collegi sindacali debbono diventare una cosa seria e in troppi casi non lo sono.

Si è detto da qualcuno che va posto il quesito, in via dottrinarina, se non convenga adottare un sistema ispettivo da affidare a un qualificato corpo di polizia contabile nei confronti di tutte le gestioni pubbliche di ogni forma. Non lo so; ma se in dottrina ci si pone un interrogativo di questo genere, credo che anche a livello politico uno sforzo di approfondimento in questa direzione sia opportuno per il corpo politico nel suo complesso.

Ma tutto il problema delle gestioni fuori bilancio è soprattutto un fatto di volontà politica. Ed è grave, anche se sono contento che finalmente il Senato sia riuscito una buona volta a portare in Aula il problema delle gestioni fuori bilancio, che dal 1954 si sia dovuti arrivare al 1971. Non c'è dubbio che è grave dal punto di vista politico che soltanto nel 1971 si sia andati in Aula con questo provvedimento, in buona parte anche per merito del relatore, il collega Belotti, che vi ha messo molto impegno e ha spinto per la sua parte in questa direzione.

Diciassette anni, eppure erano tutti d'accordo, eppure vi erano dichiarazioni da ogni parte a favore dell'abolizione di questa realtà negativa delle gestioni fuori bilancio. Oggi abbiamo finalmente questo testo concertato in gran parte tra le diverse parti politiche: credo che sia una rara risposta all'ondata di qualunquismo che c'è in diversi ambienti del Paese.

Mi pare allora che la stampa che nel passato ha giustamente criticato le gestioni fuori bilancio, ed anche duramente ha lamentato i vuoti che vi erano nella legislazione italiana, debba oggi cercare di valorizzare e di popolarizzare questo elemento positivo che è determinato dall'atto legislativo che il Senato — ripeto — a distanza di tanti anni riesce, mi pare, a concretizzare.

Certo, di per sè non v'è dubbio che il provvedimento è limitato, ed è illusione pensare che possa risolvere da sè un complesso di situazioni che sono ben più ampie, ben più difficili e che richiedono approfondimento legislativo di tutta un'altra serie di questioni.

Si può parlare soltanto delle gestioni fuori bilancio e non porre occhio anche — mi pare — allo stato generale della pubblica contabilità? L'unica giustificazione tollerabile infatti è in coloro che per fare qualcosa di buono cercano scorciatoie e che rischierebbero appunto di impazzire, se così non facessero, fra le assurde, vecchie bardature procedurali che ancora caratterizzano gran parte della pubblica contabilità nel Paese.

La riforma della pubblica contabilità, da tempo promessa anche a livello di dichiarazioni programmatiche governative, deve essere una buona volta affrontata. Non vi è dichiarazione di Governo che si sia succeduto da qualche tempo in qua in cui regolarmente, a un certo punto, lunga o breve che fosse, non vi fosse la promessa della riforma della legge di contabilità dello Stato, della riforma dei rapporti contrattuali tra Stato e privati, della riorganizzazione della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato, della riforma del sistema dei controlli sugli enti pubblici...

PRESIDENTE. E dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

LIVIGNI. Certo, anche l'ordinamento della Presidenza del Consiglio: ho abbreviato, ce ne sarebbero altri, e quindi concordo.

Queste oltretutto sono delle riforme che non costano, che però renderebbero enormemente in termini di onestà e di chiarezza. Infatti l'onestà e la chiarezza rendono sempre ad una pubblica amministrazione.

Da questo punto di vista, dal momento che il nostro relatore lo ha citato, direi giustamente, nella sua relazione, mi sia permesso dire che sbaglia lo studioso Buscema quando in alcune sue pubblicazioni fa di ogni erba un fascio e dice testualmente che ha il sospetto che « nessun partito voglia

effettivamente affrontare e risolvere il problema nella sua globalità ».

A parte le considerazioni di carattere generale, è chiaro che non si può, non si deve rimanere inerti di fronte ai casi concreti, clamorosi, negativi, gravi di gestioni fuori bilancio che sono stati indicati. Tra l'altro nessuno di noi sa quante sono in realtà queste gestioni fuori bilancio. La Corte dei conti da tanti anni ha cercato di svolgere, attraverso la Procura generale, un'indagine per accertarne la situazione, ma per il silenzio e l'omertà di molta alta burocrazia ministeriale non è riuscita ad avere un quadro concreto, un quadro credibile della quantità di questo fenomeno.

Vi sono poi alcuni casi, indicati dalla stessa Corte dei conti, che per la loro gravità richiedono, senza alcun dubbio, un impegno politico chiaro, netto, deciso per poter arrivare fino in fondo e risolvere incredibili storture. Ne citerò soltanto alcuni che mi paiono i più gravi anche dal punto di vista del costume. Che senso ha, per esempio, per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio, che i proventi dell'Avvocatura dello Stato, quando sono percetti a titolo di onorari e compensi a carico delle parti soccombenti, risultino non versati integralmente dagli incaricati della riscossione nelle casse dello Stato? Ma vi è di peggio: in un capitolo del bilancio se ne parla, ma soltanto « per memoria ». Ora, i casi sono due: o si prende in giro la legge sulla contabilità dello Stato o se ne dovrebbe dedurre che l'Avvocatura dello Stato non vince mai una causa, quindi non prende mai una lira e di conseguenza questa voce rimane soltanto per memoria nel bilancio dello Stato.

Vi sono realtà assolutamente negative. Abbiamo uffici dello Stato che svolgono attività per conto della Cassa per il Mezzogiorno. Il rendiconto della loro attività viene fatto alla Cassa che diventa stranamente controllore dell'attività di organi dello Stato in merito a fondi che la Cassa riceve proprio dal bilancio statale.

Vi sono poi delle questioni piccole ma estremamente significative, come le gestioni fuori bilancio che riguardano i cosiddetti osservatori avicoli, uno dei quali, quello di

Lucca, vede il suo responsabile scrivere che si lamenta la mancanza di precisi indirizzi in ordine alle razze da allevare e da selezionare. Che razza di impresa possa essere un osservatorio — gestione fuori bilancio — in condizioni di questo genere, lo lascio giudicare a voi.

Si tratta di fondi in molti casi di estrema ampiezza. Nel Ministero dell'agricoltura, per esempio, tra fondi di rotazione e fondi speciali si parla per il solo 1968 di qualcosa come 260 miliardi che non sono sottoposti a controlli validi da parte della Corte dei conti.

Vi sono poi alcuni casi di una gravità, a mio parere, tale da lasciare esterrefatti. Mi rivolgo a questo proposito al Ministro del bilancio. Alla voce Ministero della difesa ho trovato una cosa che ignoravo completamente. Credevo, infatti, che in caso di acquisto all'estero di armi o di equipaggiamenti, il Ministero della difesa li ordinasse e li pagasse come una qualsiasi persona che in Italia compera all'estero e poi fa rimesse dall'Italia all'estero. Niente affatto (e questo lo denuncia anche la Corte dei conti): il Ministero della difesa ha degli ingenti depositi di somme presso istituti bancari stranieri appunto per acquisti all'estero di attrezzature militari e di armamenti. Ma perchè vi debbono essere depositi all'estero? È naturale che su questi depositi avviene poi la costituzione della solita gestione fuori bilancio poichè si lucrano interessi dei quali non si rende conto e si determina una delle classiche forme di questo tipo di gestione.

Cito questi casi non per tirarla in lungo, ma per dimostrare, anche dal punto di vista del costume, la gravità di una situazione che richiede veramente un impegno di volontà politica capace di togliere di mezzo una buona volta problemi e fatti di questo tipo.

Per quanto riguarda le forme di controllo ve ne sono di semplicemente assurde. Il Ministero dell'interno, per esempio, introita una parte delle riscossioni delle case da gioco (almeno per quanto riguarda Campione e San Remo). Ma chi è che controlla questa gestione? C'è una « commissione giuridica » istituita, naturalmente, dal Ministero, com-

posta di tre magistrati a riposo. Ecco un'altra strana usanza: pigliare, dando loro incarichi di questo genere, magistrati a riposo i quali sono però investiti contemporaneamente dell'incarico di speciali studi sulla materia delle case da gioco. Ma che razza di controllo è questo? Sono le realtà che si creano quando si determinano, via via aggravandosi nel tempo, forme sbagliate, forme non democratiche, forme inaccettabili di questo genere.

Vi sono tanti altri tipi di gestioni fuori bilancio che veramente chiedono — insisto molto su questo concetto — un intervento deciso da parte del potere politico, anche a livello di Governo. In Sardegna, per esempio (e cito solo le gestioni non autorizzate, cioè quelle fuorilegge, delle quali però si conosce l'esistenza), presso la rappresentanza del Governo nella regione sarda, c'è un servizio di prevenzione dell'abigeato in Sardegna. Non entro nel merito dei successi realizzati da questo servizio: noto soltanto che è stato istituito non sulla base di una legge, ma sulla base di decreti luogotenenziali che risalgono addirittura al 1944. E l'unico motivo di giustificazione del loro protrarsi nel tempo è che c'era un atto della Camera, che è saltato per aria perchè era stato presentato durante la IV legislatura, che riproponeva alla Camera, ad un certo momento della passata legislatura, di riassetto questo servizio.

PRESIDENTE. Lei questo lo segnala al senatore Medici, presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna?

LIVIGNI. Se ne vuole prendere atto! Si trova nell'allegato C, a pagina 56 della relazione presentata dal collega Belotti. A me personalmente piacerebbe molto sapere quali successi ha avuto questo servizio di prevenzione dell'abigeato, almeno per sapere se valeva la pena di violare la legge in modo così chiaro ed aperto.

Ma di gestioni non autorizzate, quindi completamente contro la legge, onorevole Sottosegretario per il tesoro, ce ne sono anche nel suo Ministero. Ve ne sono alcune ve-

ramente incredibili. Nell'elenco che ci è stato passato, trovo nel Ministero del tesoro, in una gestione non autorizzata, fuori bilancio, una somma derivante dalla vendita — fatta non so quando all'Argentina — di un piroscavo che si chiamava Fortunatella. Non riesco a capire perchè dopo tanto tempo vi debba essere ancora una gestione fuori bilancio che riguarda la somma introitata per la vendita di questo piroscavo.

Vi è poi un'altra gestione fuori bilancio che riguarda una partecipazione del Tesoro italiano in Spagna e i fondi della gestione derivano dall'intrasferibilità dei salari già dovuti ai legionari italiani che parteciparono alla guerra civile spagnola.

Queste sono le gestioni fuori bilancio che si trascinano avanti in una maniera assolutamente incomprensibile e che mi pare meritino un colpo di spugna una volta per tutte. Il Ministero delle finanze che è tanto sollecito nel criticare i contribuenti, ha anche lui le sue brave gestioni non autorizzate fuori bilancio. Per esempio i proventi della pubblicità per le scatole dei fiammiferi — e la somma non è poi tanto piccola — costituiscono una gestione completamente fuori bilancio. Per quanto riguarda il Ministero dell'agricoltura e delle foreste il fondo di rotazione del piano decennale di sviluppo dell'agricoltura vede la Ragioneria centrale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste a domanda rispondere che, poveretti, essi non sanno cosa rispondere perchè non hanno alcuna informazione da dare sulla gestione di questo fondo.

E l'AIMA? L'AIMA ad esempio ha una gestione fuori bilancio non autorizzata dei depositi cauzionali per coloro che intendano partecipare alle gare indette dall'azienda. Chi è che gestisce tale gestione fuori bilancio? A tale gestione — la nota viene dal Ministero — è preposto il consegnatario-cassiere, che da solo è quello che gestisce la quantità — e penso anche notevole — di cauzioni che danno coloro che intendono concorrere alle gare espletate dall'AIMA.

Ministero della pubblica istruzione. Anche qui ci sono gestioni non autorizzate, quindi contro legge, delle università: diritti di segreteria, urgenza, more. Il Ministero stesso

dice che si tratta di diritti imposti arbitrariamente dei quali non si è in grado di conoscere l'ammontare nè su scala locale nè su scala nazionale.

Gestioni non autorizzate ci sono in tutti i campi: ad esempio nel Ministero del lavoro i contributi che i farmacisti pagano a favore di enti assistenziali sono amministrati attraverso una gestione completamente fuori da ogni forma regolare di collegamento al bilancio.

Ora, non sottovaluto certamente il passo in avanti che con questa legge si fa o perlomeno si comincia a fare affrontando un problema di questa ampiezza, ma risulta evidente dagli esempi che ho citato che c'è ancora una notevole parte di cammino da fare. Con questo disegno di legge le gestioni fuori bilancio illegittime vengono apertamente negate e vietate. Le gestioni fuori bilancio autorizzate vengono diversamente regolamentate rispetto al passato per quanto riguarda i controlli e la rendicontazione, in quanto mi pare che sia da accettare l'osservazione che fa anche il relatore che è assolutamente anomala la partecipazione di un magistrato della Corte dei conti all'organo di revisione (non si può pensare di risolvere con questo il problema del rapporto con la Corte dei conti).

Il fatto è che in realtà bisognerà affrontare una buona volta anche il problema delle gestioni fuori bilancio cosiddette legittime. A parte i dubbi costituzionali nei confronti dell'articolo 81 che secondo me sorgono anche per le gestioni fuori bilancio autorizzate da una legge dello Stato, non vi è dubbio che da questo punto di vista si è determinato un negativo andazzo che ha facilitato la loro proliferazione. Si è detto che non si può chiederne immediatamente l'abolizione totale. Certo, mi rendo conto che questo creerebbe problemi anche dal punto di vista giuridico, perchè non sarebbe facile neanche un atto legislativo che in un colpo solo eliminasse una serie di gestioni fuori bilancio determinate ciascuna con un singolo atto legislativo. Però credo che dobbiamo concordare sulla necessità politica di muovere in questa direzione. Ma nel frattempo credo che si possa anche domandare al

Governo, al potere esecutivo, di iniziare ad assumere alcune iniziative e in primo luogo di eliminare molte delle gestioni fuori bilancio esistenti riconducendole nella normalità della gestione di bilancio. E, qualora si trattasse veramente di attività impegnative continuate, allora si creino regolari amministrazioni autonome i cui bilanci siano allegati a quello generale, oppure si creino appositi enti pubblici, ma cessi questo sistema sbagliato di ricorrere con facilità alla forma della gestione fuori bilancio. Credo poi che si possa domandare al potere esecutivo una revisione sollecita delle leggi speciali autorizzative esistenti, se la stessa relazione governativa deve definirle come vaghe e lacunose e quindi sostanzialmente inaccettabili e meritevoli di essere abbondantemente curate.

Rimane comunque un obiettivo politicamente doveroso: quello di pensare all'abolizione di tutte le gestioni fuori bilancio, tranne casi di effettiva eccezionalità e temporaneità. È un significativo atto di buona volontà allora, secondo noi, quello che con questo disegno di legge si mostra. E per non sprecare questo atto di buona volontà noi abbiamo sostenuto — e sono state accettate in gran parte le nostre affermazioni — che si doveva arrivare a delle sanzioni per inadempienza che fossero moderate, non lo nascondo, ma assolutamente *ad hoc* e assolutamente inequivocabili.

In questo quadro è per noi particolarmente importante l'affermazione del concetto di responsabilità anche da questo punto di vista dei ministri e dei sottosegretari. Oltre alla convenienza politica di quest'affermazione, per noi si tratta anche di un fatto di legittimità giuridica. Queste considerazioni le ho fatte in sede di Commissione; ma poichè vedo che non sono state riprese nella relazione, le riaccenno rapidamente perchè credo che su questo punto si debba dimostrare anche attraverso i lavori parlamentari all'altro ramo del Parlamento che non sarebbe il caso di riaprire un discorso che cercasse di limitare la responsabilizzazione anche nel campo dei ministri e dei sottosegretari. Credo cioè che si possa validamente difendere la legittimità giuridica, oltre che

la convenienza politica, di quest'affermazione. Ci aiuta la giurisprudenza della Corte dei conti la quale afferma che bisogna tenere ben distinta l'opera del ministro e del sottosegretario costituente attività politica o di Governo, che può dare luogo a responsabilità unicamente di fronte al Parlamento, dalle funzioni meramente amministrative dalle quali esula ogni elemento politico e che possono quindi nel loro esercizio determinare un pregiudizio all'erario.

C'è, dicevo, una giurisprudenza costante da questo punto di vista, dalla decisione del 18 marzo 1914 della terza sezione giurisdizionale alla decisione del 19 ottobre 1963, n. 9, della prima sezione della Corte dei conti sulla giurisdizione della Corte in merito all'accertamento delle responsabilità per danni cagionati all'erario per colpa anche dei ministri per quanto attiene appunto all'attività di ordine amministrativo espletata dagli stessi.

Da che cosa deriva la legittimazione passiva del ministro e del sottosegretario? Il primo fondamento è nell'articolo 27 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti. Nella decisione della prima sezione del 20 maggio 1965, n. 25, nella causa contro il ministro dei trasporti dell'epoca Jervolino e contro il direttore generale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato Renzetti, si diceva appunto che il ministro (analogamente, mi pare, il sottosegretario) percepisce uno stipendio sul bilancio dello Stato con relativo diritto a trattamento di quiescenza; può quindi essere compreso per la sua attività di amministrazione concreta, e perciò in quanto titolare di una funzione amministrativa, nell'ampia categoria dei soggetti passivamente legittimati ad azioni del tipo di quelle formulate sulla base delle norme contenute negli articoli 81 e 82 della legge sulla contabilità dello Stato e 52 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti. Naturalmente l'imputazione al Ministro non esclude la responsabilità concorrente del direttore generale.

Quindi l'obbligo di denuncia e le conseguenti sanzioni per omissione al ministro e al sottosegretario si inquadrano perfettamente nei principi affermati dalla dottrina

e dalla giurisprudenza in tema di responsabilità amministrativa di ministri e sottosegretari ed è in perfetta armonia con la normativa vigente per tutti i pubblici funzionari. È evidente infatti che agli effetti della presente legge ministri e sottosegretari sono presi in considerazione esclusivamente nell'esercizio di funzioni amministrative. Non vi sarebbe quindi ragione alcuna per non sottoporre ministri e sottosegretari, nell'esercizio delle funzioni amministrative, all'obbligo di denuncia delle infrazioni di cui abbiano conoscenza diretta e specifica, auspicando a questo proposito che la dizione della legge non venga poi stracchiata oltre i limiti, « all'italiana », come purtroppo qualche volta per certe leggi accade.

Mi auguro allora che l'altro ramo del Parlamento non rallenti l'iter di questa legge, perchè mi pare che 17 anni di incubazione siano un periodo abbastanza lungo che non può certo essere superato. Tante volte, onorevoli colleghi, si è sentito parlare dalle parti più diverse della necessità di difendere le pubbliche istituzioni. Questo è un modo, anche se parziale, di portare un contributo alla difesa appunto delle pubbliche istituzioni. Si poteva forse avere — certo noi l'avremmo voluta — una legge più organica e più impegnata di quella che stiamo esaminando. Vogliamo prendere per buona questa che abbiamo definito una dichiarazione di buona volontà. Voteremo quindi a favore di questa legge intendendola come il primo passo di un lungo cammino teso una buona volta alla riforma di tante irrazionalità ed incongruenze che caratterizzano la contabilità dello Stato ed i pubblici controlli. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Nencioni. Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, presentammo il disegno di legge n. 70 per la eliminazione delle gestioni fuori bilancio, i cui concetti ispiratori furono riportati dalla Commissione nel disegno di legge al nostro esame.

È evidente che il nostro Gruppo darà voto favorevole al disegno di legge in esame, ma ciò non toglie che io possa esprimere la mia amarezza perchè tale questione è stata trascinata per tanti anni. Ricordiamo in questa Aula le battaglie, le sollecitazioni, gli atti parlamentari che proprio da questo banco don Sturzo ripetutamente fece conoscere al Parlamento ed invano; ed esprimo il mio stupore perchè sono passati tanti anni senza che si sia provveduto; uno stupore, d'altra parte, da neofita, veramente, perchè non ci dovremmo stupire di questa vischiosità nei rapporti soprattutto per quanto concerne alcune situazioni che hanno profonde radici nella concezione particolaristica della burocrazia e di alcuni settori del Parlamento italiano. Debbo però esprimere anche il mio pessimismo per alcune ragioni che molto brevemente (dato che ho un impegno alla Commissione inquirente che è in seduta in questo momento) esporrò. Perchè, onorevoli colleghi, non vi sarebbe stato alcun bisogno di una legge per la eliminazione delle gestioni fuori bilancio.

È sottolineato nella magnifica relazione del collega Belotti che ho veramente apprezzato per il contenuto e per la cura (le sue relazioni d'altra parte si distinguono sempre per la particolare cura, per la competenza, per la precisione, per la nitidezza dei concetti), che il nostro disegno di legge non aveva precedenti nelle altre legislature, mentre si sono ripetuti da legislatura a legislatura i vari disegni di legge. Questo per noi è un titolo d'onore, onorevoli colleghi, e vi dico subito il perchè. Innanzitutto perchè facendo gli altri gruppi parte in un certo qual modo della maggioranza, (anche « maggioranze » ricevute nell'area del potere) il fatto che si siano ripetuti invano non è certo titolo di merito nè segno di particolare zelo nel trattare questa materia; ma per noi è un titolo particolare di onore perchè (e questa è la stessa ragione della nostra amarezza) non vi sarebbe alcun bisogno di un disegno di legge sulla eliminazione, nell'ambito dell'amministrazione dello Stato, delle gestioni fuori bilancio per due ragioni principali: primo, perchè le gestioni fuori bilancio sono in netto contrasto (è una vera e propria antinomia) con precise norme della legge sul-

la contabilità dello Stato, cioè con gli articoli 39 e 46 del regio decreto 18 novembre 1923 e con gli articoli 134, 135, 142, 160, 219 del regolamento del 23 maggio 1924, n. 826, che pongono il principio della unicità del bilancio dello Stato. Ora questo è uno dei principi generali della nostra legislazione, del nostro diritto positivo. Dunque qualsiasi gestione fuori bilancio urta contro questo principio generale che si desume dal complesso delle leggi sulla contabilità dello Stato e dalle altre leggi successive.

Ma vi è una ragione ancora più pregnante: le gestioni fuori bilancio urtano contro l'articolo 81 (che è stato adesso ricordato dal collega Li Vigni), comma 4, della Costituzione che prescrive, come tutti noi sappiamo, con il rigorismo che Carbone, presente in quella nota commissione e Paratore allora vollero proprio sottolineare e puntualizzare, la previsione di copertura per ogni spesa. Naturalmente queste gestioni fuori bilancio per il concetto che noi dobbiamo averne, per la loro essenza consistono nell'effettuazione sistematica, autorizzata dalla legge — legge pertanto incostituzionale — o introdotta dalla prassi *extra legem* o *contra legem*, di operazioni finanziarie attive e passive nell'ambito dell'amministrazione dello Stato in deroga ai principi dell'universalità e unicità del bilancio statale e alle esigenze della programmazione generale con elusione totale o parziale dei controlli interni ed esterni e dell'obbligo del rendiconto. Pertanto vi è un principio costituzionale che urta contro qualsiasi previsione di gestioni fuori bilancio al di fuori di ogni controllo, al di fuori di ogni previsione per l'articolazione delle singole spese.

Prima ho detto, nell'esposizione delle ragioni per cui ritenevo inutile un disegno di legge apposito e per cui nelle passate legislature non lo abbiamo presentato, che vi era anche questa: ritenevo e ritengo tuttora, abbiamo ritenuto che come si sono formate queste gestioni fuori bilancio, queste stratificazioni finanziarie, oscure sotto vari aspetti contro la norma costituzionale e contro un principio generale del nostro diritto positivo che pone il criterio della unicità del bilancio (cioè niente contro, niente fuori del bi-

lancio); come si sono formate malgrado questa previsione della legislazione ordinaria e questo divieto di carattere costituzionale, così si possono formare malgrado che una disposizione di legge ordinaria determini la cessazione di tutte le gestioni fuori bilancio e anche il deferimento alla Procura generale presso la Corte dei conti di tutte le notizie relative a gestioni fuori bilancio in violazione della legge.

Onorevoli colleghi, non dovete ritenere che questo che vi dico sia un'osservazione di carattere generico, perchè parlando dai banchi dell'opposizione naturalmente devo esprimere il mio dissenso o un'ottica di dissenso nei confronti di tutto quanto si fa, dato che proprio noi abbiamo contribuito attivamente con un nostro disegno di legge a questo provvedimento che oggi il Senato approverà. Ma esprimo la mia particolare visione, una particolare ottica di pessimismo per il futuro perchè non vi è riuscita la legge ordinaria nei suoi principi generali, non vi è riuscita la Costituzione con un principio che avrebbe dovuto tarpare le ali ad ogni velleitarismo diretto alle gestioni fuori bilancio: abbiamo invece assistito, con l'autorizzazione di norme legislative delle quali noi invano in quest'Aula abbiamo chiesto il sindacato di costituzionalità, al sorgere di queste stratificazioni finanziarie al di fuori di ogni controllo, al di fuori di quei controlli che la contabilità generale dello Stato prevede, che la legge sulla istituzione della Corte dei conti prevede, che la moralità pubblica prevede.

Onorevoli colleghi, ben venga questa disposizione di legge che pone un ulteriore principio, sottolinea quei principi che già erano esistenti nel nostro diritto positivo, li sottolinea con un atto di volontà del Parlamento; e noi avremo un'arma in più per combattere queste gestioni fuori bilancio. Ma esprimiamo il nostro pessimismo: cioè non riteniamo che con questa legge si possa scardinare quello che non ha potuto scardinare, eliminare la norma costituzionale con il principio dell'unicità del bilancio che poi risponde ad un principio pubblicistico elementare, tanto elementare che è stato continuamente violato e dal Parlamento e dalla burocrazia ed anche da una determinata tendenza a sot-

trarsi, forse, a quelle norme sulla contabilità dello Stato che sono molto pesanti nella loro applicazione. Abbiamo assistito anche alla moltiplicazione degli enti proprio a causa di questa legislazione pesante che presenta delle pastoie le quali impediscono ormai la snellezza dei rapporti che è venuta ad instaurarsi al posto dei vecchi rapporti concepiti sotto un altro profilo, allorchè la vita aveva un altro ritmo così come la vita pubblica di relazioni. Oggi, infatti, questa legge non risponde più allo scopo per cui venne concepita. Più volte dall'onorevole Colombo, allora ministro del tesoro, abbiamo sentito esprimere la volontà di eliminare questa situazione pesante, posta dalla legislazione vecchia, superata, erosa dal tempo, sulla contabilità generale dello Stato: ben venga anche questa nuova formulazione di disciplina per i diritti e i doveri scaturenti dal dovere primario, originario, essenziale di tutelare lo Stato nei suoi beni e nella onestà delle sue articolazioni contabili; però non è attraverso la ripetizione di alcuni principi che si può eliminare questo fenomeno, come non è attraverso delle raccomandazioni che si elimina il fenomeno, diventato ormai così gigante e che ogni anno sottolineiamo, delle sopravvenienze passive che rimangono come fantasmi contabili a dimostrare l'inefficienza dello Stato ad amministrare sè stesso. (*Applausi dalla estrema destra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore D'Andrea. Ne ha facoltà.

D ' A N D R E A . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, è da noi accolto con grande favore — e vediamo che questo favore è condiviso da tutte le parti dell'Assemblea, anche se non si sono ancora espressi i partiti di maggioranza — un provvedimento di legge che intenda eliminare il fenomeno delle gestioni fuori bilancio.

La somma di spese non prevista in bilancio costituisce una fungaia che nuoce all'equilibrio e corrompe una sana amministrazione. Già Luigi Sturzo — è uno strano destino di questo eminente statista l'aver impiegato molti anni a demolire il sistema liberale, e poi, negli ultimi anni, l'aver

tentato di riportare in vita molti aspetti del pensiero liberale — quando presiedeva la commissione che preparò lo schema del disegno di legge presentato nel febbraio 1957 al Consiglio dei ministri si richiamava ai principi dell'universalità e dell'unicità dei bilanci statali e ricordava che Quintino Sella 80 anni prima aveva scritto che « non si delibera con sana ed opportuna preveggenza, non si opera con previsione e sollecitudine se non quando si traggono dalla evidenza dei conti sicure norme di consiglio e di esecuzione ». E precisava: « Ben si può dire che senza una buona contabilità non vi è una buona amministrazione e per conseguenza non vi è neppure una buona politica ». Vi è dunque da sperare che si avvenga quanto prima alla definizione e al perfezionamento legislativo di un provvedimento che intenda sottoporre ai normali controlli la gestione di un rilevante ammontare di denaro pubblico.

Il fenomeno delle gestioni fuori bilancio, nonostante la commissione Sturzo degli anni '50, non è diminuito, ma si è venuto ingrossando sempre di più, sino ad assumere aspetti degenerativi veramente preoccupanti.

È dal 1953 che si parla di porre ordine nella spesa pubblica specialmente per quella parte non soggetta direttamente al controllo degli organi amministrativi e politici dello Stato. Risalgono, infatti, a quella data gli ordini del giorno approvati dal Senato (nelle sedute del 21 agosto e del 19 dicembre 1953) che si riferivano: *a*) alle gestioni statali fuori bilancio e a quelle degli enti che riscuotono tasse e tributi per conto dello Stato; *b*) al cumulo delle cariche, alla molteplicità degli incarichi nell'amministrazione diretta dello Stato e in quella degli enti, istituti, aziende, eccetera.

Per porre ordine a tale parte della contabilità dello Stato che si sottraeva ai normali controlli della pubblica amministrazione fu nominata il 16 marzo 1954 la commissione di studio da noi ricordata quando abbiamo parlato del suo presidente Luigi Sturzo.

La commissione Sturzo affrontò tre specifici problemi: le gestioni fuori bilancio, il

fenomeno del sottogoverno e quello dei cosiddetti controllori controllati. Tuttavia i lavori della commissione si rivelarono talmente complessi e delicati che la commissione stessa arrivò a formulare proposte concrete solo sulle gestioni fuori bilancio, mentre sugli altri due problemi abbozzò semplicemente alcune soluzioni che pur nella loro provvisorietà sono da ritenersi tuttora valide tanto che noi liberali, presentando un'organica proposta di legge (tutti i Gruppi hanno presentato a suo tempo una proposta di legge) per disciplinare il sottogoverno, potemmo prendere dalla relazione Sturzo alcuni importanti e validi elementi. Tuttavia nè il problema del sottogoverno nè quello delle gestioni fuori bilancio sono stati risolti in tanti anni. Evidentemente sono mancati l'interesse e la volontà politica per risolverli.

Per quanto riguarda le gestioni fuori bilancio è vero che sono stati presentati dallo stesso Governo numerosissimi provvedimenti, ma è anche vero che se tali provvedimenti hanno bloccato sul sorgere iniziative parlamentari, che noi stessi intendevamo prendere in materia, non sono serviti a risolvere il problema. Infatti sia il disegno di legge presentato nel corso della seconda legislatura sia quelli presentati nelle successive non sono mai giunti all'approvazione e sono decaduti per il finire della legislatura.

È quindi da considerare come un grande successo il fatto che in questa legislatura il provvedimento giunga finalmente (almeno in un ramo del Parlamento) alla sua approvazione.

Il fenomeno delle gestioni fuori bilancio è stato ampiamente illustrato non solo nella relazione Sturzo, ma anche nelle relazioni della Corte dei conti e sulla base di tali documenti descritto ed analizzato compiutamente nella relazione dell'onorevole Bellotti presentata all'Assemblea. Da tali relazioni appare evidente come il fenomeno delle gestioni fuori bilancio abbia assunto dimensioni e vastità abbastanza preoccupanti, sia per l'ammontare dei fondi che vengono in tal modo sottratti al controllo del Parlamento e della Corte dei conti, sia

anche per la non sempre chiara utilizzazione dei fondi medesimi.

La stessa relazione distingue i vari tipi di gestione: quelli contemplati nella più vasta categoria delle gestioni autorizzate per legge — e quindi in un certo senso da considerarsi legittimi — e quelli che viceversa non sono previsti da alcuna norma e quindi sono sorti spontaneamente, se non contro la legge, per lo meno al di fuori della legge e dei regolamenti amministrativi e contabili.

Proprio nella individuazione di queste due grosse categorie di gestioni fuori bilancio si comprende la limitatezza del provvedimento in discussione per eliminare il fenomeno di questo tipo di gestioni. Infatti, il provvedimento è diretto ad eliminare esclusivamente le gestioni fuori bilancio non autorizzate da alcuna norma, mentre per quelle che trovano la loro giustificazione in norme di legge si prevede semplicemente un obbligo di rendiconto e quindi un controllo da parte della pubblica amministrazione e del Parlamento.

Tale controllo difficilmente potrà essere preciso e rigoroso. Ne è una prova il controllo esercitato sopra gli enti che ricevono in modo continuativo somme da parte dello Stato, controllo che si esaurisce quasi sempre in una serie di rilievi anche gravissimi da parte della Corte dei conti, mai seguiti da azioni da parte dell'autorità governativa, ovvero da sanzioni politiche da parte del Parlamento.

È stato detto, e nella stessa relazione viene ripetuto, che molte gestioni fuori bilancio sono sorte soprattutto per far fronte alla necessità di tempestività e di agilità in alcune spese pubbliche, tempestività ed agilità che non sono possibili attraverso la procedura normale dei controlli previsti dalla contabilità dello Stato. Se è pur vero che la contabilità dello Stato può considerarsi defatigante e in alcuni casi improduttiva, non per questo si può avallare e nemmeno giustificare una prassi che è fonte di gravi irregolarità e soprattutto della mancanza di qualsiasi organicità e coordinamento in gran parte della spesa pubblica.

Se le leggi di contabilità risultano ormai superate bisognerà modificare quelle e non

instaurare una prassi illegittima. Ciò vale non solo per le gestioni fuori bilancio sorte senza alcuna specifica autorizzazione, ma anche per quelle gestioni fuori bilancio che trovano la loro ragion d'essere in specifiche norme di legge.

Anche per queste è necessario trovare nell'ambito generale della contabilità dello Stato delle forme appropriate e degli istituti idonei ad una spesa pronta ed efficiente senza tuttavia sottrarre tali spese a normali ed efficienti controlli sia amministrativi che politici. Di qui, come si è detto, il limite del disegno di legge.

Per quanto riguarda la sostanza, il provvedimento ci trova pienamente concordi per la parte che intende regolare, anche se avremmo preferito una maggiore precisione nelle sanzioni ed una più forte assunzione di responsabilità dei ministri e sottosegretari preposti ai vari settori della pubblica amministrazione.

L'aver voluto da una parte eliminare delle sanzioni pecuniarie specifiche per l'inservanza delle norme che fanno obbligo di versare in Tesoro tutte le somme sotto qualsiasi denominazione o titolo riscosse e dall'altra l'aver limitato la responsabilità dei ministri e sottosegretari alla sola conoscenza specifica e diretta delle infrazioni ha attenuato grandemente la portata delle sanzioni medesime e quindi anche la remora alle infrazioni stesse.

Il testo della Commissione, pur rifacendosi per quanto riguarda le sanzioni ai principi ispiratori del disegno di legge a suo tempo predisposto dalla commissione Sturzo, non ha recepito la norma riguardante una pena pecuniaria non inferiore al ventesimo e non superiore al decimo dell'ammontare annuo dello stipendio che doveva essere applicata indipendentemente dalle conseguenze che fossero derivate dalla omissione del versamento alla Tesoreria delle somme comunque riscosse. Il non accoglimento di tali sanzioni fa sì che agli amministratori e funzionari dello Stato che non ottemperano alle disposizioni di legge vengano applicate le normali sanzioni previste dalla legge sulla contabilità dello Stato e solo in caso di un danno alla pubblica amministrazione

per il ritardato pagamento il rimborso dei relativi interessi.

In altri termini, tra il testo governativo, che non prevedeva alcuna specifica sanzione nè richiamava le norme di legge attualmente in vigore sulla responsabilità dei funzionari e degli agenti contabili dello Stato, e il testo predisposto a suo tempo dalla commissione Sturzo si è scelta una via intermedia che impone ai funzionari inadempienti delle sanzioni molto affievolite nella loro capacità di remora.

Per quanto riguarda le gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali, il provvedimento si limita a poche norme riguardanti soprattutto il controllo sulle gestioni medesime. Viceversa, il problema è di una tale vastità che andrebbe esaminato a fondo sia per unificare le norme specifiche che regolano le gestioni fuori bilancio, in modo da ricondurle tutte a due o tre istituti disciplinati compiutamente dalla legge, sia per eliminare tutte quelle gestioni fuori bilancio la cui necessità non appare suffragata da motivi obiettivi.

Ci rendiamo perfettamente conto che una tale opera avrebbe richiesto una lunga e laboriosa indagine e che il meglio non sempre può essere ottenuto rischiando di perdere anche quel poco che può essere fatto immediatamente. Tuttavia il tempo ormai trascorso dal momento in cui si è incominciato a parlare di gestioni fuori bilancio è tale che avrebbe permesso una completa riforma di tali gestioni e una completa regolamentazione di quelle strettamente necessarie.

Ci auguriamo che l'approvazione di questo provvedimento, limitato alle gestioni fuori bilancio non autorizzate da specifiche norme, non costituisca un alibi per non affrontare anche l'altro grave problema delle gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali. Ciò tanto più che le norme previste dal provvedimento in esame per il controllo delle gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali ci sembrano alquanto imprecise e non produttive di quel continuo e incisivo controllo che deve presiedere a tutta la spesa pubblica. Infatti il provvedimento prevede semplicemente la presenta-

zione da parte delle gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali di bilanci consuntivi o di rendiconti annuali; bilanci consuntivi e rendiconti assoggettati al controllo della Ragioneria centrale e della Corte dei conti nonchè al controllo politico da parte del Parlamento. La mancanza di specifiche norme sui criteri da seguire nella compilazione dei rendiconti, di termini precisi per la loro presentazione e per il riscontro da parte della Ragioneria centrale e della Corte dei conti, di termini e procedure per la presentazione e la discussione in seno al Parlamento rendono il controllo stesso piuttosto aleatorio. Abbiamo già sotto gli occhi l'esempio del controllo effettuato sugli enti che percepiscono in via continuativa sovvenzioni da parte dello Stato e vediamo come nè la Corte dei conti riesce ad effettuare un controllo continuativo e preciso su tutti gli enti, nè il Parlamento riesce ad esaminare con la dovuta attenzione le relazioni della Corte dei conti che ad esso vengono periodicamente presentate.

D'altra parte anche per gli enti per i quali la Corte dei conti riesce con estrema difficoltà ad effettuare il controllo ad essa demandato i risultati sono assai scarsi. Numerosi sono i rilievi che vengono fatti nelle varie relazioni della Corte dei conti e numerose sono le denunce di irregolarità fatte dalla Corte stessa ai ministri competenti senza che tuttavia a tali denunce seguano delle azioni non solo contro gli amministratori inadempienti, ma anche semplicemente dirette a ristabilire la legalità nelle gestioni criticate.

Tali esempi, purtroppo, fanno ritenere che le norme previste dal provvedimento non sortiranno che effetti assai parziali ed inconsistenti. Fin d'ora si possono prevedere le difficoltà che avrà la Corte dei conti a ricevere regolarmente da parte di tutte le gestioni fuori bilancio i rendiconti predisposti dalla legge, le difficoltà che incontrerà nell'esame di documenti a volte reticenti e, comunque, formulati in maniera diversa e le difficoltà infine che si incontreranno nell'unificare in un unico documento valido i rendiconti di tutte le gestioni fuori bilancio affinché possa essere esercitato il controllo di

merito da parte del Parlamento previsto dalla legge. Quanto meno sarebbe stato necessario prevedere l'emanazione di un regolamento che stabilisse i criteri a cui dovranno essere improntati i rendiconti, nonchè una sanzione come per esempio la non erogazione dei successivi fondi per quelle gestioni che non presentassero nei termini previsti dalla legge i rendiconti medesimi.

Nonostante questi rilievi è certo che il provvedimento rappresenta quanto meno un avvio alla soluzione del grosso problema delle gestioni fuori bilancio. Innanzitutto esso porta all'eliminazione di tutte quelle gestioni fuori bilancio che sono sorte senza alcuna disposizione di legge e quindi sono addirittura da disconoscere e da ritenere ingiustificate ed incontrollate. Con ciò si riporterà nell'ambito dell'amministrazione ordinaria una gran parte dei fondi oggi gestiti senza alcun controllo.

Appunto perchè il fenomeno delle gestioni fuori bilancio previste da norme speciali a nostro avviso è un'aberrazione, c'è da augurarsi che presto venga affrontato l'intero problema della contabilità dello Stato onde adeguarla alle esigenze di rapidità e di efficienza proprie della società contemporanea senza tuttavia che si venga a sminuire la efficienza dei controlli, che viceversa nella nuova procedura dovrebbe essere potenziata.

Per la stessa ragione ci auguriamo che la riserva prevista dal provvedimento di trasformare alcune gestioni non autorizzate da specifiche leggi in gestioni legalizzate da apposite norme venga usata in senso restrittivo e che nello stesso tempo il Governo tenda a limitare l'estensione del fenomeno lamentato. Ciò appare tanto più necessario non solo per dare maggiore credibilità ed organicità al bilancio dello Stato, ma anche per consentire un'effettiva programmazione della spesa pubblica che possa tener conto di tutte le componenti e dopo di ciò stabilire con organicità i criteri di priorità con cui debbono essere affrontati i problemi troppo gravi che pesano sul Paese.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Corrias Efsio. Ne ha facoltà.

CORRIAS EFSIO. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, se è giusto che — all'inizio di ogni discussione — si ricordi chi ha esaminato il problema a fondo ed ha fornito prima alla Commissione e poi all'Aula tutti gli elementi necessari per il dibattito, ritengo per me veramente doveroso in questo momento dare atto al collega Belotti di aver presentato in questa Aula una relazione quanto mai precisa, chiara ed esauriente; il che è segno del fatto che egli ha studiato, con i colleghi della sottocommissione, il problema, lo ha approfondito, esaminato in tutti i suoi aspetti che sono molteplici e complessi e ne ha ricavato quindi idee chiare e proposte precise che oggi sottopone al nostro esame.

L'esame dei diversi disegni di legge — presentati al riguardo — che egli ha fatto in forma comparata, lo ha portato poi a proporre per la loro approvazione le norme che stiamo discutendo in questo momento.

Si è ricordato che il problema è un annoso problema, direi che, come altri, è diventato un problema quasi cronico della nostra Amministrazione che non si riesce a risolvere. Ed è forse questo il motivo che non ha consentito per tanti e tanti anni di affrontare prima in Commissione e poi in Aula nella sua completezza tale argomento per portarlo a soluzione.

Comunque, chi ha parlato prima di me ed ha ricordato che troppo tardi si discutono norme che risolvono il problema ha dimenticato che il Governo ha dimostrato non solo la sua sensibilità ma anche la convinzione che il problema fosse da risolvere, presentando sin dalla seconda legislatura un disegno di legge, ripetendolo nella terza, nella quarta e nella quinta legislatura, confermando cioè quella volontà politica di affrontarlo in sede competente e di consentirne la discussione al fine di trovarne una soluzione.

Uguualmente, non si può dimenticare che nel 1954 fu insediata la commissione presieduta dal senatore Sturzo che ha approfondito il problema ed ha poi dato alle stampe una pregevole relazione, allegata al

disegno di legge, che dimostra come il problema fosse già da allora maturo per una soluzione.

Oggi siamo qui per giungere alla conclusione di questa vicenda nella prima sede parlamentare, con l'auspicio, che sottoscrivo (e che hanno già sottolineato altri colleghi) che questo provvedimento venga al più presto approvato, una volta esaurita la discussione, in questa sede, ed affrontato nell'altra sede parlamentare in modo da essere sollecitamente varato. È chiaro, infatti, che sarebbe inutile o quasi il nostro lavoro se non vedessimo a breve distanza di tempo il disegno di legge diventare legge della Repubblica italiana e quindi le norme in esso contenute diventare norme cogenti per tutti.

In uno Stato — come il nostro — in cui tutti gli aspetti della vita sociale e politica e tutti i poteri pubblici debbono essere guidati e regolati da precise norme di legge — diciamolo pure — è inspiegabile, forse è intollerabile, il protrarsi di una situazione di questo tipo, con provvedimenti che hanno il carattere della illegalità e della abusività e che hanno consentito fin qui il verificarsi di operazioni finanziarie, di entrate e di spese, indipendentemente da statuizioni di bilancio e senza alcun riferimento ad esso.

È una anomalia indubbiamente molto rilevante che è stata chiaramente ricondotta dal relatore ai due aspetti fondamentali che hanno tra di loro notevoli differenziazioni: la prima è quella delle gestioni fuori bilancio previste da leggi speciali. Direi che in esse non vi è nulla di formalmente illegale o irregolare perchè vi è il titolo della legge che giustifica quelle gestioni, anche se quel tipo di legge che è stato approvato non osservava alcune norme fondamentali, come quelle ricordate poc'anzi, contenute nella legge e nel regolamento di contabilità generale dello Stato; ma il Parlamento ha ritenuto nella sua sovranità in quel momento di accogliere una proposta del Governo di dar vita ad una gestione che quindi non ha nulla di illegale. Certo è un comportamento un po' strano e possiamo dire che quella che doveva e poteva essere una eccezione alla regola è diventata spesso una norma inve-

ce ricorrente non limitata ai soli casi eccezionali o di particolare emergenza.

Ma le gestioni fuori bilancio, che io chiamerei « abusive », quelle che maggiormente preoccupano, sono quelle che non sono fondate su alcun titolo giuridico valido e che sono in aperta violazione della legislazione esistente; sono gestioni autorizzate da provvedimenti ministeriali, sono gestioni autorizzate da circolari interne, sono gestioni che si basano su autorizzazioni varie, sono gestioni che addirittura trovano il fondamento in una prassi ormai consolidata. Questo è l'aspetto che ci deve preoccupare, non fosse altro perchè così continuando si rischia di minare quella legalità che, dicevo, deve presiedere tutti gli atti della pubblica amministrazione. Questo tipo di gestioni sono il maggior numero di quelle esistenti. Il collega Li Vigni in un elenco piuttosto numeroso, riferito ai diversi ministeri, ha ricordato parecchie di queste gestioni che ormai da anni si ripetono continuamente. Ed è a queste che soprattutto dobbiamo guardare per cercare di trovare il sistema idoneo ad evitare che esse proliferino ancora e fare in modo che vengano abrogate quando sono già esistenti.

Nelle discussioni svolte in Commissione e in sottocommissione indubbiamente sono stati addotti alcuni motivi che possono, non dico giustificare, ma spiegare il perchè del sorgere di queste gestioni fuori bilancio in numero così rilevante. Si è ricordato l'intervento immediato da parte della pubblica amministrazione in settori economici con compiti di produzione e di distribuzione, si è ricordato l'espandersi, l'aumentare continuo di competenze e di funzioni nuove prima estranee alla pubblica amministrazione, si è ricordato l'inserimento dei poteri pubblici con forme privatistiche, aziendali che non si conciliano con le ordinarie procedure amministrative; si sono fatti quindi alcuni esempi che, dicevo, possono spiegare in qualche modo il perchè di questo fenomeno così strano e così anomalo. Indubbiamente questo non può comunque giustificare un procedimento, dicevo, illegale di riscossioni e di erogazioni di somme non contemplate in bilancio e delle quali l'amministrazione

si avvale per spese non preventivate e addirittura spesso per integrare stanziamenti già esistenti.

Indubbiamente alla base — occorre ricordarlo, e giustamente il relatore ne ha fatto una specifica menzione nella sua relazione — vi è un'esigenza ormai indilazionabile: quella di provvedere al più presto ad alcune riforme di leggi fondamentali di cui da tempo si constata l'inadeguatezza. Molto spesso nelle nostre discussioni in 5ª Commissione finanze e tesoro viene a galla, si ricorda l'inattualità della legge di contabilità generale dello Stato che è del 1923 e che non risponde più agli scopi moderni, cioè alle nuove forme con cui la pubblica amministrazione è tenuta ad espletare i suoi compiti fondamentali; una contabilità che comporta eccessiva lentezza e che non può consentire, come è oggi necessario, una più sollecita erogazione di somme, una contabilità legata a schemi e ad esigenze che oggi sono ormai superati. Questo è il punto fondamentale. E, dicevo, a pagina 9 della relazione, il relatore ricorda l'impegno del Governo, che è stato ripetutamente confermato — sono le sue parole — ma sistematicamente rinviato, di elaborare e presentare quattro progetti di riforma davvero indifferibili, concernenti, il primo, la riforma della legge di contabilità dello Stato, il secondo la riforma dei rapporti contrattuali tra Stato e privati, il terzo la riorganizzazione della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato, il quarto la riforma del sistema dei controlli sugli enti pubblici. Giustamente si ricorda che se questa riserva non viene sciolta con molta sollecitudine, se cioè non si procede veramente ad incidere con riforme adeguate in questi settori così importanti della pubblica amministrazione, rimane il dubbio che questa legge possa sì operare in qualche misura, cioè avere un aspetto positivo, ma non possa risolvere definitivamente il problema che in questo momento stiamo trattando.

Quindi quel che occorre ricordare è che queste riforme sono necessarie e sono urgenti, non soltanto per l'aspetto che ho ricordato, ma per altri aspetti che potrei qui enumerare e che riguardano tutti la con-

tabilità e l'amministrazione dello Stato: uno Stato che si muove ormai con un ritmo diverso, che ha campi d'azione più numerosi, che ha esigenze in maggior misura e che, quindi, ha necessità, ha urgenza di strumenti che possano consentirgli questo rapido muoversi, questo intervenire in altri settori nei quali prima non interveniva, cioè questo procedere più spedito nei suoi compiti istituzionali.

È stato ricordato — lo ricordo anch'io — che queste gestioni fuori bilancio non soltanto contrastano con alcuni articoli della Costituzione, ma contrastano con alcuni articoli fondamentali della legge di contabilità, soprattutto con quelli che riguardano l'unicità e l'universalità del bilancio, principi che sono stati sempre alla base del nostro sistema amministrativo, che sono stati sempre ricordati, ma che, purtroppo, molto spesso non vengono osservati: « Tutte le entrate che lo Stato ha il diritto di riscuotere e tutte le somme che lo Stato ha il dovere di erogare devono trovar posto in bilancio »; non vi può essere nulla al di fuori del bilancio. Il bilancio, cioè, deve essere il panorama completo che il Parlamento, gli organi di controllo debbono avere sotto il loro sguardo per poter controllare tutta la attività della pubblica amministrazione. In questo modo, invece, è chiaro che vi è la possibilità di eludere tale controllo politico e contabile e di procedere in una direzione che non è quella della legalità e della regolarità.

Occorre, inoltre, che le gestioni fuori bilancio autorizzate con legge possano essere, in taluni casi, proposte dal Governo e approvate dal Parlamento; ma anche qui occorre veramente tener conto del concetto di eccezionalità e di emergenza, cioè di un concetto che non si apra, che non si estenda, che non si interpreti però in modo tale da portare all'approvazione provvedimenti che invece non debbono essere approvati sotto tale veste. Su ciò vorrei dire che anche il Parlamento ha la sua responsabilità; il Parlamento può, in taluni casi, non riconoscere quelle caratteristiche che, come dicevo, debbono rispondere a criteri di eccezionalità e di urgenza, limitati nel tempo.

Mi pare che tutti i colleghi che sono intervenuti, sia pure con diverse sfumature, hanno comunque convenuto sulla necessità che questo disegno di legge venga approvato nel testo che la sottocommissione e la Commissione hanno presentato in Aula e che giustamente presenta due diversi aspetti e quindi due diversi rimedi, per le gestioni autorizzate da leggi speciali, che sono qualche cosa di meno illegale, e per le altre che sono invece abusive.

In particolare per le gestioni autorizzate da leggi speciali vi è la necessità di ripristinare il controllo della Ragioneria centrale e della Corte dei conti le quali possono disporre anche accertamenti saltuari quando ritengono di dovere intervenire. In taluni casi vi è l'obbligo della presentazione dei rendiconti annuali o di quelli trimestrali quando si tratta di gestione di somme dovute a personale dell'amministrazione per attività istituzionali, ma per conto e nell'interesse di terzi o di altre amministrazioni. Vi è invece per le gestioni non autorizzate da leggi speciali l'obbligo del versamento in tesoreria entro 30 giorni delle somme comunque a disposizione ed in particolare il termine di un anno per regolarizzare in sede legislativa queste situazioni anomale.

Mi pare che siano idee, propositi chiari e precisi, i quali non potranno non apportare un notevole vantaggio nel senso che riusciranno, accompagnati dalle sanzioni previste nell'ultima parte della legge, a risolvere il problema.

Sulle sanzioni si è discusso molto: la discussione è stata varia e vivace, ma si è trovato un punto d'incontro; la sanzione non poteva essere lasciata nel vago perchè si sarebbe corso il rischio di enunciare un principio che poi in pratica non avrebbe trovato il modo di estrinsecarsi: occorrevano sanzioni chiare, che possono da taluno essere ritenute inadeguate, ma che comunque stabiliscono che colui il quale, anche a livello politico, è a conoscenza diretta e specifica di manchevolezze che siano state commesse, di infrazioni riscontrate ha l'obbligo senz'altro di intervenire, pena anche la sua personale responsabilità. Si è quindi sposato il principio contenuto nella proposta della

commissione Sturzo con soluzioni sostanziali prospettate anche in altri disegni di legge, che portano quindi non ad un rigorismo assurdo e preconcepito, ma a delle idee e a dei provvedimenti chiari e precisi che vogliono raggiungere lo scopo di moralizzare il settore.

Signor Presidente, ritengo quindi che il lavoro che è stato fatto dal relatore e dalla Commissione meriti veramente l'approvazione dell'Assemblea, senza che questo voglia dire che la legge è definitiva e perfetta. Si comincerà ad applicarla, si farà esperienza e se si riscontrerà che in qualche aspetto questa legge ha bisogno di essere ancora migliorata, ci sarà sempre la possibilità di intervenire. Crediamo però che il passo compiuto sia veramente un passo decisivo per risolvere un problema che ormai doveva ad ogni costo essere risolto. Grazie. (*Vivi applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Poichè non vi sono altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

B E L O T T I , relatore. Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, oggi qui al Senato si pone termine a una lunga inadempienza parlamentare, che risale alla seconda legislatura (come hanno ricordato i colleghi intervenuti nel dibattito), e cioè a quel disegno di legge governativo che l'allora ministro del tesoro senatore Medici presentò al Senato, disegno di legge ispirato alle conclusioni della relazione presentata nel febbraio del 1957 dalla commissione Sturzo dopo tre anni di complesse e laboriose indagini.

Nella storia parlamentare italiana del dopoguerra è importante questa iniziativa legislativa, lungamente meditata e troppo a lungo differita, intesa a ricondurre le gestioni fuori bilancio, com'è detto nella relazione conclusiva dei lavori della commissione Sturzo, « nell'alveo della legalità costituzionale ».

Come relatore, sono grato ai colleghi senatori Stefanelli, Li Vigni, Nencioni, D'Andrea ed Efsio Corrias, intervenuti nel cor-

so della discussione generale sul provvedimento, del gentile apprezzamento della mia fatica di ricerca, di scavo, di individuazione delle forme, delle facce molteplici del fenomeno, per taluni aspetti fisiologico e per altri indubbiamente patologico, delle gestioni fuori bilancio. Sono grato anche al Presidente ed ai colleghi della Commissione finanze e tesoro per la loro azione di appoggio e di stimolo alla ricerca e alla verifica di una soluzione adeguata e soprattutto ai componenti del comitato ristretto espresso dalla Commissione per la stesura del testo unificato del provvedimento.

Nei quattordici anni decorsi dal febbraio 1957 ad oggi, e cioè dalla conclusione dei lavori della commissione Sturzo all'attuale traguardo parlamentare, il fenomeno centrifugo delle gestioni fuori bilancio non può dirsi ingigantito (avuto riguardo al caotico accavallarsi delle imperiose esigenze dell'immediato dopoguerra), ma neppure attenuato, a causa soprattutto dei sempre nuovi, vastissimi compiti che lo Stato ha dovuto assumersi (compiti un tempo riservati al settore privatistico), e per contro a causa della mancata riforma della struttura e della dinamica degli organi e degli strumenti di controllo. Sia consentito a me, onorevole Presidente, di fare eco alle vive istanze di tutti i colleghi intervenuti nel dibattito richiamando l'attenzione del Governo sull'imperiosa indifferibilità della riforma delle norme legislative sulla contabilità dello Stato, sui rapporti contrattuali tra Stato e privati, sulla riorganizzazione della Corte dei conti e della Ragioneria generale, sulla riforma del sistema dei controlli della gestione degli enti pubblici.

Se tale quadruplici riforma non sarà attuata in un lasso di tempo ragionevolmente breve, anche l'imperio di una legge drastica come quella in discussione potrà uscirne menomato, dal momento che la legge, con le sanzioni per inadempienza ivi contemplate, diviene concretamente inoperante senza un adeguato e aggiornato sistema di controlli.

La commissione Sturzo, nella relazione conclusiva dei suoi lavori, aveva individuato

tre cardini essenziali come rimedio al fenomeno patologico delle gestioni fuori bilancio: una legge, i controlli, le sanzioni. La legge è quella che noi stiamo per approvare; le sanzioni sono contemplate nella legge stessa sulla traccia dei suggerimenti della commissione Sturzo; i controlli sono quelli attualmente esperiti dagli organi competenti, costretti a procedere secondo schemi organizzativi, metodi di lavoro e norme generali che rivelano ogni giorno più la loro vetustà, la loro macchinosità spesso inutilmente ritardatrice.

Alcuni colleghi, nel corso del dibattito, hanno richiamato l'attenzione del Senato sul fenomeno generale delle gestioni fuori bilancio: non solo, quindi, sul fenomeno patologico delle gestioni fuori bilancio «di fatto», ossia non appoggiate a nessuna legge speciale autorizzativa, ma anche sul fenomeno solo parzialmente fisiologico delle gestioni fuori bilancio non sorte *extra-legem* per germinazione spontanea, ma nate col crisma formale del legislatore.

Ho richiamato, nella mia relazione, l'unanime avviso della Commissione finanze e tesoro, relativo alla dubbia legittimità, sotto il profilo costituzionale, di dette gestioni: «L'aspetto patologico del fenomeno delle gestioni fuori bilancio, sganciato da ogni carattere di eccezionalità e di transitorietà, è rivelato dall'anomalia che esso determina nel sistema dei controlli previsto nella Costituzione, quello di legittimità della Corte dei conti e quello politico del Parlamento. Detta anomalia, investendo i rapporti fra organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, fa nascere una problematica di livello costituzionale, oltre che amministrativo, sulla legittimità di deroghe introdotte in così larga misura dal legislatore ordinario all'applicazione del sistema normativo costituzionale».

Quindi, un richiamo al Parlamento perchè non abbondi in leggi speciali autorizzative di gestioni fuori bilancio in deroga al sistema normativo di livello costituzionale. Ma il problema acquista un particolare rilievo anche alla luce delle esigenze della programmazione generale dello sviluppo eco-

nomico, perchè il fenomeno delle gestioni fuori bilancio, oltre che antitetico al dettato costituzionale, rivela la sua patente irrazionalità in un sistema, come il nostro, di programmazione economica generale (col conseguente coordinamento strumentale della finanza pubblica), ove le scelte programmatiche presuppongono la conoscenza piena e la piena disponibilità di tutte le risorse del Paese. Ne consegue la necessità del ripristino dei normali controlli su tutte le gestioni fuori bilancio, comprese quelle autorizzate dal Parlamento.

Il provvedimento, perciò, prevede drastiche misure nei confronti delle gestioni fuori bilancio « di fatto »; ma prevede, in deroga a norme autorizzative contenute nelle diverse leggi speciali, il ripristino dei normali controlli giuridici e politici su tutte le gestioni fuori bilancio, autorizzate e non autorizzate.

Nel corso del dibattito, è emerso un altro grosso problema: quello della revisione delle leggi autorizzative di gestioni fuori bilancio, nelle quali — dice la relazione che accompagna il disegno di legge governativo — « la genericità e la lacunosità delle norme facilitano gli abusi e vanificano i controlli ».

Ora, io penso che questa dovrà essere una *posterior cura* del Parlamento e del Governo.

È pacifico, infatti, che alcune circostanze eccezionali possono legittimare il ricorso a gestioni fuori bilancio autorizzate con leggi speciali. La stessa Corte dei conti riconosce obiettivamente che, nei casi di calamità naturali e di interventi della pubblica amministrazione per garantire l'esistenza dei cittadini, « la creazione di gestioni fuori bilancio autorizzate diviene quasi uno stato di necessità ». Ma, superate le « circostanze eccezionali », la permanenza del fenomeno (fisiologico solo se transitorio) assume i caratteri della degenerazione patologica. E troppo spesso avviene che il carattere di provvisorietà in situazioni di emergenza diventi di « eternità » nel fatalismo burocratico.

È quindi necessaria un'opera di revisione, estesa ai troppi enti di diritto pubblico, proliferati in crescendo in questi anni.

Prendendo atto con soddisfazione dell'unanime consenso dell'Assemblea sul te-

sto unificato del provvedimento, proposto dalla Commissione, voglio solo aggiungere un cenno a quello che in sede referente è stato il punto più controverso: le sanzioni per inadempienza od omessa denuncia.

Il punto più controverso era se le sanzioni dovessero essere estese anche ai ministri e ai sottosegretari (ai sottosegretari per la parte di competenza delegata). La commissione Sturzo, nel suo schema legislativo, motiva così l'obbligo della denuncia al procuratore generale presso la Corte dei conti di ogni evasione non autorizzata dalla canalizzazione nel bilancio statale unitario, estesa ai membri del Governo: « L'obbligo della denuncia, fatto anche a ministri e sottosegretari, è riferito a quello che potrà venire a loro conoscenza, al fine di mettere in guardia il personale dirigente da prudente compiacenza e da pretesti di ingerenze politiche nell'Amministrazione ».

Afferrando il contenuto profondo del merito della commissione Sturzo, in sede referente, dopo ampie discussioni, si è deciso di sostituire al testo Sturzo, troppo generico nel suo rigorismo, il quale recitava: « Lo stesso obbligo di denuncia incombe a ministri e sottosegretari di Stato che in qualsiasi modo abbiano notizia delle infrazioni » la locuzione ritenuta più equa: « Il medesimo obbligo di denuncia incombe ai ministri e sottosegretari che abbiano conoscenza specifica e diretta delle infrazioni »; dove la formula: « conoscenza specifica e diretta delle infrazioni » è parsa alla Commissione più obiettiva ed appropriata di quella pericolosamente generica: « notizia in qualsiasi modo delle infrazioni » proposta dalla commissione Sturzo.

Concludendo, signor Presidente, onorevoli colleghi, l'unanimità di consensi sul testo unificato del provvedimento elaborato dalla Commissione è indice per sé eloquente della volontà di questa Assemblea legislativa, espressa in ritardo indubbiamente, ma sempre in tempo per rimettere ordine e ridare garanzia di unità e di autenticità alla gestione finanziaria dello Stato. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Sottosegretario di Stato per il tesoro.

SCHIETROMA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi corre l'obbligo innanzitutto di scusare il Ministro del tesoro, rammaricato di non poter essere presente perchè è dovuto partire dall'Italia per improcrastinabili impegni, ben sapendo con ciò di scusare anche me, comandato *ad horas* a rappresentare il Governo in un tanto impegnativo dibattito. Ho accettato volentieri l'incarico anche perchè sapevo di trovare l'unanime consenso dell'Assemblea sul disegno di legge e soprattutto un relatore, nella persona del collega Belotti, assolutamente puntuale ed esauriente (anche su ciò c'è l'unanimità).

Debbo pertanto essere molto breve non soltanto per aderire al desiderio dell'Assemblea, ma poichè in effetti il relatore ha già risposto sostanzialmente a tutti i quesiti posti dalla materia. Mi limito a ricordare che il disegno di legge, che il Governo ha avuto il pregio di sottoporre all'approvazione del Senato, rappresenta il coronamento di numerosi sforzi di buona volontà del Tesoro (è presente in Aula un teste qualificato al riguardo nella persona del senatore Medici). Il mio Dicastero, infatti, attraverso varie legislature, come è stato ricordato, non ha mai trascurato di portare avanti il discorso delle gestioni fuori bilancio, ben avvertendo la necessità di una normalizzazione in tale delicato settore della pubblica spesa che per vari motivi, sorti durante e dopo l'immediato dopoguerra, è venuto ad assumere forme e proporzioni così anomale.

Il fenomeno, dovuto a circostanze occasionali e all'ampliarsi delle attività dirette ed indirette dello Stato, ha fatto sì che numerose sono state le deviazioni dalle procedure di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese contemplate dalla legge di contabilità di Stato. Come è noto, alcuni dei motivi che stanno alla base di tali deviazioni sono stati riconosciuti anche dal legislatore e hanno dato luogo all'emanazione di leggi speciali per l'istituzione di particolari gestio-

ni che si svolgono, sia pure al di fuori del bilancio, ma con controlli speciali.

Altri motivi trovano origine nello sviluppo di facoltà ampiamente discrezionali da parte delle varie amministrazioni che hanno dato luogo al pullulare delle varie gestioni extra bilancio, le quali non trovano alcuna fonte di legittimazione nella legge.

Il disegno di legge si propone di risolvere un annoso problema, dunque, per le cui difficoltà di soluzione non mi pare si debba però sottolineare una pretesa insofferenza dell'Esecutivo al controllo, come ha detto il collega Stefanelli. Mi pare che siamo tutti d'accordo su questo: non è solo un atto di buona volontà, caro senatore Li Vigni, perchè tutti siamo profondamente convinti, e per primo ne è convinto il Governo, che nella gestione del pubblico denaro la forma è sostanza. Tutti siamo convinti che le gestioni fuori bilancio possono considerarsi valide, come anche lei ha ricordato e come ha sottolineato anche il senatore Corrias, solo se poste in essere per fronteggiare circostanze improntate ad eccezionalità, temporaneità ed emergenza.

Conseguentemente a tale impostazione il presente disegno di legge è quindi inteso a disciplinare, come ha detto il relatore, sia le gestioni fuori bilancio non autorizzate da leggi speciali sia quelle autorizzate da leggi speciali disponendo, in buona sostanza, per le prime — le gestioni fuori bilancio non autorizzate — l'immediato versamento delle somme a qualsiasi titolo percepite in Tesoreria con imputazione all'entrata, sicchè esse restano definitivamente caducate, e per le seconde — quelle autorizzate da leggi speciali — l'obbligo, anche se non previsto dalla legge, del rendiconto da comunicarsi al Parlamento previo controllo della Ragioneria centrale e della Corte dei conti sulle gestioni stesse.

Con una norma transitoria peraltro si prevede la possibilità, per le gestioni del primo tipo, quelle cioè non sorrette da disposizioni di legge, che entro un anno intervengano norme legislative atte a sanzionarle e a disciplinarle. In caso contrario i relativi fondi dovranno essere versati in entrata. Inoltre in relazione ai disposti versa-

menti in entrata il ministro del tesoro provvederà con propri decreti a disporre apposite assegnazioni agli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri o di aziende autonome per il perseguimento delle finalità alle quali era destinata la percezione delle somme.

Il Governo deve poi dichiarare che non può non concordare con le sagge integrazioni proposte dalla Commissione per quanto concerne l'irrogazione di sanzioni e la disciplina delle responsabilità di coloro che nell'esercizio delle loro funzioni, anche se di vigilanza, omettano o ritardino l'effettuazione dei versamenti dei fondi risultanti giacenti sulle gestioni anomale.

In sostanza si tratta di una nuova disciplina che soddisfa le esigenze delle pubbliche amministrazioni per quanto riguarda il regolare accertamento di entrate particolari e la corrispondente regolare erogazione delle stesse per le finalità cui sono dirette.

È per questo motivo che, senza dilungarmi oltre, mi permetto di raccomandare al Senato l'approvazione del disegno di legge. *(Applausi dal centro)*.

PRESIDENTE. Passiamo ora alla discussione degli articoli nel testo proposto dalla Commissione. Se ne dia lettura.

TORRELLI, Segretario:

TITOLO I.

GESTIONI FUORI BILANCIO NELL'AMBITO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO NON AUTORIZZATE DA LEGGI SPECIALI

Art. 1.

Tutte le somme — comprese quelle che affluiscono a contabilità speciali od a particolari gestioni — che indipendentemente o separatamente dalla gestione del bilancio dello Stato siano percepite sotto qualsiasi denominazione o a qualsiasi titolo dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato per lo svolgimento di compiti istitu-

zionali diretti o indiretti, nonchè dai dipendenti delle Amministrazioni stesse nell'espletamento del servizio o comunque in relazione al servizio anche se al di fuori del normale orario di ufficio — qualora la loro percezione dia luogo a gestioni fuori bilancio — devono essere versate in Tesoreria nel termine inderogabile di trenta giorni, con imputazione al capitolo dello stato di previsione dell'entrata al quale si riferiscono ovvero al nuovo capitolo da istituire appositamente, qualora la natura delle entrate non ne consenta l'attribuzione a capitoli già esistenti.

Per le Amministrazioni ed aziende statali con ordinamento autonomo e i loro dipendenti, i versamenti delle somme indicate al comma precedente debbono essere eseguiti in tesoreria con le modalità ed entro i termini predetti.

(È approvato).

Art. 2.

Le norme di cui all'articolo 1 si applicano agli agenti contabili dello Stato ed in genere a tutti coloro che a qualsiasi titolo introitino le somme indicate nell'articolo stesso.

(È approvato).

Art. 3.

Le entrate di cui al precedente articolo 1 per le quali non intervengano apposite disposizioni legislative entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, non potranno essere ulteriormente acquisite nè potranno essere utilizzate per erogazioni di qualsiasi natura.

(È approvato).

Art. 4.

In corrispondenza e nei limiti del versamento di cui al precedente articolo 1 saranno disposte, con decreto del Ministro del tesoro, apposite assegnazioni di fondi negli

stati di previsione della spesa dei Ministeri o delle Amministrazioni ed Aziende autonome interessate, per la parte necessaria al perseguimento delle finalità alle quali è diretta la percezione delle relative somme.

(È approvato).

Art. 5.

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutte le somme disponibili per i titoli di cui al precedente articolo 1, conseguite anteriormente alla data medesima, saranno versate con le modalità indicate nello stesso articolo 1.

(È approvato).

Art. 6.

I funzionari e gli agenti contabili dello Stato e comunque tutti coloro che essendo obbligati omettano di effettuare il versamento previsto dall'articolo 1 sono responsabili per il danno che deriva allo Stato dalla mancata percezione delle entrate; ove, tuttavia, le somme non versate, secondo le modalità e i tempi previsti dallo stesso articolo 1, siano recuperate o siano state spese per fini legittimi, i responsabili del mancato versamento sono tenuti in solido al pagamento a favore dello Stato degli interessi legali sull'ammontare delle somme percepite e non versate, calcolati per l'intero periodo per il quale le somme stesse restarono sottratte alla disponibilità della Tesoreria, ovvero calcolati per il periodo di tempo intercorso dal momento della percezione a quello della spesa.

(È approvato).

Art. 7.

I direttori generali, i capi di servizio e i direttori di ragioneria, compresi quelli delle Amministrazioni autonome dello Stato, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza delle infrazioni contemplate negli articoli precedenti, debbono far-

ne immediata denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, dandone contemporanea notizia al Ministro del tesoro.

Coloro che non adempiono all'obbligo della denuncia di cui al comma precedente incorrono nelle stesse sanzioni previste per i responsabili delle infrazioni e rispondono, in solido con gli stessi, del pagamento degli interessi dovuti ai sensi dell'articolo precedente.

Il medesimo obbligo di denuncia, con le sanzioni e responsabilità correlative per inadempienza previste al comma precedente, incombe ai Ministri ed ai Sottosegretari di Stato che abbiano conoscenza specifica e diretta delle infrazioni di cui sopra.

(È approvato).

Art. 8.

L'accertamento delle responsabilità, l'applicazione delle sanzioni e la liquidazione degli interessi, a norma degli articoli precedenti, spettano alla Corte dei conti, su istanza del procuratore generale rappresentante il pubblico ministero presso la Corte stessa. Per il procedimento si osservano, in quanto applicabili, le norme stabilite, per i giudizi di responsabilità, dal regolamento di procedura 18 agosto 1933, n. 1038.

(È approvato).

TITOLO II.

GESTIONI FUORI BILANCIO NELL'AMBITO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO AUTORIZZATE DA LEGGI SPECIALI

Art. 9.

Tutte le gestioni fuori bilancio comunque denominate ed organizzate, compresi i fondi di rotazione, regolate da leggi speciali sono condotte con le modalità stabilite dalle particolari disposizioni che le disciplinano, salvo quanto disposto in materia di controllo e di rendicontazione dai commi successivi.

Per le gestioni fuori bilancio di cui al comma precedente il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale è soggetto al controllo della competente Ragioneria centrale e della Corte dei conti.

Per i comitati, le commissioni e gli altri organi in seno alle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, che, in base a particolari disposizioni di legge, gestiscono fondi anche in parte non stanziati nel bilancio dello Stato, il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale della gestione è soggetto al controllo di cui al comma precedente.

La Ragioneria centrale e la Corte dei conti hanno facoltà di disporre gli accertamenti diretti che riterranno necessari. I rendiconti annuali saranno allegati al rendiconto generale dello Stato.

Per la gestione delle somme dovute a norma di legge a personale delle Amministrazioni statali per attività istituzionali esplicitate per conto e nell'interesse di terzi o di altre Amministrazioni anche oltre l'orario normale di ufficio o fuori dei luoghi di ordinario svolgimento del servizio, devono essere presentati rendiconti trimestrali, da assoggettare al controllo di cui al secondo comma.

I rendiconti o i bilanci di cui al presente articolo devono essere resi anche se non previsti dalle leggi speciali e comunicati al Parlamento nel termine dell'anno finanziario successivo a quello cui si riferiscono. Detti rendiconti o bilanci sono riuniti in unico documento a cura della Ragioneria generale dello Stato.

Il Ministero del tesoro ha facoltà di disporre gli accertamenti che ritenga necessari, anche durante il corso della gestione.

(È approvato).

TITOLO III.

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 10.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle variazioni di

bilancio dipendenti dall'applicazione della presente legge.

(È approvato).

Art. 11.

Tutte le disposizioni legislative e regolamentari, anche speciali, in contrasto o incompatibili con la presente legge sono abrogate.

(È approvato).

P R E S I D E N T E . Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Avverto che, con l'approvazione del disegno di legge n. 131, i disegni di legge nn. 13 e 70 restano assorbiti.

Sull'ordine dei lavori

P R E S I D E N T E . Avverto che, essendosi esauriti con un certo anticipo rispetto alle previsioni gli argomenti previsti dal calendario dei lavori, domani venerdì 2 luglio il Senato, anzichè due sedute, terrà una seduta unica alle ore 9,30.

Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

Deputati VILLA ed altri. — « Norme interpretative della legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente norme a favore dei dipendenti civili dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati » (1783);

Deputati DE LEONARDIS ed altri. — « Disciplina del trasferimento alle amministrazioni interessate del personale cantoniere in servizio lungo le strade di bonifica classificate secondo gli articoli 10 e 24 della legge 12 febbraio 1958, n. 126 » (1784);

« Contributo a favore del Comitato consultivo internazionale del cotone (ICAC) » (1785).

Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente

PRESIDENTE. Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: « Organici dei sottufficiali e dei militari di truppa della Guardia di finanza » (1630), già deferito a detta Commissione in sede referente.

Annunzio di interrogazioni

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

TORRELLI, Segretario:

BRUSASCA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere quali provvedimenti intende adottare, nell'ambito del rispetto delle legittime libertà costituzionali, per difendere i minorenni che, sfuggendo alla vigilanza delle loro famiglie, si aggregano al nucleo di giovani di ogni estrazione sociale e di ogni provenienza, interna ed estera, in crescente aumento per la pubblicità fatta dai rotocalchi, che hanno impiantato una comunità promiscua, contestataria di ogni vincolo, nelle case rurali abbandonate della zona « Corma », ai confini dei comuni di Belforte Monferrato, Lerma e Tagliolo, a poca distanza dalle città di Novi Ligure e di Ovada.

Il più recente caso di una sedicenne di Bistagno, portata in quella comunità da un minorenne tarato, ha messo in evidenza la gravità delle conseguenze di tale spregiudicato comunitarismo, che è diventato anche motivo di morbosa attrazione per la gioventù locale e per i turisti in transito, impegnando un'onerosa sorveglianza da parte dei carabinieri, resa ardua dai boschi circo-

stanti nei quali si nascondono facilmente gli indiziati per sfuggire ai loro controlli. (int. or. - 2430)

BETTIOL. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere la posizione e le valutazioni del Governo italiano rispetto ai recenti avvenimenti maltesi che offendono il nostro onore nazionale e compromettono la sicurezza collettiva e quella italiana nel Mediterraneo centrale. (int. or. - 2431)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

PREZIOSI. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord.* — Per conoscere se, ai criteri che sono stati già adottati per la ripartizione dei fondi assegnati a zone classificate « a particolare depressione », non si reputi più giusto ed opportuno sostituire criteri maggiormente aderenti alle necessità immediate delle zone, dopo accertamenti di data recentissima, onde evitare che l'assegnazione effettuata dall'apposito Comitato sia o risulti in palese contraddizione con il rapporto superficie-popolazione, non essendosi valutata neppure la percentuale della popolazione residente.

Invero, una più strumentata assegnazione di finanziamenti apporterebbe indubbi vantaggi, con nuove iniziative produttive e nuovi e moderni impianti industriali.

In realtà, spezzando una volta per sempre una certa logica della facile rapina delle sovvenzioni e degli incentivi, che va formandosi sotto l'usbergo, sia pure involontario, della Cassa per il Mezzogiorno, ad opera di taluni operatori o industriali per modo di dire, che creano certe industrie destinate ad un successivo fallimento per l'improvvisazione con la quale sorgono, profittando di certi facili finanziamenti, si potrebbe, con gli stessi incentivi e con le medesime sovvenzioni, venire incontro concretamente a piccole e medie industrie locali degne di ogni considerazione per serietà ed onestà, ma purtroppo neglette. (int. scr. - 5423)

CERRI, BORSARI, LUSOLI. — *Al Ministro della difesa.* — Per sapere:

se è a conoscenza del fatto che nel pomeriggio di ieri, 30 giugno 1971, presso lo Ospedale civile di Piacenza, è deceduto il militare Salvatore Costanzo, già in forza alla 2ª compagnia del Genio pontieri (Caserma « Nicolai » di Piacenza), per intervenuto blocco renale;

se è in grado di dare assicurazione agli interroganti che al Costanzo, fin dall'insorgere dei primi sintomi della malattia, sono state prestate tutte le attenzioni e le cure del caso, sia presso il reparto che presso gli Ospedali militari di Bologna e di Piacenza, dove lo stesso fu ricoverato in precedenza;

in caso contrario, se non ritiene necessario promuovere un'inchiesta per accertare eventuali responsabilità;

quali provvidenze intende disporre a favore della famiglia del defunto. (int. scr. - 5424)

FUSI. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere se è a conoscenza del crescente malcontento esistente tra i coltivatori diretti assegnatari della Maremma toscano-laziale per il comportamento di aperta discriminazione politica che caratterizza una serie di atti della direzione centrale dell'Ente di sviluppo.

In particolare, si chiede di conoscere:

per quali motivi e con quali giustificazioni si vuole realizzare lo smantellamento degli apparati tecnici ed amministrativi di alcune cooperative, le quali hanno invece necessità di aiuto e di sostegno per il loro potenziamento nell'interesse dei coltivatori associati e della stessa economia agricola delle zone interessate;

con quali criteri ed in base a quali valutazioni si è proceduto e si procede all'assegnazione dei terreni residui, esistenti nelle zone soggette all'applicazione della legge-stralcio di riforma fondiaria, criteri che hanno escluso lavoratori aventi diritto per favorirne altri che uguali diritti non possono vantare;

perchè la legge n. 379 del 29 maggio 1967, relativa al riscatto anticipato dei terreni, non viene applicata nei confronti della stragrande maggioranza degli assegnatari, mentre le pochissime domande di riscatto definite sono state improntate alla più aperta discriminazione politica.

L'interrogante si rivolge, pertanto, al Ministro per sapere se non intende intervenire con urgenza, presso chi di dovere, onde eliminare ogni atto di discriminazione tra gli assegnatari e le loro cooperative. (int. scr. - 5425)

LA ROSA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se sia a conoscenza dello stato di impraticabilità in cui si trova la strada statale n. 115, « Vittoria-Comiso-Ragusa », troppo antiquata e del tutto inadatta al traffico cui è soggetta per lo sviluppo agricolo e commerciale determinatosi in quella zona, e quali provvedimenti urgenti intenda adottare per eliminare lo stato di grave disagio e di pericolo esistente, particolarmente nel tratto Vittoria-Comiso.

Si rileva che trattasi di una delle arterie più trafficate della Sicilia per il fervore di iniziative economiche, ma che il suo tracciato è tra i più impervi per la ristrettezza e la bombatura del fondo stradale: molte sono le curve cieche ed esiste perfino un sottopassaggio che talora non consente il transito di automezzi pesanti con determinati carichi.

L'urgenza di lavori di ammodernamento, specie nel tratto indicato Vittoria-Comiso, si impone per l'importanza che detta arteria ha sul piano agricolo, commerciale e turistico: infatti, prosegue per Gela ed Agrigento e serve, inoltre, da collegamento con l'aeroporto di Comiso e con la strada a scorrimento veloce Ragusa-Catania. (int. scr. - 5426)

LA ROSA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere i motivi per cui non è stata ancora indetta dall'ANAS la gara di appalto dei lavori riguardanti la costruzione della nuova strada a scorrimento veloce Ragusa-Modica, la quale rappresenta un tratto

di collegamento della camionale Pozzallo-Ragusa-Catania, dal momento che il progetto esecutivo risulta approvato ed è già stata stipulata la convenzione tra l'ANAS e l'Assessorato regionale ai lavori pubblici.

L'urgenza dell'esecuzione dei lavori si impone per l'importanza dell'opera che, inquadrandosi nella realizzazione dei vari tratti della camionale Pozzallo-Modica-Ragusa-Catania, collegherà la provincia di Ragusa con Catania e rappresenterà una delle infrastrutture di base per lo sviluppo industriale, commerciale e turistico della zona. (int. scr. - 5427)

PEGORARO. — *Ai Ministri del tesoro, della difesa e dell'interno.* — In relazione al grave e giustificato malcontento esistente tra coloro che attendono, in alcuni casi addirittura da decenni, che il Ministero del tesoro o quello della difesa o la Corte dei conti definiscano le rispettive pratiche di pensione per cause inerenti il servizio militare o la guerra, si chiede di sapere quali iniziative sono state prese, o si intendono prendere, per rendere finalmente possibile la sollecita definizione delle numerose pratiche giacenti, mantenendo così fede a precisi impegni presi in occasione di dibattiti parlamentari sull'argomento. (int. scr. - 5428)

FRANZA. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere, in relazione all'esposto inviato alla Direzione generale dell'istruzione classica, il 15 giugno 1971, dal signor Sauro Mario, se non ritenga di dover intervenire per evitare che abbiano a riprodersi situazioni di fatto quali quelle lamentate dal signor Sauro. (int. scr. - 5429)

CARUCCI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Visto che fino ad oggi da parte del suo Ministero non si è proceduto ad alcun accertamento sull'arbitraria direzione del liceo artistico statale di Taranto, dove, nel corso dell'anno scolastico 1970-71, si sono verificati interventi autoritari del direttore contro le libertà didattiche e sindacali di un gruppo di docenti, con episodi di re-

pressione più volte denunciati dai quotidiani locali, accertamento richiesto, tra l'altro, dai sindacati confederali provinciali della scuola, dalla Camera del lavoro di Taranto, da un gruppo di famiglie di alunni frequentanti detto liceo, nonchè da un gruppo di docenti colpiti da provvedimenti disciplinari;

poichè l'azione autoritaria del direttore si è articolata nell'opera di costante intimidazione dei docenti e di istigazione degli alunni contro alcuni loro professori, con ricatti di ogni sorta, ciò che ha finito con il creare nell'istituto un clima di divisione e di tensione tra i docenti — voluto allo scopo di isolare, prima, e di allontanare, poi, dal liceo quei professori rei soltanto di voler tutelare la propria autonomia nei metodi di insegnamento e di voler affermare le democratiche libertà sindacali all'interno della scuola — ed un atteggiamento di sfiducia degli alunni nei confronti degli insegnanti colpiti dalla volontà persecutoria del direttore;

visto che l'ultima manifestazione di tale volontà repressiva è stata rappresentata dagli scrutini punitivi che il direttore, garantendosi l'appoggio di alcuni professori membri dei rispettivi consigli di classe, ha potuto imporre contro la volontà di altri docenti e a danno di quegli studenti che non avevano voluto subire passivamente le sue pressioni intimidatorie, e dalla sanzione disciplinare della censura inflitta ad un docente del liceo, il quale, oppostosi a tali scrutini punitivi, è stato pretestuosamente punito per aver difeso la sua dignità professionale da quegli attacchi diffamatori, voluti dallo stesso direttore e consumati a suo danno da alcuni docenti alla presenza di intere scolaresche,

si chiede di conoscere quali provvedimenti si intendono adottare per garantire la libertà di insegnamento nel liceo artistico di Taranto e se non si ritiene opportuno procedere all'annullamento di tutti gli arbitrari provvedimenti disciplinari presi dal direttore, e ciò non solo per venire incontro alle richieste avanzate con rispettivi ricorsi dalle persone più duramente colpite, ma anche per ristabilire quel clima di collaborazione, di serenità e di reciproca fiducia, tanto ne-

cessario tra discenti, docenti e capi d'istituto. (int. scr. - 5430)

POERIO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se sia a conoscenza dell'ordine del giorno votato all'unanimità dalle rappresentanze politiche e sindacali del comune di Castelsilano, in provincia di Catanzaro, e della delibera adottata dal Consiglio comunale che pongono il problema della costruzione dello svincolo della strada a scorrimento veloce Paola-Cosenza-Crotone, in collegamento a quel centro abitato di notevole valore turistico.

Per conoscere, inoltre, come intenda intervenire presso la Direzione generale dell'ANAS e l'Ufficio speciale funzionante in Cosenza per far accogliere la tesi prospettata dalle istanze avanti richiamate, con le quali si chiede che lo svincolo venga realizzato attraverso i fondi Aria-Avena, Petitto e Gradia, tutti in territorio di Castelsilano, e in prossimità del centro abitato, onde permettere una nuova direttrice di espansione edilizia ed evitare, altresì, di danneggiare con l'intenso traffico quella parte del territorio che si va sviluppando con insediamenti residenziali ed iniziative turistiche.

L'interrogante chiede un intervento urgente, dal momento che la costruzione della superstrada Paola-Cosenza-Crotone è in via di realizzazione e l'impresa appaltatrice dei lavori deve procedere alla costruzione dello svincolo per Castelsilano, svincolo che, se realizzato come viene prospettato da quel Consiglio comunale e dalle istanze politiche e sindacali di Castelsilano, agevolerebbe an-

che la soluzione del raccordo della superstrada Paola-Cosenza-Crotone con Savelli, la Silla Grande e il mare del Golfo di Sibari. (int. scr. - 5431)

MAMMUCARI, MADERCHI. — *Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile.* — Per conoscere se non ravvisi l'opportunità e l'utilità di adibire il Centro aviatorio di Guidonia (Roma) a Centro di ricerca aeronautica, nel quadro delle deliberazioni relative al programma di sviluppo delle attività aeronautiche dal punto di vista industriale ed al programma di ricerche di cui all'« Aeritalia ».

Gli interroganti fanno presente che il Centro aviatorio di Guidonia ha realizzato una propulsiva attività di ricerca scientifica nella fase di decollo dell'industria aeronautica italiana. (int. scr. - 5432)

Ordine del giorno per la seduta di venerdì 2 luglio 1971

P R E S I D E N T E. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, venerdì 2 luglio, alle ore 9,30, con il seguente ordine del giorno:

Votazione del disegno di legge:

Riforma del Codice penale (351).

La seduta è tolta (ore 19,10).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari