SENATO DELLA REPUBBLICA

5ª COMMISSIONE

(Finanze e Tesoro)

MERCOLEDÌ 16 DICEMBRE 1953

(13ª Riunione in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

Disegni di legge:

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1953, n. 561, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, per il prelevamento di lire 1.213.250.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1952-1953 » **(115) (Discussione e approvazione):**

BRACCESI, *relatore* . . . . . *Pag.* 200
FORTUNATI 202

« Miglioramenti economici ai personali della Magistratura ordinaria e militare, della Magistratura amministrativa e dell'Avvocatura dello Stato per l'anno 1953 » **(236-*Urgenza*) (Seguito della discussione e rinvio):**

PRESIDENTE 197, 200
CENINI 199
FORTUNATI 198, 199
GAVA, *Ministro del tesoro* 198, 199, 200
JANNACCONE 198
TRABUCCHI, *relatore* 197, 198, 200

La riunione ha inizio alle ore 18.

Sono presenti i senatori: Arcudi, Bertone, Braccesi, Cenini, Conti, De Luca Luca, Fortunati, Giacometti, Iorio, Jannaccone, Mariotti, Pesenti, Restagno, Schiavi, Selvaggi, Spagna, Spagnolli, Tomè, Trabucchi, Valenzi e Valmarana.

Sono presenti altresì il Ministro del tesoro Gava e i Sottosegretari di Stato per il tesoro Zotta e per le finanze Mott.

VALMARANA, *Segretario, legge il processo verbale della riunione precedente, che è approvato.*

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Miglioramenti economici ai personali della Magistratura ordinaria e militare, della Magistratura amministrativa e dell'Avvocatura dello Stato per l'anno 1953 » (236-*Urgenza*).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Miglioramenti economici ai personali della Magistratura ordinaria e militare, della Magistratura amministrativa e dell'Avvocatura dello Stato per l'anno 1953 ».

TRABUCCHI, *relatore*. Nella seduta scorsa sono stati esposti vari pareri, i quali però avevano tutti un punto in comune: l'idea, cioè, di usare per i magistrati un trattamento diverso da quello usato per gli altri impiegati dello Stato, nel senso di adottare possibilmente una formula che evitasse quel ricollegamento ai gradi gerarchici, che i magistrati hanno vo-

luto ripudiare e noi non abbiamo nessun desiderio di richiamare in vita.

In relazione a questo concetto si fece, tra l'altro, una proposta, la quale, tenendo conto dello stanziamento previsto dal Ministero del tesoro, tendeva a dare ai magistrati il 2 per cento dello stipendio annuo. Un'altra proposta consisteva nel concedere il 4 per cento dello stipendio annuo, cioè praticamente mezza mensilità del trattamento di cui fruiscono i magistrati.

Vi fu anche una proposta intermedia che proponeva di dare il 3 per cento di uno stipendio annuo.

Questa mattina il Presidente della Commissione mi diceva che il Ministero del tesoro non potrebbe mettere a disposizione più di 200 milioni per questi miglioramenti, perchè l'aumento delle tasse sugli olii minerali, non permetterà un'utilizzazione superiore a questa cifra.

GAVA, *Ministro del tesoro*. Mi è stata riferita la proposta formulata in seno alla Commissione di portare il miglioramento per i magistrati dal 2 per cento al 4 per cento dello stipendio annuo cioè al doppio di quanto stabilito col provvedimento in esame, ma ritengo che ciò determinerebbe una grave sperequazione ai danni degli amministrativi.

Infatti noi non possiamo seguire il ragionamento fatto dai magistrati che cioè avendo dato agli impiegati una mezza mensilità, ora si deve dare anche a loro, con lo stesso criterio, una mezza mensilità, perchè siccome la base per i magistrati è più alta di quella per gli impiegati, si verrebbe a dar loro, proporzionalmente, una cifra più alta.

Il ragionamento è errato perchè non è che noi abbiamo voluto corrispondere una nuova mezza mensilità agli impiegati, abbiamo voluto soltanto corrispondere un miglioramento che noi consideriamo *una tantum* per il 1953, e che altri vogliono considerare diversamente. Per avere una base di riferimento, che permettesse l'immediato pagamento agli statali di questo miglioramento che noi volevamo concedere, ci siamo richiamati alla tredicesima per la quale avevamo il metro già pronto e abbiamo detto che questo miglioramento economico corrispondeva a mezza tredicesima mensilità. Quando abbiamo voluto estendere ai magistrati per ragioni di equità questo miglioramento lo abbiamo valutato nello stesso modo.

Infatti nell'effettuare il riordinamento degli stipendi ai magistrati abbiamo proceduto in questa maniera: abbiamo conglobato le varie voci retributive in una unica voce e abbiamo visto che questo stipendio corrisponde circa al 25 per cento in più del trattamento economico complessivo che diamo a tutti gli altri statali. Quindi se si volesse mantenere oggi la corrispondenza che fu già stabilita nel 1951, quando si introdusse il nuovo trattamento economico ai magistrati, dovremmo dare ai magistrati lo stesso miglioramento che diano agli statali aumentato del 25 per cento. Se lo aumentassimo del 50 o del 100 per cento verremmo a stabilire una differenziazione ancora maggiore di quella che non vi sia tra amministrativi e magistrati, con le conseguenze che tutti quanti possiamo immaginare.

Ecco perchè per ragioni di equità si dovrebbe dare ai magistrati lo stesso miglioramento che diamo agli statali, aumentato al massimo del 25 per cento, ma non già raddoppiato.

FORTUNATI. Ho sentito dire dal Ministro Gava che la retribuzione dei magistrati corrisponde al 125 per cento della retribuzione media degli statali; ora vorrei sapere se questo conto è fatto da un lato sulle tredici mensilità che vengono pagate agli statali e dall'altro sulle dodici mensilità che vengono pagate ai magistrati.

TRABUCCHI, *relatore*. La mezza mensilità che noi diamo agli statali non è completa perchè in essa non sono comprese le varie indennità che invece sono comprese nello stipendio dei magistrati, essendo state queste conglobate.

In realtà noi dobbiamo applicare la stessa misura sia per i magistrati che per gli statali.

JANNACCONE. Non ripeterò le ragioni esposte nella passata riunione contro questo disegno di legge, ma desidero mettere in rilievo che se si continua a parlare di paragoni tra lo stipendio dei magistrati e quello degli altri statali, di gradi, di mensilità, dei modi

con cui le rispettive mensilità sono calcolate, si viene a creare un agganciamento, anche non volendolo, tra le retribuzioni dei magistrati e le retribuzioni degli altri statali.

Ora questi agganciamenti sono pericolosissimi, perchè ogni volta che si varia di un tanto lo stipendio di una categoria, le altre sostengono di aver diritto ad avere uguale trattamento.

Io ho fatto parte dell'amministrazione di un ente nel quale gli stipendi erano tutti agganciati fra di loro; naturalmente il personale era diviso in categorie e le categorie erano divise in gradi, ma c'era questa regola che, per esempio, la categoria seconda dovesse avere il 10 per cento in più della prima e la terza il 10 per cento in più della seconda. Anche il Presidente stabilì di avere il 10 per cento in più del direttore generale; allora quando variava lo stipendio dell'ultimo spazzino dell'ente, cambiava anche lo stipendio del Presidente.

Ora, dato che il Ministero del tesoro non può disporre di più di 200 milioni, non sarebbe stato più semplice trovare un espediente contabile qualsiasi per aumentare di 200 milioni qualche capitolo del Ministero di grazia e giustizia? Il Ministero penserebbe poi a ripartire la cifra fra i magistrati. Qui si tratta di una gratificazione per cui alcuni non avranno che 10-15 mila lire, ed allora perchè creare questa fantasmagoria di equiparazione di stipendi?

Raccomando perchè si facciano le cose nel modo più semplice possibile. Capisco che non si possano variare gli stipendi senza una legge, ma qui non si tratta di stipendi, ma di una gratifica di Natale.

CENINI. Io mi preoccupo di quello che è stato detto nella seduta precedente da altri colleghi ed adesso dal senatore Jannaccone, e cioè che questo disegno di legge rimette in discussione la questione dello sganciamento dei magistrati. Nella relazione che accompagna il disegno di legge si dice che, per ragioni di equità, è opportuno estendere questo provvedimento ai magistrati; dato cioè un miglioramento agli impiegati amministrativi, il Ministro propone di estenderlo anche ai magistrati.

C'è il pericolo però che ciò abbia a costituire un precedente e cioè che ogni qual volta ci sia un aumento per una categoria, questo aumento venga richiesto anche da altre. Tanto più, ove si consideri che, se sono bene informato, quando si è trattato della sistemazione economica dei magistrati, si è data loro una sistemazione di carattere definitivo, anche se potrà essere oggetto di variazioni in rapporto al costo della vita, un po' diversa da quella che è stata data agli altri statali.

Pertanto solleverei una questione di carattere pregiudiziale, che non si debbano cioè estendere ai magistrati i miglioramenti soltanto per il fatto che questi sono stati dati agli altri statali. Se si ritiene che il costo della vita sia aumentato, da quando è avvenuta la sistemazione economica dei magistrati, in modo tale che si debba rivedere la loro retribuzione, allora si conceda un miglioramento in quel senso senza riferimento alle altre categorie degli statali.

Per queste ragioni sono contrario al disegno di legge e propongo di non passare alla discussione degli articoli.

FORTUNATI. Qualunque sia l'ammontare del miglioramento che si vuole concedere, è certo che questo non deve fare riferimento alla situazione giuridica ed economica dei dipendenti dello Stato. Questo è, a mio parere, il primo punto.

Secondo punto. Si dia un miglioramento ai magistrati, come magistrati, senza riferimento alla situazione corrispondente degli statali. Una volta stabilito questo, il problema consiste nel *quantum*.

Il Ministro del tesoro sostiene che in ogni caso il *quantum* dovrebbe esser tale per cui la situazione differenziale non si sposti. D'accordo: ma non si sposti in termini relativi, perchè in termini assoluti si sposterà sempre. Infatti se consideriamo che la tredicesima mensilità degli statali corrisponde alla metà della retribuzione...

GAVA, *Ministro del tesoro*. La tredicesima mensilità rappresenta la somma dello stipendio base più il carovita.

FORTUNATI. Il che corrisponde press'a poco alla metà dell'intera retribuzione.

Fatta cento la retribuzione globale dei dipendenti dello Stato, metà della tredicesima mensilità vuol dire il 25 per cento dell'intera retribuzione. Allora se il magistrato in media ha complessivamente 125, rispetto al cento del dipendente statale, per mantenere il distacco e non diminuirlo, al magistrato bisognerebbe dare un quarto di 125. Il provvedimento dà un po' meno di un quarto perchè dà circa il 24 per cento, mentre, secondo me, si dovrebbe dare il 31 per cento.

Se si aumentasse dal 24 al 31 per cento, il distacco rimarrebbe immutato.

GAVA, *Ministro del tesoro*. Non contesto che, forse, andando a fare i conti finali, la soluzione proposta dal senatore Fortunati non sia quella che effettivamente risponde alla realtà, ma è che noi non possiamo allo stato attuale delle cose dire che la tredicesima mensilità corrisponde alla metà della retribuzione complessiva; diciamo soltanto che press'a poco è la metà.

Ed allora il senatore Fortunati comprende che, non essendo precisa la base, tutto il suo ragionamento diventa necessariamente impreciso.

Quale è invece la soluzione certa che prospetta il Tesoro? È molto semplice; noi dobbiamo dare ai magistrati, se vogliamo mantenere le distanze — e questo non deve costituire assolutamente precedente (su questo sono perfettamente d'accordo con il senatore Jannaccone) — al massimo un miglioramento che corrisponda a quello dato agli statali più il 25 per cento.

PRESIDENTE. Non possiamo votare una legge per la quale siamo incerti sul punto di arrivo. Infatti ci troviamo ora di fronte a proposte per cui si cambia completamente il primitivo testo del provvedimento.

TRABUCCHI, *relatore*. Credo che allo stato attuale delle cose, si debba votare anzitutto sulla pregiudiziale sollevata dal senatore Cenini; se questa pregiudiziale sarà superata, potremmo rinviare la discussione per vedere a che cosa corrisponderebbe in concreto, come somma globale, questo 2, 3 o 4 per cento.

PRESIDENTE. Allora se nessun altro chiede di parlare dichiaro chiusa la discussione generale. Metto ai voti la proposta fatta dal senatore Cenini di non passare alla discussione degli articoli. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvata*).

Prospetto l'opportunità che il senatore Trabucchi prenda contatto col Ministro del tesoro e veda con precisione in relazione alle proposte formulate quale sia l'onere che importerebbero le varie soluzioni.

Propongo pertanto di rinviare la discussione sugli articoli del disegno di legge. Se non si fanno osservazioni così rimane stabilito.

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1953, n. 561, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, per il prelevamento di lire 1.213.250.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1952-53 » (115).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1953, n. 561 emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 sulla contabilità generale dello Stato, per il prelevamento di lire 1.213.250.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1952-1953 ».

Dichiaro aperta la discussione sull'articolo unico, di cui do lettura:

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1953, n. 561, concernente la prelevazione di lire 1.213.250.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste, per l'esercizio finanziario 1952–53.

BRACCESI, *relatore*. Onorevoli colleghi, poichè si tratta di convalidare l'ultimo dei de-

creti di prelevamento dal fondo di riserva per spese impreviste, emanato dal Presidente della Repubblica per l'esercizio finanziario 1952-1953, nell'iniziare questa relazione credo opportuno presentare alcuni dati sulla situazione finale del fondo stesso:

Dotazione originaria . .	L.	9.000.000.000
Prelevazioni effettuate durante l'esercizio mediante ottó decreti	»	3.943.000.000
Prelevazione disposta col decreto sottoposto per la convalida al nostro esame .	»	1.213.250.000
Riduzioni apportate con decreti ministeriali a copertura degli oneri posti a carico del fondo in parola:		
a) legge 14 agosto 1952, n. 1230, contributo alla « Domus Mazziniana » . .	»	2.000.000
b) legge 11 aprile 1953, n. 282 concernente l'organizzazione in Roma del IV Congresso internazionale di diritto penale	»	20.000.000
Riduzione proposta col provvedimento di variazione al bilancio dell' esercizio 1952-53	»	3.500.000.000
Totale	L.	8.678.250.000
Residuo che in sede di consuntivo sarà passato alla economia	L.	321.750.000

Circa i prelevamenti oggetto del decreto 25 giugno 1953, n. 561, che stiamo esaminando, ammontanti complessivamente a 1.213.250.000, dò i seguenti ragguagli:

al Ministero della pubblica istruzione sono stati erogati 450 000.000 per integrare il capitolo 87 e il capitolo 118 del bilancio, rispettivamente di 250 e di 200 milioni per le esigenze determinatesi a carico dell'esercizio a causa dell'anticipazione della data di inizio degli esami di abilitazione e maturità per la sessione estiva dell'anno scolastico 1952-53;

al Ministero del tesoro sono stati assegnati 540.500.000, con cui sono stati integrati il capitolo 30 del bilancio con un aumento di spesa per il Senato della Repubblica di 100.000.000; il capitolo 31 con un aumento di spesa per la Camera dei deputati di 320.000.000; ed il capitolo 412 per compensi speciali al personale degli Uffici provinciali del tesoro, con un aumento di lire 120.000.000. Sempre a favore del Tesoro, sono state erogate 500.000 lire per il capitolo 38 comprendente le spese per il gabinetto radiologico presso la Commissione medica superiore per le pensioni di guerra;

al Ministero degli affari esteri sono state erogate 72.700.000 lire di cui, per il capitolo 24 comprendente spese causali, lire 750.000 per definizione in via transattiva di una vertenza relativa ad investimento stradale; 35 milioni assegnati al capitolo 99 per le spese riservate dipendenti da avvenimenti internazionali; 75 milioni per l'istituzione del capitolo 103-*bis*, a copertura della somma occorrente per il pagamento della quota dovuta dall'Italia per far fronte alle spese dell'Assemblea incaricata di redigere un progetto di trattato istituente la Comunità politica europea;

al Ministero dell'agricoltura e foreste sono stati erogati 150 milioni per l'integrazione del capitolo 37, come copertura delle spese necessarie per la partecipazione del Ministero alla Esposizione dell'agricoltura 1953 in Roma.

Formalmente i prelievi in parola possono essere convalidati, ricorrendo gli estremi di cui all'articolo 136 del vigente Regolamento di contabilità generale dello Stato e cioè la imprevedibilità, la necessità, l'improrogabilità e la non continuità nella spesa.

Circa le precedenti notevoli osservazioni mosse in questa stessa sede, in occasione della discussione di analoghi provvedimenti, riconosco che i rilievi fatti hanno indubbiamente carattere di fondatezza, e anche questa volta dovrebbero essere ripetuti e riproposti al nostro esame. Debbo però sottolineare un elemento che, a mio parere, giustifica la convalidazione del presente decreto: non bisogna dimenticare che esso è stato emesso il 25 giugno 1953, primo giorno di funzionamento del no-

stro Parlamento. Ora, tutte le considerazioni fatte sulla opportunità di presentare o meno il disegno di legge nella forma che ha attualmente, debbono tener presente le circostanze di tempo, elemento che deve essere ben considerato.

Quanto al merito delle spese, la questione è controversa. Io ho qui davanti a me la relazione della Corte dei conti al Parlamento, per il controllo di legittimità sugli atti del Governo, dove viene riaffermato che in virtù anche della prassi precedente alla nostra Costituzione, il controllo e la convalida del Parlamento debbono avvenire constatando l'accertamento dei requisiti della indifferibilità e necessità della spesa mentre, in sede di controllo di legittimità, la Corte dei conti, da parte sua, osserva ed interviene per accertare l'imprevedibilità, e la non continuità della spesa.

Queste considerazioni, a mio avviso, mi esonerano dal riprendere nuovamente in esame tutto il problema in questa sede e mi permettono di chiedere alla Commissione la convalida del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1953, n. 561.

FORTUNATI. Mi pare che questa sia la terza convalida che ci viene chiesta. Io dovrei allora ripetere quello che ho già avuto occasione di dire le altre volte. Desidero aggiungere un'altra considerazione. Se è vero che la Corte dei conti deve limitare la sua attività al controllo di legittimità, l'opinione secondo la quale anche il Parlamento dovrebbe limitare la sua attività al controllo di legittimità, è — a mio parere — un errore imperdonabile, anche se ciò è stato eventualmente scritto nella relazione della Corte dei conti. È strano comunque che si voglia sostenere che nella proposta di convalida in atto ricorrano veramente gli estremi di legittimità. Anzi io dico che essi non ricorrono per diverse ragioni. L'articolo 136 del Regolamento della contabilità generale dello Stato dice espressamente che dal fondo di riserva per le spese impreviste possono eseguirsi prelevamenti purchè ricorrano simultaneamente le seguenti condizioni:

a) che le spese non potevano prevedersi in alcun modo o in modo adeguato, all'atto della presentazione o discussione dei bilanci;

b) che abbiano carattere di assoluta necessità e non possano prorogarsi senza detrimento del pubblico servizio;

c) che non impegnino con un principio di spesa continuativa i bilanci futuri.

Io vorrei chiedere se le indennità per le scuole ed istituti governativi non siano una spesa continuativa; tanto è vero che il presente provvedimento contiene semplicemente un prelevamento per l'anticipazione della spesa, in quanto gli esami sarebbero avvenuti in una determinata data invece che in un'altra. Secondo me si tratta di una spesa ricorrente in ogni esercizio; quindi, da questo punto di vista, non vi è dubbio che noi non ci troviamo nell'ambito degli estremi dell'articolo 136 del Regolamento della contabilità generale dello Stato. Non solo, ma quello che si può dire per i capitoli 87 e 118, lo si può ripetere per altre spese che vediamo iscritte in questo decreto. Come si può essere sicuri, per esempio, che i 35 milioni per spese riservate ecc. del capitolo 99 non ricorrano in altri 35 milioni di un successivo bilancio? Se non si può effettuare il controllo completo della spesa, come si fa a dire che non ci troviamo di fronte a condizioni in contrasto con il disposto della lettera *c*) dell'articolo 136 del Regolamento della contabilità generale dello Stato? Come si fa a dire che un caso analogo non si verifica per il capitolo 412, dove si parla di compensi speciali ecc.?

Ma c'è poi un'altra questione che se può apparire formale, a mio parere ha un contenuto anche sostanziale. Si tratta comunque di una questione di legittimità: infatti il decreto del Presidente della Repubblica, dopo varie premesse, usa questa dizione: « sentito il Consiglio dei Ministri, sulla proposta del Ministro Segretario di Stato *ad interim* per il Tesoro, decreta ». L'espressione « sentito il Consiglio dei Ministri », è evidente errata, perchè il Consiglio dei Ministri è tenuto a fare qualcosa di più. La prelevazione infatti deve essere « deliberata » dal Consiglio dei Ministri, il quale non è evidentemente tenuto ad esprimere un semplice parere. Se il Presidente della Repubblica ha ritenuto giusto che sul suo decreto fosse scritto « sentito il Consiglio dei Ministri », è chiaro che una deliberazione

di detto organo non v'è stata, o comunque che si tratta di deliberazioni prese in tempi diversi.

Quindi, a nostro avviso, poichè non esistono gli estremi di legittimità previsti dalla legge vigente sulla contabilità generale dello Stato e sul regolamento della contabilità generale dello Stato e, poichè abbiamo ripetuto a più riprese che in questi provvedimenti sono contenute spese che sfuggono in pratica ad ogni nostro controllo, e poichè infine da tempo constatiamo che le spese riservate incominciano ad ammontare a centinaia e centinaia di milioni, dichiaro che noi voteremo contro la convalida.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Pongo in votazione il disegno di legge. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

La riunione termina alle ore 19,45.

Dott. MARIO CARONI
Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari